

JOGALKOTÁSTAN

Egyetemi jegyzet

Tóth Judit
Szegedi Tudományegyetem, ÁJTK

2014.

Tartalomjegyzék

1. fejezet:	Mi a jogalkotástan	3
2. fejezet:	A kodifikáció és a jogforrás	7
3. fejezet:	A szabályozási ciklus	22
4. fejezet:	Minőségi jogalkotás és a szabályozási következmények becslése	30
5. fejezet:	A jogi nyelv, a normák nyelve	49
6. fejezet:	Szabályozási tartalom, különös tekintettel a harmonizációra	56
7. fejezet:	A jogszabályok szerkesztése, szerkezeti elemei	69
8. fejezet:	A jogszabály tervezetek egyeztetési eljárása	87
9. fejezet:	A nyitott jogalkotás	110
10. fejezet:	Kihirdetés, jogtisztítás (helyesbítés, dereguláció)	118
11. fejezet:	Önkormányzati rendeletalkotás	134
12. fejezet:	A nemzetközi szerződések sajátosságai	142
13. fejezet:	A jogalkotási hibák típusai	151
Melléklet	Példák	153
Felhasznált irodalom		166

1. fejezet: Mi a jogalkotástan

1. A jogalkotástan néhány éve ismét a jogászképzés részévé vált. Ebben feltehetőleg nagy szerepe van annak, hogy a jogalkotói hatáskörök decentralizáltak, így a jogi, közigazgatási szakmát gyakorlók egyre nagyobb része kerül közel e feladathoz, például az önkormányzatokban. Ugyanakkor az európai integráció a jogalkotásra tartalmilag is kihat. A kívánatos nyitott jogalkotás, a normák előkészítésének demokratizmusa, az egyre több jogászt alkalmazó civil és érdekképviselői, jogalkalmazói szakmai és regionális szervezetek erősödésével együtt fog növekedni. Végül az értelmiségi képzésben szükséges, hogy a minőségi jogalkotást ne szűk kodifikációs belügynek tekintsük, hiszen a politikai transzformációs folyamatokban és diskurzusokban résztvevők körében egyre több jogi végzettségű is hallatja a hangját. Ezért értő és szakszerű megszólalásuk, közreműködésük tágabban vett közérdek.

„A jogi gondolkodás kiszakadt az általános műveltségéből, a társadalomtudományi gondolkodás köréből: a filozófusok, szociológusok, történészek jobbra ezoterikus, gyanús, inkább figyelmen kívül hagyandó területnek tekintik. Nem csupán alkotó találkozás nem jött létre a jog és az egyéb diszciplínák között, de az utóbbiak mintha ennek még a hiányát sem érzékelnék. A közelmúlt gyakorlata is előítéletté kövült: a jogot mint jelenséget olyan felhang kíséri, amely legalábbis nem teszi vonzóvá, kelendővé. [...] Szívós munka, folyamatos bizonyítás, a jog elveszített társadalmi hitelének visszaszerzése kell ahhoz, hogy az embert tárgyá alacsonyító manipulálás eszköze helyett a jog ismét, mint közösségi gond, a közösség gondolkodásába befogadtasson.” Ezért a feladat a jog presztízsének helyreállítása, amely összefügg társadalomelméleti megalapozásával. „Csak így győzhető meg a politikus arról, hogy ne lásson a jogban csodaszert, a társadalmi változás egyetlen – a reformot is helyettesítő – eszközét. Csak ennek segítségével lehet képes a gyakorló jogász arra, hogy világosan érzékelje a jog (eszközjellege által megvont) korlátait. E korlátokon belül azonban olyan hatékonyságra törekedhessék, hogy a politikusnak méltó társa lehessen már a döntés-előkészítés szakaszában is. Nyilvánvaló, hogy bármely területen az előrelépés a társadalmi demokratizmus elmélyítésének a függvénye. Ez pedig nem mehet végbe egyoldalúan; sikeréért a jog területén mindenekelőtt a jogászok a felelősek.” Nos, egyetértve Varga Csabával, ezt a jog társadalmi elismertségért való felelősséget az oktatás révén is erősíteni kell.

2. A jogalkotástan legszűkebb értelemben: *a törvények születésének tudományos vizsgálata és az ismeretek rendszerezése, hatásvizsgálat és más módszerek révén annak javítása.* Az a felismerés, hogy a jogalkotást a tudomány eszközeivel is segíteni kell, vagy száz éve fogalmazódott meg. Bizonyíték erre az adott korszak ismereteit összegző jogi lexikon (1907, szerkesztette Márkus Dezső), amely így rögzítette mindezt. "A törvény-előkészítési munkálatok jelentőségét sokan ma még nem tudják kellően mérlegelni. Pedig ha a száraz tényeket vizsgáljuk,[...] az állam törvényhozó hatalmából jelentékeny rész jut azoknak is - nem jogilag, de tényleg - akik a javaslat alakjában benyújtás alá kerülő törvényszövegeket készítik. A törvényhozó hatalom legtöbb botlása, egyes törvények célszerűtlensége és káros hatása mind arra vezethető vissza, hogy a törvény-előkészítés nem történt azzal a mélyreható gondnal, alapos vizsgálódással, nagy tudományos apparátussal, és a helyzet, valamint a viszonyok követelményeinek oly tárgyilagos ismeretével, amint azt a törvényhozás tudománya megköveteli."

3. *Tágabb értelemben a jogalkotásban a jogforrástani normák alkotásának menetéről, alapvető szakmai szabályairól szóló tanítás*, ide értve a rendeleti jogalkotásra, a nemzetközi szerződésekre, az európai közösségi jogi normák (átültetésére), az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek megalkotásával, előkészítésével, hatályosulásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati tudnivalók rendszerezését, elemzését. Tamás András egyszerűen csak a jogalkotási formákkal kapcsolatos szakmai technológiai ismereteknek nevezi a jogalkotástant, amely azt feszegeti, hogyan, milyen tényleges kivitelezési formában és milyen eljárással, azaz műveletekkel hozható létre jogszabály.

4. *Végül a legtágabb értelemben: a jogi normaként működő szabályozási rendszerek elemeinek megalkotására, javítására vonatkozó rendszerezett tanítás a jogalkotásban.* Ezért ide értjük a jogszabályokon kívül, az autonóm struktúrák keretében született normák megalkotására és módosítására, (például a civil szervezeteken, multinacionális cégeken belüli belső szabályokra), az intézményes kapcsolatban álló (szerződéses) felek közötti együttműködésre vonatkozó szabályok létrehozását, javítását érintő, rendszerezett ismereteket.

5. *A jogalkotásban célja az abszolút értelemben vett jó normák alkotása*, amely megfelel a jogalkotói szándéknak, a címzettek elfogadják és követik, alkalmazni tudják, továbbá megfelel a gazdaságossági követelményeknek (a tervezettnél nem kerül többre, arányos az elérendő célhoz képest). Ez olyan maxima, amely helyett a valós cél csupán *a relatíve jó normák megalkotásának elősegítése*. Ez tehát a lehető legkisebb mennyiségű hibát tartalmazó normák megalkotását tűzi célul, csökkentve a rossz és felesleges normák számát, javítva a szabályozás határfokát, jobbítva az alkotási folyamatot a jogalkotók megfelelő felkészítésével, és egyben javítva a normaalkotásra vonatkozó előírásokat.

6. *A jogalkotásban előfeltétele, hogy a jogot*, mint rendszert, viszonylagosan nyitottnak tételjük, továbbá emberi alkotás eredményeként kezeljük. Másik előfeltétele, hogy a jogalkotás szabályszerűségeit fel/el/ismerjük. Azaz olyan emberi tevékenységet lássunk a jogalkotásban, amely sajátosságainak logikája mentén alakítható, és a folyamat eredménye javítható.

7. A jogalkotástant *szaktudományként* is indokolt elhelyezni, amennyiben megfelel a tudományelméleti követelményeknek, azaz van saját tárgya, felépítése és módszere. A jogalkotásban *vizsgálati tárgya* a jogi normákat kiváltó és működésüket befolyásoló társadalmi-gazdasági viszonyoknak, a norma hatékonyságának, a jogalkotásra vonatkozó előírásoknak, a jogalkotás lefolyásának, a jogalkotási szereplőknek (hatáskör, részvételi jog) az elemzése. Főbb részterületei a következők:

- elmélet (joglogika, szabályozási szükségesség),
- analitika (normatan, jogforrási rendszer),
- taktika (külső jogalkotási eljárás, így pl. lobbizás, konfliktuskezelés),
- metodika (belső jogalkotási eljárás, így pl. kormányzati szempontok, jogpolitika, előkészítés, hatásfelmérés), valamint
- a technika (nyelvi megjelenítés, tagolás, szerkesztés).

8. A jogalkotástannak azonban szigorúan véve *nincs egységes és saját módszertana*, hanem igen sokféle tudományos megközelítést és eszközt alkalmaz. Ezeket nem lehet teljes körűen felsorolni, így csak a fontosabbakat emeljük ki:

- jogbölcseleti (normatan, céltételezés),
- jogtörténeti (különösen a szabályozási előzmények, intézménytörténet terén),

- jogszociológiai (a norma által kiváltott hatások empirikus vizsgálata)
- összehasonlító jogi módszertan, a nemzetközi kitekintés segítségével,
- alkotmányjogi módszerek (pl. a jogforrások köre, közjogi érvényesség),
- közigazgatástani (például ügyrendi kérdésekben),
- politológiai (pártprogramok, kormányzás és a jogalkotás kapcsolata),
- nyelvészeti (jogi nyelvi korpusz és szakszókincs vizsgálata),
- közgazdasági (költségvetési, gazdasági következmények, végrehajtási költségek) és
- egyéb, például leíró és kritikai módszerek.

9. A törvényhozásban a XVIII-XIX. században virágzott, mivel a francia forradalom után hatalmas kodifikációs hullám indult meg. Ez sürgette, hogy foglalkozzanak a jogalkotás technikai kérdéseivel. A modern állam megszületésével járó nagymérvű kodifikáció ellenére sokáig mellőzték e tárgykör alaposabb vizsgálatát. A jogalkotásban nemzetközi és hazai fejlődése az 1970-es évek vége óta erősödött meg jelentősen, elsősorban a jogalkotás gyakorlatának fejlesztésére összpontosítva. Ennek keretében a jogalkotásban egyes kérdéseinek *monografikus* feldolgozása jelent meg, különösen a német és angolszász jogterületen (Gerster, Tammelo, Grimm, Hill, Noll munkái), de kiemelhetjük a hazai szerzők közül Mártonffy Károlyt, Peschka Vilmost, Kampis Györgyöt, Varga Csabát, Petrétei Józsefet, Kiss Lászlót, Kovácsy Zsombort, Tamás Andrást, a fiatalok közt pedig Drinóczi Tímeát és Jakab Andrást. A tudományos érdeklődést jelzi új szakfolyóiratok megjelenése (pl. Statute Law Review 1980-tól), tudományos társaságok megalakulása (Statute Law Society, Törvényhozás Európai Társasága 1991-ben). Több országban kísérletképpen jogalkotási ügyrendeket, irányelveket vezettek be (Svájc, Ausztria, Németország). Tudományos társaságok és kutatóintézetek alakultak a jogszabályok megalkotásának elemzésére (pl. Statute Law Society, Törvényhozás Európai Társasága 1991, International Association of Legislation mint ernyőszervezet, amelynek központja Bonnban van, és célja a szakértők együttműködésének nemzetközi elősegítése, a jogalkotás fejlesztése és kutatása, tudományos rendezvények szervezése). A szakmai érdeklődés egyik motorja a politikatudomány (pl. Legislative Studies Section – American Political Science Association keretein belül). Mára szinte minden jelentős jogcsaládban intézményesen kutatják a jogalkotás összefüggéseit (Centre for Legislative Studies (1996, UK), Research Institute of Legislation – Korea, Legislation Research – Australia, Russian Law-making Society, Turkish Association of Legislation). Minderre tekintettel, a jogi oktatásban is önálló diszciplínaként kapott helyet, így például az Egyesült Államokban (Legislation), Németországban, törvényhozásban vagy Hollandiában jogalkotási ismeretek címmel. Magyarországon a jogászképzést meghatározó 15/2006. (IV.3.) OM rendelet előírja, hogy legyen jártas a jogász diplomát szerző a jogalkotás módszereiben, és ismerje a jogszabály-előkészítés sajátosságait. Erre épül rá a kodifikátor mesterképzés, két féléves oktatás keretében (Legal expert in Regulation).

10. A *kormányközi nemzetközi szervezetekben* egyre több szakmai konferencián, kiadványokban és képzési anyagokban tűnik fel a jogalkotás tudományos megalapozásának kérdése. Az OECD-ben és az Európa Tanácsban a kormányzati működés demokratizálódását sürgetve, valamint a kormányzati működés professzionalizmusának emelése érdekében. Az Európai Unióban elsősorban a döntéshozatal és a jogalkotás minőségi javítása vált jelentőssé (pl. Fehér Könyv a minőségi jogalkotásról, deregulációról és a jó kormányzásról), valamint az adminisztrációs terhek csökkentését célzó jogalkotási munkálatok.

11. Mindez jelzi, hogy a jogi szaktudományok, szakterületek között tartósan helyet igényel e tárgykör. Persze nem hallgatható el, hogy vannak szkeptikus álláspontok is a jogalkotásban létezését illetően. Például Sajó András szerint inkább arról lehet értekezni, hogy egy

jogalkotást szolgáló tudományos elmélet elvileg kidolgozható. Ugyanis szerinte a törvényalkotás tudományos elméletei jószerével a jogszabályok létrejöttének népakaratra visszavezethetőségével és más értékek képviselőjével bíbelődnek, de az attól még nem nyugszik szükségszerűen tudományos elméleten. Inkább más tudományok segítségével lehetne a jogalkotáshoz szükséges objektiváció strukturális, mozgási sajátosságait és eszközeit kidolgozni, mégpedig a szociológiához hasonlóan, a kritikus totalitás szemlélettel. Tamás András szerint részben vált csak a jogalkotás kérdése katedra-tudománnyá. A jogszabályszerkesztés gyakorlati, eljárási ismereteit, a közigazgatási munkamegosztás önálló feladatkörként aligha lehet tannak tekinteni, noha a jogalkotás szakemberei szerinte inkább felhasználói a szakjogtudományoknak, mint a jogalkalmazók. Ezért szerinte helyesebb alapvetően a közigazgatási jog keretei között foglalkozni kiemelten a jogalkotás főbb összefüggéseivel.

A vitát átmenetileg döntötte el a jogászképzés követelményeit szabályozó kormányrendelet, amely előírja, hogy a jövő jogász nemzedékének a jogalkotástan alapvető ismeretivel rendelkezniük kell, a közigazgatási szakvizsga, valamint a jogász szakvizsga pedig szintén épít a jogász munkakultúra ezen elemeire.

Indokolja a jogszabályok megszületésével kapcsolatos tudományos alapozást másfelől az, hogy a jogrendszer iránti bizalom, a hazai lakosságban, átlagosan 4,78-as átlagot kapott a 10 fokú skálán a legfrissebb (2013, TÁRKI) közvélemény kutatás (N=1000 fő), amely meglehetősen alacsony. Így azt jelenti, hogy közepesen bíznak csak a jogrendszerben, amelyhez feltehetően a hibás, kevéssé hatékony és a gyakran változó szabályozás is hozzájárul. A kutatás során megkérdezték, hogy mit gondolnak például az emberek az adócsalásról, az állami támogatások jogosulatlan igényléséről, a közüzemi számlák be nem fizetéséről vagy a bliccelésről. A válaszokból kiderült, hogy az emberek nagy arányban támogatják a normakövető magatartást, bár ennek mértéke 2009 óta csökkent. A társadalom számára fontos együttműködési szabályokat nem önmagukért tisztelik, hanem elsősorban akkor, ha a válaszadó számára elfogadható politikai erő van hatalmon. Ugyanakkor a tisztességes versengéssel kapcsolatos szkepszis igen erős Magyarországon, a szigorú jogszabályoktól függetlenül.

2. fejezet: A kodifikáció és a jogforrás

1. A modern, írott jog Európában a feudális abszolutizmus berendezkedésével együtt, annak termékeként jött létre. Ehhez szükség volt a széleskörű, jól felépített bürokrácia megszervezésére, amely képes megbirkózni a normáknak az esetek tetszőleges tömegére kiterjedő, személytelen alkalmazásával. A joggal szemben azt a követelményt támasztották, hogy legyen mindent átfogó, legalábbis a szükséges szabályozási területekre kiterjedő, legyen absztrakt, hogy csaknem minden esetre mechanikusan alkalmazható legyen, végül pedig alkosson formális rendszert, amelyen belül összefüggően, egységesen és egyértelműen adjon mintát, alapot az államapparátus döntéseihez. Gondolatilag ez a *formális racionalitás* győzelemre jutását jelentette, amely a geometrikus gondolkodást állítja eszményképül – és kialakítja a törvényhozó által kibocsátott kódexjogot. Mindez a jog alkotásában a kodifikáció elterjedését, azaz a feudális partikularizmussal szemben, a centralizált, egységes, formális jogot, az *írott jogot, a mindenki számára hozzáférhetővé és ismertté tevő kodifikációt eredményezte, működésében pedig az egységes törvényesség követelményének az elfogadását jelentette.*

2. Ugyanakkor a *kodifikáció klasszikus típusának kialakulását illúziók is kísérték.* Egyfelől a XVII-XVIII. században, a matematikai világkép egyetemessé válásával, a társadalomtudományi gondolkodást is hatalmába kerítette a racionalitás, az ész diadala, az eszményi euklideszi axiomatikus rendszer mintájára, a zártaság és teljesség igényével fellépő jogi rendszer elképzése. Ebből táplálkoztak a francia forradalom kodifikációs kísérletei: az emberi értelem segítségével, a társadalmi viszonyokat kimerítően, hézagmentesen, előrelátóan lehet és kell szabályozni. A másik illúzió ennek az ellenkezője: a régi rend megdöntésével, a forradalom a társadalomtól elkülönült igazságszolgáltatás mesterséges építményét is le kell rombolni, és a társadalmi konfliktusok jogi feloldását közvetlenül a nép kezébe kell adni. A jog közvetlenül társadalmivá tétele azért lehetséges, mert az új rendnek az ésszerűséget kifejező kristálytiszta jogrendszer felel meg, ezt pedig csupán elveiben kell körvonalazni. Ezt az utópiát már Morus Tamás is megfogalmazta, és az angol forradalomban is felbukkan ez a naiv hit a kodifikációval összefüggésben.

3. Az idealizmus más szempontból is csoportosítható Varga Csaba szerint, a jog minőségi tökéletesség-eszményét illetően. Bentham a kodifikáció ügyének elkötelezett híve volt, és buzdította a kormányokat, nemzeteket a kodifikálásra, noha önmaga azt sohasem művelte. Az *angol-amerikai idealizmus* egyfajta puritán hitvallás volt, hogy az angol precedensjogról elszakadva, az ész, a Biblia alapján, az új világ körülményei között új jogot vezessenek be. A *francia forradalmi radikalizmus* az ész birodalmában hitt, és az emberi természet átalakításában. Így az ész jogát törvényhozási nyelvre lefordító, rendkívül egyszerű kódexeket követeltek, amelyek – éppen az egyszerűségük és áttekinthetőségük révén – megteremtik a laikus, azaz a szakbírótól és ügyvédektől mentes igazságszolgáltatást. Mindezt az egyetemesség alapján, határokat nem ismerő igénnyel fogalmazták meg. A szocialista forradalmak pedig még tovább növelték az utópiákat: *a népi hatalomátvétel* a forradalmi jogászságot hozza el, amelynek nincs szüksége jogi szakemberekre, mert a nehezen érthető kódexek helyett, az egyszerű munkásemberek is könnyen megértik és követik a legfőbb jogi alapelveket, szabályokat. Ez a jognak a közvetlenül népivé tétele a jogászai szakma elleni nyílt támadás volt.

4. A szemléleti hibák másik része, ha a jogot csak a cselekvés külső, önmagában közömbös feltételrendszernek, *puszta hatalmi, kormányzati, irányítási technológiának,* eszköznek

tételezzük. A jogban ugyanis különböző értékek öltenek testet, és ennek megfelelően, az érték tiszteletében megnyilvánuló azonosulást követel. Ezért egyaránt hiba a jog és erkölcs egybemosása, miként a jog érték-semleges tételezése, instrumentalizálása. Hosszú távon a jog csak akkor maradhat fenn, ha a társadalomban uralkodó tudati képződmények, értékítéletek, erkölcsi és politikai normák azt támogatják. Hart röviden úgy foglalja össze: „*A szabály megsértéséért kiszabott pénzbüntetés a magatartásra megállapított adóval nem azonos*”. Ezért beszél Varga Csaba is a jogalkotó külső erkölcsi hiteléről, mintegy összekapcsolva a jog és erkölcs két normarendszerét. Ez az összekapcsolódás elég látványos módon a jogalkotás transzformációs folyamatában kísérhető figyelemmel.

5. A rövid történet áttekintésből fontos tanulság, hogy a jogalkotás ugyan kétségtelenül *célracionalizált emberi tevékenység*, de a formális racionalizálásnak vannak határai, annak túlzott mértéke ugyanúgy akadályozza a rendezést, miként annak hiánya. A jogalkotás ugyanis nem alapulhat csak a formális racionalitáson, mert a társadalmi meghatározottság, kontextus és értéktartalom fel nem ismerése súlyos tévedésekhez vezet a szabályalkotás és annak alkalmazása, érvényesítése terén. Végső soron a gazdasági és igazgatási jogi szervezést figyelve, a formális és materiális racionalitás megkülönböztetésére Max Weber is felhívta a figyelmet, sőt arra is, hogy a gazdasági és a bürokratikus-jogi racionalitás közös tőről fakad, ugyanazon lényeg két egymástól független módon jut érvényre. A kodifikációs fejlődés csúcsai pedig *az igazgatási fejlődés* csúcsainak felelnek meg. A jog formális racionalizálása tehát egészében a kapitalizálódás terméke, és a kodifikáció szemléleti gyökere a polgári szükségletek megjelenése, a rendszerteremtés, a természetjog, a római jog recepciója és a szokásjog kapcsán elvégzett fogalom-elemző munkálatok, valamint a kódexben testet öltő rendszerezés egyszerre.

6. A normaalkotáshoz vezető folyamat *logikai modellje* arra épül, hogy felismerik az adott társadalmi magatartások és hatásaik közötti okozati összefüggéseket, majd meghatározzák a társadalmilag kívánatosnak tekintet hatásokat. Ezt követően kiválasztják az ezekhez vezető eszközmagatartásokat, majd azokat önálló célként tételezve, meghatározzák, hogy ösztönzéssel vagy szankciókkal, állami ellenőrzéssel vagy egyéb módon érik el a kívánatos magatartás tanúsítását, érvényesítését. Másként fogalmazva, *a jogalkotás racionális modelljében elkülöníthető elvileg egymástól három szakasz*:

- (a) a politikai: középpontjában a társadalmi viszonyok meghatározott körének az értékelése, politikai minősítése, a célkitűzések megfogalmazása áll (valamit megőrizni, akadályozni, erősíteni, létrehozni);
- (b) a jogpolitikai-normatív: a politikai célkitűzéseknek leginkább mely magatartások engedélyezése, tiltása, kötelezővé tétele felel meg;
- (c) jogdogmatikai: az egyes jogtételek és azok megfogalmazása, a norma szerkezetének kialakítása a megfogalmazott cél elérése érdekében (jogszabály-szerkesztés, szövegezés, koherencia vizsgálata).

7. A valóságban, különösen a plurális demokrácia működési zavarai miatt (Magyarországon például a pártrendszer torzulásai okán), az egyes szakaszok *egymásba csúsznak*, miközben a jogforrási rendszer, a jogalkotás eljárási rendje (1987. évi XI. törvény, a továbbiakban: Jat1 és 2010. évi CXXX. törvény, a továbbiakban Jat2) és a jogszabályok politikai előkészítése önmagában is komoly működési gondokkal küzd. Ezt nem kisebbíti az általános megállapítás, miszerint a jogalkotási folyamatban *a döntő szó a politikáé, és ha az rosszul működik, akkor az a jogalkotás minőségére is rányomja a bélyegét*.

Mivel itt esik szó elsőként a jogalkotási törvényről, jelezni kell, hogy a Jat2 megszületését nem feltétlenül a jogalkotástan ismeretek terjedése vagy az említett működési zavarok sürgették, hanem az Alkotmánybíróság döntése (121/2009. (XII.7.) AB határozat). Az alkotmány sértő jellege miatt megsemmisítette a jogalkotási törvényt, mégpedig 2010. december 31. napjával, mivel a Jat1 túllépett a jogalkotási eljárási kérdéseken. Ugyanis csak az Alkotmányban meghatározott szervek, az ott megjelölt terjedelemben, és csak az abban meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására, másfelől kizárólagos törvényhozási tárgyat csak az Alkotmány határozhat meg. A Jat1 többszöri módosítása után sem állt összhangban az Alkotmányban foglaltakkal. Ezért kellett megalkotni a Jat2-t, amely 2011-től alkalmazandó.

8. *A jogforrás* fogalmát a hatályos jogban nem találjuk meg, az voltaképpen jogtudományi kifejezés. Történetileg változó fogalom, kezdetben az isteni, természeti elrendelésre, majd az emberi akaratra vezették vissza. Az alkotmányjog és a jogelmélet foglalkozik meghatározásával, így megkülönbözteti

- (a) a genetikai jogforrást, amely alatt azt a társadalmi jelenséget, tényezőt vagy viszonyt érti, amely közvetlenül létrehozza, előidéz a jogi normák összességét, az objektív jogot. Tehát azoknak a társadalmi, politikai, ideológiai jelenségeknek az összessége, amelyek determinálják a tárgyi jogot. Például Peschka Vilmos emelte ki, hogy a pozitív jog forrásainak elemzése helyett sokkal nagyobb figyelmet kell fordítani a jogi jelenségformákat létrehozó, kialakító társadalmi-jogi folyamatokra;
- (b) a gnosszeológiai jogforrást, amely a jog megjelenési és megismerési formája, különösen a jogalkalmazás számára fontos aspektus. Ugyanis a jog megjelenési formáit a közjog tárgyiasítja, azzal, hogy elismeri, tételezi azokat;
- (c) materiális jogforráson azt a társadalmi erőt értjük, amelynek hatalmában áll jogot alkotni. Kevésbé jogelméleti ez a megközelítés;
- (d) az alaki, formális jogforrás is forma, amelyben a jogalkotásra felhatalmazott hatalom kinyilvánítja akaratát, hogy az joggá váljon, azt jogként elismertesse, azaz végző soron kikényszeríthetővé váljon;
- (e) az alkotmányjog megkülönbözteti egy konkrét államra vonatkoztatva a külső és a belső jogforrást. Egyfelől ugyanis beszélhetünk a tárgyi jog, a pozitív jog alapformáiról, amelyekben a kodifikált jog testet ölt és megismerhető, másfelől pedig a tárgyi jog létrehozójáról, megalkotójáról, aki kellő felhatalmazás, hatáskör birtokában, közjogi személyként eljárva hozza létre a jogszabályokat.

9. *A hazai jogforrások* kategóriáit és azok egymáshoz való viszonyát, rendszerét az Alkotmány, 2012-től az Alaptörvény (2011. április 25.), ide értve annak öt módosítását, továbbá a jogalkotásról szóló, minősített többséggel elfogadandó Jat1, majd a helyébe lépett Jat2 határozza meg. Ezek nem azonosak a *Magyarországon alkalmazandó jogforrások* körével, hiszen az EU jogi aktusai, valamint az államot közvetlenül kötelező nemzetközi fórumok döntései is jogforrásként működnek, bár nem részei a hazai jogalkotási folyamatnak, önálló szabályok alapján készülnek, akár csak a nemzetközi szerződések. Formailag nem jogforrás az Alkotmánybíróság határozata és a Legfelsőbb Bíróság/Kúria jogegységi határozata, de működésük szempontjából annak tekinthetjük, továbbá jogáganként még további jogforrási formákat tartunk számon (pl. a munkajogban a kollektív szerződést). Mindez tehát jelzi, hogy *nincs egységes jogforrás fogalom, és e kurzusban a közjogi megközelítésű jogforrásról beszélünk.*

10. A jogforrási formák közül a jogalkotástan szempontjából történeti előzményként említjük meg a 438-ban készült a Codex Theodosianus-t. Ennek célja volt, hogy összeállítsák az

egységes joganyagot a Nyugat Római Birodalom kodifikációjaként. A Kelet Római Birodalom kodifikációját pedig Iustinianus császár 528-ban rendelte el, és több lépésben, 534-ig készült el Tribonianus vezetésével, 17 jogtudós állásfoglalását is figyelembe vevő, három részből álló gyűjtemény (Institutiok, Pandekták, Codex). Ebben az egymással ellenmondásban álló szabályokat kizáró, tehát egységes szabályanyag kapott helyet, és egyben érvénytelenítette a korábbi szabályozást. Másfelől tilalmazta a kódextől eltérő értelmezést, míg a módosítást csak törvénnyel engedte meg. Ez a rövid történeti utalás arra is felhívja a figyelmet, hogy nem lehetséges úgy törvénykönyvet alkotni, ha nem létezik előzetes gyakorlat, kidolgozott dogmatika az adott jogi területen. A latin szó eredetileg (*codex*) fatáblát jelentett, illetőleg összefüggő, kézzel írott pergament, majd az 1300-as évektől papírlapokból álló írásművet, amelyet két fatábla zárt össze. Európában ilyen kódexek a IV-XVI. század között készültek, szép díszítéssel, a könyvtárak megbecsült darabjaiként, és egyáltalán nem jogi tartalommal. A XIX. század volt a *törvénykönyvek alkotásának klasszikus időszaka*.

11. A *kódexek* összetartozó jogszabályi rendelkezések módszeresen egybeválogatott, egymáshoz illeszkedő, összerendezett együttese, amely valamilyen jogterület összes szabályát magában foglalja, így a hatályos jog önálló alrendszere. Éppen azért, mert rendszerbe foglalt normákról van szó, nem csak a terjedelme nagy, hanem a megalkotása, módosítása is gondos előkészítést, több évi munkát igényel. Intellektuális erőfeszítést kíván az adott társadalmi környezet feltárása és a felismert probléma jogi kezelésének rendezése, illetve annak korrigálása. A törvénykönyv ezért sajátos szabályozási mód, mivel absztrakció révén a jogalkotó maga sorakoztatja egymás mellé az eltérő gazdasági, társadalmi élethelyzeteket, és ad rájuk összefüggő magatartási szabályokat, mégpedig a legmagasabb, azaz törvényi szinten.

12. Nincs előírás arra, *mit szabályozzanak kódexben* és mit különálló törvényekben. A Jat1. csupán törvényhozási tárgyakat sorolt fel, és inkább a közjogi rendszer hagyománya, hogy amiről egyszer törvénykönyvet alkottak, arról külön törvényben már nem rendelkeznek. Például a Ket, Ptk, a Btk. módosítása állandóan felveti azt a gondot, hogy egy *novellával* (a kódex jól kiválasztott, bizonyos jogintézményeire, fejezeteire irányuló, átfogó módosítása) vagy különálló törvényekben, esetleg vegyes (saláta) törvényekben és végrehajtási rendeletben határozzák-e meg az újabb, például a jogharmonizációs célú vagy atipikus tárgykörre vonatkozó normákat. Ulrich Karpen a XX. században már temeti a kódexalkotást, és Varga Csaba hívja fel a figyelmet arra, hogy a de-kodifikációt (a nem kódexben való szabályozást) a joggal szemben támasztott gyors alkalmazkodás, az európai integráció szinte kiprovokálja. Ezért a kodifikációs, kódex-jellegű szabályozás lassan anakronisztikussá válik, az egybefüggő jogi területek széttöredezett, nem időtálló szabályhalmaz alá szorulnak be. Ugyanakkor az USA-ban, Kanadában éppen az ellenkező tendencia figyelhető meg, a kódexalkotás egyfajta reneszánsza.

13. Az *alkotmány*, mint egyetlen törvénybe foglalt alaptörvény (*kartális alkotmány*) legfeljebb 250 éves múltra tekinthet vissza, ha formális értelemben beszélünk erről a jogforrásról. Materiális értelemben tartalma, a jogrendszerben elfoglalt helye, jelentősége, általános szabályozási tárgyai szempontjából ettől eltérő végeredményre is juthatunk, amint azt az alkotmányjogban meghatározták. A kartális alkotmány előfeltétele, hogy a hatályos jog egy bizonyos fejlettségi szintet érjen el a rendszerezhetősége, szerkezeti tagoltsága szempontjából. Továbbá az alaptörvény létrehozásához egyfajta politikailag támogatott alkotmányozási folyamat is szükséges, és létrehozója az alkotmányozó hatalom. A XVIII-XIX. században, gyakran a polgári és az oktrojált vagy reform-alkotmányok politikai alkotmányok voltak, amelyeket nem a hatályos jog rendszerezéséből és elveinek szintetizálásából vezettek le. Demokratikus viszonyok között az alkotmányozás a nép követeléseként fogalmazódik meg,

eltérve az uralkodói gesztusként adott (Japán, 1889) vagy éppen a hatalomra került párt (például 1949-ben Magyarországon, hasonlóan a többi szocialista országokhoz) „ajándékától”. Ez tehát felveti az alkotmánynak a jogi és politikai megkülönböztetését. A jogi értelemben vett alkotmány a kódexeknél említett tulajdonságokkal rendelkezik, a jogrendszer alapjainak és a közpolitikai elveknek a foglalatja, és megalkotásának, elfogadásának eljárása általában bonyolult, kötött és több lépésben történik. Materiális, tartalmi szempontból a demokratikus alkotmány nem csak a közhatalom szerveiről, gyakorlásának módjáról rendelkezik, de biztosítékokat nyújt az alapjogok érvényesítésére, valamint meghatározza azok védelmét. A népi követelésre reflektáló alkotmányt gyakran népszavazással erősítik meg. Sajnos erre sem 1989-ben, sem 2011-ben nem került sor Magyarországon. Ugyanakkor normatani sajátosságát kizárólag processzuális biztosítékokkal akarták kiemelni, az Alaptörvény (2013. márciusában módosított) S cikkében:

- a módosító szabályokat is csak a törvénykezdeményezésre jogosultak terjeszthetnek elő, azaz a közvetlen demokrácia révén nem lehetséges alkotmányozni;
- a módosításhoz és elfogadáshoz is kétharmados szavazati arány kell,
- az elfogadást, módosítást a köztársasági elnöknek öt napon belül alá kell írnia, és csak eljárási jogsértést feltételezve fordulhat csak az Alkotmánybírósághoz, tartalmi felülvizsgálatért nem. Ennek (megállapított) hiányában pedig a köztársasági elnök elrendeli a kihirdetést;
- az alaptörvénynek és módosításának nincs száma, csak címe, a kihirdetéskor tehát a módosítás sorszama, valamint a kihirdetés napja szerepel jelölésként.

14. A *törvény* a legáltalánosabb, és lényegében bármilyen tárgykör rendezésére alkalmas jogforrás, amelynek megalkotási eljárása igen kötött. Ugyanakkor a racionális jogalkotási munkamegosztás alapján csak bizonyos tárgykörökre (*törvényhozási tárgyak*) szorítkozik, akár kizárólagosan, akár elsődlegesen. Ez számos kérdésben nemzetközi vállalásokból következik (pl. emberi jogok szabályozása, korlátozása törvényben szabályozandó), gyakran azonban nem alapos jogi megfontolás eredménye, hanem a törvényhozó hatalom értéksorrendjét, a jogi hagyományt, egy-egy kérdés politikai fontosságát fejezi ki. A törvény tartalmi szempontból szabályozási egység néhány, összefüggőnek tekintett társadalmi kapcsolatra (*jogviszonyra*) és az arra kialakított, releváns összefüggésekre, magatartásokra, az adott kor ismereteinek a színvonalán. Meghozatala eljárási szempontból bonyolultan szabályozott, hiszen a képviselők akaratának, megegyezésének érvényre kell jutnia. Ezért nem csak szűken vett jogi-kodifikációs, hanem politikai kérdés is a törvényhozás. Sajátos jogforrás - a kódex és az alkotmány mellett - a keretszabályozás (az általános és jogelvi szabályozást tartalmazza, az esetleges további és részletszabályokat felhatalmazás alapján más törvény, rendelet határozza meg vagy közvetlenül a jogalkalmazó), valamint az adott tárgyra vonatkozó átfogó, esetleg további végrehajtási szabály megalkotását kizáró törvény. E formák közötti választást befolyásolja a szabályozással szembeni időtállóság, a kormányzati eredményesség és a rugalmasság követelménye.

15. A Jat1 – az Országgyűlés jogkörének védelmében - törvényhozási tárgynak minősítette a társadalmi rendre (államhatalmi szervekre), az alapvető jogokra és kötelezettségekre, valamint a gazdasági rendre vonatkozó legfontosabb intézmények, szabályok körét. A Jat2 ilyen meghatározást már nem tartalmaz. Ugyanakkor az Alkotmány, illetve az Alaptörvény is több konkrét kérdésben úgy fogalmaz, hogy törvényben kell egy-egy életviszonyt szabályozni. Ez nem lehetőség, hanem kötelezettség a törvényhozás számára. Például „A Kormány tagja jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény határozza meg.”

16. Noha nincs hierarchikus viszony a nagyobb parlamenti szavazati aránnyal elfogadandó vagy csak az egyszerű többségi szavazással elfogadott törvények között, számos jogrend megkülönbözteti ebből a szempontból a törvényeket. Egyfajta politikai közmegegyezés teszi tartóssá az alkotmányerejű (*sarkalatos, organikus*) törvényeket, túllépve a többségi demokrácia elvén. A minősített többségű szavazásba ugyanis be kell vonni a parlamenti ellenzéket (konszenzuskényszer), és ez elmosza a kormányzati felelősség határait. Nyeresége azonban a tartós szabályozás, lehetőleg parlamenti ciklusokon átívelve, hiszen olyan nem vagy nehezen változtatható alkotmányos elveket, intézményeket rögzítenek, amely a politikai osztály számára a demokratikus működés, államvezetés fundamentumát alkotják. Az Alkotmány például ilyennek minősítette a személyes adatok védelméről vagy a vallás-és lelkiismereti szabadságról szóló törvényt. Az Alaptörvény (2011. április 25.) a jelen lévő képviselők kétharmados támogató szavazatával elfogadandó sarkalatos törvényi tárgyakat, ehhez a hagyományos megközelítéshez képest szűkebben határozta meg. Egyrészt a polgárok alapvető jogainak és kötelezettségeinek egy kicsi részénél követeli meg a minősített többséget, de nem állítható, hogy a legfontosabb korlátozások vagy garanciális szabályok meghatározása érdekében:

- a magyar állampolgárság születésen (leszármazáson) kívüli keletkezésének vagy megszerzésének más esetei, miközben a magyar állampolgárságra (Áptv.) vonatkozó részletes szabályok is sarkalatosak (G cikk);
- családvédelem – bár nem definiálják, hogy ez alapjogi jellegű vagy csupán tetszőlegesen lehet a családok védelméről egyes témákat így szabályozni (L cikk);
- a termőföld, az erdők tulajdonjoga, hasznosításuk, sőt az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre, családi gazdaságokra és a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok is ide kerültek, túllépve tehát a tulajdonjogi korlátozások körén (P cikk);
- a vallási közösségek létrehozásáról, szervezeti formáiról, vallási közösségek működésére, bevett egyházakra és állammal való együttműködésükről (VII.cikk);
- a pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályairól (VIII.cikk);
- a választási kampányban politikai hirdetés közzététele a médiában (IX.cikk);
- a sajtószabadságra, a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok (IX.cikk),
- a választójog magyarországi lakóhelyhez kötése, egyéb feltételek meghatározása (XXIII.cikk);
- a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól (40.cikk);
- országgyűlési választásokról, eljárásról (2.cikk);
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról (35.cikk);
- a nemzetiségek részvételéről az országgyűlés munkájában (2.cikk).
- a nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való (újabb) elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait (XXIX.cikk);
- a katonai szolgálat teljesítésének formáira és részletes szabályaira (XXXI.cikk);
- minősített időszakban a honvédelmi munkakötelezettségre, a polgári védelmi kötelezettségre (honvédelmi és katasztrófa elhárítási kötelezettségen belül), a honvédelmi és katasztrófa elhárítási szolgáltatási kötelezettségről (XXXI.cikk);

A minősített többségi elfogadást másrészt az államszervezeti és szuverenitási ügyekben követeli meg egy-egy alaptörvényi rendelkezés. Így:

- a címerre, zászlóra, állami kitüntetésekre vonatkozó szabályokról (I cikk);

- az EU alapító szerződéseinek módosítása, a tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés ratifikálása (E cikk);
- az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit, a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit (38.cikk);
- a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával foglalkozó független hatóságról (VI.cikk);
- a parlamenti képviselők összeférhetetlenségéről, jogállásáról és javadalmazásáról (4.cikk);
- az országgyűlés rendszeres üléséről (5.cikk);
- az országgyűlési vizsgáló bizottságok jogosítványairól, az előttük való megjelenési kötelezettségről (7.cikk);
- a (volt) köztársasági elnök jogállásának részletes szabályai és javadalmazása (12.cikk);
- az önálló szabályozó szerv létesítéséről, (egyes) feladatairól, vezetője megbízásának idejéről, rendeletalkotási feladatairól (23.cikk);
- AB alaptörvényi feladat-és hatáskörén túli feladat-és hatásköréről, egyes kiszabható jogkövetkezményekről, meghallgatási rendjéről, egyébként is szervezetéről, működéséről (24.cikk);
- az Országos Bírói Tanács tagjainak választása, a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának, kinevezésének és elmozdításának szabályait, valamint a bírák javadalmazását (25-26.cikk);
- az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat (29.cikk);
- a helyi önkormányzatokról (31.cikk), a képviselő-testület bizottságairól, (33.cikk) feloszlásáról (35.cikk);
- a Magyar Nemzeti Bank elnökének felelőssége a monetáris politikáért, rendeletalkotási jogköre, az MNB szervezetének és működésének részletes szabályai (41.cikke);
- az Állami Számvevőszék szervezete, működése (43.cikk);
- a Költségvetési Tanács működése (44.cikk);
- a Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályok (45.cikk);
- a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok (46.cikk);
- a Honvédelmi Tanács által bevezetendő rendkívüli intézkedések, rendeleti jogalkotása rendes jogrend jogszabályinak felülírása, lerontása, felfüggesztése érdekében (49.cikk)
- köztársasági elnök rendeleti jogalkotása rendes jogrend jogszabályinak felülírása, lerontása, felfüggesztése, egyéb intézkedések bevezetése érdekében szükségállapot idején (50.cikk);
- megelőző védelmi helyzetben, váratlan támadás esetén, veszélyhelyzetben a kormány rendeleti jogalkotása rendes jogrend jogszabályinak felülírása, lerontása, felfüggesztése érdekében, egyéb intézkedések bevezetése (51-53.cikk);

- a jogszabályok rendkívüli jogrendben és az önkormányzati rendeletek kihirdetésére vonatkozó speciális – az általánostól eltérő - szabályokról (T cikk);
- a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok (54.cikk).

További fejtörést okoz, hogy az Alaptörvény 17. cikke felhatalmazást ad sarkalatos törvény egyszerű törvénnyel való módosítására: „Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.” Vajon előre tudták, hogy nem lesz időtálló?

17. A törvényhozási tárgyak meghatározása mellett az önálló *rendeletalkotás lehetséges minden olyan tárgyban, amely nem kizárólagos vagy elsődlegesen törvényhozási témakör. A rendeletek alkotják egy jogrendszer többségét, mert rugalmasan és sok területen képesek a jogviszonyok szabályozására. Népszerűségüket fokozza, hogy mindinkább a kormányzati irányítás nélkülözhetetlen eszközeivé váltak, a kormányzati közpolitika jogszabályba öntése, különösen az eredeti (originális) jogalkotói jogkörben kiadottak tükrözik a kormányok szándékait, programját. Eszerint megkülönböztethető*

- a felhatalmazáson alapuló, azaz *származékos*, végrehajtási jellegű rendeletalkotás, valamint
- az alkotmányból, alaptörvényből eredő, eredeti, originális jogalkotói hatáskörben kiadott rendelet. Ezek értelemszerűen olyan tárgykörben készülnek, amelyekben nincs magasabb szintű szabályozás, tehát tartamilag is lényegében egyedüli szabályozónak minősülnek.

18. A törvényhozás és a rendeletalkotás közt létezhet következetes *hatáskörmegosztás* (pl. bizonyos kiemelt vagy rezervált tárgyköröket törvényben, bizonyosakat pedig rendeletben szabályoznak, avagy minden, nem törvényi szabályozási tárgy automatikusan rendeleti úton szabályozandó, esetleg csak végrehajtási jellegű rendeleteket alkotnak). Magyarországon inkább *munkamegosztásról* beszélhetünk a törvényhozás és a rendeletet alkotók között. A törvényhozás tárgya szerint nyitott, bármire kiterjedhet a kizárólagos (már lefoglalt vagy sarkalatos) törvényhozási tárgyakon túl. Ám amit egyszer már törvény szabályozott, azt rendelettel nem lehet rendezni, módosítani. A statisztikai adatok alapján, a rendeletek elsöprő többsége végrehajtási célú, és csak kisebb részük originális hatáskörben kiadott. Ez a német modell hatott nálunk, és főként a tulajdon, az állampolgári szabadság és az államszervezeti működés szabályai kerültek bele a törvényhozási körbe. A modern jogállamokban egyre nagyobb része a joganyagnak originális rendeleti úton szabályozott, azaz háttérbe szorul a törvényi jogalkotás primátusa, mert rugalmas, nélkülözi a hosszú, politikai egyeztetéseket és a bürokrácia, a szaktudás birtokában, szakkérdésekben, technikai ügyekben gyorsan tud reagálni a gazdasági, társadalmi változásokra. Materiális értelemben a törvény és a rendelet az, amely társadalmi viszonyokat jogi viszonyokká alakíthat – ha a jogalkotás alkotmányos elveit betartják.

19. Kukorelli István hívta fel a figyelmet arra, hogy a jogalkotói hatalmat a hatalommegosztás felől közelítve, nem sikerült olyan finoman szabályozni, amely a fékek és egyensúlyok rendszerét létrehozta volna az országgyűlés, a kormány és az önkormányzatok között, azaz a három (eredeti) jogalkotói hatalom között. A törvényhozás olyan mértékben nyitott a kormány rendeleti jogalkotása irányába, hogy akár a kormány saját felelősségét oly módon is megkerülheti, hogy minden egyes ügyben törvényjavaslatot terjeszt elő, tovább terhelve a törvényhozást. A másik veszély, hogy az alkotmány szűkszavúsága miatt, a (minősített) törvényekkel szinte átírható az állami és alapjogi rendszer (alkotmányos diktatúra). Ezt a törvényhozói és az alkotmányozó hatalom párt-alapú kapcsolódása is elősegíti. Másfelől, igen

sok a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító javaslat – kormánypárti oldalról is - ami a kormány (pártok) rossz egyeztetési határfokát mutatja. Az elmúlt két évtizedben volt példa a módosító indítványokkal megvalósuló obstrukcióra. Sok tennivaló lenne továbbá a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági ellenőrzése terén is. A jogforrasi és jogalkotási szabályok kevés *biztosítékot* tartalmaznak a gyakori alkotmány-módosításokkal szemben (rugalmas alkotmány a csupán kétharmados szavazati arányt tartalmazó módosítás érdekében, egyéb speciális tartalmi és eljárási követelmények nélkül), továbbá a szabályozás megalapozottsága, alkotmányos, nemzetközi és uniós jogi összefüggéseinek elemzése tekintetében. Az elmúlt években megszorodtak a jogalkotó szervek (MNB, önálló szabályozó főhatóságok), noha senki sem bizonyította, hogy azokra feltétlenül szükség van. Ezért tehát nem beszélhetünk stabilitásról a jogalkotásban, amely a jogállamiság, jogbiztonság követelményét sérti.

20. Tekintettel arra, hogy a Jat1 és az Alkotmány helyébe csak fokozatosan lépett a Jat2, az Alaptörvény alapján megszülető jogszabályok mellett még alkalmazandók a korábbi felhatalmazás alapján létrejött jogszabályok, egyszerre kell ismerni mindkét jogforrasi rendszert. Fontos jelezni, hogy egy jogforrasi szint vagy jogalkotó szerv megszűnése nem eredményezi az általa kiadott jogszabály hatályának, netán érvényességének megszűnését. A kötött jogforrasi rendszer miatt, például bár a Népköztársaság Elnöki Tanácsa megszűnt, és helyét a köztársasági elnök foglalta el 1989. október 23-a után, a NET által alkotott törvényerejű rendeletek közül még ma is több hatályban van (különösen a nemzetközi szerződéseket kihirdetők). Az alábbi táblázat ezt foglalja össze.

1.sz.táblázat: A hazai jogforrások és jogalkotók

Rendes jogrend				
Jogforrás	Jogalkotó	Megjegyzés		
Alkotmány (Alaptörvény)	Országgyűlés	1949. évi XX. Törvény (1989. évi XXXI. törvénnyel módosítva), összesen 61 alkalommal módosult 1949-2011 között, 2012-től Alaptörvény (2011.április 25.), amelyet eddig ötször módosítottak		
Törvény	Országgyűlés	Törvényhozási tárgyak: Jat., Alkotmány, Alaptörvény szerint, egyébként bármilyen tárgyban (originális jogalkotói hatáskörben)	Nemzetközi szerződésekről szóló 2005. évi L. tv. értelmében törvényként becikkelyezik és kihirdetik a nemzetközi egyezményeket	
Törvényerejű rendelet	Módosítása, hatályon kívül helyezése: Országgyűlés	NET megszűnt, a tvr-ek hatályban maradnak a hatályon kívül helyezésükig (dereguláció)	Számptalan nemzetközi szerződést tvr-ként hirdettek ki	
Rendelet	Kormány	Alkotmányos feladatainak megvalósítására (originális jogalkotás)	Törvényben foglaltak vagy uniós szabály hazai végrehajtására (származékos jogalkotás)	Nemzetközi szerződés (kormányközi) kihirdetése rendeletben
	Miniszterelnök	Kötelező: saját helyettesítéséről rendeletet alkotni		
	Magyar Nemzeti Bank elnöke	Sarkalatos törvényben meghatározott feladatai végrehajtásához (származékos)		
	Kormány tagjai	Törvényben vagy kormányrendeletben foglalt feladatok végrehajtására (származékos)		
	Önálló szabályozó szerv vezetője	Sarkalatos/törvényben meghatározott feladata végrehajtásához (származékos) pl. Nemzeti Média- és		

		Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal, de sarkalatos törvény hozhat létre újabb szerveket, illetve az MNB-PSZÁF összeolvadásával (2013.október 1-től) a számuk csökken		
	Helyi önkormányzatok	Helyi közügyben, ha azt magasabb szintű jogszabály nem rendezi vagy annak kiegészítéséhez (originális jogalkotás)	törvényben foglaltak végrehajtására (származékos) Alkotmány 44/A.§ szerint alapjog, Alaptörvény a jogalkotást törvény keretei között biztosítja	
<i>Alkotmánybíróság határozata</i>	Mindenkire kötelező (jogszabályok megsemmisítése, Alkotmány értelmezése) – Jat1 és Jat2 sem sorolja fel			
<i>Legfelsőbb Bíróság/Kúria jogegységi határozata</i>	A bíróságokra kötelező (így közvetetten mindenkire) – bírói jog, Jat1 és Jat2 nem sorolja fel, de alkotmányos hatásköre (Alaptörvény Kúriának nevezi)			
<i>Kúria ítélete</i>	Önkormányzati rendelet megsemmisítése magasabb szintű jogszabályba ütközés miatt			
Rendkívüli jogrend				
Alkotmány	Országgyűlés	Honvédelmi Tanács, KE, Kormány jogköreit rögzíti		
Törvény	Országgyűlés	A rendkívüli intézkedésekről, amelyeket a Honvédelmi Tanács tehet meg		
Rendelet	Honvédelmi Tanács Köztársasági elnök Kormány	törvény felfüggesztése (Alkotmány, Alaptörvény, ABtv., rendkívüli jogrendet megszabó törvények, egyes alapjogok kivételével –	törvény lerontása, helyettesítése	rendkívüli intézkedések bevezetése

21. A jogforrási hierarchia, a hatáskörök megosztásával összefüggésben, azt biztosítja, hogy az Alkotmányban (Alaptörvényben) rögzített normákat törvény vagy rendelet ne ronthassa le, garantálja a vállalt nemzetközi és az uniós jog érvényesítését, a törvényben szereplő rendelkezéseket rendelettel – a rendkívüli jogrend ideiglenes szabályait kivéve – ne lehessen lerontani. A Kormány rendelete, a miniszterelnök és az MNB rendelet lényegében egy szinten helyezkedik el, ezekkel nem lehet ellentétes a kormánytagok rendelete. Az önálló szabályozó szervezetek rendelete nem állhat ellentétben a felsorolt rendeletekkel. Végül az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

22. A Jat1 vívmánya volt, hogy összerendezte a nem mindenkire, hanem csak az adott szervezeti irányítási körbe tartozókra vonatkozó normatív szabályok körét (*állami irányítás egyéb jogi eszközei*). Ezzel éles választóvonalat húzott a jogszabályok és a nem-jogszabályok között, de a normatív rendszeren belül. Ide tartoztak a KSH statisztikai közleményei, a miniszteri utasítások, az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzatok normatív határozatai, valamint a minisztériumok, főhatóságok jogalkalmazást segítő iránymutatásai, tájékoztatói. Ezekből még néhány hatályban van.

A Jat2 nem ezt a megfogalmazást használja, hanem *közjogi szervezetszabályozó eszközökről* rendelkezik. Közös vonásuk, hogy nem lehetnek jogszabállyal ellentétesek, továbbá a hivatalos lapban kell közzétenni azokat. E körbe tartoznak (2.sz.táblázatban összefoglaltn):

- (a) *normatív határozatok*: az Országgyűlés, a Kormány, a testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács saját szervezetét, működését, cselekvési programját, valamint a helyi önkormányzat képviselő testülete és a nemzetiségi önkormányzatnak a saját és az irányított szervei cselekvési programját, az általa irányított szervek működését, felépítését rendező dokumentumok;
- (b) *normatív utasítás*: a köztársasági elnök, a miniszterelnök, központi államigazgatási szerv vezetője, a nemzetbiztonsági szolgálat vezetője, az OBH elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, az MNB elnöke, az ÁSZ elnöke, a fővárosi/megyei kormányhivatal vezetője, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek felépítésére, működésére, tevékenységére vonatkozó dokumentumok. Csak törvényben megjelölt tárgykörben adhat ki normatív utasítást saját hivatali dolgozói számára az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, a miniszterelnökség és a minisztérium vezetője;
- (c) *más jogi eszköz*: állami szerv vagy köztestület tevékenységét, működését szabályozó dokumentum, amely nem lehet a fentiekkel sem ellentétes.

Például ilyen egyéb a 2012. évi XXXVI. tv. alapján, a házelnöki rendelkezés, amely az Országgyűlési Hivatala szervezeti-és működési szabályzatát tartalmazza. Nem egyértelmű, hogy miért nem használják a fenti kategóriákat a jogszabályokban. A honvédelmi törvényben szakutasításról rendelkeznek, amely a normatív utasítás körébe sorolható leginkább, de kodifikációs tévedés is lehet.

2.sz.táblázat: Közjogi szervezetszabályozó eszközök

Normatív határozat	OGY
	Kormány és más központi államigazgatási testületi szerv
	AB
	Költségvetési Tanács
	Helyi önkormányzati képviselő testület
Normatív utasítás	Nemzetiségi önkormányzat képviselő testülete
	KE
	ME
	Központi államigazgatási szerv vezetője
	OBH elnöke
	Legfőbb ügyész
	Alapvető jogok biztosa
	MNB elnöke
	ÁSZ elnöke
	Fővárosi/megyei kormányhivatal vezetője
Polgármester, közgyűlés elnöke, jegyző	
egyéb	Állami szerv, köztestület szabályzata....

23. A jogforrási rendszer korszerűsítéséről folyó viták 1989 óta rendre érintik a következő pontokat – ide értve a Jat1 megújítását és/az alkotmányozást, a jogalkotási biztosítékok kiépítését:

- (a) Egyértelműen rögzíteni kellene a kormány/miniszteri rendeleti jogalkotás helyét és szerepét a törvényhozáshoz képest. Abból kellene kiindulni, hogy a társadalmi viszonyok elsődleges jogi szabályozása semmiképpen sem tartozhat a rendeletalkotás körébe. Az Alkotmánybíróság e téren azt hangsúlyozta, hogy alapvető joggal közvetett kapcsolatban álló, technikai jellegű szabályok rendeletben szerepelhetnek.

- (b) Tisztázni kellene a jogi és az igazgatási normák (pl. normatív utasítások) és irányítási normák (szervezetszabályozók) tartalmi elválasztását. A jogalkotási szabályok között szerepeltetésük megtévesztő, mivel nem jogszabályok az igazgatási, irányítási normák, gyakran nem ismétlődő magatartási szabályt, csak egyszeri alkalmazást követelnek meg, nincs felettük törvényességi kontroll, noha tartalmilag fontos jogkövetkezményekkel járó kérdéseket érinthetnek. Másfelől, a jogszabályok értelmezése (elvi állásfoglalás) nem kötelező, ám hivatalos lapban közzététele félrevezető (41/1993.(VI.30.) AB határozat), így elhagyása indokolt, míg az irányelv a tájékoztatóba épülhetne be. Kiadásukat ugyanakkor szabályozni kellene, amely formálisan a Jat1-ben és a Jat2-ben is szerepel, de az érdemi kérdésekre nem adnak több ponton választ.
- (c) A helyi önkormányzati rendeletalkotás szerepét egyértelműen kellene rendezni, hiszen tehermentesítené a törvényhozást, miközben biztosítéka lehetne az önkormányzati alapjogoknak. Különösen zavaró az önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás határainak tisztázatlansága, a felsőbb jogszabályokkal való ütközésük esetén pedig a korrekciós eljárás lassúsága. (alkotmánybírósági/kúriai eljárás, közigazgatási/kormányhivatal hatékony közbeavatkozási lehetősége nyílt törvénysértés vagy mulasztás esetében). Másfelől a jogalkotás ilyen decentralizált jellege sem a született jogszabályok országos elérhetőségét, sem a jogalkotás színvonalát (pl. jegyzők rendszeres kodifikációs képzése) nem segíti elő.
- (d) A hagyományos jogforrások köréből hiányzik az AB határozat, a (felső/nemzetközi) bíróságok alkotta jog, továbbá a gazdasági alkotmányosság főbb normáinak (pénzügyi terv, konvergencia program, privatizációs és monetáris politika, euró bevezetéséhez kapcsolódó intézkedések stb.) egyértelmű jogforrástani rögzítése.
- (e) Az EU jog és a hagyományos nemzetközi jog, valamint e jogelvek közvetlen alkalmazásának, elsőbbségének, a belső joggal ütközés esetén követendő eljárásnak a szabályai hiányoznak a közigazgatásból és az igazságszolgáltatásból. A meglévő szabályok nem biztosítják az állam jogértésért (hibás jogalkotásért) való felelősségre vonásának kiküszöbölését, csak legfeljebb a jogalkalmazó felelőtlenségét.

24. A normatani kérdésekben tovább haladva, a *jogszabály fogalma* kettős.

- (a) Egyfelől normatív módon határozható meg: alkotmányjogi szempontból eleget tesz a közjogi érvényesség követelményének (megfelelő hatáskörrel bíró állami szerv, a törvényes eljárást betartva hozta meg és hirdette ki, tartalma megismerhető, beleilleszkedik a jogforrási rendszerbe);
- (b) Másfelől szociológiai szempontból, hiszen attól válik normává egy magatartási előírás, hogy a gyakorlatban – a megfigyelések, statisztikai elemzések, gyakorisági vizsgálatok bizonyítékai alapján – érvényesül, azt alkalmazzák.

A két megközelítés esetenként egybeesik, de gyakran elválik egymástól: a megalkotott jogot nem szükségképpen követik, a praxis pedig nem csupán az elfogadott tartalom szerint alkalmazza a szabályokat. A képtelenséget előző szabály pedig az ál-norma (*pseudonorma*), hiszen a közjog elsősorban formai követelményekre összpontosítanak, az alkotmánybírósági tartalmi kontroll csak utólagos. A magánjogtól eltérően, a jogi semmisség, érvénytelenség a közjogban bonyolult. A jogalkotástán normatív értelemben beszél a jogi normák megalkotásáról, de éppen azok korrekciójához, módosításához (*de lege ferenda*) az élő, létező jogot elemezve, a jogi normák hatályosulását, gyakorlatát vizsgálva juthatunk el. A jogi normának szöveggént (parancsoló, tiltó, megengedő) csak egyetlen autentikus alakja van, de értelmezése, alkalmazása igen sokféle lehet, éppen a jogalkotók és az élethelyzetek sokfélesége miatt. A tételes jogi normák értelmezését ezért is lehet többfelé bontani:

jogalkotói, bírói/jogalkalmazói, jogtudományi – ezek keverékeként a mindenkire kötelező alkotmánybírói - és a köznapi gyakorlati értelmezésre, különösen a széles körben, sok jogalany által értelmezett (alkalmazott) normák esetében.

25. A jogszabályt alkotó *jogi normák olyan elvont, absztrakt magatartást vagy szabályt határoznak meg* (legyen), amely tartalmi szempontból a következő lehet:

- (a) feltétlen (*kategoriális*), azaz tartalmilag általános, gyakran státuszt jelölő, értelmezése is viszonylag egynemű, formailag pozitív rendelkezés. Például: minden ember jogképes, az Országgyűlés törvényt alkothat, Magyarország fővárosa Budapest;
- (b) feltételes (*hipotetikus*), mert tartalmilag differenciált norma, hiszen az csak bizonyos körülmények, tények, alanyok esetén alkalmazható, formailag a „ha/aki...akkor” kifejezésként jelenhet meg, így csak látszólag okozati jellegű, valójában normatív. Például, ha a vevő adásvételi szerződést köt, köteles megfizetni a vételárat. Aki bűncselekményt követ el, meg kell büntetni;
- (c) változatokat egybefűző (*diszjunktív*), amivel több egyenértékű magatartás, jogkövetkezmény közül választhat/választ a jogalany, esetleg kötött sorrendben. Elsősorban a polgári jogban találunk ilyen normákat. Például a kárt okozó köteles az eredeti állapotot helyreállítani, vagy az ehhez szükséges pénzbeli szolgáltatást teljesíteni.

26. A jogszabályt alkotó jogi norma, ha viselkedési szabályt és nem leíró szabályt tartalmaz, úgy hagyományos vagy dogmatikai értelemben a következő *tartalmi elemekből* épül fel:

- (a) feltételezés (gyakran hipotézisnek is nevezik, amely görög eredetű);
- (b) rendelkezés (*dispositio*),
- (c) jogkövetkezmény (gyakran szankciót mondanak, de a szankció jelentése többes, lehet szentesítés, megerősítés, kikötés, büntetés és meghatározás is).

Ha a következő norma-mondatot vesszük példaként: „aki másnak kárt okoz, köteles a kárt megtéríteni”, akkor egyből kitűnik, hogy a három tartalmi elemet csak egymással összefüggésben lehetséges értelmezni, a legtöbb esetben a mechanikus eljárás nem lehet sikeres („Ha..., akkor..., különben ...” megfogalmazás alapján). Az első tagmondat mögött az a feltételezés áll, hogy megszegte az alany (bárki) a szabályos magatartást. A diszpozíció a szabálynak megfelelő, elvárt magatartás: tartózkodni kell a kárt okozó magatartástól vagy tilos másnak kárt okozni. Itt tehát a diszpozíciót mintegy visszafejtve lehet meghatározni. Végül a jogkövetkezmény: a kár megtérítése, hiszen a kár bekövetkezett, mégpedig az elvárt magatartás megsértésével, ami tehát tilos, és ezt szankcionálják. Látható, hogy nem feltétlenül szükséges a hipotézis és a diszpozíció kifejezett megfogalmazása, az implicit megfogalmazás és a szankción keresztüli tilalmazás igen gyakori megoldás, egyfajta nyelvi és logikai sűrítés a hagyományos teljes normaszervezet helyett. A hatályos jogban egyre kevesebb példa akad az ideális hármasszerkezet szemléltetésére, az inkább csak didaktikai tétel. Ezért egyesek azt a felfogást vallják, hogy a norma lényege az a *feltételes magatartás, amelyhez jogkövetkezmény, jogi felelősségi forma járul* (aki másnak kárt okoz, ezért felelős). Ez pedig a legtöbb normában megvan, kivéve a kategoriális normákat, mivel az feltétlen.

27. A szabályosság (*normativitás*) a jogalkotás során létrehozott szabályokból, továbbá a joggyakorlat által kifejlesztett normákból áll, támaszkodva a jogtudományi értelmezés, rendszertan eredményeire. A *jogelvek* a normativitás köréhez tartoznak, technikai és rendszerezési célokat szolgálnak a gyakorlat számára, a jogalkotói jog, a bírói jog értelmezése útján. Azért elv, mert abból *közvetlenül nem erednek jogosultságok vagy kötelezettségek*, hiszen egyfajta elvi magyarázat, és csupán a valóságos jog szabályai hordozzák magukkal,

azokon keresztül jut érvényre, esetleg azok hiányában vagy azok összeütközésének feloldásával. A jogelv érvényességét *az alkalmazása* igazolja, nem a logikai vagy társadalmi célszerűsége. Keletkezését tekintve a tradicionális követés, az oktatásban az ismeret átadása mellett még sokféle lehet. Ezek egyike, ha maga a jogszabály, az írott jog tartalmazza. Különösen az utóbbi években egyre több törvényben, kódexben találkozhatunk az általános rendelkezések között a jogelvek pontokban szedésével – nem szükségképpen garantálva azok átkerülését a joggyakorlatba is. Néhány példa a jogelvekre.

- (a) *Klasszikus jogelvek*: a jog szabályai a társadalom egyetértését fejezik ki, nem éri jogtalanság azt, aki akarja azt, ami vele történik, a törvény nem ismerése senkit sem mentesít a jogkövetkezményektől, a későbbi törvény érvényteleníti a korábbi, senki sem adhat másnak több jogot, mint amennyivel maga is rendelkezik, bűncselekményt csak törvényben lehet szabályozni, a törvény különös szabálya lerontja az általánost. Ezek időbeli érvényesülése huzamos, és nem csak Magyarországon, hanem *univerzálisan* érvényesülnek, a jogrend tartós elemei.
- (b) *Kötelező jogelvek*: különösen ilyenek az Alkotmány alapelvei, továbbá egy hatályos törvény (pl. Ket. vagy a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény) alapelveket kimondó szabályai, mivel maga a jogalkotó határozza meg a részletes szabályok egységes értelmezését és az adott területre vonatkozó jogalkalmazás általános zsinórmértékét. Ugyanakkor fennáll annak is a veszélye, hogy a törvény vagy egy kapcsolódó végrehajtási szabály ezt a tudatosan egyoldalú értelmezést nem adja meg következetesen, és a jogi axiómát figyelmen kívül hagyja. Az Alkotmánybíróság ítéleteinek rendelkező és különösen indoklási része számos alkotmányos jogelvet tartalmaz. Bár csak a rendelkező része kötelező, az indoklás nem, de azt sokszor a praxis elfogadja és követi.
- (c) *Figyelembe vehető jogelvek*: mivel nem jogszabály alakjában jelenik meg, a jogalkalmazó ítélete szerint kerül bele a közigazgatási vagy igazságszolgáltatási jogvita eldöntésébe, például a közismert vagy köztudomású kérdések sorában. A Legfelsőbb Bíróságnak (Kúriának) van arra felhatalmazása, hogy jogelvi ítélezést végezzen.
- (d) *Különös jogelvek*: a fenti térben és időben megadott változatokhoz képest, egyes jogelvek csak bizonyos jogterületre, jogágra vagy még szűkebb területre vonatkozathatók, akár klasszikus, kötelező vagy tekintetbe vehető jogelvekként. Az európai közösségi jognak például rendszertanilag is jól körülhatárolt jogelvei (pl. a közösségi hűség elve) segítenek egységessé tenni a több tucatnyi, eltérő tagállami jogalkalmazást. Hasonlóan jelentősek a nemzetközi közjog (pl. agresszió tilalma, békés vitarendezés elve) vagy éppen a magánjog (pl. joggal való visszaélés tilalma) nemzetközi fórumai révén megfogalmazott és alkalmazott, egységesítő jogelvek.

28. A következőkben összefoglaljuk, mely *jogrégeket* kell figyelembe venni a hazai jogalkotónak és jogalkalmazónak. (3. táblázat) Nehezíti a jogalkotó munkáját, hogy mindezt holisztikusan, a kereszt-kapcsolatok és az időbeli változás alapján kell tekintetbe vennie, amivel általában nincsenek összhangban a szabályozástól elvárt gazdasági, társadalmi igények. Ennél is nagyobb terhet ró azonban mindez a jogalkalmazóra, hogy nincsenek eljárási szabályok (pl. az eljárás kötelező felfüggesztése, felterjesztés) arra az esetre, ha az előtte fekvő jogvitában, jogesetben egymásnak tartalmilag ellentmondó szabályokat kell követnie, netán a gyakorlatban általánosan visszaigazolt jogelveknek mond ellent a tárgyi jog egy szabálya. Ebben csak kevésbé igazítja őt el a kötött jogforrási hierarchia, a nemzetközi jog és az uniós jog primátusának, hűségének elve.

3.sz.táblázat: Jogrétegek

Hazai jogforrások (a) rendes és (b) rendkívüli jogrendben	A nemzetközi közjog forrásai (a) általánosan elfogadott szabályai (b) Vállalt nemzetközi kötelezettségek (c) soft-law (jogi-politikai mozgástér a kormányzat számára)	Európai Unió jogi vívmányai (a) elsődleges (alapító szerződések) (b) másodlagos jog (rendelet, irányelv, kerethatározat, kötelező határozat) (c) vegyes szerződések...
Jogelvek (a jogrendszer egészére, ágára, nemzetközi vagy uniós jogi aktusok tárgyi szabályain keresztül a jogi praxisba kerülnek át)		
Esetjog (jogvitát eldöntő vagy értelmezésre felhatalmazott szerv döntései) (a) hazai fórumok (bíróság, ombudsman...) (b) szupranacionális (ENSZ Nemzetközi Büntetőbíróság, Európai Emberi Jogi Bíróság, Európai Unió Bírósága...)		

3. fejezet: A szabályozási ciklus

1. A jogalkotási, szabályozási ciklus *a normaalkotás ideális menetét* tartalmazza. Ez vegytisztán aligha valósul meg, hiszen inkább olyan elméleti konstrukcióról van szó, amely elemeire bontja, sorba rakja a folyamatot, és igyekszik megállapítani a jellemző feladatokat. Ám önmagában ez nem menti fel a jogalkotókat, hogy e tevékenységet racionálisan megtervezzék, és megfelelően időzített lépésekben végrehajtsák. Még akkor sem, ha a politikai kormányzás ezt a tervezést, ütemezést, szakmai megalapozást megakasztja. A relatíve jó jogszabályok megalkotásának szabályozási ciklus-elemeit a következő táblázatban foglaltuk össze. (4. táblázat)

4.sz.táblázat: A szabályozási ciklus felépítése

1. A szabályozási igény azonosítása			
2. Szabályozás szükségességének megállapítása		→ lehetséges eredmény: nincs szükség jogalkotásra	
3. Előzetes hatásbecslés	Vagy kísérő hatásbecslés		
↳	←		
4. A szabályozás szintjének meghatározása		↑ ↑ ↑ Utólagos hatásvizsgálat ↓ ↓ ↓	
5. A szabályozási tartalom meghatározása			
6. A jogszabály-tervezet megszerkesztése			
7. A jogalkotó szervén belüli és a külső egyeztetés			
8. A jogszabály elfogadása			
9. Kihirdetése			
10. A jogszabálynak a jogi rendszerbe illesztéséről információk nyújtása			
11. Jogtisztítás: Helyesbítés			Dereguláció ↶

Az elő látásra összetett folyamatot lépésenként tisztázzuk, annak előre bocsátásával, hogy a hatásbecslés és a szabályozási hatások felmérése (ld. a következő fejezetet) az egyetlen cikluselem, amely párhuzamosan halad a többi, egymásra épülő, kronologikusan egymást követő elemekkel. Ezek a következők:

2. A *szabályozási igény*: ez az igény a gyakorlatban igen sokszor csak vélt, hiszen a megrendelést a politika adja, a jogrendszer ismerete nélkül. A modern államban folyamatos *normaözönnel* találkozunk, amely egyre növeli a jogalkotási aktivitást, de legalábbis a szabályozási igényt folyamatosan napirenden tartja. Ennek főbb okai az alábbiak.

(a) A demokratikus jogállam követeli meg egyre több kérdésben a törvényi vagy rendeleti jogalkotást. Emiatt folyton túlterhelt a jogalkotó, az alkotmány szerinti törvényhozási

tárgyak köre tágul, amelyeket az alkotmánybíráskodás még tovább tágít. Például a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletei szerint lett a szexuális ismeretek oktatása, az ötnapos iskolai hét bevezetése, az egyetemi felvétel törvényi szabályozás tárgya.

- (b) Az állami szerepfelfogás változik, és a társadalmi elvárások növekednek, hogy az állam a természetes életkockázatokat mérsékelje, a gyengéket az erősebbekkel szemben védje meg. Ezt fokozza a modern technikával szembeni védelem igénye, amely egyre több technikai szabályt foglal törvénybe.
- (c) Az önszabályozó mechanizmusok (pl. a piaci verseny és annak tisztasága) korrekcióra szorulnak és a nem-jogi normarendszerek meggyengülése a jog túlzott szerepvállalását váltja ki.
- (d) Az autonóm struktúrák legitimációs igénye, a pluralista csoportérdekek befolyása nő, hogy kiváltságokat kapjanak, és ezzel bővül a szabályozási tárgykör.
- (e) Nem nyilvános és nem mindenben áttekinthető a normaalkotási eljárás. Továbbá a jogalkotók személyi adottságai (szakképzettség hiánya, időhiány, belső függetlenség hiánya, kisebb pártok káderhiánya) is fokozza a többszörös jogalkotási termelést, különösen azzal, hogy több módosítás után találnak rá a megfelelő megoldásra.
- (f) Végül megemlíthető az európai és a nemzetközi integráció, így az európai bürokrácia túltengése, továbbá az emberi jogi kötelezettségek tekintetbe vétele újabb és újabb jogalkotási munkát igényel.

3. *A szabályozás szükségessége.* Hangsúlyozni kell, hogy a szabályozás sok esetben nem szükséges, hiszen a jogi gyakorlat alakításával, a jogalkalmazók képzésével, a végrehajtás technikai erősítésével megoldható egy-egy társadalmi, gazdasági konfliktus. Ezért intellektuális feladat a valós szabályozási szükséglet meghatározása, azon belül pedig annak eldöntése, hogy új vagy módosító norma megalkotásával lehet a célt jobban elérni.

Itt kell tisztázni, hogy van-e *joghézag*. Általánosságban, ha a jog nem tartalmaz választ valamilyen kérdésre, holott kellene, azt nevezzük joghézagnak. Olyankor áll elő, amikor egy eset nem vonható az érvényes jog normáiban rögzített magatartásminták egyike alá sem, noha társadalmilag szükség volna rá. A kérdést formálisan és tartalmilag is meg kell vizsgálni, mivel már a XIX. században kétféle irányzat alakult ki a joghézaggal kapcsolatosan, attól függően, hogy a jog logikai zártságát, finalitását, vagy annak nyitottságát vallják.

- (a) A logikai zártság irányzata az érvényes jog normáinak összességét elvileg teljes és ennyiben befejezett rendszernek tekinti, amelyben tehát minden benne van, amit a jogalkotó egyáltalán akart. Így elvileg kizárt a joghézag lehetősége, hiszen az adott ügyre nyilván nem akartak szabály alkotni.
- (b) Az érvényes jog normáinak összetettségét nyitott rendszernek, tehát a jogot befejezetlennek, hézagosnak és ilyenként kitöltendőnek tekintő másik irányzat; a joghézagok kitöltését a törvényhozás, a jogalkotás természetes feladatának minősíti. Az előbbi statikus, míg az utóbbi dinamikus gyakorlatot feltételez.

A joghézag voltaképpen *konfliktus egy eset jogi eldöntésének társadalmi szükségessége és a jog hallgatása között*, és az említett irányzattól is függ, hogy a konfliktus feloldására milyen eszközöket alkalmaznak. A középkorban az istenítélet szolgált a szokásjog hézagainak kitöltésére, majd a bírói analógia, a felsőbb bíróságokhoz (bölcsebb emberekhez) fordulás, esetleg az uralkodó privilégiuma volt a hézag kitöltése. Az írott jog dominanciájával a jogforrási hierarchiája szolgál elsőként erre a célra. A Code Civile (1804) egyszerűen általános döntési kötelezettséget állapított meg a bíróságoknak, mivel tiltotta az ítélezés passzivitását a törvény hallgatása, homályossága vagy elégtelensége ürügyén. Az osztrák

polgári törvénykönyv (1911) a bírót ilyen esetben a természeti jogelvekhez utasította, hogy azokból merítse a választ, míg az olasz polgári törvénykönyv (1942) a hatályos jog általános elveinek alapul vételét írta elő joghézag kitöltéseként. Előfordult, hogy a jogrendszer hézagait egy másik jogrendszer elveivel, normáival töltették ki (pl. Bosznia-Hercegovinában vagy az abszolutizmus időszakában Magyarországon az osztrák joggal, Puerto Ricóban az USA joggal, az izraeli jogot az angollal).

4. A jog finalitását elvető, modern jogrendszerekben többféle eszközt kell bevetni ahhoz, hogy megválaszolhassuk: *van-e jogalkotási kényszer a joghézag betömésére, vagy sem.*

- (a) Ha az *analógikus, azaz nyíltan alkotó jogalkalmazás* feltételei adottak, úgy nincs szükség jogalkotásra. Eszerint van egy olyan döntést igénylő ügy, amelynek konkrét tényállását a jog normáiban rögzített tényállások *egyike sem fogja át*, ám e törvényi tényállások között van egy *hasonló tényállás*, amely az ügy konkrét tényeit azok *lényegi jegyei vagy vonatkozásai tekintetében* átfogja, és az eltérés csak másodlagos, nem lényegi, a hasonlóság megállapítása tekintetében elhanyagolható. Ez tehát három együttes feltétel meglétét követeli meg. Az állam büntetőigényének alkotmányossága azonban kizárja az analógiát, és a nullum crimen sine lege, a nulla poena sine lege elve megköveteli a jogalkotást a joghézag megszüntetésére, szűk kivételek között (enyhébb minősítés, eljárás szabályok).
- (b) Létezhetnek olyan *generálklauzulák*, amelyek eligazításul szolgálnak a jogalkalmazónak. A generálklauzulák kompromisszumot jelentenek a felgyorsult, specializált és technikailag túlterhelt jogalkotáson nyugvó *kódexjog* és a *bírói jog* között. Ez a törvényesség sérelme nélkül biztosítja a rendszer nyitottságát egyes jogterületeken, orientálva a jogalkalmazót speciális szabályok hiányában (pl. jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás, a közrend és közbiztonság megóvása érdekében szükséges intézkedés megtétele), gyakran az általánostól eltérő, atipikus magatartásra vonatkoztatva.
- (c) A nyitottság és a kódexjog közti másik kompromisszum a *preambulum* megjelenése a törvények, alkotmányok, nemzetközi szerződések élén. Eredetileg ezek az írott jog ideológikus kereteiként jöttek létre, és a törvényhozó dicsőítését szolgálták, esetleg a rendek egyezkedésének törvényhozói rögzítését. Tartalmilag már akkor is a jogi rendezés indokairól, célkitűzéseiről tartalmaztak fontos információkat, a normatív módon ki nem fejezett célok megvalósításának útjait segítve. Később a jogalkotót vezérlő szempontokat foglalták össze, a szabályozás társadalmi háttérét. Ugyanakkor azzal, hogy a törvény vagy szerződés részeként bocsátják ki, maga is kötelező, normatív, noha eredetileg a meggyőzésre, felvilágosításra, értékelésre és orientálásra, retorikai szerepre szánták. Ez a kettősség játékteret ad a jog és a nem-jog között az alkotó, a szuverén számára. Tükrözheti a politikai kompromisszumot, sőt néha jogok és köteleességek forrásává válhat (pl. az emberi jogokra utalással, ld. az 1946. évi I. törvény preambulumát, vagy az USA Alkotmányában a tagállami kilépés quasi tilalmát). Több példa akad arra, hogy jogszűkítésre is felhasználták a preambulumokat, tilalomként értelmezve a benne foglaltakat, de gyakran jogilag követendő alapelveket, orientációs pontokat tartalmaznak.
- (d) A *diszkrecionalitásra vonatkozó rendelkezés* is alkalmazható a joghézag betömésére. Már Arisztotelész rámutatott arra, hogy ellenmondás lehet a törvény és az igazságosság között, mivel a szabályozott emberi cselekvés tárgyának a természete sokrétű. Éppen a sokféleség igényli, hogy a meghatározhatatlant is a megméréndő dolgokhoz idomítsuk. Amennyiben az *igazságos és célszerű szabályozás konfliktusa* visszatérő problémává válik, a szabályozásban is reagálni kell erre, mégpedig különösen akkor, ha egy szakapparátus áll rendelkezésre az állami érdekek

érvényesítésére, az adott célhoz, közérdekhez vezető eszközmagatartás konkrétan meg nem határozható fellépésével. Az igazgatási jogalkalmazásban cselekvőt tehát orientálni kell döntésében, és ennek eszköze a felhatalmazás. A jogállamban ez nem lehet kötetlen, így elsősorban a *döntési alternatívákat*, az alkalmazott *jogkövetkezmény fajtáit, mértékét* meghatározó szabályokat rögzíteni kell, de azok keretei között a norma-orientáltság és cél-orientáltság szerint az adott ügyben cselekszik a hatóság (jogosult, kötelezett). A norma alkalmazás feltétele tehát nem egy formailag szorosan körülhatárolt magatartás, hanem *többféle lehetséges* magatartás le nem zárt halmaza („például”..”különösen...” „és így tovább...” kitételrel vagy tartalmilag körülírt helyzettel), a társadalmi célszerűség alapján kiválasztva a megfelelőt. A diszkrecionális jogalkalmazás a törvényes magatartások közti választás terhét rakja a jogalkalmazóra, az adott eset konkrét körülményei ismeretében.

- (e) A *méltányosság* is a törvény általánossága és az igazságosság egyedisége konfliktusához kötődik, de nem egészen egynemű jelenség. Közös pontja, ahogyan Arisztotelész kifejezte, hogy *a törvényt helyesbítik* ott, ahol abban az általánosítás miatt hézag mutatkozik, egyfajta döntést befolyásoló korrektívum tehát. Már a római jogban is ismert volt az írott jog merevségét oldó eseti joggyakorlat (*ius aequum*), a bírói jog (*common law*) procedurális, alaki feltételt kiegészítő királyi, majd kancellári egyedi jogalkalmazás (*equity*). Olyan jogalkotói megoldás tehát, amikor mélyreható és átfogó rendezést tartalmazó szabályrendszerben a jogalkotó egyes normák egyes elemeit (hipotézisben, a feltételekben vagy a jogkövetkezményekben) illetően a *normától eltérő jogalkalmazást* engedélyez. Ezzel oldja fel egyes esetekben a rendezés zártságát. A jogállamban a méltányosság *feltételeit és a döntés kereteit* meghatározzák, tehát kerülnek az üres, teljes körű, joglerontó felhatalmazást.

5. Bencze Mátyás 2010-ben készült kutatása hívta fel arra a figyelmet, hogy a büntetőeljárásban *a bizonyítékok szabad értékelésének elve, az ártatlanság vélelme, a kétséges ténybeli bizonyítékok hiányában a bevádolt személy javára értékelés* (*in dubio pro reo*) szabálya olyan absztrakt norma, amelyet a hazai bírúk – több száz ítélet elemzése bizonyítja – nem tudnak kezelni.

A bíróságok 93 százalékban elítélik a terheltet akkor is, ha a terhelt végig tagad, és az ellene szóló bizonyítékok csak valószínűsítik a bűnösségét, tehát a bizonyítás a törvényben megkívánt szint alatt maradt. Valójában a bizonyítékokat nem is értékelik, esetleg az erre vonatkozó indoklás teljesen formális, a tényállási elemeknél nincs mérlegelés, esetenként a bizonyítékokat fel sem sorolják az ítéletben. Arra is akadt példa, hogy a bűnösség vélelme alapján megfordította a bíró a bizonyítási terhet, azaz a vádlott bűnösségét bizonyító tényként hivatkozott arra, hogy a védelem nem adott elő semmiféle érdemlegeset arra nézve, hogy ki követhette el a cselekményt. Magyarozatként feltárta a kutatás, hogy a bíróságok akkor hivatkoznak a szabad bizonyítás elvére, amikor egyébként nem sikerült hézagmentesen bizonyítani a történeti tényállást. Ugyanis a bírói meggyőződés vezérli, hogy mely bizonyítékokat vesz figyelembe, és csak azokra hivatkozik alátámasztásként az ítéletben, az azzal ellenkezőket kihagyja, legfeljebb jelentéktelenként felületesen megemlíti – nem pedig fordítva, a bizonyítékok szabad mérlegelésével jut el a bíró a meggyőződésig, amint a törvény azt előírja. Mivel eleve nagy ügyterhek mellett dolgoznak a büntető bíróságok, és a gyakorlat a logikai működés átfordulását jelzi, le kell mondani arról, hogy a bíróságra a „kétséget kizáró bizonyosság” követelményét terhelje a jogalkotó.

A kutatás következtetése, hogy ma be kell érni a valószínűség egy magas fokával. A jogalkotó egyik feladata, hogy a túlságosan általános megfogalmazást a felsorolt szabályokban konkretizálja, példalózó felsorolást adjon (pl. mikor van mód a megerősítő bizonyítékok felmutatására a bűnösséghez, milyen esetekben lehet megfordítani a bizonyítási terhet, netán utat engedni az ésszerű kétség fogalmának), segítve a jogalkalmazói számonkérhetőséget. A mérlegelési standardokat tehát ki kellene alakítani, ha a képzéssel nem megy, akkor a szabályozásban, hogy elkerüljük a bírói önkényt.

Ez a példa illusztrálja, hogy gondos kutatásnak, elemzésnek kell megalapoznia a jogalkotási lépéseket, a joghézag feltételezése vagy a politikai megrendelő nyomása (pl. legyen szigorúbb az ítélkezés) nem elég ok a szabályozásra (módosításra).

6 A szabályozási szükséglet megállapításánál figyelembe kell venni, hogy *létezik-e szabályozási kötelezettség*, így

- (a) törvényi felhatalmazás a szabályozásra,
- (b) alapjog, alkotmányos rendelkezés alkalmazhatósága érdekében van arra szükséges (alkotmányos mulasztás), esetleg
- (c) egyéb (pl. politikai alku, kormányprogram) miatt.

Montesquieu mindezt az elemző tevékenységet szellemesen úgy foglalta össze: ha egy törvény megalkotása nem szükséges, akkor nem-megalkotása szükséges. Ehhez azonban gyakran nélkülözhetetlen a *szabályozási hatásbecslés* előzetes, netán a már hatályban lévő szabályok alkalmazhatóságának (azaz a jogszabálynak az utólagos) feltárása, hiszen ez bizonyíthatja: valóban szükséges az új vagy a korrekciós, kiegészítő jogszabály, esetleg annak elhalasztása indokolt (például túl sokba kerülne a bevezetése, vagy azt meg kell előznie a lakosság felvilágosítási kampányának). Több esetben előfordul, hogy a már kialakított szabályozási modellt tesztelik, és annak alapján alakítják tovább a jogszabály tervezetét, azaz párhuzamosan, egyidejűleg folynak a szabályozás szükségességére, szintjére és tartalmára vonatkozó munkálatok. Minderről külön fejezetben lesz szó.

7. *A szabályozás szintjének meghatározása*, amennyiben szakmai bizonyosság van arra, hogy a célt csak szabályozással lehet elérni. A jogforrási szint meghatározásánál tekintetbe kell venni

- (a) a jogalkotói hatásköröket,
- (b) a szabályozási előzményeket, különösen a jogági kötöttségeket,
- (c) a jogharmonizációs, alkalmazási kötelezettségeket,
- (d) a szabályozás terjedelmét, amely megkívánhatja a két- vagy többszintű szabályozás kidolgozását (törvény és végrehajtási szabályok).

Az általános jogszabályi arány azt mutatja, hogy a rendeletek száma háromszor-öttször nagyobb, mint a törvények száma, és ez az arány még jobban eltolódhat a rendeletek javára.

A nemzetközi kitekintés alapján három forma alakult ki:

- (a) önálló, alkotmányosan eredeti rendeletalkotási jog (a végrehajtó hatalom törvényt is pótolhat), rögzített vagy eseti munkamegosztáson alapszik a törvényhozóval. Ez meglehetősen általános megoldás, ide nem értve az Egyesült Államokat, vagy Németországot.
- (b) parlamenti felhatalmazáson alapuló, végrehajtási jellegű a rendeletalkotás, delegált, származékos, derivatív (kivéve például a policy kérdéseket az Egyesült Államokban), ez tovább, alacsonyabb szintű jogalkotónak nem adható hatáskör (*szubdelegáció tilalma*),
- (c) a rendkívüli jogrendben alkalmazandó rendeletalkotás, amely törvényt pótol vagy leront, de csak rövid időszakra, majd hatályát veszti.

8. *A szabályozási tartalom meghatározásáról* általánosságban csupán itt annyi mondható el, hogy a szabályozás körébe vonandó életviszony, valamint az adott társadalmi-gazdasági igények, és a politikai megrendelő szándéka alakítja leginkább. Ennek összegzése jelenik meg a *szabályozási koncepcióban*, amely nagyobb terjedelmű, súlyánál fogva alapvető jellegű szabályozás esetében önállóan (pl. Kormányhatározatban) is megjelenik. A szabályozási elvek elfogadását követően készül el a *norma* szövege. Ez nem csak a kétfázisú előkészítő munkát

teszi „látványosabbá”, hanem lényege szerint a szabályozási koncepció olyan prózai összegzés, amelyet a kodifikációs szakismerettel nem rendelkező politikai hatalom is megért. A szabályozás tartalmi kidolgozásának fontos mozzanata az elérendő célra és annak eszközeire, ütemezésére, a megvalósítás feltételeire vonatkozó változatok (*szabályozási alternatívák*) meghatározása, továbbá a *költségvetési kihatások* megállapítása, előrejelzése. Gyakran a végső megfogalmazásból már elmaradnak a szabályozási és megvalósítási változatok, mintegy (hamisan) sugallva: a kormányzati célokat optimálisan, hatékonyan, gazdaságosan csak egyetlen úton lehet elérni. Végül kiemeljük, hogy a szabályozás tartalmi kialakításakor számításba kell venni a *vállalt nemzetközi kötelezettségeket, a hazai és nemzetközi esetjogot, továbbá az európai közösségi jog, uniós jogi aktusok alkalmazása, átültetése* miatti követelményeket. Másfelől, tartalmi befolyásoló tényező a kormányprogramban foglaltak végrehajtásának kényszere.

9. *A jogszabály szerkesztése a szabályozási koncepció birtokában indulhat meg, kodifikátorok segítségével.* Általánosságban annyit lehet a normák szerkesztéséről elmondani, hogy ebben a szakaszban *alakul át a köznyelvi megfogalmazás a kodifikációs technológia segítségével jogi szöveggé.* Ehhez a normatartalom szövegezését részben tradicionális, részben szaknyelvi szabályok szerint kell átalakítani, átfogalmazni, majd *tagolni, egyben hozzákapcsolva a jogrendszer többi, releváns eleméhez.* Ezért nem csak a hatály gondos megformálására, de a módosítandó és az átmeneti jogszabályok, az utaló normák és más kapcsoló elemek rögzítésére is figyelmet kell fordítani. Ezek nem következnek közvetlenül a szabályozási elvekből, mivel ezeknek az ismerete éppen a kodifikátor szakmai jártasságán múlik. A politika mint megrendelő ezekről nem rendelkezik ismeretekkel.

10. *A jogszabály tervezetek egyeztetéséről* általánosságban elmondható, hogy önálló munkává vált a jogszabályok előkészítése, összhangban a mélyen tagolt kormányzati munka szervezeti rendjével. Így lényegében párhuzamosan halad a tartalmi kialakítás és a politikai megrendelőkkel, valamint a többi kormányzati szervvel az egyeztetés. Beszélhetünk belső és külső egyeztetésről, attól függően, hogy

- (a) az igazgatási és döntés-előkészítő szervezeten belül,
- (b) a jogalkotó szervezeten belüli,
- (c) mindezekon kívül folyik-e.

Ha a jogalkotó szerv politikailag több komponensű, úgy belsőnek minősül például a frakción belüli és a koalíciós egyeztetés. Valójában a külső egyeztetésnél a jogalkotó szerveken kívüli szereplők bevonásáról van szó, így a civil szervezetek, a gazdasági érdekcsoportok álláspontjának a megismeréséről és figyelembe vételéről. A nyitott jogalkotás néhány biztosítéka is megszületett, például egyes szervezetek kötelező bevonásáról ágazati jogszabályok rendelkezhetnek, vagy az elektronikus információs szabadságról szóló törvény, amelynek értelmében a jogszabály tervezetet kötelező nyilvánosságra hozni már néhány éve. A 2010. évi CXXXI. törvény önállóan szabályozza az egyeztetési eljárást.

11. *Az egyéb mozzanatok körébe tartozik jogszabály elfogadása,* azaz a testületi szavazás, jogilag kötött módon és arányok szerint, majd a jogszabály aláírása. Igen sajátos formákat alkalmaznak a nemzetközi szerződések esetében (megerősítés, kötelezőnek elismerés, aláírásra felhatalmazás, aláírás utólagos fenntartással) a 2005. évi L. törvény értelmében.

12. A jogszabály érvényességi kelléke a hivatalos lapban való *kihirdetés*, a közjogi szervezetszabályozó eszközök esetében a közzététel, valamint a sajátosságokkal rendelkező nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos kihirdetési, közlési eljárás.

13. A jogrendszerbe illeszkedésről *tájékoztató* és a jogszabály alkalmazását segítő lépés a jogszabály indoklásának a publikálása, a gyakorlatot és a dogmatikai háttérrel is megvilágító kommentár kiadása, továbbá mindenek előtt, a norma autentikus és teljes szövegéhez való hozzáférés biztosítása. Ebben nagy szerepe lenne a jogszabályok változását követő nyilvántartásnak. Ez utóbbi évek óta hiányzik, így megteremtése sürgető feladat. A Jat2 2012 januárjától hozta létre a Nemzeti Jogszabálytárat, amely a kormányzati portálon, elektronikus közszolgáltatásként működne, és bárkinek ingyenesen elérhető majd a jogszabályok egységes szerkezetű szövege. Ez az *elektronikus jogszabály gyűjtemény* azonban nem azonos azzal, hogy az egyes jogszabályok „élettörténetét” (elfogadás, életbe lépés, mikor és mivel módosították, életbe lépését halasztották stb.) és nem az aktuális szövegét követni lehessen hitelesen. Másfelől, a helyi önkormányzati jogszabályok a jövőben sem kerülnek be az elektronikus jogszabály gyűjteménybe. A nemzetközi szerződések listája sem szerepelne az említett gyűjteményben. Noha a fejlett államokban már a jogi szakirodalom és a bírósági ítéletek is hozzáférhetőek a jogszabályok mellett, a különböző jogi adatbázisokban, ez a munka nálunk lassan halad.

Már 1951-ben egy kormányhatározat előírta, hogy valamennyi hatóság a rájuk vonatkozó jogszabályokról vezessen nyilvántartást, és az Igazságügyi Minisztériumban a kartotékos jogszabály-nyilvántartást tett kötelezővé. A számítástechnika megjelenésével az IM-ben 1967-től vizsgálták a nyilvántartás modernizálásának a lehetőségét, és például az öröklési jogot 1969-re már gépileg feldolgozták, majd következett a nagyobb teljesítményű gépek segítségével a családi jog és a szakirodalom, a többi minisztériumban pedig az ágazati joganyag nyilvántartása. A 2022/1980.(IX.9.) Minisztertanácsi határozatban a sokféle rendszer egységesítését rendelték el (JIR) országosan, amelynek üzemeltetéséért a KSH volt felelős. A két kormányzati szerv számítástechnikai intézménye által elindított rendszerfejlesztés kiterjedt az LB iránymutatásaira és a jogi szakirodalomra is, bár a kulcsszavak, fogalmak feldolgozása (thesaurus) nehezen haladt. 1982-re jutott el oda, hogy a családjogot feldolgozta a szinonimák, általános-speciális viszony alapján, ezzel megkönnyítve a keresést, és egyben tisztítva a jogi terminológiát. A JIR-t 1989-ben hatályon kívül helyezte a kormány. Ezzel párhuzamosan egyébként a pénzügyi jog feldolgozását már 1975 után megindította a PM, és 1986-ra elkészült az összes pénzügyi joganyag számítógépre vitele (PM-JOGINFORM). Az IM a KARTOTÉK elnevezésű nyilvántartást vezette közben, amely a jogszabályok „élettrajzát” (név, cím, kihirdetés és hatályba lépés időpontja, közlő száma, tárgyszavak, a jogszabály változása, a jogszabályok közti kapcsolat) tartalmazta. 1990-től néhány évig könyvben adták ki a hatályos jogszabályok mutatóját, amelyet havonta lemezen aktualizáltak. Ez már átvezet azonban a különböző cégek által kitalált, nem közhiteles és csak pénzért hozzáférhető jogi adatbázisok elszaporodásához 1990-től kezdődően (FORRÁS, Magyar Törvénytár, Complex, Jogtár, Jog-Ász, Birhat, Közlönytár, Előközlöny). Erre mondta azt Thorma András még 1995-ben: „A jogszabályok jelenlegi, nem közhiteles módon történő számítógépes nyilvántartása veszélyezteti a jogalkotás és a jogalkalmazás stabilitását, sőt végző soron a jogállamiság létét is megkérdőjelezi.”

Manapság a jogszabályok hiteles szövege ingyenesen a Magyar Közlöny kiadói honlapján vagy papíron a közkönyvtárakban elérhető, míg kompilált szöveg elektronikus verziója a www.magyarorszag.hu kormányzati portálon ingyenesen. Ugyanakkor a valóban áttekinthető joganyag (pl. szövegkapcsolatok, a hatálya lépés időpontja, szövegváltozások) csak kereskedelmi szolgáltatásként érhető el, előfizetés alapján. Egy részük a Nemzeti Jogszabálytárban néhány évre visszamenőleg is elérhető, ugyanis az igazságügyi miniszter felelős a hivatalos jogszabály gyűjteményekre vonatkozó szabályozás előkészítéséért, továbbá vezeti és elektronikusan közzéteszi a jogszabályok nyilvántartását, az elektronikus

jogszabálygyűjteményeket, valamint a Magyar Közlönyt a miniszterek feladat-és hatásköréről szóló 152/2014.(VI.6.) Korm. rendelet 82.§-a értelmében.

14. Végül a jogalkotási ciklus utolsó mozzanata a *jogtisztítás*, amely a jogrendszer belső koherenciáját szolgálja, elsősorban a központi jogszabályok körében. A téves szöveggel kihirdetett jogszabály *helyesbítése* a hivatalos lapban történik, de sajnos az önkormányzati jogszabályoknál gyakorlatként sem létezik.

Példa a Magyar Közlönyből: A Magyar Közlöny 83.számában közzétett 127/2007.(VI.29.) KE határozatban Pest megyében városi címet kapott nagyközségek helyesen: Pest megyében Biatorbágy, *Maglód*, Törökbálint”. (Nyomdahiba)

A dereguláció, azaz a felesleges jogszabályok hatályon kívül helyezése, kiiktatása időszakos feladatként valósul meg. Bár bizonyos intézményei már létrejöttek, kivéve az önkormányzati szintet. A felesleges, hatástalan, elavult vagy a közösségi joggal ellentétes jogszabályok kiiktatása sokféle módszerrel történhet, ám azok gyakran választott megoldása maga is a jogalkotási ciklus újra beindításával jár, ha hatályon kívül helyező vagy módosító jogszabályt alkotunk. Ugyanakkor a deregulációs feladatok alapja lehet az utólagos szabályozási hatásvizsgálat, amely azt bizonyítja, hogy a jogszabályt ki kell iktatni.

4. fejezet: Minőségi jogalkotás és a szabályozási következmények becslése

1. A szabályozás hatásainak, következményeinek becslése azt célozza, hogy *a jó, helyes és hatásos, az önkéntes jogkövetésre alkalmas norma alkotásához optimális tartalmat* lehessen kialakítani. A szabályozás szükségességének vizsgálatával párhuzamosan folyhat a szabályozás hatásainak felbecsülése, illetve a módosítást alátámasztó hatályosulás elemzésével együttesen történhet. Arra keressük a választ, hogy a megalkotandó norma miként lehet alkalmas a kitűzött (politikai) célok elérésére, amennyiben a politikai szereplők célja ismert, meghatározható, világos. Arra az előfeltevésre építünk, hogy a kormányzás *célracionálizált*, és annak részeként a szabályozási hatásvizsgálat (Regulatory Impact Assessment) hasznos eszköz a jogszabályok és a stratégiai dokumentumok előkészítésénél. Lehetőséget ad arra, hogy előzetesen mérlegeljék az egyes tervezett megoldásokat, és elemezzék a szabályozás révén a gazdasági, társadalmi változások körét, mértékét, ide értve a kívánt és a nem kívánt hatásokat.

2. Összhangban a *minőségi jogalkotási* (Better Regulation) kezdeményezéssel, amelynek keretei között a világ közigazgatásában, arra keresik a választ, hogy milyen módon lehet hatékonyan, praktikusán és kevésbé bürokratikus szabályokat alkotni. A minőségi jogalkotást az OECD, az EU döntően gazdasági (a versenyképesség javítása, az igazgatási kiadások csökkentése, a piac zavartalan működése) oldalról közelíti meg, míg az Európa Tanács és a civil szervezetek a demokratikus döntéshozatal erősítésére összpontosítanak e téren az elmúlt évtizedekben.

Vertikálisan ez nem csak egy-egy nemzeti jogalkotásra korlátozódik, hanem arra is kiterjed, hogy (társadalmilag, gazdaságilag) hatékonyabb legyen a nemzetközi szerződések és az európai uniós jog átvétele, átültetése. Elemei a következők:

- (a) Alkotmány (alaptörvény),
- (b) jogalkotási törvény,
- (c) a jogszabály-előkészítés szabályai,
- (d) hatásvizsgálati szabályok,
- (e) az adminisztratív terhek csökkentésének szabályai,
- (f) jogszabály-szerkesztési követelmények, szabályok,
- (g) jogharmonizációs célú jogalkotás, jogalkotási együttműködés,
- (h) nemzetközi szerződésekre vonatkozó eljárási szabályok.

Horizontálisan a minőségi jogalkotás a következő területeket öleli fel:

- (a) a jogalkotás tervezése (jogalkotási tervek, jogalkotási program ütemezése a jogalkotási fázisok időigénye, egyeztetési igények alapján, hogy az komplex, szelektív és kellően stabil legyen),
- (b) egyszerűsítés (a jog nyelvének, a jogalkotási eljárásnak az egyszerűsítése, dereguláció, egységes szerkezetű újraközlés a módosítók átvezetésével, keresési útmutatók kialakítása jogi nyilvántartásokban),
- (c) az adminisztratív terhek csökkentése,
- (d) konzultáció (társadalmi egyeztetés, jogalkotók közti párbeszéd, szakmai szervezetekkel konzultáció, lobbizás, szakértők bevonása, grammatikai célú egyeztetés) a megfelelő kommunikációs eszközökkel (IKT használata és a digitális szakadék leküzdése);
- (e) hatásvizsgálat,

- (f) minőségi jogszabályszerkesztés (pl, megfelelő kézikönyv kiadása, kodifikátorok képzése, tapasztalatok átvétele),
- (g) jogszabályokhoz való hozzáférés (hivatalos lapok, jogszabály gyűjtemények),
- (h) uniós jog alkalmazásának monitorizálása,
- (i) minőségirányítás, a minőség mérése (jogalkotási szabályok és infrastruktúra időszakos áttekintése, karbantartása, javítása, költségszámítási mód alkalmazása).

3. Több európai ország kifejezett reformot indított szabályai és jogalkotási környezete javítására, de elmondható, hogy egy állam fejlettségével, igazgatási kultúrájával arányos a minőségi jogalkotási program léte, jelentősége. Az *Európai Unióban a jogalkotás minőségének fejlesztéséért* 1995 óta tesznek lépéseket. A Bizottság Közleménye (Better Regulation) 2002-ben egy akcióprogramot is felállított, amelynek vezérelve a vállalkozók adminisztratív terhek csökkentése és a versenyképesség javítása. A második stratégiai felülvizsgálati program 2008-2012 között ennek folytatását tartalmazza. Az Unió jól körülhatárolt, időben tagolt programot határozott meg. A Bizottság magára nézve kötelezőnek tekinti a hatásvizsgálatot és deregulációt, de javasolja a tagállamoknak, hogy a nemzeti joganyag egyszerűsítésére, minőségfejlesztésre intézkedjenek. Ezért hatásvizsgálati kézikönyvet adott ki a Bizottság. Továbbá, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság intézményközi megállapodásban (2003) rögzítette, hogy közös munkálkodásukkal a közösségi joganyagot egyszerűsíteni kell, a hatásvizsgálatok és a nyitott jogalkotás segítségével is.

4. A Lisszaboni stratégia is megfogalmazza a *jogegyszerűsítést*, annak a gazdasági oldalát. A Tanács 2005. június 6-7-i következtetéseiben kitér a szabályozási környezet fejlesztésére, a növekedés és a munkahelyek teremtésének érdekében, továbbá az átültetési deficit csökkentésére az egyes tagállamokban. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 39. Nyilatkozat még magasabb szintre emelte ezt a jogpolitikai célkitűzést. Így jutottak el 2009-re oda, hogy elkészült a szabályozási hatásvizsgálati (becslési) Útmutatója. Az ágazati akciók (pl. mezőgazdasági támogatások, környezetvédelem) megfogalmazzák a főbb feladatokat: az *adminisztratív terhek csökkentése* a vállalkozók számára, a versenyképesség javítása, hogy az Unióban a GDP 3,5%-os megtakarítása 2012-ig 25%-os adminisztratív tehercsökkenést feltételez. Szorgalmazza az elektronikus jelentési rendszer bevezetését e körben. Létrehozták a nemzeti szakértői csoportot, minden tagállamból egy kapcsolattartót kijelölve. A kidolgozott javaslatok további célja a nemzeti joganyag egyszerűsítése, a minőségfejlesztés, a költségszámítási modellek kidolgozása, bevezetése.

Például Hollandiában minden szabályozási javaslatot és a hatályos joganyagot 4-5 évente felülvizsgálják, felállították a jogalkotási terheket elemző egységet (Dutch Legislative Burden Department) és a független közigazgatási következményeket vizsgáló szervezetet, amelyek felügyelik a munkaterhet és a költségeket érintő elemzéseket. Az Egyesült Királyságban pedig Better Regulation Manual (2013 júl.) a kormányzati tisztviselőknek rendelkezésére áll. Ebben külön fejezetek foglalkoznak a hatáselemzés és becslés készítésével és betervezésével minden jogszabály tervezetnél. A minőségi jogalkotás kérdésével egy kormányzati hivatal foglalkozik (Department for Business, Innovation and Skills ezen belül Better Regulation Delivery Office) és egy kormánybizottság (Reducing Regulation Sub-Committee).

A Bizottság szabályozási hatásbecslési útmutatója (2009) saját előterjesztéseivel a következő logikai felépítést dolgozta ki, amely legalább 12 hónapot vesz igénybe egy-egy szabályozási javaslata előkészítésekor:

1. A probléma meghatározása
 - a. A kérdés jellegének és terjedelmének meghatározása
 - b. Az ügyben érintett kulcsszereplők/embercsoportok.
 - c. A legfőbb motívumok és háttérben álló okok feltárása.
 - d. Miért lép fel az EU? Ez szükséges-e és tud-e értéket hozzáadni?
 - e. Egy alapvető foratókönyv kidolgozása, beleértve az érzékenységi és a kockázati elemzést is, ha kell.

2. A célok meghatározása
 - a. Azon célok meghatározása, amelyek összefüggnek a kérdéssel és az alapvető okokkal
 - b. A célok szintenkénti meghatározása az általánostól egészen a speciális/végrehajtási szintekig
 - c. Annak biztosítása, hogy a meglévő uniós politikákkal és stratégiákkal összhangban vannak a célok, így a fenntartható fejlődéssel, az alapvető jogokkal, a Bizottság prioritásaival és javaslataival.
3. A fő politikai megoldások kidolgozása
 - a. Különböző szabályozási és nem-szabályozási megoldások kidolgozása
 - b. Az elvek alkalmazhatóságának ellenőrzése
 - c. A hatékonyság és koherencia érdekében a megoldások szűkítése
 - d. A leginkább valószínű megoldások összegzése a további elemzés céljára
4. Az opciók hatásának elemzése
 - a. Meghatározni a közvetlen/közvetett gazdasági, társadalmi, környezeti hatásokat és annak okozatosságát
 - b. Kiket és miként érint, azok meghatározása az EU-ban és azon kívül
 - c. A szabályozás alapjait veszélyeztető hatások mennyiségi és minőségi, pénzügyi mértékének meghatározása, vagy annak magyarázata, hogy ez miért nem lehetséges
 - d. Az igazgatási terhek felmérése, vagy annak magyarázata, hogy ez miért nem lehetséges
 - e. Milyen kockázatok és bizonytalanságok lépnek fel a választott elvek, megoldások oldalán, ide értve az átültetést is
5. A megoldások összehasonlítása
 - a. Minden egyes szabályozási megoldás súlyozása a kedvező és a kedvezőtlen hatások a szabályozási cél, alapelvek szerint
 - b. Az egyedi és az összegzett eredmények felbecslése
 - c. Az érintett személyi kör szerinti hatások összehasonlítása
 - d. A leginkább megfelelő szabályozási megoldás kiválasztása
6. A szabályozási megoldás értékelése és nyomon követése
 - a. Azon alapvető jelzők, mértékegységek meghatározása, amelyek alapján a megvalósítás mérhetővé, követhetővé válik
 - b. A szélesebb körű eredménymérés és követés meghatározása

5. 2013-ban született a Bizottság intelligens (Smart Regulation) és karbantartott szabályozási csomagja (Regulatory Fitness = REFIT), amelyet évente tölt fel konkrétan kijelölt feladatokkal az üzleti tevékenységeket, versenyképességet, a kis-és középvállalkozások működését és a polgárok szabadságát sértő szabályozási akadályok lebontására, horizontális és szektorális eszközökkel.

A horizontális eszközök:

- Szabályozási hatáselemzés (2010-2013 közt már 350 elemzés készült a jogszabály-tervezetek benyújtása előtt), utólagos hatásvizsgálati ajánlás (2009) korszerűsítése,
- Szabályozási költségek és hasznok/előnyök számítása (alacsony, közepes és magas bevalás, kiadás eseteire, pl. Cumulative Cost Assessments, ide értve az Európai Parlament -Tanács által támogatott módosító javaslatok költségeit/előnyeit,
- Szabályozási minőség értékelése,
- Érintettekkel való konzultációk (pl. szubszidiaritás, arányosság kérdésében, amelyek eredményeit 15 napon belül közzé kell tenni),
- Joganyag egyszerűsítése,
- Adminisztratív terhek csökkentése, amely az igazgatási kiadásokat harmadával mérsékelheti a tagállamokban,
- Jelentési kötelezettségek csökkentése (tagállam-Bizottság-Tanács-EP viszonylataiban),
- Bizottsági monitoring az uniós szabályok átültetése és alkalmazása terén a REFIT módszerek, célok betartását illetően,
- Találatjelző (scoreborad) létrehozása,
- Nemzeti szakértői hálózat és Impact Assessment Board (2006) együttműködése (elnökségen belül, főtitkár-helyettes vezeti),
- website a bizottsági és a tagállami gyakorlatok bemutatására. Egy gyakorlatias útmutatót (Joint Practical Guide) már 2013-ban kiadtak, és a közösségi intézményeknél a jogszabály szerkesztésben dolgozókat 2008 óta közös anyagokkal segítik.

A szektorális eszközök:

- a Bizottság által meghatározott 23 témában pl. ÁFA, élelmiszerbiztonság, kis-és közép-vállalkozások támogatása, valamint találatjelző 18 témakörben, amelyet évente összegezni kell, hogy témánként hol áll a teljesítés (pl. kiküldött munkavállalók védelmét segítő irányelv elfogadása, igazságügyi prioritások 2020),
- Európai Parlament - Tanács szabályozása, pl. új közbeszerzési szabályozás, digitális tachográf, szakképzettségek elismerése a másik tagállamban, utazási és személyazonosító okmányok, belépési és tartózkodási szabályok egyszerűsítése terén,
- Tagállami akciók (a tagállamok többsége nem alkalmazza a módszereket, ezért kell őket ösztönözni, ellenőrizni, tanácsokkal ellátni)

6. A fentiekből következik, hogy a minőségi jogalkotás és azon belül a szabályozási hatásvizsgálat *izoláltan nem működik*, mert nagyban összekapcsolódik a kormányzás és a közigazgatás számos normatív rendjével, személyi és tárgyi körülményeivel, a demokrácia fejlettségével. A hatásvizsgálatot gyakran alkalmazzák a már hatályba lévő szabályozás értékelésére, hogy javítsák annak színvonalát. A gyakorlati tapasztalatok szerint jobbra és használhatóbbá teszi a szabályozást a következmények felmérésével. A szabályozási hatásvizsgálat az Európai Unióban is egyfajta módszertan a szabályozási hatások értékelésére, hogy segítségével kiküszöbölhető legyen a nem kívánt következmény lehetőleg még a szabályozás elfogadása előtt. Ugyanakkor mindez szorosan összefügg a kodifikátorok képzésével és az ilyen munkakörök képesítési követelményekhez (tréningekhez) kötésével. A minőségi jogalkotást illető lépések közt szerepelnie kellene még a mainál sokkal tervezhetőbb jogalkotásnak. Sajnos e téren sem a Jat2, sem a Kormány ügyrendje vagy a Hárszabály nem tartalmaz valóságos biztosítékokat. Nincs még arra sem garancia, hogy az adott cikluson belül a jogalkotási tervben szereplő jogalkotás hatásvizsgálatokon fog alapulni, de a tervezetek lehetséges javítását kínáló nyitott jogalkotásra, a vélemények megismertetésére, a naprakész, hiteles és hozzáférhető jogszabály-nyilvántartás működtetésére sem vállalkozik. Valójában a kormányprogramban foglaltak jelentik az egyetlen támpontot, de azok kodifikációs szempontból igen pontatlanok, közvetlen törvényalkotási programmá átírásuk nem lehet mechanikus. Külön gondot okoz, hogy a jogalkotási programtól eltérésnek nincsenek objektív kritériumai, így a kormány azt bármikor, formális okokra hivatkozással figyelmen kívül hagyhatja. Az igazságügyért és a közigazgatási egyeztetésért felelős miniszter felelőssége sem határozható meg. Másként fogalmazva, sem szankciója, sem kormányzati döntéshozatali kultúrája nem alakult ki a hatásvizsgálatnak Magyarországon. További javulást hozna a jogalkotási színvonalban a szakmai koordinációs rendszer megerősítése Ficzer Lajos szerint, míg Thorma András a számítógépes adatbázisok (jogszabályokat, jogi szakirodalmat és a bírósági gyakorlat dokumentumait tartalmazza) és azok alapján a különböző feldolgozási, hozzáférési lehetőségeket hiányolja az érdemi előrelépés feltételeként. Ilyen körülmények között értékelendő, hogy az Államreform Operatív Program 2011-2013. évre szóló munkálatai között (ld. 1286/2012. (VIII.9.) Korm. határozatot) kiemelten szerepelt a közigazgatás költség hatékony működésének elősegítése, és annak keretében a jogszabályok egyszerűsítése, az egyeztetési folyamatok rövidítése, valamint az állami nyilvántartások naprakésszé tétele, megtisztítása. Feltehetőleg a minőségjavítást célozza a 2010.évi CXXXI. törvény azon rendelkezése is, miszerint a kormány - a parlamenti ülészakhoz igazoldóan - határozatban állapítja meg jogalkotási tervét, a miniszterek pedig erre építve, a kormány honlapján teszik közzé ágazati jogalkotási tájékoztatójukat. Az tartalmazza a szabályozás tárgyát, címét, a tervezet közzétételének időpontját, és ez a tájékoztató legalább egy évig nem távolítható el. A jogalkotás ütemezése tehát törvényi kötelezettség, bár garanciák nélkül.

7. A *szabályozási hatások vizsgálatát* az első hazai monográfia (Kovácsy-Orbán, 2005) így határozta meg: „a szabályozás hatásvizsgálata olyan információgyűjtő és -elemző folyamat, melynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése az előkészítés alatt álló

vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján”. Ez a háromlépcsős elemzést átfogóan tartalmazza.

8. A szabályozási hatások becslése lehet *előzetes* (*ex ante*), tehát egy jogszabály elkészítése előtt lefolytatott felmérés, vajon a tervezett szabályozás milyen módon gyakorol hatást a szabályozandó életviszonyra, és különösen a célzott hatást miként lehet elérni, abban a jognak milyen szerepe lehet. A prospektív vizsgálódás segítségével

- (a) a szabályozási változatok közül a kívánt célt legjobban elérő, a legkevesebb negatív hatással járó, gazdaságos megoldás kiválasztható;
- (b) a szabályozás elhalasztása vagy elhagyása melletti érvek sokasága kerülhet elő;
- (c) figyelemmel a szabályozandó terület beágyazódására, a lehetséges konfliktushelyzetek feltárhatók, az új szabályozással összefüggésben, esetleg annak elhagyása vagy halogatása miatt;
- (d) a különböző cselekvési változatok és következmények (forgatókönyvek) dolgozhatók ki, ide értve az időkereteket is és a megvalósítás előfeltételeinek megteremtését is.

Az előzetes hatásbecslés nagyban kiszűrhetné az indokolatlan jogalkotói szándékokat, hiszen nem engedí jogszabállyá alakítani a meg nem érlelt ötleteket, a reményeket és a vágyakat.

9. A *kísérő hatásbecslés* a szabályozási tartalommal és szerkesztéssel, egyeztetéssel párhuzamosan folyik, annak mintegy megerősítését vagy korrigálást szolgálva. Középpontjában

- (a) a norma végrehajthatóságának, alkalmazásának a feltételei állnak, hiszen azt kívánják minél alaposabban felmérni,
- (b) a korrekciós, esetleg a politikai értékvilággal összefüggő célok megvalósításának szándékolt és a nem kívánatos mellékhatások, azok érintettjeinek feltérképezése áll (pl. a kormányprogram, ismert jogalkalmazási hibák, joghézagok, kollízió alapján eltervezett jogalkotásnál),

az előzőekkel összhangban lévő vizsgálati módszerek meghatározása szerepel. A lefolytatott felmérések révén a szabályozási koncepció megfelelő átalakítása következhet.

10. Az *utólagos* (*retrospektív*) hatásvizsgálat a már elfogadott, hatályban lévő jogszabály működését, hatásait vizsgálja. Így

- (a) összeveti, hogy mi a viszony az elfogadott és alkalmazandó norma mögötti jogalkotói szándék, cél és a valóságosan mérhető hatás között, ezek hogyan viszonyulnak egymáshoz;
- (b) az összevetéshez megfelelő vizsgálati módszereket kiválasztva (idő, célcsoport, adatgyűjtés) elvégzik a felvételezést, azt kiértékelik,
- (c) a felvételezés eredménye ismeretében készítenek javaslatot, például a szabályozás módosítására, a jogalkalmazók képzésére, deregulációra, lakossági tájékoztatásra.

Az Európai Bizottság utólagos hatáselemzési vizsgálódásának komolyságára egy példát idézünk, amely a cégfelvásárlásokról szóló 2004/25/EK irányelv uniós és tagállami kihatását elemezte egy teljes kötetben. Ennek főbb elemeit foglaljuk össze.

I. Jogi elemzés és vizsgálat

1. Az irányelv szabályozásának története a javaslat (1989-1996), az elfogadás és a tagállami átültetés (2006) állomásai szerint;
2. Néhány kiválasztott tagállamban és más országokban az elemzés jogforrásai
3. Az elemzés 12 főbb megállapítása és az ebből következő módosítási javaslatok

4. Az átültetéssel miként teljesülnek az irányelv céljai a gazdasági növekedés, társadalmi kohézió területén, miként kapcsolódik az OECD elveihez, hogyan biztosítható három érdekelt (részvényes kisebbség, munkavállalók, ajánlattevők) csoport védelme, az egyes országokban történtek tipizálása aszerint, hogy az irányelvnek milyen hatása volt a gazdasági fejlődésre

5. A szabályozás tágabban vett hatásai, ide értve a cégek irányítására, a pályáztatásra, a társaságok működtetésére, a befektetők (részvényt vásárlók), a munkavállalók, cégvezetők és a tulajdonosok kockázataira gyakorolt befolyás szerint

6. Az egyes tagállami szabályozás keretei között hogyan működik az irányelv, attól függően, hogy megfelelő vagy hiányos az átültetés, milyen a döntő befolyás (arany részvény) problémája [Magyarországon a Lex Mol azaz a 2007.évi CXVI.tv. miként kívánta a magyar állami tulajdonosi befolyást megőrizni, és erre az Európai Bizottság miért indított eljárást a tőke szabad áramlásának sérelmére hivatkozva, amely részleges törvénymódosításhoz vezetett], hogyan valósul meg a részvényesek, munkavállalók védelme a tagállamokban, kérdőíves vizsgálatok alapján

7. Mít jelent a döntő befolyás szabálya (tagállamonként 30-33%-os tulajdoni arány esetében, a tagállami kivételek áttekintése, tipizálása, összevetés az E-n kívüli jelentős gazdaságokban létező megoldásokkal)

8. A felvásárlások ellenőrzésének hiányosságai, az irányelv által létrejött gátló tényezők, a szabályozás hatálybeli hézagai és a szankcionálás

9. Az átruházás, felvásárlás és eladás összefüggései

10. A lehetséges reform, jogi módosítás irányai (megoldási változatok a módosítás mértéke szerint, a védelmi szabályok erőssége szerint)

11. Összegzésként: mi változott tényszerűen az irányelvnek köszönhetően

II. Gazdasági elemzés (például milyen költségei vannak a gazdasági birodalom-építésnek és a verseny fenntartásának, a szakmai befektetők koncentrációja, a piaci hatékonyság, versenyképesség, protekcionista tagállami törekvések, összevetés a világ versenyképességi indexével, az Europe2020 növekedési céljaival összevetés, a munkaerő piaci hatékonysági és foglalkoztatási hatások, pénzügyi hatások).

11. A hatásbecslés kötelezettségéről és annak módjáról két évtizede találunk szabályokat, ám a szabályozási hatások előzetes és utólagos felmérésének a rendszere még korántsem épült ki Magyarországon.

A Jat1 már 1987-ben rendelkezett bizonyos mértékű hatásvizsgálatról, ugyanis

- (a) a jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményei alapján – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi és gazdasági viszonyokat, az alapjogok és köteleességek érvényesülését, az érdekütközések feloldásának lehetőségét, a szabályozás várható hatását, valamint a végrehajtás feltételeit. Ennek eredményéről tájékoztatni kell a jogalkotót.
- (b) A szakminiszter felelős a jogszabály előkészítéséért, különösen a szabályozás szükségességéért és a tervezett megoldások alkalmasságáért – ehhez pedig feltehetőleg valamiféle felmérést kell előzetesen és a tervezéssel párhuzamosan készítenie.
- (c) Végül a jogalkotó és (az összes) jogalkalmazó felelőssége a hatályosulás (folyamatos) vizsgálata, például arra vonatkozóan, hogy mi gátolja az alkalmazhatóságot, miként lehetne a szabályozást javítani.

A Jat2 is nagyjából ebben a körben maradt, bár némileg kiterjesztette a vizsgálandó szabályozási kört:

- (a) a jogszabály előkészítője a Kormány illetve a helyi képviselő-testület számára köteles bemutatni a törvényjavaslat, kormányrendelet, önkormányzati rendelet előzetes hatásbecslés eredményét, így különösen a jogalkotás szükségességét vagy az elmaradás következményeit, a szabályozás társadalmi, gazdasági, költségvetési, adminisztratív, egészségügyi, környezeti hatásait, valamint a bevezetéséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeit;
- (b) a (szabályozásért felelős) miniszter, az MNB elnöke, az NMHH elnöke és az önkormányzatoknál a jegyző feladata, hogy utólag, a jogszabály életbe lépését

követően a szabályozás célzott társadalmi, gazdasági, költségvetési, adminisztratív, egészségügyi, környezeti hatásait, valamint a bevezetéséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeit egybevesse a tényleges hatásokkal és az alkalmazási feltételekkel,

- (c) az utólagos felülvizsgálat eredményeként javasolható a dereguláció (szükségtelen, jogrendszer koherenciáját kikezdő, az egyszerűsítendő, a párhuzamos szabályok hatályon kívül helyezése).

12. A *Kormány ügyrendje* 1994 óta az előterjesztések tartalmi elemeit határozza meg, ezzel legalább közvetetten a hatásbecslést követeli meg. A mai ügyrend (1144/2010. (VII.7.) Korm. határozat) értelmében a hatásvizsgálat elsősorban tárcafeladat, és annak csak a következményei kerülnek a kormány elé:

- (a) a nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (pl. átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítése során a döntés közpolitikai céljáról, az elérni kívánt hatásokról és az azokhoz szükséges eszközökről a Kormánykabinet, (pl. Nemzetbiztonsági Kabinet) kormány-bizottság (pl. Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság), illetve annak javaslata alapján, szükség szerint a Kormány előzetesen állást foglal;
- (b) az előterjesztésben - a szakmai részletkérdések mellőzésével - röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való illeszkedését, indokait,
- (c) a javaslat lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, valamint
- (d) a várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, egészségi, környezeti és egyéb hatásait, illetve következményeit;
- (e) a jogszabály alkalmazhatóságának feltételeit, valamint a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terhei csökkentését, illetve ezek növekedése esetén az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat,
- (f) hatósági eljárást érintő szabályozásnál az elektronizálás ütemezését,
- (g) az Európai Unió jogából eredő tagállami kötelezettségeket érintő tájékoztatás arról, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával, az európai uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabály-tervezetekhez pedig részletes táblázatot kell csatolni, amelyben fel kell tüntetni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg (megfelelési táblázat),
- (h) az előterjesztésnek tartalmaznia kell, de csak „indokolt esetben” a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

13. A 1082/2005. (VII.27.) Kormány határozat *a szabályozási hatásvizsgálattal összefüggő kormányzati feladatokról* rendelkezett. Így be kell mutatni a kormány asztalára kerülő előterjesztésben, a norma tervezettel kapcsolatosan a kormányprogramhoz való viszonyt, a várható gazdasági, költségvetési hatásokat, a lehetséges társadalmi, egészségügyi, környezeti és egyéb hatásokat, továbbá a jogszabály alkalmazhatóságának a feltételeit. E célból vezették be a hatásvizsgálati lapot, amelyet csak megemlít kötelező előterjesztési kellékként a Kormány ügyrendje.

14. Az *igazságügyért felelős tárca* 1994-től köteles a statútuma szerint az államigazgatási egyeztetés során nyomon követni, értékeli a kormány-előterjesztésekhez készített hatásvizsgálatokat, évente beszámolni az értékelés tapasztalatairól a Kormánynak, és javaslatot tenni a módszerbeli és szervezeti továbbfejlesztésre. Ehhez megfelelő szakmai egységeket kell létrehozni, amelyet a miniszteri utasításban megjelenő SZMSZ határoz meg. Az egyes miniszterek feladat-és hatásköréről szóló 152/2014.(VI.6.) Korm. rendelet a

miniszterelnökséget vezető miniszter felelősségi körében helyezte el, hogy kidolgozza és működteti a hatáselemzési rendszert, összehangolja a minisztériumok hatáselemzési feladatainak, valamint az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló kormányzati munka végrehajtását.

Az igazságügyi miniszter feladata – ettől logikailag nehezen hihetően, elválasztva, hogy

- (a) fejlessze a jogalkotás minőségét, így érvényesítse és határozza meg a jogszabály-szerkesztési és a deregulációs útmutatókat,
- (b) szervezze a kodifikátorok képzését,
- (c) foglalkozzon a jogszabály-előkészítés és a jogrendszer folyamatos felülvizsgálata szakmai színvonalával,
- (d) a jogi szabályozás utólagos hatásvizsgálatának elősegítésére elemezze a bírósági gyakorlatot és az igazságügyi statisztikai adatokat, annál is inkább, mivel ő alakítja ki az igazságügyi statisztika rendszerét, valamint felügyeli az igazságügyi informatikai rendszerek működését,
- (e) az uniós jognak való szabályozási megfelelést.

A miniszternek mindehhez nem csak koordinációs és szabályozási eszközök állnak rendelkezésére a hatásvizsgálatok elvégzésére, hanem háttérintézmények is segítenek (ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgáló Központ, majd a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal módszertani és tudásközpontként önálló elemzési, hatásvizsgáló, módszertan-fejlesztési tevékenysége, ma pedig az Igazságügyi Hivatal). Ő szabályozza a jogi előadók és a más munkakörben dolgozó jogászok jogi szakvizsgájának, valamint egyéb szakmai továbbképzésének, továbbá a bírósági végrehajtók és a végrehajtási ügyintézők szakvizsgájának, szakmai továbbképzésének, valamint az igazságügyi szakértők szakmai vizsgájának alapvető szabályait és feltételeit. A 7/2014.(XI.14.) IM utasítás, amely a minisztériumi szervezeti és működési szabályzatot tartalmazza, decentralizálta a szabályozási hatásvizsgáló, előkészítői és szakmai tevékenységet az összes önálló szervezeti egység feladataiba beolvasztva.

15. A 8001/2006. (I.30.) IM tájékoztató a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanát elsőként határozta meg. Ez kiterjedt a jogszabályok és állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotására, monitorizálására egyaránt. Fontos eleme volt, hogy meghatározza, mit tekint szabályozási hatásnak: *az lehet szándékolt vagy nem szándékolt (közvetlen vagy közvetett), hasznosság (pozitív következmény) és költség (kiadás, negatív következmény), továbbá a jobb minőségű szabályozás elősegítése.* A tájékoztató célja, hogy elősegítse a jogalkotás időbeli ütemezésének javítását, a jogalkotási és döntéshozatali rendszer fejlesztését, mégpedig különböző iránymutatások, útmutatók, háttéranyagok közreadásával (különösen a semlegesség, objektivitás elveinek biztosításáról, a költség és haszon számításáról, az adatok összehasonlíthatósági követelményeiről).

A tájékoztató szerint, hozzájárul a jobb (minőségi) jogalkotáshoz, ha a hatásvizsgálatért felelős munkatársat jelölnék ki az egyes főhatóságok, aki koordinálja az egész munkát, továbbá rendszeres kodifikátori továbbképzéseket szerveznek, valamint alapoznak a nemzetközi együttműködésre, tapasztalatcserére. Az előzetes hatásvizsgálatra a jogszabály tervezet véglegesítése előtt kell sort keríteni, mivel az nem az előterjesztés esztétikai kelléke, és nem veszi át a felelősséget a döntéshozatalért. Célja a döntéshozó tájékoztatása, nem pedig lebeszélése a szabályozásról. E körben nagy szerepe van következmények becslésének, a trendszámításoknak az érintett életviszonyt illetően, összefüggésben a szabályozás mélységével. A becslést befolyásolja, hogy milyen anyagi források állnak rendelkezésre a felméréshez (pl. kérdőíves felmérés, interjúzás, adatbázisokból statisztikai elemzés készítése). A szabályozási változatok versenyeztetése az előnyök és hátrányok alapján, összehasonlítható módon történhet meg. A tájékoztató az előzetes hatásbecsléshez mintegy 150 elemű kérdéssort tartalmaz, és segít az értékelési szempontoknál is. Mindezt a hatásvizsgáló lap révén lehet intézményesíteni,

kötelezővé tenni. Végül a tájékoztató az utólagos hatásbecslés folyamatosságára, a dereguláció rendszerességére hívta fel a figyelmet.

16. Mivel a Jat2 nem tartalmaz időbeli és módszertani, netán ellenőrzési vagy szankcionálási szabályt a hatásvizsgálatra, ennek meghatározását ráterhelték az igazságügyért felelős miniszterre, a korábbi tapasztalatok hasznosítása nélkül. Az igazságügyért felelős miniszter kapott felhatalmazást, hogy *szabályozza az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatot*. Az erről szóló 24/2011. (VIII.9.) KIM rendelet tehát a kísérő (az előterjesztés egyeztetése közben végzett) hatásvizsgálatot nem is tárgyalja. A mintegy tíz szakaszból álló rövid rendelet alkalmazási köre a következő:

- (a) Azt, hogy miként kell teljesíteni az előzetes és az utólagos szabályozási hatások elemzését, részben egy definícióval oldják meg (a hatásvizsgálat olyan elemzési folyamat, amelynek fő célja a szabályozás hatékonyságának a növelése, a megalapozott döntéshozatal támogatása és a bekövetkezett és a szándékot hatások összevetése), részben pedig egy melléklettel, amely az előzetes hatásvizsgálati lapot tartalmazza. A rendelet csak a vizsgálati témaköröket határozza meg (gazdasági és társadalmi hatások, versenyképesség, költségvetési, közigazgatási, környezeti, természeti, egészségügyi, foglalkoztatási és egyéb, releváns hatások), releváns időn belül. Hogy ez mennyi, és a hatásokat milyen módozatokkal (pl. SCM alkalmazása), milyen adatforrások alapján végzik, nem szerepel a rendeletben. A nyomtatvány soraiban is csak rövid szöveges értékelés és néhány számsor fér el.
- (b) A kormány elé kerülő törvényjavaslat, kormányrendelet, miniszteri rendelet, normatív kormányhatározat előterjesztéséhez kell a hatásvizsgálati lapot csatolni.
- (c) Mentésül az előterjesztő a hatásvizsgálat alól, ha az előterjesztésre rendkívüli jogrendben kerül sor, illetve akkor, ha az igazságügyért felelős miniszter felmentést ad, mert „a szabályozás sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik”. Nem kell érdemben vizsgálatot végezni akkor sem, ha törvény végrehajtását szolgáló szabályozásról van szó, és a törvénynél már végeztek hatásvizsgálatot (nyilván az olyan alapos volt, hogy az összes szabályozási előfeltételt és hatást, még a végrehajtási szabályok tervezete nélkül is átfogta). Nem kell hatásvizsgálatot végezni végül, ha „a szabályozás kizárólag technikai módosításokat tartalmaz, és nincs önálló, hatásvizsgálattal értelmezhető hatása”. Ennek alapján csak az originális szabályozási jogkörben elsőként kiadott szabályoknál lehet egyáltalán hatásvizsgálatra számítani, ha nem kér sürgős közérdekből felmentést a miniszter.
- (d) Szervezeti szempontból a minisztériumok, főhatóságok kijelölik a hatásvizsgálati kapcsolattartójukat, továbbá minden év február 15-ig kell az előző évről hatásvizsgálati beszámolót benyújtani az igazságügyért felelős miniszterhez, aki azokat áttekintve, március 31-ig tájékoztatja a kormányt a tapasztalatokról.

A hazai igazgatási infrastruktúra fejlesztését célozta az ÁROP (2010-2013) project: 109 millió Ft-ot szántak a hatásvizsgálati és stratégiai dokumentumok kidolgozására, a hatékonyabb stratégiai tervezésre, hogy a KIH adatbankja és módszertana (ajánlás) segítségével a minisztériumok támogassa. Ennek köszönhetően az IH honlapján letölthetők a hatásvizsgálati segédanyagok és nyomtatványok, továbbá 2011-ben 500 kormánytisztviselő kodifikációs képzése valósult meg.

Egy példát mutatunk be, mit jelent napjainkban a szabályozási hatásvizsgálat. A Kormány 2011 májusában megtárgyalta, és elfogadta a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről és a jövedelempótló juttatásról, valamint a Nemzeti Nyugdíjpolitikai Konceptióról szóló kormány-előterjesztést, és elrendelte annak törvényjavaslatként az Országgyűléshez történő benyújtását. Az előterjesztés hatásvizsgálati lapot is tartalmazott.

I. A végrehajtás feltételei

A végrehajtáshoz szükséges a korhatár előtti nyugdíjak jogosultsági feltételeit tartalmazó jogszabályok hatályon kívül helyezése. Az érintett jogszabályok a következők:

- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint a végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet egyes szakaszai, amelyek a következő korhatár alatti nyugellátásokra vonatkozó szabályozást tartalmazzák:
 - előrehozott öregségi nyugdíj,
 - csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj,
 - korkedvezményes nyugdíj;
- a bányásznyugdíjról szóló 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet;
- az egyes művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíjra jogosultságáról szóló 5/1992. (I. 13.) Korm. rendelet;
- a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvénynek a polgármesterek kedvezményes nyugdíjba vonulását tartalmazó rendelkezései;
- az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvénynek az országgyűlési képviselők kedvezményes nyugdíjba vonulási lehetőségét tartalmazó rendelkezései;
- törvényalkotás a jövedelempótló juttatás jogosultsági és folyósítási szabályairól, az igénylés eljárási rendjéről.

Az előterjesztés a jövedelempótló juttatásra vonatkozó átmeneti jellegű rendelkezések mellett csak a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) módosítását és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezését tartalmazza. Szükség van azonban pl. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint a szolgáltatások fedezetéről szóló törvény, az adózás rendjéről szóló törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és hatósági szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény módosítására is. Mivel azonban ezek hosszabb előkészítést és egyeztetést igényelnek, és a Széll Kálmán Terv további elemeivel, valamint az új nyugdíjrendszerrel is összefüggésben állnak, ugyanakkor hosszú felkészülési időt nem igényelnek, javasoljuk ezek második féléves elfogadását.

II. A társadalmi hatások összefoglalása

1.1. Elsődleges, célzott hatások

1.1.1. A korhatár előtti nyugellátások jövedelempótló juttatássá alakítása a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadási kötelezettségét csökkenti. Megszünteti a mielőbbi nyugdíjba vonulást, majd a nyugdíj melletti munkavégzés lehetőségét, a nyugdíj igénybevétele nélküli továbbdolgozásra ösztönöz.

1.2.1. A nyugdíjrendszer elemei közé a reformkoncepció alapján csak a saját jogú öregségi ellátásokat, valamint a hozzátartozói ellátásokat lehet figyelembe venni. A decemberben a kétpilléres nyugdíjrendszerrel kapcsolatban meghozott intézkedések során kikristályosodott elvek alapján kétféle nyugdíjrendszer lesz egymás mellett: valaki vagy teljes egészében az állami rendszer tagja (a lakosság túlnyomó többsége tartozik ide), vagy teljes egészében a saját megtakarításaira támaszkodik (a kisebbség számára). Ebben az anyagban csak az állami rendszer reformjával foglalkozunk, de szabályozási feladatok a magánnyugdíj-rendszerben is vannak. Az állami rendszerben széles körben érvényesítenénk a korrektség és a pontos elszámolás elvét, vagyis mindenki olyan mértékű nyugdíjjogosultságot szerezne, amilyen mértékben a rendszer fenntartásához hozzájárult.

2.1. Másodlagos hatások

2.1.1. A javaslat az ellátásokban részesülők körében bizonytalanságot okoz, a közeljövőben bármely ellátás igénybe vételét tervezők körében ellenállást vált ki. A korkedvezmény, mint a szervezet fokozott elhasználódása miatt járó korai nyugdíjazási kedvezmény megszűnése az érintett körben tünetésekhez, akár sztrájkhoz is vezethet. Elsősorban a vasúti, közúti, városi, légi közlekedésben dolgozók részéről várható munkabeszüntetéssel járó fenyegetés.

III. Társadalmi költségek

a) A vállalkozások pénzügyi terhei

Az előterjesztés a vállalkozások pénzügyi terheit annyiban érinti, hogy ha valakinek a jövedelempótló juttatás mellett vállalkozása, vállalkozásban közvetlen munkavégzésre irányuló tevékenysége van, abban az esetben mivel nem minősül kiegészítő tevékenységet folytató vállalkozónak, adó- és járulékfizetési kötelezettsége keletkezik, amely jövedelem létét feltételezi, ezáltal a jövedelempótló juttatás megszüntetését vonja maga után.

b) A háztartások pénzügyi terhei

Az érintettek közül a nyugdíj (juttatás) mellett munkát vállalók jövedelmét egyértelműen csökkenti, azok várakozását is rontja, akik a jövőben tervezték nyugdíjazásukat, s emellett a munkavégzést.

c) Az előterjesztéssel érintett valamely konkrét társadalmi csoport terhei

A jövedelemcsökkentés minden érintett ellátásban részesülő vagy arra számító számára negatív hatású.

d) Hatékonysági és versenyképességi költségek

Az előterjesztés a versenyképesség szempontjából pozitív hatású.

e) Az előterjesztés adminisztratív terhei

A korhatár előtti nyugellátások juttatásá alakítása miatt a folyósított ellátásokat jövedelempótló juttatásként kell folyósítani. A javaslat szerint munkavégzés esetén a juttatás nem folyósítható, ez az ellátások folyósíthatóságának figyelemmel kísérése miatt folyamatos többletmunkát fog jelenteni. A nyugdíjkorhatár elérésekor a folyósítandó nyugdíj összegének megállapítása szintén többletmunkát igényel.

IV. Költségvetési hatások (szolgálati nyugdíjakkal együtt)

A javaslat a Széll Kálmán Tervben szereplő strukturális átalakításokat tartalmazza, ezzel együtt kimutatható államadósság csökkentő hatása is várható. Összegét a bemutatásra kerülő előterjesztés tartalmazza. Az intézkedés-sorozatnak államháztartási kihatása van, tekintettel arra, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alap nem része a központi költségvetésnek. A számítás teljes körű, utal a fegyveresekre vonatkozó, külön előterjesztésben foglalt adatokra is, amely a korábban beterjesztett anyagban szerepelt, s amely közben változhatott is.

A Széll Kálmán Munkacsoport döntése alapján a jövedelempótló juttatás emelésével nem kell számolni, ennek megtakarító hatása 1 százalékonként kb. 2 milliárd forint. 200 ezer fő 1 millió forintos éves jövedelempótló juttatás esetén ez kb. 6-7 milliárd forint államadósság csökkenéshez való hozzájárulást eredményezhet összességében, az alábbi táblázatban foglaltakon felül.

Intézkedés	Ellátásban részesülők száma	Az ellátás egy főre jutó átlaga (Ft)	Államadósság csökkentéshez hozzájárulás (Mrd Ft)		Megjegyzés
			2012-ben	2013-ban	
Előrehozott öregségi nyugdíj kivezetése	200 000 fő	104 000	6,7	21,8	Államháztartási szempontból pozitív hatás az új megállapításokkal fokozatosan jelentkeznek.
Korkedvezmény kivezetése	Kb. 50 000-en dolgoznak ilyen munkakörben, de az ellátottak száma 20 000 fő	118 000	nincs	nincs	Államháztartási szempontból pozitív hatása nincs, sőt 2013-tól 18-20 milliárd forint bevételkieséssel kell számolni.
Bányász nyugdíj megszüntetése	3 000 fő	141 000	0,5	1	A bányász-nyugdíj éves kiadása 5 milliárd forint, kivezetése 20 év alatt lehetséges, az államháztartási hatása pozitív az új megállapítások elmaradása jelenti.
Művész nyugdíj megszüntetése	800 fő	91 000	nincs	nincs	A költségvetés megtéríti az NYA számára, de a pozitív hatás 10 év alatt 1 milliárd forint alatti.
Polgármesterek, országgyűlési képviselők kedvezményes nyugdíjának megszüntetése	360 fő	165 000	nincs	nincs	10 év alatt 0,7-0,9 milliárd forint hatással bír, előnye a profiltisztítás
Munkajövedelem esetén az ellátás folyósításának szüneteltetése			1	1	
Szolgálati	42-43 000 fő	177 000	14	16,2	

nyugdíj átalakítása (folyósítás megszüntetése, új járulékfizetés együttes hatása)					
Összesen			22	40	

V. Egészségügyi hatások

A karkedvezményes munkakörökben dolgozók várhatóan be fogják mutatni azokat az egészségügyi károsító hatásokat, amelyek őket a munkavégzés során elháríthatatlanul érik, s emiatt kormányzati intézkedést fognak követelni. Ezt azonban nem a nyugdíjrendszerben kell kezelni, és a 2012 végéig biztosított jogszerzéssel lehet elég idő egy új, munkavédelmi, foglalkoztatáspolitikai szempontú rendszer kidolgozására.

VI. Környezeti hatások

Az előterjesztésnek környezeti hatásai nincsenek.

17. Az *adminisztratív terhek csökkentése* részben a szabályozás egyszerűsítésével, részben a hatásvizsgálattal áll szoros kapcsolatban. Célja, hogy a vállalkozók, non-profit szervezetek, adózók igazgatási (pl. rendszeres jelentés egy hatóságnál a termelési adatok és eladási adatokról) feladatait, az ezzel járó kiadásokat (személyzet alkalmazása, a hatósági nyomtatvány beszerzése, postázása stb.) makrogazdasági szinten csökkentsék, ide értve a közigazgatás igazgatási költségeit is. Ide számít az is, ha egy jogszabály alkalmazása, az annak való megfelelés kiadásait csökkentik. A *Standard Cost Model* (SCM) az adminisztratív költségek mérését teszi lehetővé, hogy az adott szabály alkalmazása milyen erőforrásokat igényel, mégpedig szabványosított kiadási elemek révén. Mindennek előfeltétele, hogy a teljes joganyag (nemzeti, nemzetközi és európai uniós, így különösen az irányelvek és rendeletek érvényesítése) legfőbb ágazati, gazdasági, azon belül igazgatási hatását feltérképezzék kérdőíves és egyéb adatgyűjtés alapján. Ekkor határozható meg a kiinduló állapot szerinti adminisztrációs teher:

- (a) mely jogszabályoknak,
- (b) mely címzetti körben (vállalkozók, civil szervezetek, cégek, iskolák stb...)
- (c) milyen igazgatási munkát jelent az alkalmazása (pl. egy bizonyos adatról havonta kell az ABC hatóságnak jelentést tenni, amelyhez be kell szerezni a kötelező nyomtatványt, azt kitölteni, a postán feladni és a másolatot lefűzve tárolni 18 hónapig);
- (d) annak költségigénye (a fenti példánál maradva: 12 X (a nyomtatvány beszerzési ára + 2 munkaóra díja átlagos munkabért számítva, ami alatt a nyomtatvány kitöltését, postára elvitelt, sorállást végez a dolgozó + a postai díj + másolási díj) + tárolási költség = egyetlen adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének éves kiadása), amely jogszabályonként több is lehet, és növekszik a kiadás nagysága a címzettek számától függően;
- (e) mely hatóság milyen munkaterheket lát el (pl. ABC hatóság 6 havonta ellenőrzést végez a kiugró adatokat nyújtók vagy a késve adók körében). Ennek is van igazgatási bérterhe a munkaórák alapján, valamint dologi költsége éves szinten.

Ezen adatok birtokában lehet célként kitűzni a jogszabály adatszolgáltatási, alkalmazási tevékenységek körének a *csökkentését* (pl. csak évente egyszer kell adatot benyújtani, posta helyett on-line, nem kell a másolatot megőrizni olyan hosszú ideig, netán az egész adatszolgáltatás felesleges, mert az ABC hatóság sem használja), ennek révén a *kiadások* mérséklését bizonyos időtávon belül, adott mértékben. Ehhez megfelelő *felelős koordináló szervezetet* kell kijelölni minden országban az alapállapot felmérésére, a szabályozás (dereguláció, jogszabály módosítás) elkészítésére, a megtakarítás és a munka rendszeres

követésére. Az EU kézikönyvet (SCM Manual) dolgozott ki, a Bizottság pedig egy adatfelvételt segítő eszköztárat.

18. Magyarország lemaradása az uniós célkitűzésekhez és más tagállamok eredményeihez képest abban foglalható össze, hogy nincs kifejezett minőségi, jobb szabályozást célzó politikája, nincs bevezetett modellje az ex ante felmérésnek a készülő szabályozás adminisztratív terheit, költségeit illetően. „Az adminisztratív terhek csökkentése ugyanis nemcsak kampányszerű feladat, hanem ennek a jogalkotás egészére folyamatosan érvényesülni kellene. Ehhez viszont a normatív és a törvényi szintű szabályozás elengedhetetlen, vagyis ide kapcsolódik az új jogalkotási törvény elfogadásának a szükségessége. Egyrészt azért, mert a minőségi jogalkotás normatív szabályait ebben kellene meghatározni, másrészt e törvény hozzájárulhatna ahhoz, hogy az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok keretében készüljön el az adminisztratív terhek, költségek csökkentésének szempontjait is magában foglaló módszertan”- foglalja össze Drinóczi Tímea.

19. A 1058/2008.(IX.9.) Kormányhatározat a piaci és nem piaci szereplők *adminisztratív terheinek csökkentését* tűzte ki célul, amelynek eszköze a jobb, hatékonyabb szabályozás és az akadályt jelentő normák kiiktatása. A cél 2012-ig, hogy 25%-kal csökkenjenek a cégek, gazdálkodók igazgatási kiadása és az adminisztratív terhek újratermelésének megelőzése. Ennek érdekében:

- (a) a kormány ügyrendjét úgy kell módosítani, hogy valamennyi előterjesztés tartalmazzon egységes módszertan szerint elvégzett, egyszerűsített hatásvizsgálatot
- (b) a költségek, terhek költségbecslési eljárásának kidolgozása szükséges;
- (c) a hatósági és igazságszolgáltatási eljárások gyorsítása, egyszerűsítése, az elektronikus ügyintézés és az egyablakos ügyintézés (szakhatósági rendszer) következetes alkalmazása, bevezetése (pl. a Ket. novella 2009. október 1-től ezt segíti elő);
- (d) a közhiteles nyilvántartások adatainak hozzáférését, naprakészességét javítani kell, ezekről az ügyfél tájékoztatását erősíteni kell, biztosítva az elektronikus elérést és közzétételt (a cégeljárási szabályok legutóbbi módosítása is ezt célozza);
- (e) a felesleges engedélyezés kiiktatása (pl. a mezőgazdasági, halászati engedélyezési eljárás korszerűsítése útján).

Látható, hogy állapotfelmérés, annak nyilvános elérhetősége, a költségszámítás módszertana, valamint felelős szervezet nélkül határozták meg a csökkentést, amely így megalapozatlan. Ettől függetlenül, egy másik kormánydöntés a vállalkozások adminisztrációs terheinek csökkentését úgy írja elő, hogy megmondja, mekkora megtakarítást kell elérni, noha nincs sem állapot-felmérési adatbázis, sem teherszámítási módszertan: „Az intézkedéscsomag értelmében a vállalkozások 100 milliárd forintos bürokratikus tehertől mentesülnek és további célként egy 400 milliárd forintos csomag elkészítését tűzi ki.” A 1133/2011. (V. 2.) Korm. határozat 2011 szeptemberére tervezte a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló középtávú kormányzati cselekvési program elkészítését, amely visszaszorítja a „vállalkozásokat irritáló adminisztrációs előírásokat és gyakorlatokat”, ugyanakkor a vállalkozások „árbevételhez viszonyított adminisztrációs teherszintje közötti különbség jelentős - a jelenlegi harmadára – csökkentését” is garantálja. Addig is több konkrét feladatot ír elő rövid-távú feladatként a nemzetgazdasági miniszter számára:

- (a) biztosítsa a vállalkozások számára egyetlen fizetési tranzakcióval több adó- és járulékfizetési kötelezettség teljesíthetőségét, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóztatási tevékenységével összefüggő bevételi és beszedési számláinak - számla összevonásokkal, illetve megszüntetésekkel történő - 50%-os csökkentését, hogy a vállalkozásoknak egyszerűbbé és átláthatóbbá váljanak;

- (b) készítsen előterjesztést a jelenleg nettó 100 millió forintos kötelező könyvvizsgálati értékhatár emeléséről;
- (c) készítsen előterjesztést, amely a vonatkozó törvényi szabályozás módosításával biztosítja, hogy az egészségbiztosítási ellátásokra vonatkozó jogosultság, valamint az ellátások összehangoltsága a jogosult, illetve foglalkoztató egyedi nyilatkozata helyett más, már létező - elsősorban a NAV-nak teljesítendő - adatszolgáltatásból állapítsák meg, és ne legyen szükség járulékos adatlapokra,
- (d) erősödjön a közhiteles nyilvántartások közötti elektronikus adatcsere, illetve adatkezelés hatékonysága, valamint az adattartalmak közötti párhuzamosságok és átfedések kiiktatása;
- (e) az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program megalkotásakor kerülni kell az átfedéseket, törekedni kell az állami és önkormányzati adatforrások - egyedi beazonosítást biztosító módon történő - kizárólag statisztikai célú feldolgozásának biztosítására, az adatfelvételek tartalmának és módszertanának összehangolására, 2012. január elsejétől a bekért statisztikai adatlapok felének, 2013. január 1-jétől minden bekért statisztikai adatlap elektronikus kitölthetőségét;
- (f) készítsen előterjesztést a munkahelyteremtés ösztönzése, valamint a foglalkoztatás adminisztratív terheinek csökkentése érdekében (pl. a tárgyhónapban megfizetett, levont járulékokról, valamint az év során fennálló biztosítási időtartamról szóló munkáltatói igazolás kinyomtatására csak a munkavállaló kifejezett kérésére kerüljön sor havonta, egyébként pedig csak évente, a vállalkozások a lehető legalacsonyabb adminisztratív költséggel, illetve legkisebb kockázattal vehessenek fel és bocsáthassanak el munkavállalókat, a többéves munkaviszonnyal rendelkező munkavállalókat megillető jogosultságok, így a kötelező szabadság, felmondási idő, végkielégítés csökkentése),
- (g) készítsen előterjesztést az egyes tevékenységek vagy munkakörök gyakorlásához szükséges képesítési követelmények teljes áttekintéséről és azoknak a szakmailag indokolt és a munkavégzéshez életszerűen szükséges szintben történő meghatározásáról.

A cselekvési terv eredményességét csökkenti, hogy bevallottan és változatlanul hiányoznak a célok és eszközök megválasztásához szükséges ismeretek, adatok, mivel

- (a) 2011 októberére kell kidolgozni és bevezetni az adatgyűjtések olyan egységesített hatásvizsgálati módszertanát, rendszerét, amely számszerűsítve megbecsüli a vállalkozásoktól bekért adatszolgáltatásokhoz szükséges időt és ráfordítási szintet. Ez a vállalkozói szférával együttműködésben készül, és egyben javaslatokat tartalmaz az adott évben és azt követően készülő Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program számára a vállalkozói lekérdezések előkészítéséhez és szervezéséhez,
- (b) párhuzamosan készül áttekintés a Kormány részére a tárcák hatáskörébe tartozó hatóságok ellenőrzési és bírságolási gyakorlatáról, valamint ehhez kapcsolódóan megvizsgálják a hatósági határozatok 2012. január 1-jétől történő nyilvánossá tételének lehetőségét is;
- (c) a hosszabb távú adminisztrációs költségcsökkentést lehetővé tevő kormányzati intézkedések megalapozása érdekében készül előterjesztést a Kormány részére az előzetes vállalkozói adminisztratív tehermérés szervezeti és módszertani rendjéről, igazodva a jogszabálytervezetek előzetes és utólagos hatásvizsgálatát szabályozó háttérhez, valamint a vállalkozói adminisztratív terhek újratemelődését megakadályozni képes intézkedésekről.

20. Az *Egyszerű Állam kormányzati programja* (1405/2011.(XI.25.) Korm. határozat) mintha nem is létezett volna a fenti két dokumentum, ismét elhatározta a vállalkozások adminisztratív terheinek, költségeinek csökkentését. A különböző pénzügyi, munkajogi, közigazgatási jogi feladatokat kiegészítette (1416/2012.(X.1.) Korm. határozat), oly módon, hogy a nemzetgazdasági miniszternek kell összehangolnia a program végrehajtását, valamint a kormányzati munka során folyamatosan érvényesítenie a következő alapelveket és célokat 2014-ig:

- (a) versenyképes szabályozás, amelybe a vállalkozások közvetlen adminisztratív terheinek csökkentése, az igazgatási működést irritáló elemeinek visszaszorítása, a hatósági gyakorlatból következő vállalkozói kockázat csökkentése, a szabályozási környezet stabilitásának és kiszámíthatóságának növelésére, a gazdaság kifehérítését ösztönző szabályozás is beletartozik;
- (b) a jogalkotás és a jogalkalmazás során legyen elvárás a vállalkozók számára minél egyszerűbb, stabilabb, kiszámíthatóbb, illetve alacsonyabb idő- és költségigényű igazgatási gyakorlat kialakítása;
- (c) a vállalkozói adminisztratív terhek növelésével együtt járó előterjesztést a Kormány csak úgy vegyen napirendjére, ha abban az adminisztrációs terhek növekedésének elkerülhetetlensége és indokoltsága tételesen alá van támasztva;
- (d) szinte valamennyi ágazati miniszternek címeztek tennivalókat. Például, felhívja a vidékfejlesztési minisztert az élelmiszer-biztonsághoz kapcsolódó vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére, ideértve különösen azon feltételek megteremtését, hogy az európai uniós élelmiszerbiztonsági és higiéniai előírásoknak (HACCP) való teljes megfelelést biztosítja, „ugyanakkor a vállalkozások számára a lehető legkönnyebben betartható, számukra a lehető legkevesebb adminisztratív terhet jelentő rendszer jöjjön létre, az anyaghányad-nyilvántartások szükségességének felülvizsgálatát, a gyártmánylap-készítési kötelezettség egyszerűsítését”.

Ezeket a konkrét feladatokat időnként kiegészítik (ld. 1056/2013.(II.13.) Korm.határozat), a határidőket módosítják, ám az elkészített beszámolók nyilvánossága és megvitatása kérdéses. A felelős minisztérium közleményeiből az eredményekre utalnak

Nemzetgazdasági Minisztérium közleménye (2013.március 28.): 2013. július 1-jétől bevezetendő egyszerűsített elektronikus fizetési rendszer a pénzforgalmi számlanyitásra kötelezett adózók számára lehetővé teszi, hogy az adószámlák számától függetlenül egyetlen összevont utalással teljesítsék az esedékességük szempontjából összevonható adónemekre vonatkozó befizetési kötelezettségeiket. Nagymértékben egyszerűsödtek a szakképzési hozzájárulás felhasználására vonatkozó szabályok: a korábbi bonyolult, tételes elszámolás helyett gyakorlati képzési normatíva került bevezetésre, valamint a korábbi kettős intézményrendszer helyett a NAV-hoz került bevalláskezelés és ellenőrzés. A hatósági eljárások felgyorsítása irányába hat, hogy a közigazgatási hatósági eljárási törvény módosításának megfelelően 2014. január 1-jétől az általános ügyintézési határidő 30 nappal 21 napra rövidül. 2015. január 1-jétől megszűnik a társadalombiztosítási kifizetőhellyel nem rendelkező munkáltatók párhuzamos adatszolgáltatási kötelezettsége: a pénzbeli ellátások összegének megállapítása a NAV számára megküldött és OEP felé továbbított adatokból történik. A program eddig megvalósult intézkedései a vállalkozások szűkebb vagy szélesebb köre számára számos további pozitív változást hoztak. Így többek között a legkisebb vállalkozások számára egyszerűsödött az éves beszámolási kötelezettség, életszerűbbé váltak a házipénztárra vonatkozó előírások, megszűnt a hatóságok pénzügyi érdekeltsége a vállalkozások megbírságolásában, több szempontból egyszerűsödött az EU-s pályázati adminisztráció, a mezőgazdasági termelők számára egyszerűbbé vált a gázolaj jövedéki adójának visszaigénylése, egyszerűsödtek az elektronikus számlázásra vonatkozó előírások. A vállalkozói terhek csökkentése hosszabb távon egyértelműen javítja a vállalatok és az egész nemzetgazdaság versenyképességét.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium közleménye (2012 május 31.) A Minisztérium 2012 májusában elkészítette a közbeszerzéshez kapcsolódó vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló kötőerővel nem bíró irányelvi útmutatását, valamint az ajánlatkérők részére az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges

adatlapot. Elérhető a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentését célzó irányelvi útmutatás, valamint a kapcsolódó kötelezően kitöltendő adatlap.

21. Az Európai Unió költségcsökkentési programját megalapozó Kox tanulmány (2005) szerint Magyarországon a 2000-es évek elején a GDP 6,8 százalékát tették ki az adminisztratív terhek. Hazánk ezzel a tanulmányban szereplő 19 ország közül a legutolsó helyre került. A Deloitte Zrt. 2010. májusában közzétett tanulmánya szerint Magyarországon a vállalkozások adminisztratív *költségei* a GDP 10,5 százalékát teszik ki. Az elvégzett számítások szerint a teljes adminisztratív *költség* 2800 milliárd, míg e költségeken belül a vállalkozások által „feleslegesnek” tartott adminisztratív *terhek* mintegy 800 milliárd forintot tesznek ki, ami a GDP 3,1 százaléka (az uniós átlag 1,9-2,6 százalék körüli). A tanulmány szerint az adminisztratív terhek 25 százalékos csökkentése jelenleg 208 milliárd Ft megtakarítását tenné lehetővé. 2013 októberében a GKI Gazdaságkutató Intézet közzétette felmérésének eredményét: hogyan sikerült az évek óta sürgetett, a vállalkozókat sújtó adminisztratív terhek csökkentése.

A kormányzati források szerint 500 milliárd forintos csökkenést könyvelhettek el a vállalkozások, ám a felmérés szerint a vállalkozások éppenséggel az adminisztrációs terhek növekedését érzékelték, különösen az adózás (78%-kal), a számvitel és a pénzügyi kötelezettségek terén (74%-kal). Továbbá nőtték 2010-2013 között a munkaügyi, a környezetvédelmi és a beruházási engedélyezéssel kapcsolatos előírások miatti adminisztrációs kötelezettségek. Elsősorban a 20-150 fő közötti cégek panaszkodtak, ágazatok szerint pedig az építőipari, a kereskedelmi és a szolgáltató cégek a papírmunkák, a bürokrácia erőteljes növekedésére.

22. Sajnos *a gyakorlatban* a hatásbecslés nagyon hiányzik. A Parlament jegyzőkönyveiben vagy másfélszázszor hivatkoztak arra 1990 óta, hogy nem készülnek a javaslatok mellé hatásbecslésre, hatályosulásra vonatkozó felmérések, vizsgálatok. 2004-ben a törvénytervezetek 19%-a (ide nem értve a nemzetközi szerződéseket) tartalmazott valamilyen hatásvizsgálati elemet. Ennek oka – többek között – a közigazgatási szakemberek képzésének hiányossága. A Közigazgatási Intézet (MAKI) csak 2005-től tervezte az ilyen jellegű képzés bevezetését, míg kodifikátor szakjogász képzést 2004-ben indítottak be. Másfelől, ameddig a jogszabály alkotói nem kérik számon ezt a kötelezettséget, addig nem terjed el a hatásvizsgálati lap és kérdéssor alkalmazása a kormány elé kerülő döntéshozatalnál sem. A kormányzati döntés jogalkotási megalapozása kultúra kérdése, a hatásvizsgálati szemlélet nehezen tör utat a gyakorlatban, mert a politikai kormányzás és a köztisztviselő ellenérdekelt a kormányzati szándékokat látszólag fékező és objektív mércével mérő módszerrel szemben. Gyűrű Attila friss elemzése szerint a jogalkotási gyakorlat azt mutatja, hogy a Jat2 szerinti hatásvizsgálatok közül, az előzetes hatásvizsgálat szinte minden esetben készül, azonban a hatásvizsgálati lap tartalma gyakran hiányos, az információk általánosak és pontatlanok, gyakran politikai üzeneteket fogalmaznak meg, a várható hatások tényleges értékelése helyett. A hatásvizsgálat formai követelményeinek ez a gyakorlat megfelel, azonban a tartalmi követelmények szempontjából aggályos. Az utólagos hatásvizsgálattal kapcsolatosan elmondható, hogy sem a formai, sem pedig a tartalmi követelmények nem teljesülnek, mivel önálló, utólagos hatásvizsgálat pedig a gyakorlatban szinte egyáltalán nem készül.

23. A GKI Gazdaságkutató Intézet 2013 októberében közzétette felmérésének eredményét: miként sikerült a vállalkozókat sújtó adminisztratív terhek csökkentése. A kormányzati források szerint 500 milliárd forintos csökkenést könyvelhettek el a vállalkozások. A felmérés szerint a vállalkozások éppenséggel az adminisztrációs terhek növekedését érzékelték, különösen az adózás (78%-kal), a számvitel és a pénzügyi kötelezettségek terén (74%-kal). Nőtték 2010-2013 között a munkaügyi, a környezetvédelmi és a beruházási engedélyezéssel kapcsolatos előírások miatti adminisztrációs kötelezettségek. Elsősorban a 20-150 fő közötti

cégek panaszkodtak, ágazatok szerint pedig az építőipari, a kereskedelmi és a szolgáltató cégek a papírmunkák, a bürokrácia erőteljes növekedésére.

Egy példa az adminisztratív terhek csökkentését célzó kormányzati erőfeszítésekre, amelyekből sajnos egyetlen számadat, várható megtakarítás, feltételezett munkaóra vagy kiadási elem sem jelenik meg, csupán a 112 §-ból álló jogszabály-halmaz módosításának az oka, így a célzott egyszerűsítés és tehercsökkentés.

T/9244. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról. Előadó: Dr. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter Budapest, 2012. november. Általános indoklás:

„A Kormány a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) szerint a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program intézkedési tervének 15. pontja alapján a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentése, továbbá a jogszabályok nyelvezetének közérthetőbbé tétele érdekében Egyszerűsítési Programot fogadott el. Az törvényjavaslat illeszkedik a Magyar Program Egyszerűsítési Programja keretében a Kormány által megvalósított adminisztratívteher-csökkentő és az eljárások egyszerűsítését célzó javaslatai közé. A törvényjavaslat a Magyar Program Egyszerűsítési Programja keretében a következő eljárások felülvizsgálatát, és ezek egyszerűsítésének a megvalósítását szolgálja (az egyes pontok az eljárások Korm. határozat 1. melléklete szerinti helyét jelölik):

- 147. pont: az anyakönyvi esemény anyakönyvbe történő bejegyzése,
- 148. pont: a magyar állampolgár külföldön történt anyakönyvi eseményeinek hazai anyakönyvezésére irányuló eljárások,
- 149. pont: az anyakönyvből történő hatósági bizonyítvány kiállítása,
- 152. pont: a személyazonosító igazolvány kiadása, cseréje, pótlása,
- 153. pont: a személyazonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány kiadása (állandó lakóhely, tartózkodási hely) cseréje, pótlása,
- 154. pont: Magyarország területének a külföldi letelepedés szándékával történő elhagyásának bejelentése,
- 155. és 156. pont: a három hónapon túli külföldi tartózkodás bejelentése, valamint a három hónapon túli külföldi tartózkodásból történő visszatérés bejelentése,
- 191. pont: házassági és bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvezése,
- 192. pont: nem magyar állampolgár házasságkötése és bejegyzett élettársi kapcsolatának létesítése Magyarországon,
- 193. pont: tanúsítvány kiállítása,
- 195. pont: házasság és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének engedélyezése hivatali helyiségen kívül,
- 196. pont: házassági névviselési forma módosítása,
- 197. pont: születési és házassági név megváltoztatása,
- 214. pont: haláleset anyakönyvezése,
- 216. pont: állampolgárság igazolása hivatalos megkeresésre,
- 219. pont: egyszerűsített honosítás és a visszahonosítás,
- 220. pont: honosítási, visszahonosítási kérelem,
- 221. pont: honosításhoz, visszahonosításhoz kapcsolt névmódosítási kérelem,
- 222. pont: a magyar állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozat,
- 223. pont: a magyar állampolgárság visszaszerzésére irányuló nyilatkozat,
- 224. pont: lemondás a magyar állampolgárságról,
- 225. pont: az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelem.”

A törvényjavaslat részletes indoklásából sem tudhatunk meg többet, sőt címével ellentétben, a laikus képviselők aligha értették, miről is szavaztak, ha ilyesmit olvasnak:

„A 105. §-hoz

A rendelkezés szövegpontosító, és a szövegnek a hatályos jogszabályok rendszerével koherens tartalmát biztosító rendelkezéseket tartalmaz.

A 106. §-hoz

A megszüntetni kívánt tanúsítvánnyal kapcsolatos rendelkezéseket helyezi hatályon kívül, továbbá a doktori cím bejegyzésének lehetőségét szünteti meg.

A 107. és 108. §-hoz

A rendelkezés szövegpontosító módosítást is tartalmaz figyelemmel arra, hogy a módosítandó törvény nem utal helyesen az állampolgársági ügyekben eljáró szervre.

A 109. §-hoz

A rendelkezés a címnyilvántartás törvényi szintű újraszabályozásával összefüggésben a helyesen az önkormányzati törvény keretei közé tartozó rendelkezést helyezi el az érintett törvényben.

A 110. §-hoz

A rendelkezés hatályon kívül helyezi az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 2013. január 1-jei hatálybalépéséről szóló rendelkezést.

A 111. §-hoz

A törvényjavaslat hatálybalépéséről rendelkező szabályokat tartalmazza a rendelkezés.

A 112. §-hoz

A rendelkezés a törvényjavaslat sarkalatos rendelkezéseit tartalmazó szerkezeti egységeit jelöli meg.”

24. A gazdasági és társadalmi hatások sokirányú, csapatmunkában feltérképezése terén – nemzetközi kötelezettségeink miatt is – talán a leginkább kidolgozottabb *a környezet elemeinek megóvására vonatkozó szabályozási vizsgálat*.

A részletes szabályokat a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tartalmazza. Másfelől, az Alkotmánybíróság 28/1994. (v. 20.) AB határozata kimondta, hogy az egészséges környezethez való jog sajátosságai miatt, a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van. Ugyanis a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. Mivel a szabályozás olyan elemeket érint, mint az egészség, a környezet vagy a természet állapota, amelyek változásai jogalkotási úton nehezen irányíthatók, következésképpen e téren a szabályozás összetett szempontrendszer szerint valósulhat meg. A Jat2 azonban a hatásvizsgálati rendszerében nem rögzíti a fenntarthatósági indikátorokat, szinte azonos fogalmakként használja a fenntarthatóságot a környezeti, illetve természeti hatások vizsgálatával. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve részletesen rögzíti, miként kell meghatározni a köz-és magánprojektek környezeti hatásainak értékelését, alapozva a határokon áterjedő környezeti hatások vizsgálatát szabályozó egyezményre (1991) és a Tanács 85/337/EGK irányelvére. Ezekből a hatások előrejelzése a szabályozásban is követhető.

Környezeti hatásvizsgálat és stratégiai környezeti vizsgálat: A környezeti hatásvizsgálat (Environmental Impact Assessment, EIA) az ENSZ biológiai sokféleségről szóló *Riói Egyezménye (1992)* alapján a környezeti értékek döntéshozatalba integrálását jelenti. Olyan döntéstámogató eszköz, amellyel egy jövőbeni döntés, projekt lehetséges környezetre gyakorolt hatásait lehet feltárni. A környezeti hatásvizsgálat szűk hatókörű, általában egy konkrét program, projekt hatásait vizsgálja. A *stratégiai környezeti vizsgálat* (Strategic Environmental Assessment, SEA) pedig formalizált, szisztematikus és átfogó folyamat, amellyel azonosíthatók és értékelhetők egyes javasolt politikák, tervek, illetve programok környezetre gyakorolt lehetséges következményei. A stratégiai környezeti vizsgálat azt biztosítja, hogy a környezeti megfontolások már a döntési folyamat lehető legkorábbi szakaszában megjelenjenek. Alapvető lépései megegyeznek a környezeti hatásvizsgálat lépéseivel. A kettő közötti *fő eltérés a vizsgálat kiterjedésében* lehet fel, a stratégiai környezeti vizsgálat ugyanis kiterjedtebb hatókörű, felölel egy egész szektort (például az energia szektort) vagy egy földrajzi területet (például egy fejlesztendő régiót).

A környezeti hatásvizsgálat lépései: A Riói Egyezmény VI/7-es döntésének függeléke szerint, a környezeti hatásvizsgálatok törvényi szabályozása és gyakorlata országoként eltéréseket mutat ugyan, mégis azonosíthatók a folyamatnak olyan fő lépései, amelyek szükségképpen meg kell, hogy abban jelenjenek.

1. Hatásvizsgálat szükségességének meghatározása: Az első lépés annak a meghatározása, hogy az adott politika, projekt vagy program megvalósításához szükséges-e környezeti hatásvizsgálatot végezni.

2. A lényeges vizsgálandó környezeti hatások és tényezők azonosítása: a vizsgálat a releváns hatásokra összpontosítást jelenti. Ehhez szükség van a projekt részletes bemutatására, így a projekt céljaira, természetére, kiterjedésére, elhelyezkedésére, a szükséges inputokra és outputokra (pl. szennyezés), a tervezett infrastruktúrára. Az ebben a szakaszban leginkább alkalmazható módszer a környezetvédelmi szakembereket is magában foglaló szakértői csoport együttműködése, és előzetes becslés a releváns hatásokat illetően. A szakértők először ötletgyűjtés keretében feltárják a lehetséges hatások körét, majd a fent megadott kritériumok alapján, közösen választják ki azokat a releváns hatásokat, melyek a részletes hatásbecslés tárgyai lesznek. Minél több kritérium rossz értékét elégti ki egy környezeti hatás, annál fontosabb természetesen, hogy az adott környezeti következmény részletes hatásvizsgálat tárgya is legyen. Ha például egy beruházás kapcsán megvalósuló légszennyezés valószínű, a hatás tartós és meghalad egy megengedett küszöbértéket, valamint az érintett népesség egészségét is nagyban veszélyezteti, akkor feltétlenül további vizsgálatokat kell végezni, feltárva egyúttal alternatív megoldási lehetőségeket is.

3. Tényleges hatásvizsgálat: a releváns, azaz vizsgálandó környezeti hatások kiválasztása után következik, ami részletes információgyűjtési és -feldolgozási folyamatot ölel fel. Ez a lépés az előzetesen feltárt és jelentősnek

ítélt hatások részletes kutatását, megismerését és meghatározását jelenti. A környezeti hatásvizsgálat fő sajátossága, hogy az adatgyűjtés sok esetben nehézkes, az ökológiai információk nehezen hozzáférhetők, a globális, regionális hatások esetében széleskörű együttműködés szükséges, egyes környezeti hatások csak hosszú távon vizsgálhatók, komplex a kereszthatások rendszere, környezetvédelmi szakértők bevonása nélkülözhetetlen.

4. Javaslat a káros hatások enyhítésére: a környezeti hatások vizsgálatához kapcsolódó sajátos feladat, hogy ha a hatásvizsgálat során a szakértők kedvezőtlen környezeti hatásokat azonosítottak, akkor a folyamat következő lépése a káros hatások enyhítési módozatainak feltárása. Ez a lépés tehát a projekt kedvezőtlen hatásainak kiküszöbölését, csökkentését, de legalábbis kontroll alatt tartását célozza, pótlás, helyreállítás, kompenzáció vagy bármilyen alkalmas megoldás révén. A kompenzáció általában pénzbeli kifizetést jelent a környezeti hatások közvetlen elszennedői számára, ám az a környezeti károk mérséklésére nem alkalmas, alkalmazása környezeti szempontból előnytelen.

5. Döntés: a hatásvizsgálat befejezése és az alternatívák feltárása után kerül sor a végleges döntésre a megvalósítást illetően az illetékes hatóságnál. Természetesen a környezetvédelmi nézőpont csak egy, - bár a fenntartható fejlődést illetően nagyon fontos - értékelési szempont a közgazdasági, társadalmi, szociális és jogi tényezők mellett.

6. Nyomon követés és utólagos vizsgálat (monitoring és környezetvédelmi audit): valójában utólagos hatásvizsgálatnak is tekinthetők. Hatékony ellenőrző rendszerrel méri a környezeti hatásvizsgálat megbízhatóságát és pontosságát, a káros hatások enyhítését szolgáló intézkedések eredményességét, ráadásul fény derülhet kedvezőtlen, de előre nem jelzett környezeti hatásokra is. A környezeti adatok nyomon követését célszerű környezetvédelmi adatbázisok és információs rendszerek felhasználásával végezni, hiszen ez lehetővé teszi nagy mennyiségű adat gyors, pontos és hatékony kezelését, illetve párhuzamos összehasonlításra és vizsgálatra is módot ad.

5. fejezet: A jogi nyelv, a normák nyelve

1. Lukács György hívta fel a figyelmet arra, hogy a nyelvben és a jogban közös a konvencionalitás, a *társadalmi, közösségi praxisban* létezés. Ugyanakkor Varga Csaba emlékeztet arra, hogy a nyelv, mint jelrendszer, a normák világában ugyan sajátos szemantikával és szintaxissal rendelkezik, mégis beágyazódik a természetes nyelv közegébe. Így ugyanúgy megjelenik abban a szórtság és a bizonytalanság, hiszen a jog teli van értékelő elemmel. Néhány közbenső határral ugyan csökkenthető bizonyos irányba a nyelvi közeg eredendő határozatlansága, de mégis tudatában kell lenni az értékelő terminusok miatt (pl. könnyű testi sértés) a *határozatlanságnak*. Mivel a fogalmak abszolút pontossággal a nyelv révén nem fogalmazhatók meg, a nyelvileg általánosan és közben egyedileg megjelenítendő tény, tényállási elem logikai alárendelődését, az ebből fakadó korlátozásokat ismernie kell a jogi nyelvet használónak, a jogalkotónak és a jogalkalmazónak egyaránt.

2. A *jogi pragmatika* a jogi szaknyelvet vizsgálva azt a célt tűzte maga elé, hogy a jogi nyelvet működés közben, meghatározott jogi környezetben, konkrét szakmai érvényességi keretbe ágyazva (pl. a rendőrségi kihallgatások vagy a bírósági tárgyalások során) elemezze. Az alkalmazott nyelvészeti kutatásokból is tudjuk, hogy a hétköznapi nyelvhasználat teljesen szabad, ám a jogi szakkifejezések köre zárt, a jogszabályok nyelvéhez kötött terminológiát kell használni például a tárgyalóteremben. Ráadásul a jogi nyelv alapvetően írott nyelv, amelynek használatakor a felek nem azonos társadalmi és hatalmi helyzetben vannak (gondoljunk egy rendőri kihallgatásra), azaz a nyelvhasználatot befolyásolja annak hatalmi vetülete. Ezért nagy a felelőssége annak, aki az élőbeszéddel, köznapi kifejezéseket használó nyelvét átfordítja a jogi kódra, és ezzel bizonyos irányt, értelmezést ad a kommunikáló saját szándékától függetlenül egy adott eljárásban. A hagyományos nyelvészeti diszciplínák keretén belül kutatják a jogi nyelv eredetét, történetét, a köznyelvre gyakorolt hatását, míg külön vizsgálják a jogi nyelvhasználat adott szituációkban érvényesülését (pl. Szabó Miklós és Dobos Csilla vezetésével kutatták a büntető eljárás egyes fázisaiban a rendőr, a bíró, az ügyész és a vádlott ugyanazon eseményekre vonatkozó beszédmódját).

Dobos Csilla 2010-es kutatásai alapján kiemelhető, hogy a tényállás és a jogértelmezés hatékonysági buktatója, hogy a jog szaknyelv. A jogi szaknyelvet működés közben, meghatározott érvényességi és szakmai keretben, a jogi pragmatika, az alkalmazott nyelvészeti kutatja. Annak eredményeit a jogalkalmazónak ismernie kellene. A történeti események, amelyet a kérelmező előad, az eljárás során tényállássá fordítódnak át, és ezzel egy jelentős feszültség jön létre a kezdetben sokféle tényközlésből egy határozott, egyetlen jogi megnevezés felé haladva, például a tárgyalóteremben. A beszédaktusokkal (amikor a bíróság a határozatában kötelez, megállapít, elutasít) cselekvéssé átváltoztatást végez a bíró, és különösen az eltérő nyelvet beszélők közt számolni kell a kulturális távolsággal is. Tehát a jogi nyelv kutatási eredményeit a megfelelő kikérdezési, fordítási és visszafordítási, magyarázási, kitanítási technikák bevezetésével kellene átültetni a gyakorlatba az eljárás hivatalos szereplője, köztük a bíró számára is. Tudva persze, hogy a kettős feszültség következményeit csak részben lehet csökkenteni. Például a menekült: „nekem el kellett otthonról jönnöm, mert a hazarákat ott az utcán is bántották”, a bíró szerint „a magát hazarának mondó kérelmező üldözéstől való félelme nemzeti hovatarozása miatt származási országában megalapozott”. Itt nem csak a forrásnyelvi és a célnyelvi kontextus különbözik, de a pragmatikai adaptáció keretében a célnyelvi nyelvhasználó igényeihez kell igazodni, továbbá a laikus és a jogi nyelv közti szakadékot is át kell hidalni, nem is szólva arról, hogy a jogi szaknyelv rétegei (jogszabály nyelve és a tárgyalási nyelv) közt is további rés van.

3. A *jogi nyelvnek a következő rétegeit* különböztethetjük meg:

(a) A jogi norma nyelve;

- (b) A jogtudomány, a jogi szakirodalom nyelve, amely bizonyos fokig követi a jogszabályok fogalmi rendszerét, de éppen annak hibáit, következetlenségeit dogmatikai alapozással kiegészíti, korrigálja, rendszerbe foglalja;
- (c) A jogalkalmazók nyelve, amelyet gyakran eljárási nyelvnek is neveznek, amikor konkrét formába öntik a jogszabályi célokat, jogelveket a szóbeliség érdekében; valamint
- (d) A jogász és a laikus közti kommunikáció nyelve, amelyben leginkább azt a szakadékot kell áthidalni, amely a köznyelv és a szaknyelv között található (például az ügyvéd védencének elmagyarázza, mit jelent a fegyveregyenlőség elve vagy a hallgatás joga az éppen folyó eljárásban, mit tehet az ügyfél).

4. A jogi nyelv sajátosságainál abból kell kiindulni, hogy a joggal kapcsolatosan, mint társadalmi alrendszerrel kapcsolatosan él a *vélelem*: mindenki ismeri a jogszabályokat, és nem mentesít a felelősség alól a jogismeret hiánya, bizonyos nagyon szűk eseteket kivéve, amikor is ez a vélelem megdönthető. Így tehát folyamatos a *konfliktus a jog, mint sajátos absztrakcióra épülő szakma nyelve és a laikusok szövegértése (ismerete) között*. Ez tömören egy arisztotelészi idézettel összegezhető: „a jogalkotónak filozófusként kell gondolkodnia, de parasztként kell beszélnie”. A Jat1. minderről csak egyetlen mondatban emlékezett meg. „A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni”. Ezért fontos az alkalmazott nyelvészet ismereteit felhasználni, hogy a szöveg a laikusok számára is érthető(bb) legyen. A Jat2 pedig úgy rendelkezik erről, hogy „A jogszabályoknak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” Ha tehát a címzett például egy szakmai kör (pénzügyintézet), akkor nem is követelmény, hogy a polgárok (a pénzügyintézet ügyfelei) is megértsék. Másrészt a szabályozási tartalom környelvi (a magyar nyelv szabályainak való megfelelés) nem követelmény, miközben az egyértelműséget várják el – az értékelő fogalmak határozatlansága ellenére is. Elmondható, hogy az 1987-es célhoz képest a jogi nyelv szaknyelvi megközelítése került előtérbe, és ez másodlagossá teszi a nem-jogász többség szövegértését, mintha a jogalkotó csak önmagának és főleg a jogászoknak alkotná a szabályokat.

Például Ausztriában az építésügyi jogszabályok (1976) egy részét két lépésben igazították át a nyelvészek, a jogi tartalom megőrzésével. Ugyanis a törvény 20 százaléka olyan mondatokból állt, amely 30 szónál hosszabb volt, míg 73 százaléka 18-30 szóból álló mondatból tevődött össze. A mondatok tagolásával és más eszközökkel a jó szövegértés a tesztben résztvevő laikusok körében 23 százalékról 54 százalékra nőtt, a kísérleti alanyok elégedettsége pedig 77 százalékra emelkedett.

5. A jogi nyelv minden rétegében jelentős szerepet játszanak a *terpeszkedő, körülíró szerkezetek*, amely a XVI-XVII. század óta a jogászai fogalmazást dagályosnak, nehezen érthetőnek írja le. Ugyanakkor az MTA Nyelvtudományi Intézetében tartott konferencián (2009. október) rámutattak, hogy a köznyelvben is utat tör magának az *analitikus szerkezet*, azaz a mondanivalót egyre több szóval, körülírást tartalmazó mondatokkal fejezzük ki, tehát a hivatalos nyelvhasználat sajátosságai befolyásolják a köznyelvet, feltehetően a sajtóban, médiában megszólalók nagy száma révén. Ez a konvergencia azonban nem az egyetlen nyelvfejlődési irány.

6. A jogi nyelvben a *funkcióigés nyelvi szerkezet* jellemző, amelynek lényege, hogy a jelentés magvát a főnévi tag és nem az ige hordozza, az ige csak a szófajra jellemző grammatikai sajátosságokat őriz meg, de súlytalan lesz. Így az ige és határozószó vagy tárgyragos alak alkotja a szerkezetet, amelyben az ige jelentése szinte elhomályosul, a főnévi tag lesz a domináns. E nyelvi szerkezet egy része közelebb hozható a köznyelvi szóhasználatához, ha szinonim igével helyettesítjük. Ennek előfeltétele, hogy felismerje a nyelvhasználó, továbbá

ne változzon meg az ige vonzatstruktúrája, lehetőleg a többi tag/norma-mondatot se kelljen módosítani, és főként a jogi gondolat sértetlen maradjon.

Például „a pusztá kézzel támadó személlyel szemben kés használata általában kizárta teszi a jogos védelem megállapítását” helyett „a pusztá kézzel támadó személlyel szemben kés használata kizárja a jogos védelem megállapítását” teljesen egyenértékű. Hasonlóan, „az átlagot meghaladó fokú tudatos gondatlanság (luxuria) szigorú szabadságvesztés kiszabását teszi indokoltá” helyett semmivel sem tartalmaz mást, csak érthetőbb az a megoldás, hogy „az átlagot meghaladó fokú tudatos gondatlanság (luxuria) szigorú szabadságvesztés kiszabását indokolja”. Szintén ez a helyzet, különösen akkor, ha a jogalkotó egyes számban fogalmaz, mert úgy a todalékban sem kell változtatni: „a rendőrség első intézkedésként igazoltatásokat foganatosít, és azokról igazoltató lapokat állít ki”, ez szinonim igével és helyesen: „a rendőrség első intézkedésként igazoltat, és arról igazoltató lapot állít ki”.

Erre a nyelvi egyszerűsítésre nincs mód, ha a meglévő vonzatok átrendeződnek a mondatban, továbbá a kifejezés együtt alkot szakszót (*terminus technicus*), avagy a szerkezet főnévi tagja összetett szó, hiszen abból nem képezhető ige. Így például „az ügyfél újabb bejelentést tesz a bíró kizárása iránt”, hiszen a kizárás bejelentése már egészen mást jelent, azt az ügyfél legfeljebb indítványozhatja, kérheti a kizárást. Szintén az „ismeretlen tettes ellen feljelentést tesz” nem azonos az ismeretlen tettes feljelentésével, mert csak konkrét személyt lehet valójában feljelenteni. *Terminus technicus* a „házkutatás foganatosítása” vagy a „bűnügyi zárlat elrendelése”, mivel a jelzői bővítmény és az ige a jogi gondolat egyetlen lehetséges formája, így rögzült a jogi nyelvhasználatban, tehát nem lehet pusztán könyvelvi okokból lecserélni. A házkutatás ráadásul összetett főnév, így nem lehet „házkutatni”, sem „tényállítani”, netán „tényállásozni”, csak házkutatást elrendelni/végrehajtani, tényt állítani, tényállást feltárni. Érdemes megjegyezni, hogy a funkcióigés szerkezetekben a tesz ige meglehetősen gyakori.

7. A jogi nyelv gyakran *modoros*, *hivataloskodó*, mert feleslegesen használ névutós szerkezetet, holott a ragozott főnévvel vagy (hely, idő)határozó szóval ugyanazt, kevesebb szóval és nyelvilag helyesen lehet kifejezni. Vajon „a 2006. év folyamán, a tavalyi év folyamán, az adóév folyamán, az igazolás kiadása során, a főváros területén, az adózás vonatkozásában” helyett miért nem érik be a tavaly, az idén, az adóévben, az igazolás kiadásakor, a fővárosban, az adózásnál kifejezéssel? A (hivataloskodó) mondat szerkesztésre jellemző a sok *közbevetést*, a *hosszú*, *sok felsorolást tartalmazó mondat*. A mondat tagolása (pontokba szedése) és a mellérendelői mellékmondatok használata közelíthet a köznyelvhez. Bentham egyenesen úgy fogalmaz, hogy a jogi nyelv jellemzője a szétfolyó szószaporaság. Ezt mérsékelheti, ha a *szórend* a lényegi mondanivalót helyezi a mondat élére, illetve a hosszú mondatokat alárendelői mellékmondatokká alakítjuk. Bár gyakoriak a jogi nyelvben az alanytalan mondatok, a szenvedő szerkezet használatát kerülni kell.

Például a szakképzésről szóló törvényben olvasható: „A tanulmányi kötelezettségének eredményesen eleget tett tanuló pénzbeli juttatásának mértékét a szakképzési évfolyam második, illetőleg további féléveiben - a tanuló tanulmányi előmenetelét és szorgalmát is figyelembe véve - az előző félévben nyújtott pénzbeli juttatás havi összegének legalább tíz százalékával kell emelni.” Ez a szerkesztés nem csak a közvetlen megértést nehezíti, de tartalmilag is kifogásolható, hiszen az emelés maximumát nem határozza meg, így bizonytalan. Javasolhatjuk az átalakítást, a következők szerint: „Legalább tíz, de legfeljebb húsz százalékkal kell emelni a szakképzési évfolyam második, majd a további féléveiben, az előző félévben nyújtott pénzbeli juttatás havi összegét, ha a tanuló a tanulmányi kötelezettségének eredményesen eleget tett. A mérték megállapításánál figyelembe kell venni a tanuló tanulmányi előmenetelét és szorgalmát is.”

8. Érdekes ellentmondás a körülíró szerkezetekhez képest, hogy a *jogi normák nyelve igen tömör*, amennyiben kerüli az ismétlést, és a gazdaságos megfogalmazás eszközeivel él. Így a jogi normákban gyakoriak a *rövidítések* [pl. „Termékpálya Bizottság (a továbbiakban:

Bizottság]) és a gyűjtőfogalmak [„a START-kártya, a START PLUSZ kártya és a START EXTRA kártya (a továbbiakban együttesen: kártya)], *összevonások*, a jogszabályon belüli *visszaütalások*, valamint csak az adott jogszabályra vonatkozó értelmező szabályok, amelyek a köznyelvi szóhasználatától eltérésre hívják fel a figyelmet. [Például „E rendelet alkalmazásában: a.) más kereső foglalkozásnak minősül a munkavégzéssel járó, valamint a munkavégzéssel nem járó egyéb jogviszony”)] Különösen a *jogilag foglalt fogalmakat* kell jól ismernie a jogalkotónak, hiszen értelmező szabályt felesleges adnia, ha az általános jogely, jogintézmény, magasabb szintű jogforrásban már szerepel, avagy köznyelvi tartalmú. Szószátyárság lenne definiálni köznyelvi értelemben használt kifejezést vagy máshol már meghatározott jogi tartalmat, és csak azt bizonyítaná, hogy hézagos a jogalkotó jogismerete, ezért nem alkalmaz utaló normát.

9. A jogi normákban egyeduralkodó a *kijelentő mód és a jelen idő*. Ezért a norma szövege kerüli a „kell”, „köteles”, „szükséges” kifejezést, mert a hatóságok, állami szervek számára a kijelentő mód imperatív (pl. hatásköri szabályok, felhatalmazó szabályok, eljárási szabályok), míg nyomatékosításként ritkábban előfordulhat a kötelezést nyelvileg is kifejező forma, de felkiáltójelek nélkül. Például akkor, ha a kötelezettek közvetlenül magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek. Másfelől, a jövő időt ki kell küszöbölni, a múlt idő használata csak kivételesen elfogadható, ha olyan megtörtént jogi tényről van szó, amelynek még van joghatása, az alkalmazásnak része, feltétele, de nem keveredik össze a jogszabály hatályával.

10. A jogi nyelv további sajátossága, hogy az általános magatartási szabályt fogalmazza meg, egyes számban és általában határozott névelővel kezdődő mondatokkal. Hiba, ha egy mondat így kezdődik: „Felperes kijelenti...”, mert nyelvileg is helytelen, nem csak igénytelen, és azt jelzi, hogy a nyelvhasználó számára fontosabb valakinek a jogállása, mint a konkrét személy gondja. Eppen az említett általánosság miatt, a jogalanyokról a jogi normákban *egyes számban* rendelkeznek, például a rendőr, a nyomozó hatóság vagy a fogyasztó áll a középpontban. Ha a számosságban van a hangsúly, azt úgyis pontosan kell megjelölni, bár a magyar nyelvben a 320 rendőrkapitány vagy a tucatnyi nyomozó hatóság felhatalmazása esetén is egyes számú a főnév.

11. A szóhasználatban, szókapcsolatokban is meglehetősen sok *hagyományt* követnek a jogászok. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy konjunktív feltételek esetén a tagok közt vessző áll, és jelezni kell, hogy valamennyi követelményt teljesíteni kell, eltérően a vagylagos feltételeket felsoroló normától. A hagyomány magyarázza, hogy a felsorolásban a továbbá, valamint szavakat használjuk, a köznapibb meg, aztán, majd szavakat nem. Célszerű kerülni az „illetve”, „illetőleg” szót, mivel tartalma erősen függ a kontextustól, általánosságban bizonytalan (jelenthet vagylagosságot és együttes követelményt is).

12. A jogszabályok kerülik az *idegen szavakat*, azaz csak a magyarban meggyökeresedett, helyesírási szótárban szereplő alakot fogadnak be. Ez alól kivétel, ha szaknyelvi okból nem mellőzhető az ettől eltérő forma, szóalak, összetétel, mert nincs köznyelvi egyenértékese. Szintén elfogadható a teljesen idegen szó használata, ha olyan kötelezettségről van szó, amelynek beépítése a hazai jogba sürgető (például műszaki tartalmú szabály egy nemzetközi szerződésben) és kötelező. Ezt a jogalkotási követelményt ma már alig tartják be, így nem tesznek erőfeszítést sem arra, hogy a köznyelvben elterjedt egyenértékést ültessenek bele a szövegbe a zsargonban használt (idegen eredetű) szó helyett.

Például a KIM utasítása szerint az államtitkár

„a.) kidolgozza az Államreform operatív program akciótervét és részt vesz az Elektronikus közigazgatás operatív program akciótervének a megírásában,

b.) a monitoringbizottságokban való képviselő útján ellenőrzi a közigazgatás fejlesztésére irányuló operatív programok megvalósulását, folyamatosan tájékozódik a programok előrehaladásáról,
 c.) részt vesz a központi közigazgatás továbbfejlesztését érintő koncepcionális, szervezetfejlesztési intézkedésekkel összefüggő - más miniszter feladatkörébe tartozó - kormányzati döntések tervezeteinek előkészítésében”.

Vajon az operatív program, az akcióterv, a monitoringbizottság, a koncepcionális helyett miért nem lehet végrehajtási vagy cselekvési tervet írni, avagy azt, hogy képviselője útján részt vesz a programok megvalósítását figyelemmel kíséző (esetleg ellenőrző) bizottság munkájában? A közigazgatás fejlesztése pedig átfogó, elvi alapok nélkül aligha lehetséges. Az eredeti idézetben a kis-és nagybetűs írás, az egybe-és különírás, a központozás is szeszélyes (pl. a Államreform miatt nagybetűs, a monitoring bizottság még nem olvadt össze az egybeírásához, at a.) pontban a tagmondatok között, az és előtt miért nincs vessző?)

13. A *jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet* néhány szövegezési követelményt határoz meg:

- (a) A Jat1-ből átvéve rögzíti, hogy a jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.
- (b) Elhatárolja a normatív tartalmat az egyéb tartalomtól, például a cím vagy a preambulumban nem normatív, míg a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák a normatív mondanivalót. Ezt a tartalmat jelen idejű kijelentő mondat, egyes szám harmadik személyben kell kifejezni.
- (c) Kötelező a következetes szóhasználat: ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni. Másként, ha egy jogszabályban és a végrehajtására kiadott jogszabályokban azonos szabályozási tárgyra vonatkozó különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatóak, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki.
- (d) Rövidítést lehet bevezetni, ha a jogszabály szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő. A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban:” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni. Amennyiben a rövid megjelölés a felsorolás több elemeire együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az „a továbbiakban együtt:” kifejezéssel kell utalni. Ugyanakkor a rövid megjelölésként névszó, a magyar nyelv szabályai szerinti rövidítés vagy olyan több szóból álló kifejezés alkalmazható, amelynek utolsó szava névszó. Nem vezethető be rövid megjelölés értelmező rendelkezésben értelmezett fogalomra, címben, preambulumban.
- (e) Felsorolás alkalmazása esetén egyértelművé kell tenni, hogy a felsorolás elemei közül valamennyinek teljesülnie kell, egyik sem teljesülhet, pontosan egynek kell teljesülnie, vagy legalább egynek teljesülnie kell a joghatás kiváltásához. A felsorolás elemei közötti logikai kapcsolatot kötőszóval, írásjellel vagy tagolással kell kifejezni.
- (f) Az „illetve” kötőszó jogszabály tervezetében csak akkor fogadható el, ha nincs más egyértelmű nyelvi megfogalmazás, az „illetőleg” kötőszó a jogszabály tervezetében nem alkalmazható.
- (g) A mennyiségek számjeggyel történő meghatározása során kizárólag arab számok alkalmazhatóak, a megfelelő mértékegységgel. A mérésügyről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben szabályozott mértékegységek eltérő jelentéstartalommal nem alkalmazhatóak.
- (h) A törvényes magyar fizetőeszköz és az euró kivételével pénzüsszeg megjelölése esetén a pénznemet teljesen meg kell adni, ezt követően lehet csak a rövid megjelölését, rövidítését használni.
- (i) A § jel, így nem állhat sem többes számban (§§ nincs) és nem állhat utána pont, csak toldalékolni lehet. A (...) rövidítése tilos (bek.nincs), és szintén nincs többes száma.

14. A jogi nyelv megfelelő használatát az igazságügyért felelős miniszter köteles érvényre juttatni, elsősorban a kötelező egyeztetés és egyetértése (vétójoga) keretében, az összes kormány elé kerülő előterjesztés és miniszteri rendelet előkészítésekor. Egyebekben pedig a Házsabály 95.§-a szerint, a házelnök által kijelölt bizottság a törvényjavaslat vagy határozati javaslat részletes vitájához készített ajánlásában azt is vizsgálja, hogy a törvényjavaslat, a határozati javaslat, illetve a bizottság által támogatott módosító javaslat megfelel-e a jogszabályszerkesztés és a nyelvhelyesség követelményeinek. Sajnos sem a miniszteriális, sem a parlamenti eljárásnak nincsen kimunkált útmutatója.

15. Az uniós tervezetek, európai közösségi jogszabályok *terminológiája* önálló gondok forrása. A magyar vagy magyarnak hitt szaknyelv csak most alakul ki, noha az Igazságügyi Minisztérium már jóval a csatlakozás előtt, az Európai Megállapodást követően (1994. évi I. törvény) létrehozta a Terminológiai Bizottságot az egységes terminológia kialakítására. E jogász-nyelvész csoportnak olyan szakszavakat és szó-kapcsolatokat tartalmazó listát kellett készítenie, amely megfelel néhány alapvető követelménynek: a befogadó-közli egységes tartalmat tulajdonítson neki, igazodjon a nyelv fejlődéséhez, legyen időtálló, de rugalmas, valamint legyen magyaros, helyesírásában következetes. Ez csak részben sikerült, a jogharmonizációs szabályok (és később a magyar nyelvű uniós jogi aktusok) sok terminológiai gondot jeleznek.

Például ugyanazon szót angolos helyesírással írják (pl. implementáció, direktíva, kvóta), idegen szót magyar képzővel láttak el (pl. implementálást) vagy a szót megfelelő magyar jelentéssel fordítják le (kivitelezés és megvalósítás, irányelv), esetleg azonos tartalmú szóval helyettesítik (quota - mennyiségi korlátozás). A szószerkezetek is sokfélék, mert a szerkezet egyik elemének pontos magyar megfelelője helyett, fogalmilag rokon magyar szót adnak meg (pl. common policies - közös elvek), tükörfordítást (közös politikák) vagy tökörhibridet alkottak (az egyik elem idegen kölcsönszó, a másik magyar egyenértékes, pl. regional development - regionális fejlesztés). További megoldásként alkalmazták, hogy a szerkezetben mindkét szó az angol elemek magyar egyenértékese (regional development - térségfejlesztés), esetleg feleslegesen idegen szót használnak (technology transfer - technológiatranszfer), netán magyarított, toldalékos angol szóalakot, amely mindkét nyelven torz lett (co-desicions – kodeciziós eljárás). Nem csoda, ha ehhez helyesírási következetlenségek is társulnak, különösen az egybeírás-különírás terén (pl. a konvergenciakritériumokat egybe, külön vagy kötőjellel írjuk, amely az egybeírás egyik formája?). Gyakori az idegen és a magyar helyesírás keverése (pl. projectekkel), a fonetikus átírás (Strasszburg), valamint a bizonytalanság a szervezetek neve, a betűszavak, rövidítések körében (melyik a nagybetű?).

Mindezt a sok bizonytalanságot a 8002/1999. (IK.10.) IM tájékoztató igyekezett annyiban feloldani, hogy a jogharmonizációs ügyek intézése körében felhívta a figyelmet néhány gyakori hibára. Például arra, hogy helytelen, ha a közösségi jogszabályok megjelölése angol nyelvű rövidítést tartalmaz (pl. EC az EK helyett), hibás a direktíva, az „EU-jog, uniós irányelv, az EU jogszabályai” kitétel, mert csak az EK, EURATOM, ESZAK keretében született közösségi jog.

16. Később a 7001/2005.(IK 8.) IM irányelv lépett az említett tájékoztató helyébe. Az uniós csatlakozással a magyar is hivatalos/munkanyelvvé vált, így jogász-nyelvészek lektorálják az uniós jogi aktusok magyar szövegét, továbbá a rendeleteket és más általánosan alkalmazandó dokumentumokat magyar nyelven szövegezik meg, amely a Hivatalos Lapban jelenik meg. Az IM/IRM/KIM napi kapcsolatban van az EU intézményeiben dolgozó jogász-nyelvészekkel, és fordítási, terminológiai útmutatót dolgozott ki, amely szabadon elérhető (<http://eujog.im.kormany.hu/jogharmonizacios-adatbazis>)

Ha az uniós jog a magyar jogban nem ismert kifejezést használ (pl. fizetéseképtelenségi eljárásról szóló EK rendelet), azt tartalma szerint kellene magyarul visszaadni. Amennyiben pedig az uniós norma a magyar jogban foglalt fogalmat használ új, szűkebb vagy tágabb tartalommal, úgy azt jelezni kell. A szó szerinti megjelenítés kötelező lehet (pl. műszaki, technikai jellegű szabályozásban), különösen rendelet és irányelv átültetése, végrehajthatósága érdekében (pl. 2003/71/EK európai parlamenti és tanácsi „prospektusirányelv” és az azt végrehajtó 809/2004/EK bizottsági rendelet - bizonyára egyértelmű a szűken ezzel foglalkozóknak, de másnak aligha). A Hivatalos Lapban tallózva sok a fejtörő: „rendelet az egyes gyümölcs-és zöldségfélék belépési árának meghatározására szolgáló behozatali átalányértékek megállapításáról”, vagy „rendelet a Közösségen belüli nyilvános mobiltelefon-hálózatok közötti barangolásról”, avagy „rendelet a folyamatos pályáztatás keretében kiadott 66. egyenkénti pályázati felhívásra”. Az IM irányelv emlékeztet arra, hogy az uniós jogi aktus magyarul helyesbíthető a Hivatalos Lapban a Kormány kezdeményezésére (pl. felmerült az euro írásmódja esetében).

Kiemeli az irányelv, hogy bár terminológiai szempontból indokolt elkülöníteni a „közösségi jog” és az „Európai Unió joga”, illetve „uniós jog” megjelöléseket, annak eldöntése, hogy a továbbiakban érdemes-e még megkülönböztetést tenni a „közösségi jog” és az „uniós jog” között, alapvetően az alkalmazás összefüggéseitől függ. Előterjesztésekben, törvényjavaslatok indokolásában szereplő általános hivatkozásoknál, ha semmifajta behatárolható, konkrét kapcsolódás nem mutatható ki, célszerű a legtágabb megjelölést használni: „az Európai Unió joga”, „uniós jog.” Ezzel szemben, a kifejezetten a Közösség területére vonatkozatható szabályozásnál, továbbá olyan elvekre hivatkozásnál, amelyeket az Európai Bíróság csak a közösségi jogra mondott ki eddig (pl. elsődlegesség, közvetlen hatály), indokolt megmaradni a „közösségi jog” szűkebb megjelölésénél. Am normaszövegben az ilyen jellegű általános hivatkozást, fő szabály szerint, kerülni kell, és a hivatkozott uniós jogi aktust a konkrétság lehetséges fokán (tárgy szerint, a számozása és a kibocsátó intézmény, adott esetben az érintett szabályhely, jogforrás megjelölésével) kell megadni.

Az irányelvekben, kerethatározatokban található általános jellegű előírásokat ne ugyanolyan általános jelleggel vegyük át, hanem a magyar jogintézmények, jogi terminológia figyelembevételével. Így például, amikor egy irányelv valamilyen meghatározott tagállami nemzeti hatóságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, akkor az átültető magyar jogszabályban az adott konkrét hatáskörrel rendelkező magyar hatóságot kell szerepeltetni.

A végrehajtó nemzeti jogszabály fogalomrendszerének, s ekként a végrehajtó nemzeti jogszabályban használt kifejezéseknek teljes mértékben illeszkedniük kell a közösségi *rendelet* fogalomrendszeréhez, kifejezéseihez, azért, hogy a rendelet, valamint a végrehajtó jogszabály tartalmi, gyakorlati alkalmazási egysége megvalósuljon. Eltérő terminológia esetében a rendelet és az annak végrehajtását szolgáló nemzeti jogszabály alkalmazhatatlanná válhat. Előfordulhat, hogy a közösségi rendelet magyar nyelvű változata helytelen terminológiát használ, vagy félrefordítást tartalmaz. Ilyen esetben a végrehajtó magyar jogszabály előkészítéskor kezdeményezni kell az IM-en keresztül a helyesbítés kiadását, és a végrehajtó jogszabályt érdemes már a helyes terminológiával készíteni. A szerves átültetés követelménye nem csak a belső jogi szempontok tekintetében érvényesül, a közösségi rendeletnek és a megfelelő hazai jogszabályoknak egymáshoz is szervesen kell illeszkedniük. Természetesen a rendelet megfelelő fogalmainak használata indokolt ilyenkor a hazai jogszabályokban, és amennyiben ez a hazai jogrendszerben már létező, de eltérő tartalmú kifejezések használatával jár, úgy biztosítani kell (pl. értelmező rendelkezésekkel), hogy a rendeletet végrehajtó szabályok össze nem téveszthetően legyenek alkalmazandóak.

6. fejezet: Szabályozási tartalom, különös tekintettel a jogharmonizációra

1. Általánosságban nehéz egy szabályozás tervezésekor a tartalom kimunkálásáról értekezni. Röviden, a jogszabály előkészítőjének át kell ültetnie a jogi rendszerbe a politikai megrendelő szándékát, hozzá téve több olyan elemet, amely kodifikációs ismeretet igényel, azt a megrendelő nem határozza meg, hiszen nincs szükségképpen szakmai háttere a jogalkotói hatalom képviselőjének. Különösen jó megoldás a minél pontosabb megrendelői szándék feltárására, ha külön készül *szabályozási koncepció* igen közérthető formában, és második lépésként pedig magát a normaszöveget alkotják meg. Így az első lépésben egy olyan előterjesztés készül (előkészítő és elfogadó szerv vagy az előkészítést végző szervezet segítségével), amely közérthetően meghatározza a szabályozás célját, elveit és normatív eszközeit. Ezt gyakran országgyűlési határozatként vagy kormányhatározatként terjesztik elő, amelynek melléklete az említett kérdéseket pontokba szedve taglalja. Erre épül rá a második lépcsőben a *jogszabály(ok) teljes szövege*.

Példaként idézzük a 2366/1995. (XI. 28.) Kormányhatározat, amely a szövetkezeteket érintő egyes törvényi rendelkezések módosításáról, valamint a termőföldről szóló törvény felülvizsgálatával kapcsolatos szabályozási elveket fogalmazta meg, a következők szerint. A Kormány a szövetkezeteket érintő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló előterjesztést elfogadva az alábbi határozatot hozta:

a.) támogatja a kizárólag jogi személyek által létrehozható szövetkezetek jogszabályi elismerését; egyetért azzal, hogy a fel nem osztható vagyon képzése elősegítheti a szövetkezeti forma erősödését, és feltétele lehet a szövetkezeti célú állami támogatások nyújtásának;

b.) a kedvezőbb gazdálkodási formák kialakítása érdekében szükség van a részleges átalakulás lehetőségének megteremtésére;

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szabályainak felülvizsgálatára vonatkozó elveket a következők szerint határozza meg:

a) lehetővé kell tenni a mezőgazdasági szövetkezetek számára a termőföld tulajdonának megszerzését, feltéve, hogy az így megszerzett termőföldet a szövetkezet fel nem osztható vagyonként kezeli. A szerzés mértéke a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről, valamint az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény hatálybalépését megelőző időszakban az érintett szövetkezet közös használatában volt termőföld mennyiségét nem haladhatja meg;

b) a haszonbérleti időtartamra vonatkozó korlátokat felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy azok meghatározásában elsődlegesen a gazdálkodási szempontok érvényesüljenek.

Ezt követően a Kormány kijelölte a jogszabály tervezet elkészítésének és benyújtásának felelősét és határidejét, az egyeztetés főbb pontjait.

2. A jogszabály tartalmi kialakításakor a következő általános szempontokat kell érvényesíteni. A *szabályozási hatáskör és a szabályozási szintek megvizsgálása elengedhetetlen*, e nélkül komoly tévedéseket követhet el a megrendelői szándékot vakon követő jogszabály-előkészítő. A vizsgálatnak arra kell összpontosítania, hogy

- (a) mi a szabályozás funkciója. Ha egy konfliktus feloldása, akkor a megrendelőn kívül az egyéb szereplők álláspontjának ismerete elengedhetetlen. Ha pedig a társadalom-alakítás vagy a jövő tervezése a cél, úgy a hatásbecslés során szerzett ismeretekre nagy szükség van. Amennyiben pedig a jogharmonizáció, a szabályozás korszerűsítése az indok, akkor ehhez illeszkedő előkészületeket, adatgyűjtést és mérlegelést kíván a jogalkotás;
- (b) milyen az Alkotmányban (alaptörvényben) meghatározott jogforrási rendszer;
- (c) melyek a törvényhozási tárgyak. Itt kell megjegyezni, hogy a Jat1-en kívül maga az Alkotmány (alaptörvény) is rögzít mintegy hetven (negyven) kérdést, amelyben nem lehet más szintű szabályt alkotni, mint törvényt, még akkor is, ha ez komoly terhet jelent az Országgyűlésnek;
- (d) milyen a jogalkotók közti munkamegosztás. A törvényben az adott jogintézmény tartalmát, lényeges garanciáit, jogosultság esetén annak közvetlen és jelentős

korlátozását kell meghatározni, a többi már rendeleti szinten rendezhető. A deklaratív, érdemi szabályokat nem tartalmazó *keretszabályozás* ugyanúgy sérti a joguralmat, mint a részletszabályokkal túlterhelt törvény, amely merev lesz, hiszen nem lehet gyorsan változtatni, az élethez igazítani. A munkamegosztás érinti természetesen a törvényi és a rendeleti jogalkotás közti munkamegosztást, annak modelljeit. E helyen elég azt jelezni, hogy a Kormány feladat-és hatásköre nem választható szét, így mindkettőből eredeztethető jogalkotás;

- (e) milyen nemzetközi kötelezettségek terhelik az országot, a szabályozandó életviszonyt illetően. Ez meglehetősen alapos elemzés tárgya, hiszen nem lehet az Alkotmány 7.§-a értelmében a hazai jogban eltérni a nemzetközi (vállalt vagy szokásjogi) tartalomtól, azt lerontani, de hallgatni sem, ha a nemzetközi jogi kötelezettség érvényesíthetőségéhez jogszabályokat kell alkotni. Ezért különösen nagy figyelmet kell szentelni a jogvédő, vitaeldöntő, ország-jelentéseket megtárgyaló nemzetközi fórumok esetjogára, hiszen egy emberi jogi tartalom vagy korlátozásának elemei csak az esetjogból tárhatók fel;
- (f) milyenek az adott jogviszonyra vonatkozó szabályozási előzmények. Így nem hagyhatja figyelmen kívül a nem új és nem originális szabályozás a törvény, avagy a módosítandó norma tagolását, normatartalmát, jogági kötöttségeit;
- (g) milyen körre terjed ki a jogalkotási felhatalmazás, ide értve az originális és a végrehajtási jellegű norma kereteit (tartalom, határidő stb.);
- (h) végül melyek a jogalkalmazási hagyományok, és mi a helye, szerepe a bíró alkotta jognak, éppen a meglévő szabályozás többszintűségéből, netán éppen kódex jellegéből fakadóan.

Törvényhozási tárgy az Alaptörvény szerint:

- (a) az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályok, ide értve az alapjog korlátozását is (más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával);
- (b) jogi személyek létrehozása;
- (c) szabadságkorlátozás oka és eljárási módja;
- (d) a személy és a tulajdon elleni jogtalan támadás elhárításához való jog, a kisajátítás okai és a kártalanítás módja;
- (e) a közösség méltóságát sértő véleménynyilvánítás elleni bírósági fellépés módja;
- (f) a tanítás szabadsága, a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjének, gazdálkodásának szabályai, az oktatásban részesülők anyagi támogatása,
- (g) felsőoktatásban részesülés feltételhez (bizonyos idejű, magyar jog szerinti munkavégzéshez, vállalkozási tevékenység gyakorlásához) kötése;
- (h) jogszerűen tartózkodó külföldi kiutasítása,
- (i) munkaadók, munkavállalók és szervezeteik joga a tárgyaláshoz, kollektív szerződéshez, érdekeik védelmében együttesen (a munkaadók és a munkáltatók?) fellépjenek, vagy sztrájkoljanak;
- (j) gyermekek foglalkoztatására vonatkozó kivételek;
- (k) anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívüli munkanélküliség esetén a magyar állampolgárok támogatása, a szociális ellátás előfeltételeként közösségi munka előírása; az állami nyugdíjra való jogosultság feltételei,
- (l) a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősíteni az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást;
- (m) a környezeti károk megtérítésének, helyreállításának módja,
- (n) azok a közhivatalok, amelyeket párt tagja, tisztségviselője nem tölthet be;
- (o) hatósági eljárásban indoklási kötelezettség, az ügyfél joga a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére;
- (p) jog ahhoz, hogy valamely vádat vagy valamely perben a jogokat és kötelezettségeket független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálják el, a jogorvoslati jog elvonása a büntetőeljárársban, kétszeres elítélés tilalma,

- (q) bírósági hatáskörök, egyes jogvitákban bíróságon kívüli szervek eljárásának kötelezővé tétele, egyesbírói eljárás, nem hivatásos bírák részvételével elbírálandó ügyek köre, bírósági titkár eljárásáról (egyesbírói eljárásban);
- (r) az Országgyűlés, köztársasági elnök, Állami Számvevőszék elnöke, helyi önkormányzat alaptörvényen túli, további feladat- és hatásköre, köztársasági elnök egyes jogköreinél az ellenjegyzés nélküli joggyakorlás,
- (s) központi szervek rendeletalkotására felhatalmazás (delegálás), önkormányzati rendeletalkotás keretei a helyi közügyekről;
- (t) a minisztériumok felsorolása, a kormánytisztviselők jogállásának szabályai, a Kormány tagja jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendje,
- (u) államigazgatási szervek létesítése (Kormány), ügyvezető kormány, miniszter rendeletalkotása;
- (v) az ügyészség joga a nyomozással összefüggésben, a közvád és a közérdek képviselőjében, a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyeletben, egyéb hatáskörök ellátásában,
- (w) az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabályok
- (x) helyi népszavazás, a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskör meghatározása, ezek ellátásához arányos költségvetési, illetve más vagyoni támogatás, a kötelező feladatának társulásban történő ellátásának elrendelése, a polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke (és hivatalvezetője, ügyintézője) számára államigazgatási feladat- és hatáskör előírása, a költségvetési egyensúly meg őrzése érdekében a helyi önkormányzat meghatározott mértékű kölcsönfelvétele vagy más kötelezettségvállalása feltételhez kötése,
- (y) a központi költségvetésről, ha az államadósság nem haladja meg a nemzeti össztermék felét, a központi költségvetés előterjesztéséről és végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, a helyi adók központi feltételeiről, az adósságráta betartásával;
- (z) az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módja, nemzeti vagyon meghatározott célú átruházása, kivételesen nem értékarányosan, az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek gazdálkodásának rendje,

3. További tartalmi követelmény, hogy a készülő jogszabálynak kapcsolódnia, *illeszkednie kell a jogrendszerhez*. E célt szolgálja

- (a) a jogszabály megalkotására vonatkozó felhatalmazó norma és azon belül a konkrét felhatalmazást adó rendelkezés (szakasz, bekezdés, alpont) pontos megnevezése, ide értve a jogalkotó feladatkörének meghatározását is, mivel ezek hiányában nem lesz közjogilag érvényes a kiadott jogszabály (jogalkotói hatáskör). Amennyiben közvetlenül az Alkotmányból (alaptörvényből) fakad a jogalkotói eredeti hatáskör (tehát nem származékos), úgy az Alkotmány (alaptörvény) megfelelő szakaszára kell utalni;
- (b) a jogalkotást megalapozó nemzetközi kötelezettségvállalás megnevezése;
- (c) az utaló normák (hivatkozások) sora;
- (d) a hatályon kívül helyező és a módosító jogszabályok;
- (e) a jogharmonizációs utalás (záradék),
- (f) az *átmeneti szabályok*, különös figyelemmel az időbeli hatályra. Itt kell odafigyelni a visszaható hatály tilalmára, mégpedig akkor, ha a tervezett jogszabály egy már rögzített tényállásba nyúlna bele, s ezáltal a jogi pozíciókat – a múltra kiható hatállyal – negatív irányba megváltoztatná. Az új szabályok teljes körű életbe léptetése több fázisban is történhet például a hiányzó feltételek fokozatos megteremtéséig, másrészt a még nem lezárt jogviszonyok, a folyamatban lévő eljárások miatt. Addig tehát több szabály is élhet egymás mellett, illetve olyan megoldásokat is méltányosnak találhat a jogalkotó, amely ugyan sem a régi, sem az új szabályt nem követi, hanem attól egyfajta eltérést tesz lehetővé (speciális, leegyszerűsített szabály a régi norma megszűnéséig vagy az új teljes bevezetéséig) átmenetileg.
- (g) *értelmező szabályok*, amelyek a köznyelvben nem használt vagy attól eltérő tartalmú kifejezést vezetnek be a jogba. Ha a cél kizárólag egyetlen jogszabályba beépítés, úgy az „E törvény/rendelet alkalmazásában:” kitételrel kezdődik.

Például „E törvény alkalmazásában: a.) anonimizálás: a személy és az adat közötti kapcsolat felismerését kizáró technikai eljárás”; (2003. évi III.tv.)] Az értelmező szabály ilyen kizárólagossága hiányában, a foglalt, meglévő jogi fogalmakat fogjuk alatta érteni, így azok ismeretére is nagy szükség van. Például a hatály fogalmát egyetlen jogszabály sem definiálja, így az a jogász szakmában általánosan tulajdonított értelmet nyer. Például a hozzátartozó fogalmának jogáganként lehet sajátos köre, míg külön meghatározás hiányában a köznapni értelmet fogjuk tulajdonítani neki, amely igen tág keretek között fog mozogni.

4. A *nemzetközi vállalásokról* az Alkotmány 7. § (1) bekezdése leszögezi, hogy „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Az alaptörvény Q cikke ehhez még azt teszi hozzá, hogy a nemzetközi együttműködés fő törekvése a béke és a biztonság megteremtése, megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődésének az előmozdítása. Másfelől, a nemzetközi jog általánosan elismert szabályain kívül a többi jogforrás csak a kihirdetéssel válik a magyar jogrendszer részévé. Ezzel a dualista (transzformációs) jogrendszer megőrzését mondták ki, és nem rögzítették egyértelműen a nemzetközi kötelezettségek (szerződések, szokásjog, jogelvek, ENSZ BT határozatai) helyét a magyar jogban, különösen a jogforrások között a kihirdetésig vagy annak hiányában.

A nemzetközi szerződéssekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 4. § (3) bekezdése ezzel kapcsolatosan hozzáteszi, hogy „A nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés a belső jogszabályokkal, valamint egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, továbbá a belső jogszabályok és a nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával, vagy megszüntetésével biztosítani kell.” Ez a preventív szemlélet jelenik meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben is. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérheti a szerződés aggályosnak ítélt rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát. Ha az alkotmányellenességet megállapítják, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a szerződést kötő szerv vagy személy azt meg nem szünteti.

A 2011. évi CLI. törvényben pedig úgy fogalmazzuk, hogy az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát végzi. A köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően, kérheti a szerződés/rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. Ha ez fennáll, úgy a kötelező hatály elismerése addig nem történhet meg, ameddig az alaptörvénysértést a szerződéskötési képességgel rendelkezők meg nem szüntetik, vagy fenntartás megtétele, ha azt a szerződés lehetővé teszi, vagy a nemzetközi jog által ismert jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését, azt fel kell oldani a megfelelő módosítással. A jogalkotói mulasztást, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósult meg kötelező jogalkotással orvosolni.

5. A jogszabály tartalmi kialakításakor jelentős szempont, hogy Magyarország az *Európai Unió tagállama*.

- (a) hogy melyek a kizárólagos uniós intézményi hatáskörök az alapító szerződések szerint, még akkor is, ha esetleg azok nincsenek kitöltve,
- (b) melyek tartoznak az osztott, és melyek a kizárólag nemzeti hatáskörbe, melyekre vonatkozik a kormányközi, az intézményközi koordináció,
- (c) ehhez ismerni kell, miként szerezhető érvény a szubszidiaritásnak, másfelől

- (d) szükség van-e az alapító szerződést/közösségi jogelveket érvényesíteni segítő közösségi és a közösségi jog alkalmazhatóságát biztosító nemzeti normákra.

Ebben a Lisszaboni Szerződés (2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről) segíthet jobban eligazodni. Ugyanakkor a *szubszidiaritás* elvét a Maastrichti Szerződés iktatta be az EK Szerződésbe, és az EU Bírósága több ítéletében is értelmezte a közösségi jogalkotási hatáskörök határát, amely nem terjeszkedhet a tagállami rovására. Ennek a korántsem stabil és egyszerű eldöntése (kizárólagos közösségi, uniós jogalkotási hatáskör, közösségi vagy tagállami szinten érhető el jobban a célzott fellépés) a magyar törvényhozás oldaláról is vizsgálendő. Ennek eljárási szabályait a Hárszabály 5. fejezete, a 2004. évi LIII. törvény, ma pedig a 2012.évi XXXVI. törvény rendezi az országgyűlés és a kormány európai ügyekben történő együttműködés keretében. Ennek alkalmazása persze komoly ismereteket követel a közösségi, uniós jogot illetően, amely elsősorban a kormány oldalán adott, amelynek nem feltétlenül áll érdekében a szubszidiaritás vizsgálatára felhívni a figyelmet egy uniós intézmény napirendjén szereplő tervezettel kapcsolatosan. Lehetséges, hogy erre nem is áll rendelkezésre elég idő, különösen akkor, ha nem megfelelő a jogalkotás hazai ütemezése.

A Hárszabály és a törvény 72.§-a szerint, az európai uniós ügyekkel foglalkozó Bizottság az Európai Unióról szóló szerződéshez (EUSz), az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez (EUMSZ), illetve az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyvben (Jegyzőkönyv) meghatározottak szerint megvizsgálhatja az európai uniós jogalkotási aktusok tervezeteinél a szubszidiaritás elvének érvényesülését. A Hárszabály V. fejezete, valamint a 2004. évi LIII. törvény rendezte, hogy az Európai Unió Bizottság az a parlamenti testület, amely vizsgálja az uniós tervezeteket, és ha az elv megsértését vélelmezi, arról tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, és az indítványról a parlament 15 napon belül dönt. 2012.évi XXXVI. törvény szerint, ilyen elvi sérelem esetén az Országgyűlés indokolt véleményt küld a kormánynak, míg a Hivatalos Lapban kihirdetett uniós normával kapcsolatosan 30 napon belül kezdeményezheti a kormánynál, hogy nyújtson be az EUB-hoz keresetet. A Kormány ezt mérlegeli, és a kereset benyújtásáról tájékoztatja haladéktalanul az Országgyűlést. A 10/2014.(II.24.) OGY határozat egyes hárszabályi rendelkezésekről pedig kimondja, hogy az Európai uniós Bizottság indokolt véleményét 15 napon belül házelnöknek is, amely továbbítja EP, Tanács és Bizottság részére, másrészt a Kormánnyal egyeztetést kezdeményez a kereset miatt. A kérdéstről a Kormány és a Bizottság egyeztetést folytat, akárcsak akkor, amikor az országgyűlésnek kifogása van az uniós alapszerződések egyszerű módosítási eljárása keretében készített tervezettel vagy a tervezett uniós család jogi szabályozással kapcsolatosan. Ugyanis az országgyűlési javaslatot a kormány elutasíthatja, megfelelő indoklással, és nem nyújt be keresetet [EUSZ 48.cikk (7), EUMSZ 81.cikk (3)] Az Országgyűlés uniós ügyekben való ellenőrzési jogát a jogszabályok egyeztetési rendje keretében tárgyaljuk.

Az Országgyűlés 2004-2008 között összesen 63 ügyben folytatott egyeztetési eljárás az uniós tervezetekkel kapcsolatosan, és ezekben negyvenben született parlamenti állásfoglalás is, bár ezek nem a szubszidiaritással voltak alapvetően összefüggésben. A képviselőknek gondot okoz, hogy az Országgyűlés és az uniós döntéshozatal ütemezése nagyban eltér, így volt példa arra, hogy a nem korai fázisban hozott állásfoglalás már okafogyottá vált, mert a Tanács közben már elfogadta az előterjesztett jogszabályt. Ugyanakkor a 2007-2013 közti pénzügyi perspektíváról szóló egyeztetés legalább nyolc esetben szerepelt az EÜB napirendjén. A tagállami parlamentek európai ügyekkel foglalkozó bizottságainak saját fóruma van (COSAC), amely több alkalommal szervezett szimulációs gyakorlatot kifejezetten a szubszidiaritás vizsgálatára. Ez nekünk is alkalmat adott a gyors és átfogó véleményezésre és a párbeszédre a vasúti hálózatfejlesztésről, a házassági jogról, a postai szolgáltatások liberalizációjáról.

6. A jogalkotást már régóta befolyásolja tartalmi szempontból a *jogharmonizáció*, hiszen az Európai Megállapodás (1994. évi I. tv.) 67. Cikkében a Szerződő Felek elismerték, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz. Ezzel tehát Magyarországot egyoldalú jogközelítési kötelezettség terhelte, mert az európai közösségi és a magyar jogrendszer összeegyeztetése kizárólag a magyar jognak az alkalmazkodásával valósult meg. Az Európai Megállapodás nem hozott létre olyan intézményi, eljárási rendet, hogy Magyarország közreműködhetett volna azoknak a közösségi jogszabályoknak az előkészítésében és elfogadásában, amelyekhez saját jogát hozzá kell igazítani. A megfigyelői státus csak a Csatlakozási Szerződés aláírásával, 2003. áprilisától nyílt meg számunkra, és 2004. májusáig tartott. Másfelől a tízéves jogharmonizáció azt jelentette, hogy *a lehetséges mértékig összeegyeztethetővé* kell tenni a hazai jogszabályokat a Közösség jogszabályaival, mivel az európai közösségi jogszabályok számos előírását - tartalmuknál, illetve természetüknél fogva - a társult viszonyban szükségképpen figyelmen kívül kellett hagyni. Ugyanakkor a kötelezettség teljes körű volt, hiszen kiterjedt a magyar jogrendszer egészére, az országnak az Európai Megállapodás aláírása, illetve hatálybalépése idején hatályos, és az azt követően alkotott valamennyi jogszabályára, bizonyos megszorításokkal, továbbá azért, mert vonatkozott az EK, EURATOM, ESZAK normákra egyaránt.

7. Részletes tartalmi vizsgálatot igényelt, hogy a közösségi jog mely forrásait - és miként - kell számításba venni az Európai Megállapodáson alapuló, illetve a csatlakozást előkészítő jogharmonizációban. Az a magyar jogszabály számít a közösségi joggal összeegyeztethetőnek, amelynek tartalma - Magyarország tagállammá válását követően *nem ad alapot a közösségi jog megsértésének megállapítására (a négy szabadság érvényesítése)*.

8. Az Alkotmány 2/A. §-ában is tükröződik, hogy a tagállammá válásnak a jogalkotásra kiható jelentős hatása van. Magyarország „az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az EU-t, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez *szükséges mértékig* - egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit gyakorolhatja a többi tagállammal közösen, önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.” A csatlakozást megelőző alkotmánymódosítás nem segített tisztázni a jogharmonizációs kötelezettséget. Ugyanis a jogrendszerbeli helye továbbra is bizonytalan, hiányzik a közvetlen alkalmazhatóság lehetőségére (kötelezettségére) vagy a közösségi jogelvek primátusára utalás, a nemzeti jogrendszerrel szemben felmerülő kollízió esetén pedig nincs szabályozott eljárás (pl. a hazai jogszabály félre tétele, időleges felfüggesztése, a jogalkotóhoz folyamodás stb. előírásával). Az uniós csatlakozást hagyományos nemzetközi szerződést hozta létre, érintetlenül hagyva az uniós jogi aktusok, a közösségi jog helyét jogforrási szempontból, mivel az alapító szerződések a nemzetközi jogba tartoznak, ám tartalmuk révén nemzetek feletti, *sui generis jogrendszer* jött létre. Bizonytalanságot okoz az Alkotmánybíróság változatlan hatásköre is. Be kellett volna iktatni alaptörvényünkbe legalább, hogy az európai közösségi jog, az alapító szerződésekben meghatározott elvek szerint érvényesül a belső jogban.

9. Az Alaptörvény értelmében Magyarország az európai egység megteremtésében azért vesz részt, hogy elősegítse az európai népek szabadságát, jólétét és biztonságát. Ennek része, hogy az EU tagállamként, nemzetközi szerződés alapján, „*az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig — az Alaptörvényből eredő*

egyres hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.” Nem lett tehát áttekinthetőbb a jogi helyzet: az *Európa-klauszula* ugyanolyan nehézkes, és a szükséges mértékre utalás maradt, azaz feltételesen és korlátozottan hajlandó csak az állami szuverenitást, azon belül a jogalkotási hatáskört megosztani az Unióval. További szabály azonban (E cikk, 28.cikk), hogy

- (a) e keretek között az EU joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt,
- (b) a csatlakozási szerződés és annak módosítása kétharmados szavazati arányt követel,
- (c) senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy — nemzetközi szerződés, a nemzetközi jog általánosan elismert szabálya, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben — más állam joga szerint nem volt bűncselekmény;

10. 1995-ben a Fehér Könyv is jelezte: szervezeti, intézményi és eljárási feltételek megteremtése nélkül, a közösségi joggal összehangolt szabályozás nem érvényesül a gyakorlatban. Ezért az európai közösségi jogi vívmányok átvételéről *nemzeti program* rendelkezett (1998-tól ez Kormányhatározatban jelent meg, amelyet folyamatosan pontosítottak 2004-ig), és teljesítéséről kéthavonta jelentést tett a külügyi tárca az Uniónak (a TAIEX szakmai segítségét is igénybe véve). Az összeegyeztethetőségről valamennyi jogszabálytervezet és nemzetközi szerződéstervezet esetében véleményt adott az igazságügyi miniszter, és valamennyi kormány-előterjesztésben utaltak az összeegyeztethetőségre az elsődleges, másodlagos jog és az Európai Bíróság (ECJ) esetjoga alapján. Az igazságügyi tárca felelt a jogharmonizációért és a kapcsolódó deregulációért, amelyre inkább hullámszerűen, a csatlakozás előestéjén került sor (hatályon kívül helyezték, módosították salátatörvényben azokat a hazai jogszabályokat, amelyek a csatlakozást követően közösségi rendelettel ütköznének, vagy másként hátráltatnák annak érvényesülését).

11. A 2004. évi XXX. törvény hirdette ki Magyarországnak az Európai Unióhoz csatlakozását, amely teljessé tette a jogharmonizációt, így azt értékelni nem évente kell, hanem *folyamatosan*. Ebben tekintetbe kell venni az EKSZ 4. cikkét (Közösség/EKSZ céljainak teljesítése), 5. cikkét (szubszidiaritás), valamint 10.cikkét (Közösség/EKSZ célok megvalósításának veszélyeztetése tilos, a közösségi hűség követelménye). Az európai közösségi jog részét képező nemzetközi szerződésekkel összefüggő feladatokra is kiterjed a harmonizáció (számtalan ENSZ és EK zárt egyezményhez csatlakoznunk kellett). Itt érdemes kiemelni, hogy a magyar jog jogforrási rendjében nincsenek sajátos jogharmonizációs eszközök, vagyis a jogharmonizációs célú jogalkotás *ugyanazokat a jogforrástípusokat* használja, mint a „rendes” jogalkotás. A jogszabály-előkészítés kormányzati felelősségi rendje is az általános szabályok szerint alakul, azaz minden minisztérium a saját feladatkörében köteles a jogharmonizációs célú jogalkotás előkészítésére (illetve elvégzésére), tehát a jogharmonizációs tevékenység *decentralizált felelősségi rendben* folyik a kormányzaton belül, nem jött létre olyan szerv, amely egyedül lenne felelős minden jogharmonizációs feladat teljesítéséért. A jogszabályok elfogadásának folyamata is az általános rend szerint zajlik, kisebb kivételekkel. Ezt nem érintette a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett lisszaboni szerződéssel módosított, az Európai Közösséget létrehozó szerződés.

12. A 7001/2005. (IK.8.) IM irányelv a jogharmonizációs célú jogalkotásról ad eligazítást, bár közben több változás történt a kormányzati munkamegosztásban. Nem érintve az egyeztetési eljárást, a jogalkotás harmonizációt célzó elemei a következők a 302/2010. (XII.23.) Korm. rendelet szerint, amely az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szól:

- (a) A belső jogalkotást (jogharmonizációt) igénylő - elfogadott és kihirdetett - uniós jogi aktusokhoz javaslatot kell készíteni az elvégzendő belső jogalkotási feladatokról (*jogharmonizációs javaslat*) – standard formáját rendelet melléklete rögzíti
- (b) A jogharmonizációs javaslat eltér az EU intézményeinek napirendjén szereplő normatív javaslatoktól (*uniós tervezetek*), az abból eredő hazai jogalkotási javaslatok felmérésétől annyiban, hogy itt valamennyi jogalkotási feladatot, teljes részletességgel és formalizált módon kell meghatározni, megadva a megfelelő hazai jogszabályok tervezeteinek előkészítéséért felelős tárcákat, és e feladatok teljesítési határidejét. Ez igazodik a hazai jogalkotási hatáskörökhöz.
- (c) A javaslat elkészítéséért az a minisztérium, illetve egyéb állami szerv a felelős, amely - a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás rendjével összhangban - az uniós tervezethez első helyen felelősként vett részt az uniós tervezetre vonatkozó tárgyalási álláspont kialakítására irányuló eljárásban, illetve az EU döntéshozatali tevékenységében
- (d) Az IM vezetője kezdeményezheti a kormánytól a jogharmonizációs javaslat (konceptcionális) módosítását
- (e) A tárcák közötti koordináció megfelelő fórumát a kormányzati koordinációról szóló 1007/2004. (II. 12.) Kormányhatározat hozta létre (szakértői csoport), amelynek vezetője a több tárca jogalkotását igénylő esetekben segítséget nyújthat, figyelemmel kísérheti a határidők betartását. A javaslatokat legkésőbb az adott uniós jogi aktusnak a Hivatalos Lapban való kihirdetésétől számított harminc napon belül kell elkészítenie, és egyeztetésre bocsátani (jogharmonizációs programozás). Még akkor is, ha az adott uniós jogi aktus viszonylag hosszú - egyes esetekben akár többéves - átültetési, illetve végrehajtási időt enged. Ugyanis a törvényi szabályozáshoz, a jelentősebb pénzügyi hatásokkal, intézményfejlesztési feladatokkal kelő időben számolni kell.
- (f) Ha kötelezettségzegési eljárás folyik (EUSZ 258.cikk, EUMSZ 108.cikk), úgy sürgősséggel kell programozni.
- (g) A tárcáknak folyamatosan figyelemmel kell kísérni a Hivatalos Lapban megjelenő jogforrásokat.
- (h) A tárcák feladata, hogy beazonosítsák a jogharmonizációs javaslat elkészítése és a jogalkotási feladatok tekintetében, a felelősségi körükbe tartozó uniós jogi aktusokat. Ezt alapvetően jogharmonizációs, notifikációs kapcsolattartók révén, az IM értesítése és a szakértői csoportok támogatásával. Különösen igaz ez, ha kivételesen egy irányelv igen rövid, egy-két hetes határidőt ír elő az átültetésre (komitológiai eljárás keretében született). Ilyen esetekben az uniós jogi aktus elfogadását követően, olyan időpontban kell megtenni a javaslatot az első helyen felelős minisztériumnak, hogy az uniós jogi aktus által megkívánt határidőre a szükséges jogharmonizáció teljesíthető legyen. A tagállam közösségi jogi kötelezettségeinek megsértését jelenti ugyanis, ha az adott közösségi szabályok azért nem tudnak az előírt időponttól teljes mértékben érvényesülni, mert a tagállam az adott esetben szükséges jogszabályokat nem alkotta meg időben, amennyiben csak azzal lehet megvalósítani az alkalmazhatóságot, és nem igazgatási intézkedéssel.
- (i) A tárcák feladata, hogy beazonosítsák a jogharmonizációs javaslat elkészítése és a jogalkotási feladatok tekintetében, a felelősségi körükbe tartozó uniós jogi aktusokat, valamint azok hazai jogforrási helyét, átültetési tartalmát (*megfelelési táblázat*) – előterjesztés kötelező része, standard formáját a Korm.rendelet melléklete tartalmazza
- (j) olyan időpontban kell megtenni a javaslatot az első helyen felelős minisztériumnak, hogy az uniós jogi aktus által megkívánt határidőre a szükséges jogharmonizáció teljesíthető legyen.

- (k) a tagállam közösségi jogi kötelezettségeinek megsértése: ha az adott közösségi szabályok azért nem tudnak az előírt időponttól teljes mértékben érvényesülni, mert a tagállam az adott esetben szükséges jogszabályokat nem alkotta meg időben

A jogharmonizáció előkérdése, hogy *pontosan értelmezze a hazai jogalkotó az európai uniós jogi aktus tartalmát*. Ennek része a közösségi szabályozásban gyakran használt autonóm fogalmak belső jogi megfelelőjének megkeresése vagy a hiány megállapítása, miközben maga jogintézmény, fogalom egyrészt az uniós jogban koherens rendszert alkot (tehát más jogi aktusokat is át kell nézni), másrészt a hazai jogot is fel kell tárnai az intézmény, a szavak és kifejezések szempontjából. A kettő közti összhang megteremtése csak ez után jöhet.

Amikor egy irányelv, illetve kerethatározat a magyar jogban nem használt kifejezést alkalmaz (pl. „fizetéseképtelenségi eljárás”, illetve „közvéllalkozás”), a jogalkotónak egyértelműen az a feladata, hogy a fogalom meghatározások által lefedett tartalommal, az annak megragadására a magyar jogban használatos kifejezések használatával biztosítsa. Ez nem feltétlenül jelenti a kifejezések szó szerinti átvételét. A cél a hazai rendelkezések (és az azokban használt fogalmak/kifejezések) összességének legyen ugyanolyan jogi eredménye, mint amelyet az irányelv, illetve kerethatározat a saját fogalmi rendszerén és rendelkezésein keresztül elérni rendel. Ha egy átvittetendő uniós jogi aktus a magyar jogban már használt kifejezést használ, ugyanakkor az eltérő tartalmat, más szűkebb vagy tágabb jelentéskört fed le (pl. a bűncselekményi tényállások, tényállási elemek meghatározása a kerethatározatokban), akkor a hazai jogalkotás során arra kell ügyelni, hogy az azonos, de a magyar jogban eltérően definiált kifejezés használata az átvittetendő jogszabályban ne vezessen eltérő eredményű értelmezésre az adott jogszabályon belül. De nem szerencsés, ha jogágon belüli jogszabályok közt, azonos szó, kifejezés eltérő jogi tartalmat hordoz, mert sérül a jogrendszer koherenciája. Az értelmezés tekintetében bizonyos kötőerővel rendelkezik, és a közösségi szabályozás indokainak fontos tárházaként vehető figyelembe a másodlagos jogi aktusok elején található preambulum. Az itt megjelenő szempontok esetenként kibővített magyarázatát adják a főszövegben foglalt rendelkezéseknek, megjelenítik azok okait, példákat adnak, vagy megszorítást tesznek azok értelmezéséhez.

Nem kell jogharmonizációs javaslatot készíteni, ha nincs jogalkotási kényszer, míg kötelező, ha az uniós jogi aktus jogalkotást igényel, és a hatályos magyar jogszabályok ennek nem felelnek meg. Belső jogalkotás nem csak akkor szükséges, ha az uniós jogi aktus átvittetést igényel, hanem akkor is, ha egy uniós rendelet végrehajthatóságához kiegészítő jellegű szabályokra van szükség, vagy dereguláció indokolt.

13. A jogharmonizáció tartalmi ellenőrzését szolgálja a *megfelelési táblázat*: a jogszabály tervezetet kidolgozó, az előterjesztő részletes kimutatása, hogy az uniós jogi aktus minden egyes rendelkezésének hazai alkalmazását hol, mely jogszabály, a tervezett jogalkotás mely eleme fogja biztosítani. Valamennyi jogszabálytervezetre vonatkozik, függetlenül annak jogforrási szintjétől, és azokhoz a jogszabálytervezetekhez kell készíteni, amelyeknek valamely uniós jogi aktushoz közvetlen kapcsolódásuk van: irányelv vagy kerethatározat átvittetését vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusok végrehajtását szolgálják. Közvetett érintettség esetén a megfelelési táblázat helyett az uniós jogi vonatkozásoknak az indokolásban, illetve az előterjesztésben való bemutatása elegendő.

14. A jogharmonizációs adatbázist a KIM/IM tartja nyilván, amely tartalmazza és vezeti a jogharmonizációs javaslatokat és módosításukat, így honlapon tájékoztatást ad az átvittetési munkákról és eredményéről, ellenőrzi a megfelelési táblázatokat, figyeli a jogharmonizációs programozás határidejének betartását. Itt érhető el a terminológiai adatbázis is négy nyelven.

15. A 17/2004. (IV. 27.) IM rendelet életbe lépése óta szerepel a *jogharmonizációs záradék* általános jogszabály-szerkesztési követelmények között: „ha a jogszabály az Európai Unió jogának való megfelelést szolgálja, erre az Európai Unió intézményei, valamint a jogalkalmazók tájékoztatása, illetve a megfelelő jogértelmezés érdekében a jogszabály végén,

az irányadó uniós jogi aktus megjelölésével utalni kell”. Ennek háttérében az áll, hogy az 1990-es évek elejétől a közösségi irányelvek előírják a tagállamoknak, hogy az irányelv végrehajtására alkotott nemzeti jogszabályok kihirdetésekor hivatkozzanak az irányelvre. Nálunk az uniós jogi aktusra hivatkozási kötelezettség általános, kiterjed a kötelező és a nem kötelező aktusokra egyaránt, mivel ezzel hívja fel a figyelmet a jogalkotó, hogy a jogalkalmazó vegye tekintetbe a közösségi, uniós jog értelmezését (pl. a kellően pontos jogharmonizációs záradék adott esetben az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételéhez).

A jogszabály végén, a záró rendelkezések között, önálló szakaszban szereplő záradék tartalmazza: a közösségi jogszabály kiadójának megnevezését (lehetséges annak bevett rövidítését használni), a közösségi/uniós jogszabály számozásával azonos számozást, a jogszabály formájának magyar nyelvű megnevezését, valamint a jogszabály címének magyar fordítását. Amennyiben az uniós jogi aktus módosult, úgy a záradékban szereplő megnevezést is frissíteni kell a legközelebbi hazai kodifikáció során, míg a hazai jogszabály módosításakor nem lehet a záradékot hatályon kívül helyezni. Bár a záradék önmagában nem bizonyíték a nemzeti jogba átültetésre, az Európai Bíróság azt tartalmilag és nem formailag vizsgálja meg. A jogharmonizációs záradék, a rendeletekre vonatkozó jogharmonizációs hivatkozás feltüntetése nem csupán a végrehajtási típusú vagy kiegészítő szabályozást tartalmazó hazai jogszabályokban szükséges, hanem azokban az esetekben is, amikor a rendelet érvényesülése érdekében deregulációra kerül sor. A „*végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapítja meg*” fordulatot kell alkalmazni a közösségi rendeletek esetében; a tagállamokat rendelet módjára kötelező, ugyanakkor esetleg további végrehajtást szükségessé tevő határozatok esetében; végül, jellegénél fogva ezt indokolt használni az elsődleges jogra történő hivatkozásnál is. Az átültetési kötelezettség teljesítésére az „*...-nak való megfelelést szolgálja*” megfogalmazás utal. Az irányelvek mellett ezt a típusú hivatkozást kell használni az irányelvek sorsát osztó határozatokhoz, a kerethatározatokhoz, valamint az ajánlásokhoz kapcsolódó hazai jogalkotás esetén.

A jogszabályszerkesztésről szóló KIM rendelet értelmében nem kell jogharmonizációs záradékot alkalmazni, ha az uniós jogi aktus valamely rendelkezésének való megfelelést egy átfogó kódex alapelvi szintű vagy általános rendelkezése biztosítja, vagy a jogalkotási szükséglet az Európai Unió Bíróságának a határozatából következik, kivéve, ha a határozat jogértelmezése következtében valamely uniós jogi aktusnak való megfelelés biztosítása érdekében kell jogszabályt alkotni. A hivatkozásokban (nem csak a jogharmonizációs záradékban) követni kell a közösségi/uniós *jogszabályok hivatalos megjelölését* (például az 1993. nov.1. előtt elfogadott jogforrásoknál az EGK rövidítést, azt követően elfogadotknál az EK stb. rövidítést kell használni. Jelölni kell, ha a Tanács az Európai Parlamenttel együttesen adta ki a jogforrást ("az Európai Parlament és a Tanács .../.../EK irányelve ..."), illetve „a Tanács 84/450/EGK irányelve a tagállamok félrevezető reklámozásra vonatkozó törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről”.

16. A jogszabály és azon belül a normamondatok megalkotásával szembeni jelentős minőségi, alkotmányossági és egyben *tartalmi követelmény a kellő világosság*. A jogi norma világosságáról az Alkotmánybíróság több határozata rendelkezett. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság - amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme - megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. (26/1992. (IV. 30.) AB határozat). A jogbiztonság és a jog uralma szoros összefüggésére másként is rámutatnak. „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az

állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.* Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.” (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

A norma világosságát és a jogbiztonságot egyidejűleg teljesítve felmerül, hogy az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal elvileg ellentétes. A jogbiztonság megőrizhető, ha a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza. Vonatkozik ez a méltányosság egyes jogintézményeire [mint például a méltányosság alapján történő kártérítésre a Polgári Törvénykönyv 347. § (2) szerint], az olyan fogalmakra, amelyek széles bírói mérlegelést tesznek lehetővé (bizonytalan jogfogalmak, amelyek tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle, pl. jogegységi - intézmények szolgálják.) Az anyagi igazságosság érdekében megfelelő és pontos- elsősorban eljárási garanciákat nyújtó - intézményeket kell létrehozni, és az érintett alanyi jogokat garantálni, például megfelelő és hatékony jogorvoslatot.

Példaként hozzuk fel az Alkotmánybíróság 20/1996. (V. 10.) AB határozatát. Ebben egy alkotmányossági vizsgálatnak alávetett önkormányzati rendelet 5. §-ának (1) bekezdése a lakásbérleti díj csökkentésének feltételeit határozza meg. Eszerint „A havi lakásbérleti díjat - az 1993. évi LXXVIII. törvény 34. §-ában foglaltakra is figyelemmel - csökkenteni kell, ha a lakás *a)* felvonó nélküli lakóépület negyedik vagy ennél magasabb emeletén van (-10%), *b)* a komfortfokozata a megállapított feltételeknek megfelel, de a lakásban konyha (főzőfülke) helyett főzőszekrény, vagy fürdőszoba helyett zuhanyzó - (mosdó)fülke van (-5%), *c)* összkomfortos vagy komfortos, de közlekedőhelyisége nincs (-5%), *d)* egyéb, méltányolható esetekben.” Az Alkotmánybíróság szerint „Az Ör. 5. §-a (1) bekezdésének *d)* pontja oly módon tette lehetővé az egyedi mérlegelésen alapuló döntések megalkotását, hogy nem határozta meg azokat a kereteket, feltételeket, amelyek a bérleti díj csökkentését, az 5. § (1) bekezdésének *a)-c)* pontjaiban meghatározott körülmények fennállásán túl is megalapozzák. Az önkormányzati rendeleti szabályozás ugyanis megállapíthat olyan körülményeket, amelyek figyelembevételével - az egyedi, sajátos szempontokra tekintettel - a döntés tartalma mérlegelésen is alapulhat. Az önkormányzatnak azonban a lakástörvény felhatalmazására alkotott, a lakbér mértékét (így a csökkentés lehetőségeit) megállapító rendeletében - amennyiben egyedi mérlegelés alapján is biztosítani kívánja a lakbércsökkenést - a mérlegelés kereteit és feltételeit is meg kell határoznia. Az ilyen tényezőket mellőző rendeleti szabályozás sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét”, ezért azt az Alkotmánybíróság törvényellenesnek minősítette, és megsemmisítette.

17. A fentiekben abból indultunk ki, hogy *van normatív tartalma a jogszabály tervezetének.* Ezt a feltételezést két oldalról érheti támadás: ha a jogforrásnak látszó szövegben nincs normatív tartalom, vagy ha a normatartalom nem jogszabályban jelenik meg, hanem például az állami irányítási eszközben, tájékoztatóban, állásfoglalásnak álcázva. Az előbbire példa az emléktörvények, megemlékező, ünneppé nyilvánító törvények sora.

Például a 2003.évi XCIII. törvény a Magyar Tudomány Ünnepeéről szól, és csupán a következőt tartalmazza: „Az Országgyűlés a tudomány társadalomban betöltött szerepét kiemelkedően fontosnak, a tudomány művelése és fejlesztése érdekében végzett tevékenységet elismerésre és kiemelkedő támogatásra méltónak tartja. Bizik abban, hogy Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz megnöveli a magyar kutatók, tudósok eddig is eredményes hozzájárulását az emberiség tudásának, ismereteinek gyarapodásához. Fejet hajt elődeink előtt, akik a magyar tudomány fejlődéséhez hozzájárultak. Ezért a következő törvényt alkotja:

1. § Az Országgyűlés november 3-át - azt a napot, amelyen 1825-ben Széchenyi István birtokainak évi jövedelmét Magyar Tudós Társaság alapításának céljára felajánlotta, és ezzel lehetővé tette a Magyar Tudományos Akadémia megalapítását - a Magyar Tudomány Ünnepevé nyilvánítja.

2. § Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba.”

Tekintettel arra, hogy az ünnepnek nincs jogi következménye (pl. nemzeti lobogó kötelező felhúzása, fizetett szabadnap a munkavállalóknak, eltérő menetrend a tömegközlekedésben), nem tekinthetjük hagyományos magatartási szabályt általánosan rendező jogszabálynak, funkciója nem közjogi, hanem közéleti, jelképes.

A másik végletet a nem jogszabályként kiadott normák jelentik, amelyet az Alkotmánybíróság vizsgálhat alkotmányossági szempontból. Így a 60/1992. (XI. 17.) AB határozat nyomán, az Alkotmánybíróság 1992 óta töretlenül alkalmazott gyakorlata szerint, a Jat1 garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása, és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes. A Jat1 - az egységes joggyakorlat alakításának eszközeként - az állami irányítás egyéb jogi eszközei között szabályozza a jogi iránymutatásokat. A törvény - eltérően más, e körbe sorolt aktusoktól - a jogi iránymutatásokhoz nem fűz kötelező erőt. A Jat1 - figyelembe véve, hogy a jogszabályok érvényesítése során a címzettek, különösen a közigazgatás szervei a gyakorlatban követik az iránymutatásban foglaltakat - szabályozza a kibocsátható jogi iránymutatások, valamint a kiadásukra hatáskörrel rendelkező állami szervek körét, kibocsátásuk elé tartalmi, hatásköri és eljárási korlátokat állítva ezzel, amelyek biztosítékot nyújthatnak arra, hogy a jogi iránymutatások ne vehessék át a jogalkotás szerepét. A jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett, az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.

„Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy „a minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jobbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévevessék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat.”

Ezért érthető, hogy az említett határozatával megállapította, hogy a Jat1. „garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes”.

Így a Művelődési és Közoktatási Minisztérium 121001-586/92/VII. számú ügyiratához csatolt, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló, 'Az 1991. évi XXXII. törvény alapján kötendő megállapodások lényeges tartalmi követelményei' című melléklet kiadása alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik, annak semmiféle jogi kötelező ereje nincs. Vagy a 45/2001. (XI. 17.) AB határozatával megállapította, hogy a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium főosztályvezetője által a takarmánygabona szükséglet megvásárlásának támogatásáról szóló 35/2000. (VII. 6.) FVM rendelet értelmezésére, 2000. augusztus 17-én kibocsátott, a megyei földművelésügyi hivataloknak címzett leirat kiadása alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik, annak semmiféle jogi kötelező ereje nincsen.

Végül kifogásolható az a megoldás is, ha a normatív tartalmat a törvényben nem találjuk, mert a kerettörvény üres, és érdemben alacsonyabb szintű jogforrásokban jelenik meg a norma.

18. Mindezekről a tartalmi kérdésekről a Jat1. a következőket rendeli el: „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy

hasonló módon kell szabályozni. A szabályozás nem lehet párhuzamos vagy indokolatlanul többszintű.” Vajon a materiális értelemben üres kerettörvények – amelyeket tartalommal különböző rendeletek töltenek ki -, a tárgyak szerint teljesen eltérő módosításokat egy testbe foglaló törvény (salátatörvény) és a magasabb szintű jogszabályokat megismétlő normák (pl. önkormányzati rendeleteken belül) ennek a követelménynek miként tesznek eleget?

A Jat2 pedig az alábbi szabályokat teszi még hozzá a tartalmi kérdéseket illetően:

- (a) A jogszabályok megalkotásánál biztosítani kell, hogy az megfeleljen az *Alkotmányból eredő tartalmi és formai követelményeknek*, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és a jogalkotási szakmai szabályoknak. Ebben az igazságügyért felelős miniszter véleménye a döntő, ha véleménykülönbség alakul ki az előterjesztővel, akkor a vitában a kormány dönt.
- (b) A jogszabályban *nem ismételtető* meg más jogszabályban szereplő rendelkezés.
- (c) A *törvényi szabályozási tárgykörbe tartozó kérdésben a jogintézmény lényegét, valamint a kapcsolódó garanciákat* is a törvényben kell meghatározni. Ezért tilos felhatalmazást adni az alapvető szabályok megalkotására (*delegálás*), valamint a jogszabály egészének végrehajtására.
- (d) A jogalkotásra vonatkozó felhatalmazásban meg kell határozni annak jogosultját (címzett), a felhatalmazás tárgyát és keretét, a szükséges egyetértési jogot (pl. miniszteri rendelethez egy másik miniszter egyetértése kell, a tárgy összetettsége miatt). A delegált jogalkotási jogkör nem adható tovább (*szubdelegáció tilalma*). Olyan tárgykör szabályozását nem lehet delegálni, amiről maga a felhatalmazó jogszabály hallgat.
- (e) A felhatalmazást kötelező kitölteni, azaz a jogszabályt megalkotni, a felhatalmazásban foglaltak szerint.

7. fejezet: A jogszabályok szerkesztése, szerkezeti elemei

1. A jogi tartalom tisztázását követően alakul át a politikai megrendelő szándékát tükröző „prózai mű” a köznyelvtől eltérő szaknyelvre, a sok szempontból hagyományokat követő jogszabály szöveggé. E folyamatot – nem ismételve a jogi nyelvnél írtakat – a *jogszabály-szerkesztési* munkafázisként írhatjuk le. Ebben kötelező, azaz minden jogszabályba beépülő elemekkel és lehetséges, csak egyes, meghatározott célú és tárgyú jogszabályokban jellemző szerkezeti elemekből felépülő szöveg jön létre. *Minden jogszabályba* beépítendő szerkezeti elem a jogszabály címe, száma és jogforrási elnevezése, a felhatalmazásra utalás, a más szerv egyetértésére hivatkozás, a hatály (alkalmazhatóság körének) rögzítése, a jogi normán belüli egyes elemeket és a jogrendszerhez illeszkedést biztosító megoldások (kapcsoló elemek) - a nagyrészt tradicionális szövegtagolásban. *Fakultatív szerkezeti elemnek* tekintjük a preambulomot, az értelmező, az átmeneti rendelkezéseket, a mellékletet, valamint az uniós jogi aktusra vagy esetleg nemzetközi jogi kötelezettségre utalást. Sajátos a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabály szerkezete. Végül megemlítjük a sokszoros módosítás után egységes szerkezetbe foglalt jogszabályokat.

2. *A jogszabály címe:* A cím a szabályozás tárgyi hatályára utal, segítve ezzel a jogalkalmazók eligazodását. Éppen ezért kerülni kell a semmitmondó, vagy a szabályozás tárgyát közelebbről meg nem jelölő címet, mivel a címnek lényegében egyedinek, más, meglévő jogszabálytól eltérőnek kell lennie.

Például ebből a szempontból nem segíti az eligazodást: 2003.évi IV. tv. egyes szociális tárgyú törvények módosításáról, 2003.évi VII.tv. egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről, 2004. évi XXIX. tv. az európai unió csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról, 2004. évi XXVIII. tv. a foglalkoztatással összefüggő egyes törvények módosításáról, 2004. évi XXVII. tv. egyes pénzügyi tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról.

Hasonlóképpen hiba, ha a cím túlzottan hosszú, ideologikus, avagy a szabályozás tárgya helyett annak céljára, társadalmi rendeltetésére utal, avagy az új és a módosító tartalmat keveri a cím.

Például a 2003. évi XXIV.tv. a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról címet a köznyelv azonnal tömörítette: „üvegseb-törvény”.

A nagyobb jelentőségű törvények, kódexek címére gyakran máshol, utaló normában, jogszabályi indoklásban csak rövidítéssel utalunk, ha az egyezményesen kialakult (pl. Ket, Ptk., Btk., Abtv.). A nagyobb terjedelmű jogszabályok ma már meghatározzák saját rövidítésüket, amelyet azonos formában kötelező másik jogszabályban használni. Ám azt sem az eredeti jogszabály címében, sem más, módosító jogszabály címében nem lehet használni. A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály tervezetének a címe tartalmazza a nemzetközi szerződés teljes megjelölését és a „kihirdetéséről” kifejezést.

3. *A jogszabály megnevezése és száma* (törvény, ...rendelete) a címmel összeolvad, és nélkülözhetetlen információt tartalmaz a kibocsátóról, jogalkotóról. A számozás és a jogforrás megjelölése egyezményesen kialakult, amelyet korábban a jogszabály szerkesztéséről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet inkább csak rögzített, mintsem elsőként meghatározott. A rendelet hatályon kívül helyezését követően, a 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet meghatározta a követelményeket, ad mintákat a szerkesztési módra.

- (a) Az Alaptörvénynek nincs száma, csak kihirdetési dátuma, és az Alaptörvény módosításának nincsen száma, csak sorszáma (első... módosítás);
- (b) a jogszabály megjelölése a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete, azaz a jogalkotó megnevezését, nevének rövidítését (a törvény és a törvényerejű rendelet kivételével, pl. Főv.Kgy.), a jogszabály kihirdetésének idejét, a jogszabály számát, megnevezését és címét;
- (c) a törvény számát római számmal, a többi jogszabályét arab számmal jelölik;
- (d) az önkormányzati rendeletnél a kihirdetés időpontja az önkormányzati lapban (pl. Fővárosi Közlönyben) való megjelenésre, illetőleg a helyben szokásos módon való kihirdetésre utal;
- (e) a korábban törvénycikként megjelölt jogszabályt törvényként kell megjelölni;
- (f) ha a miniszterelnök és egy vagy több miniszter együttes rendeletet ad ki, első helyen az ME jelzést, majd az egy vagy több miniszternek a jelzését (bevett rövidítését) kell feltüntetni, míg ha rendeletet több miniszter együttesen adja ki, első helyen a kiadásért elsősorban felelős minisztert, majd a többit betűrendben kell feltüntetni, az együttes rendelet rövidítése e.r.;
- (g) a jogszabályokat a jogalkotó szervek szerint évenként 1-től kezdődően, folyamatosan kell számozni, az együttesen kiadott jogszabályt az első helyen feltüntetett jogalkotó szerv jogszabályainak sorszámát alapul véve, e jogszabályok közé sorolva kell megszámozni.

Néhány példa a fentiekre: 215/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet a 2004. évre szóló Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programról, 3/1992. (III. 26.) ME rendelet a Fényes Elek Emlékérem adományozásáról, 1/2003. (I. 8.) FVM-ESzCsM együttes rendelet a nyers tej, a hőkezelt tej és a tej alapú termékek előállításának, forgalomba hozatalának élelmiszer-higiéniái feltételeiről.

A 2014. évi XX. törvény, amely a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szól, tartalmazta a megfelelő megnevezést, míg a rövidítést a 152/2014.(VI.6.) Korm. rendelet 125.§-a az egyes miniszterek megnevezéséhez: az igazságügyi miniszter esetében IM, a miniszterelnök általános helyettese esetében TNM, a belügyminiszter esetében BM, a honvédelmi miniszter esetében HM, a külgazdasági és külügyminiszter esetében KKM, az emberi erőforrás miniszter esetében EMMI, a nemzetgazdasági miniszter esetében NGM, a nemzeti fejlesztési miniszter esetében NFM, a vidékfejlesztési miniszter esetében pedig VM, míg a miniszterelnökséget vezető miniszter esetében MvM.

4. Az állami irányítás szabályozási eszközei körébe tartoztak a Jat1 szerint, a normatív országgyűlési, kormány és önkormányzati határozatok, a normatív utasítások, a Statisztikai Hivatal elnökének közleménye és a jogi iránymutatások gyűjtő fogalma körében mindenféle közlemény, tájékoztató. A Jat2 szerinti *közjogi szervezetszabályozó eszközök* körét szűkítette, és a statisztikai közlemény helyébe a KSH feletti felügyeletet ellátó miniszter rendelete lépett. A *jelölés* módja:

- (a) a normatív határozat/utasítás megjelölése magában foglalja a határozatot/utasítást hozó szerv megnevezését, a határozat/utasítás számát (arab számmal), évét, a kihirdetésének idejét (hónapját és napját),
- (b) a számozást évente 1-től kezdődően folyamatosan kell számozni,
- (c) a hivatalos lapban (Magyar Közlöny és melléklete, a Hivatalos Értesítő) teszik közzé.

Például 17/2014.(X.10.) LÜ utasítás az ügyészség honvédelmi, polgári és katasztrófavédelmi szervezetéről, feladatairól; 1/2014.(I.22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

A Jat1 alapján még találkozhatunk vissza nem vont *állami irányítási eszközökkel*. Ezért jó tudni, hogy a Kormány Magyar Közlönyben megjelenő határozatainak számozása 1001-től, a Határozatok Tárában megjelenőké 2001-től, a meg nem jelenő határozatoké 3001-től kezdődött. Ha a határozat a Magyar Közlönyben megjelent, mert közérdekű, az évszámot követően zárójelben a Magyar Közlöny megjelenésének a hónapját és napját tüntették fel, ha pedig a Határozatok Tárában jelent meg, a megjelölés zárójelben a Határozatok Tára betűjeles rövidítését (HT) és annak a lapnak a sorszámát tartalmazta amelyben a határozatot közzétették. A miniszteri utasítások a tárcalapban jelentek meg, a jelölésben utalva arra a lapszámra, amelyben közzétették. A statisztikai közlemény megjelölése magában foglalta a kibocsátó szerv megnevezését, a közlemény számát (arab számmal), a kiadásának évét, valamint a Központi Statisztikai Hivatal hivatalos lapjának a betűjeles rövidítését és annak a lapnak a sorszámát, amelyben a közleményt közzétették, továbbá a kibocsátó szerv nevének a rövidítését, a közlemény megnevezést és a közlemény címét, e közleményt évenként 9001-től folyamatosan kellett számozni. A jogi iránymutatás magában foglalta a kiadó szerv megnevezését, az iránymutatás számát (arab számmal) és kiadásának idejét (évét, valamint zárójelben a hónapját és napját), a kiadó szerv nevének rövidítését, a jogi iránymutatás nevét (pl. irányelv, tájékoztató), továbbá a címét. Amennyiben a jogi iránymutatást a Magyar Közlönyben közlik (pl. Országgyűlés politikai nyilatkozata, Kormányhatározat), az évszámot követően zárójelben a Magyar Közlöny megjelenésének hónapját és napját kellett feltüntetni. Ha pedig a minisztérium, kormányhivatal hivatalos lapjában jelent meg, a megjelölésben a jogi iránymutatás kiadásának hónapja és napja helyett - az évet követően zárójelben - annak a hivatalos lapnak a betűjeles rövidítését és sorszámát kellett (arab számmal) feltüntetni, amelyben az iránymutatást közzétették. A jogi iránymutatást a kiadó szervek szerint évenként - az iránymutatás fajtáiként külön - folyamatosan kellett számozni, az elvi állásfoglalásokat 6001-től, az irányelveket 7001-től, a tájékoztatókat 8001-től, míg az Országgyűlés jogi iránymutatásait évenként - a jogi iránymutatás fajtáiként külön - 1-től kezdődően folyamatosan számozták.

Néhány példa ezekre:

1015/1994. (III. 10.) Korm. határozat a Zemplén-Abaúj térség földgázellátás megvalósításának pénzügyi feltételeiről – ez a Magyar Közlönyben jelent meg, mivel széles kört érint, közpénzek felhasználásáról rendelkezik. 2081/2001. (IV. 13.) Korm. határozat az Olvasás Éve programról – ez a Határozatok Tárában jelent meg, mivel döntően a végrehajtáshoz kapcsolódó feladatokat osztotta ki a miniszterek között. 1116/1989. (VIII. 24.) MT határozat a Mátra-Bükk üdülőkörzet hosszú távú fejlesztési programjáról és regionális rendezési tervéről – ennek érdekessége, hogy 1990. júniusa előtt a Kormány elnevezése Minisztertanács volt. 1.011/1958. (III. 18.) Korm. határozat a Budapesten működő diplomáciai testület tagjainak lakásbérleti jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről – ugyanis 1972 előtt Kormánynak nevezték a testületet. Ez tehát a megjelölésben is tükröződik.

2/2004. (ÜK. 2.) LÜ utasítás az Eurojust munkájában való magyar ügyészi részvételről, 29/1996. ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrsége szolgálati titokkörüi jegyzékéről, 4/2002. OIT szabályzat a bíróságok egységes iratkezeléséről, 139/1965. (PK. 35.) PM-IM együttes utasítás az Igazságügyi Könyvszakértői Bizottság működéséről

1/1993. (IV. 30.) OGY nyilatkozat a gyűlöletet szító szélsőségek ellen, 2/2004. (IV. 30.) OGY politikai nyilatkozat Magyarország európai uniós csatlakozása alkalmából – ezek a Magyar Közlönyben jelentek meg, hiszen széles körben kívánták megismertetni a képviseleti szerv üzenetét. A politikai nyilatkozat elfogadásához egyébként – a Házsabály értelmében – képharmados többségi döntés kell.

7001/2004. (PK. 8.) PM irányelv a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény végrehajtásával kapcsolatos útmutatókról szóló 7002/2003. (PK. 8.) PM irányelv, 7003/2003 (PK. 8.) PM irányelv, 7004/2003. (PK. 8.) PM irányelv, valamint a 7005/2003. (PK. 8.) PM irányelv módosításáról, 8006/2001. (MK 156.) KöM tájékoztató a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény erejénél fogva védett szikes tavak jegyzékéről, 1/2004. (ÜK. 5.) LÜ körlevél az ügyészségi alkalmazottak munkaidőt érintő

oktatói (vizsgáztatói) tevékenységéről – ezek jellegzetesen a tárcalapokban jelentek meg, hiszen csak az alárendelt szerveknek, saját apparátusuknak szólnak.

5. *Utalás a felhatalmazásra*: a jogszabály első mondatában, esetleg preambulumban kap helyet. Annak pontosan tartalmaznia kell a szabályozásra felhatalmazást adó rendelkezést (a jogszabály címe, száma, § és bekezdés, alpont megadásával), a végrehajtási célú (nem originális) szabályozásban. Ha *originális szabályozásról* van szó, úgy az Alkotmányban (alaptörvényben) szereplő rendelkezésre (§ számára) kell visszautalni. A Kormány esetében az Alkotmány 35.§ (1) bekezdése tartalmazta az eredeti jogalkotási hatáskört, a 40.§ (2) bekezdése pedig a feladatkört. Az Alaptörvényben ez a 15. cikk (1) és (3) bekezdésében szerepel. Az önkormányzatok esetében sokszor az Ötv. szerinti feladatkört nevezték meg, noha az Alkotmány 44/A.§-ban szerepelt az eredeti jogalkotási hatáskörük. Ma az önkormányzatnak konkrét kérdésben az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése ad felhatalmazást, továbbá a 32. cikk (1) bekezdése, amely a helyi közügyekről szóló rendeletalkotási jogkört rögzíti, azzal, hogy csak törvény keretei között lehet ezzel élnie, míg a (2) bekezdés szerint feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkothat rendeletet. Ezen originális szabályozási jogalaphoz képest mégis előadódhat, hogy a Möt. (2011. évi CLXXXIX. tv.) szerinti feladatkört nevezik meg csak jogalapként, mivel alapjoguk keretei szűkültek és nehezebb az értelmezés. A jogszabály bevezető része tehát tartalmazza a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést.

Fontos, hogy *végrehajtási jellegű* rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi felhatalmazást. Ha a végrehajtó jogszabály kiadására vonatkozó eredeti felhatalmazás hatályát veszítette, de van felhatalmazás azonos tárgykorú szabályozásra, akkor a módosító jogszabályban csak a hatályos felhatalmazást kell megjelölni. Másrészt a bevezető részben utalnak a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezésre, amelyhez a készülő jogszabály kapcsolódik, illeszkedik. Általánosan megjelölt törvényi feladatkörre kell utalni az MNB, a PSZÁF és az NMHH, Energiahivatal elnöki rendeletében. A miniszteri rendelet tervezetében pedig feladatkörként a rendeletet kiadó miniszter feladatköréről szóló kormányrendeleti rendelkezést kell megjelölni.

Például a 18/2003. (II. 19.) Kormányrendeletben, amely a biodízel magyarországi kísérleti forgalmazásának, felhasználásának feltételeiről és állami támogatásának szabályairól szól, a következő szerepel: „A mezőgazdasági termelés szerkezet váltása, a vidékfejlesztési célok és a megújuló energiaforrások felhasználása növelésének elősegítése, a biodízel hazai gyártásának és felhasználásához szükséges tapasztalatok megszerzése érdekében a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 104. §-ának (1) bekezdése *b)* pontjában kapott felhatalmazás alapján - figyelemmel az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló 1997. évi CXIV. törvény 1. §-ának (1) bekezdésére, 3. §-ának (1) bekezdése *d)-e)* pontjára, 4. §-ának (1) bekezdésére és 5. §-ára, valamint a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Jöt.) 41. §-a (1) bekezdése *j)* pontjára - a Kormány a következőket rendeli el:” Ebben az esetben a szabályozás céljait is megjelölő felvezető mondatba (itt ünnepélyes bevezetőről aligha lehet szó) építették bele a felhatalmazás megnevezését.

Lehetséges, hogy a felhatalmazó szabályra hivatkozásban egyszerre olvashatunk delegált és originális jogkörre utalást.

141/2009. (VII. 3.) Korm. rendelet egyes, az egészségügyi ellátás során az adminisztratív terhek csökkentése érdekében szükséges kormányrendeleti rendelkezések módosításáról így kezdődik: „A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 83. § (2) bekezdés *a)*, *m)* és *y)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján, az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontjában megállapított feladatkörében eljárva a Kormány a következőket rendeli el:”

Egy KIM utasítás bevezetője a következő: „A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 60. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörömben eljárva, figyelemmel a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 49. § (1) bekezdésére és az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendeletben foglaltakra, a következő utasítást adom ki:”

6. *Utalás más szervezettel való együttműködésre:* A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg. Ágazati jogszabályok (törvények) határozzák meg az egyes miniszterek, központi közigazgatási szervek, kormányzati szervek szabályozási hatáskörét. Ennek függvényében beszélhetünk közös felelősséggel kiadott szabályozásról (ld. együttes rendelet), míg enyhébb variáns az egyetértésben kiadott jogszabály, esetleg a másik szerv(ezet) véleményének figyelembe vételével történő szabályozás. Ez kiterjedhet a teljes jogszabályra, vagy annak egy mozzanatára, egy jogintézményére csupán. Igen sok szakmai szervezet, főhatóság és önkormányzat küzd, hogy ágazati jogszabályban az efféle társ-jogalkotói jogot megszerezze, de nem állítható, hogy lenne közös rendezőelv. Másfelől, a vélemény, álláspont kikérése még nem biztosíték arra, hogy azt (teljesen vagy részben) beépítik a szabályozásba. Ennek részletei már a nyitott, demokratikus jogalkotási eljárásra tartoznak.

A feladatkörre a bevezető rendelkezésben akkor is hivatkozni kell, ha az a miniszter számára az egyetértési vagy véleményezési jogot biztosítja. Ha a felhatalmazó rendelkezés úgy szól, hogy a rendelet más személlyel vagy szervvel egyetértésben adható ki, a bevezető részében az egyetértés tényére utalni kell. Amennyiben az egyetértés a rendeletnek csak meghatározott rendelkezéseire vonatkozik, a bevezető részében ezekre a rendelkezésekre hivatkoznak. Ha pedig valamely szerv jogszabályban biztosított, érvényességi kelléknek minősülő véleményezési jogkörrel rendelkezik, a bevezető részben a véleményezés tényét fel kell tüntetni. Az önkormányzati rendelet bevezető részében utalni kell arra, ha azt a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkotják meg.

Például „a Kormány a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 83. §-ának (9) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, a Felsőoktatási Tudományos Tanács állásfoglalására is figyelemmel a következőket rendeli el:...” Vagy „Budapest Főváros Közgyűlése az 1991. évi XX. tv. 85. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján - a belügyminiszterrel, a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterrel, a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszterrel, valamint a népjóléti miniszterrel egyetértésben - Budapest Főváros fűstködiradó tervét, a következők szerint állapítja meg.”

7. *A szabályozás hatálya:* a jogszabály alkalmazhatóságát tárgyi, személyi (szervi), területi és időbeli meghatározással szabhatja meg a jogalkotó. A jogszabályok jelentős részében nem tüntetik fel ilyen tankönyvszerűen a hatályt, azt normamondatokba fogalmazzák bele, esetleg csak alcímekben alkalmazzák.

- (a) A *tárgyi hatályt* tartalmi szempontból sokszor vegyítik a szabályozás céljának meghatározásával, különösen akkor, ha már bizonyos utalás szerepel a jogszabály címében. Technikailag a tárgyi hatályt körülírással, klauzulával, definícióval kétféleképpen határozzák meg. Ha egyszerű, egynemű a szabályozott életviszony, azt pozitív módon rögzítik (pozitív meghatározás). Sokkal gyakoribb megoldás, hogy egy tág klauzulát adnak pozitív módon, majd pontosan felsorolják a szabályozás körébe nem tartozó tárgykört (klauzula + kivételek), esetleg utaló normák segítségével.
- (b) A *személyi/szervi hatály* általánosságban az állam területén a természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint a bárhol élő

magyar állampolgárokra terjedhet ki, míg önkormányzati rendelet esetében a saját közigazgatási területén a természetes, a jogi személyekre és a jogi személyiség nélküli szervezetekre. A meghatározás történhet az említett pozitív definícióval, klauzulával és a klauzula alóli kivételekkel. Nem szükségképpen szerepelnek a kivételek a fő szabály (klauzula, meghatározás) mellett közvetlenül, a jogszabályban szétszórva is megjelenhetnek, különösen akkor, ha a jogszabálynak egy-egy része csak bizonyos személyi, szervei körre terjed ki.

- (c) A *területi hatály* lehet helyi, országos, nemzetközi vagy csak az EU/EGT tagállamok területére vonatkozó.

Például a 2/2000. (VII. 26.) KöViM rendelet a kedvtelési célú vízijárművek tervezéséről, építéséről és megfelelőségének tanúsításáról szól. Eszerint

„1. § (1) A rendelet hatálya azokra a kedvtelési célú vízijárművekre, valamint a 2. számú mellékletben felsorolt részegységeire terjed ki, amelyek hajótesten mért hossza a 2,5 métert meghaladja.

(2) A rendelet hatálya nem terjed ki:

- a) a kizárólag versenyzésre és edzésre szolgáló vízijárművekre, kajakokra és kenukára,
- b) a vízi sporteszközökre,
- c) az 1950 előtt épített történelmi vízijárművekre és azok másolataira...

(3) A saját használatra épített vízijárművekre a megfelelőség tanúsítására vonatkozó rendelkezések nem terjednek ki.”

Mint látható, a hatály mellékletbe is szerkeszthető, ha hosszú a felsorolás, és műszaki vagy egyéb jellemzők miatt ez elősegíti az áttekinthetőséget.

Egy másik példában a fővárosi füstköd-riadótervről rendelkeznek az önkormányzati rendeletben. A hatályról igen szétszórta, és nem önállóan, hanem a feladatok szétosztásának keretében rendelkeznek.

„1. § A füstköd-riadó-terv célja, hogy meghatározza a rendkívüli veszélyes légszennyezettség kialakulása esetén az emberi élet és egészség megóvása érdekében szükséges intézkedéseket, azok elrendelésének és végrehajtásának szabályait.

3. § (1) A készültség és az egyes fokozatok elrendelésének alapját a meteorológiai jellemzők és a légszennyező anyagok koncentrációjának mért értékei adják.

(2) A meteorológiai jellemzőket az Országos Meteorológiai Szolgálat (a továbbiakban: OMSZ) méri.

(3) A légszennyező anyagok koncentrációját az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Fővárosi Intézete (továbbiakban: ÁNTSZFI) méri a monitorhálózat keretében, és ellenőrzi az adatok helyességét és gondoskodik a mérési adatok folyamatos átadásáról.

(4) A mérési adatok átadása a monitorhálózat által biztosított közvetlen kapcsolat útján történik. A közvetlen kapcsolat meghibásodása esetén munkanapokon a szennyező anyagok előző napi, munkaszüneti napot követően az előző napok átlag- és maximum értékeit az ÁNTSZFI az OMSZ és a Főpolgármesteri Hivatal rendelkezésére bocsátja.

(5) A füstköd kialakulásához vezető meteorológiai helyzetet az OMSZ figyeli és azt az ÁNTSZFI-nek, valamint a Főpolgármesteri Hivatalnak - munkaidőn kívül az ÁNTSZFI, illetve a Főpolgármesteri Hivatal ügyeletének – jelzi...”

A Jat2 szerint, ha a jogszabály *hallgat* a területi és személyi hatályról, akkor az az ország/önkormányzat közigazgatási területére, a természetes és jogi személyekre, jogi személyiség nélküli szervezetekre, valamint a magyar állampolgárokra terjed ki.

- (d) Az *időbeli hatály* lehet visszaható, a kihirdetéskor azonnal életbe lépő és pro futuro (ex nunc). Másfelől egységes vagy heterogén, azaz azonos a teljes jogszabályra vagy eltérő időpontban lépnek életbe a különböző magatartási szabályok, például a címzettek tekintetével adnak több felkészülési időt egyeseknek. Végül további osztályozási szempont, hogy a jogszabály általában határozatlan időre vonatkoztatja saját életét, míg sokkal ritkábban fordul elő, hogy a jogszabály a saját megszűnéséről is rendelkezzen (fix idejű alkalmazás), hiszen a jogalkotás tartós, nem csupán általános magatartási szabályok létrejöttét célozza. Mégis lehetséges, hogy a jogszabály saját alkalmazhatóságának időhatárát megjelöli. Ilyenek voltak a kárpótlási szabályok.

8. A *visszaható hatály* sokkal inkább tartalmi, mint szerkesztési kérdés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében elismert jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét jelenti a Jatl. 12. § (2) bekezdésében megfogalmazott szabály megsértése, amely szerint „jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé” (34/1991. (VI. 15.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság gyakorlatában visszaható hatálynak minősül, ha a jogszabály hatálybaléptetése „nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” (57/1994. (XI. 17.) AB határozat). Egy másik határozatban, ahol a támadott rendelkezés egyértelműen, a jövőre nézve tartalmaz kötelezettséget a megváltozott mértékű illeték lerovásának kötelezettségéről, rámutat, hogy az Alkotmánybíróság már az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban megállapította: „Önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.”

A 2010.évi CXIX. törvény éppen az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlatát mellőzve, úgy változtatta meg az Alkotmányt, hogy abba éppen a közterhekkel illetően beleférjen a visszaható hatály. Eszerint „Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.” (70/I.§) A 61/2011. (VII.13.) AB határozat is rámutat, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése visszamenőleges hatályú közteher-megállapításra teremt lehetőséget. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy a visszaható hatályú, a jogalanyok helyzetét terhesebbé tevő (ad malam partem) jogalkotás a jogállam alapelemét jelentő jogbiztonságot sérti, ezáltal alkotmányellenes {pl. 9/2007. (III. 7.) AB határozat, 110/2009. (XI. 18.) AB határozat,} Ez a módosítás az egyének önrendelkezési jogát sértő, alaptalanul stigmatizáló közteherviselési jogszabályok megalkotását teszi lehetővé. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése tehát ellentétben áll a jogállamisággal, az emberi méltósággal, a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel, a *ius cogens* szabályával, az alkotmányos értékekkel és koherenciával – mutattak rá külön véleményükben a bírák.

Ugyanakkor néhány példával illusztrálható, hogy létezik a jogban a jogszabály megalkotása és/vagy kihirdetése előtti időszakot, jogviszonyokat érintő szabályozás, legitim módon:

- (a) Noha a magyar állampolgárságra azok a jogszabályok az irányadók, amelyek az állampolgárságra ható tények vagy események bekövetkezésekor hatályban voltak, a nem magyar állampolgár szülő gyermekének magyar állampolgársága a születés napjára visszaható hatállyal keletkezik, ha másik szülője - teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, utólagos házasságkötés, továbbá az apaság vagy az anyaság bírói megállapítása alapján - magyar állampolgár. Ez tehát az egyén jogkiterjesztését, jogbővítését biztosítja. (Áptv.)
- (b) A magánnyugdíj-pénztár a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre, az alapító okirat kibocsátásának időpontjára visszaható hatállyal. (1997.évi LXXXII. tv.) Az alapszabály elfogadását követően a hegyközség székhelye szerint illetékes megyei bíróságnál kérni kell a hegyközség nyilvántartásba vételét. A hegyközség a bírósági nyilvántartásba

vétellel jön létre, az alapszabály elfogadásának napjára visszaható hatállyal. (1994. évi CII. tv.) Az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár is a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre, az alakuló közgyűlés időpontjára visszaható hatállyal. A pénztár a nyilvántartásba vételének megíusulása esetén a felek egymás közötti jogviszonyaira a Ptk. rendelkezései az irányadók. (1993. évi XCVI. tv.)

- (c) Igen sok példa felhozható, hogy alkotmányellenesség miatt élt a megsemmisítés jogával az Alkotmánybíróság, mégpedig visszaható hatállyal. Például a 37/2011. (V. 10.) AB határozat értelmében az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXXIV. törvény 2. § (1) bekezdésének a „....., rendelkezéseit a 2005. január 1. napját követően megszerzett jövedelmekre kell alkalmazni” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt a hatálybalépésére - 2010. december 30. napjára - visszaható hatállyal megsemmisíti.
- (d) A rendes bíróságokon élő jog a visszaható hatályú szabályozás alkalmazása, amennyiben az kedvezőbb az ügyfélre.

Az első fokú adóhatóság 2005-2006. évekre valamennyi adónem tekintetében bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést folytatott le a felperesnél. 2006. november vonatkozásában egészségügyi hozzájárulás címén az adózó javára 1000 Ft adókülönbözetet állapított meg, 2006. decemberre vonatkozóan pedig terhére. Erre bevallási és befizetési kerekítési problémák miatt került sor. Társasági adóneemben 1 390 000 Ft adókülönbözetet, egyúttal adóhiányt állapított meg, amely után 139 000 Ft adóbírságot szabott ki és 404 000 Ft késedelmi pótlék megfizetésére kötelezte a felperest. A határozat szerint a felperes a Tao tv. 7. § (1) bekezdés x) pontja alapján az adózás előtti eredményét nem csökkenthette volna helyi iparüzési adóval, mivel 2006. december hónapban 1000 Ft nyilvántartott adótartozása volt. A jogalkotásról szóló törvény értelmében a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ugyanakkor a jogalkotásról szóló törvény nem tiltja, hogy visszamenőlegesen kedvezőbb feltételeket állapítson meg a jogszabály. Az Art. 178. § 4. pontjának módosított szabálya a nettó adótartozás fogalmának bevezetésével az adózóra nézve kedvezőbb szabályozást vezetett be a nyilvántartott adótartozás és a nyilvántartott túlfizetés összegének egybevetésével. A felperes esetében is ez a tényállás állt fenn, hiszen adótartozása volt, ugyanakkor összességében jelentős túlfizetése figyelembevételével a Tao tv. 7. § (1) bekezdés x) pontjában szabályozott adókedvezmény lehetőségétől nem esett el. (Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.151/2011/5. Pest Megyei Bíróság 5.K.27.600/2009/16.)

9. Az Alaptörvény szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A Jat2 az *időbeli hatályt* illetően a következőket rögzíti:

- (a) Jogszabály a hatályba lépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el, vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé (visszaható hatály tilalma).
- (b) A jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy *elegendő idő* álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.
- (c) Ha a szabályozás célja másként nem érhető el – pontos okait, körülményeit a törvény nem definiálja - a jogszabály hatályba lépésének napja a kihirdetés napja, ekkor az időpontját órában kell meghatározni, amely csak a kihirdetést követő időpont lehet (ehhez persze csak az elektronikus Magyar Közlöny internetre feltétele lehet az alap, mert a nyomdai előállítás nem határozható meg ilyen módon).
- (d) A hatály kezdő-és végnapját naptárilag kell meghatározni, mert annak a napnak a kezdetén lép életbe. (Gyakori megoldás, hogy a kihirdetést követő x. napon vagy y hónap ...-dik napjában jelölik meg az időbeli hatály elejét (és végét). Ezt a megoldást indokolja a gyakran elhúzódó jogalkotási folyamat, amelyben a minimális felkészülési időt akarják elsősorban biztosítani, a dátumszerű életbe léptetés előre nem kiszámítható.)
- (e) Ha ez nem lehetséges, akkor valamely jövőbeli feltétel bekövetkezéséhez köthető (pl. egy nemzetközi egyezmény életbe lépése, egy gazdasági mutató teljesülése). Ilyen volt az EU csatlakozást kihirdető törvény életbe lépésének napja. A függő feltétel bekövetkezéséről –

és annak idejéről – határozatot kell közzétenni (erre főként a nemzetközi szerződések körében van példa, a KüM ad ki határozatot, de önkormányzati rendelet esetében ez a jegyző feladata).

- (f) Elfogadott megoldás, ha csak egy másik (későbbi) jogszabály határozza meg az életbe lépést, miként a hatályon kívül helyezést.
- (g) A végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabállyal egyidejűleg, de akár azt megelőzően is kihirdethető. (A gyakorlatban a felhatalmazó szabályt sokkal később követi a végrehajtási.) Fontos szabály, hogy a két jogszabálynak (például egy törvény és a végrehajtást segítő rendelet) egyidejűleg lép hatályba. Kivételt csak az jelenthet, ha a végrehajtási jogszabály kiadása opcionális (pl. az önkormányzat egy adott kérdésben rendeletet alkothat, ha eltérést vagy kiegészítést akar nyújtani a törvényhez képest).
- (h) A jogállamiság követelménye, hogy a már kihirdetett, de még életbe nem lépett jogszabályt ne módosítsák, ide értve annak tartalmát és az életbe lépés időpontját (*vacatio legis*), hiszen a jogalkotásba és szabályozásba vetett közbizalom a kapkodó jogalkotás miatt csökken. Ennek ellenére, a Jat2 szerint a még hatályba nem lépett, de kihirdetett jogszabály életbe lépése meghatározatlan időre, annak életbe lépése előtt *elhalasztható*, ha „a szabályozás célja másként nem biztosítható”. Mivel nincsenek érdemi megszorítások ennek kivételessége biztosítására, egyre gyakoribb a *vacatio legis* elvének mellőzése, illetve a már kihirdetett jogszabály (egy része) hatályba lépésének „felfüggesztése” (rendelkezés a hatályba nem lépésről). A hatályba nem lépésről szóló rendelkezés nem tartalmazhatja azt az időpontot, amikor jogszabály, a szerkezeti egység vagy a szövegrész hatályba lépett volna. A hatályba lépésének időpontját pedig - a bizalomvédelem követelményének figyelembevételével - úgy kell meghatározni, hogy az megelőzze azt az időpontot, amikor a jogszabály, a szerkezeti egység vagy a szövegrész hatályba lépett volna.

Példa a hatály meghatározására: a 31/1994. (VI. 10.) Föv. Kgy. rendelet az idegenforgalmi adóról rendelkezve, a hatályról alcímben is szól.

„A rendelet hatálya

1. § A rendelet hatálya Budapest Főváros közigazgatási területére terjed ki.

Az adókötelezettség, az adó alanya

2. § Adókötelezettség terheli azt

- a magánszemélyt, aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt,

- az adóbeszedésre kötelezettet (szállásadó), aki az adó beszedését elmulasztotta.

11. § Ez a rendelet 1994. július 1-jén lép hatályba. Rendelkezéseit az I., III., V., VI., VIII., XI., XII., XIV. kerületek közigazgatási területén 1995. január 1-jétől kell alkalmazni.”

10. *A jogrendszerhez kapcsoló elemek:* A jogszabály megalkotásakor tartalmi és technikai szempontból egyaránt szükség van a többi jogszabályhoz illeszkedés biztosítására.

- (a) Ennek gyakori megoldása, szövegtömörítési eljárásként a *hivatkozás*, hogy meglévő jogszabályokra, közhatalmi intézmények elnevezésére utalnak, annak kifejtése vagy létesítése nélkül. Ezt rövidítéssel is megtehetik, mindig azonos módon, illetve már meglévő rövidítést mereven követve (pl. a Ket., a Ptk, Mtv, vagy Btk rövidítést maga a jogalkotó adta meg, azt a gyakorlat csak alkalmazza, és egy új szabályozásban annak megőrzése következetesen megtörténik). A jogszabályon belüli visszautalás (normára, elvre, intézményi elnevezésre szövegszerűen vagy cím, § és bekezdés megadásával) is ilyen tömörítési megoldás, bár egy módosításkor komoly hibalehetőség, ha utóbb kiesett vagy új tartalmú szakaszokra hivatkozik a jogszabály. Ugyanakkor mondatra, fordulatra,

tagmondatra, más - szerkezeti egységnek nem minősülő - nyelvtani egységre nem lehet hivatkozni

- (b) *Az utaló norma* egy meglévő jogszabály alkalmazási körét terjeszti ki az újként szabályozott jogviszonyra. Ezzel nem csak a szabályok koherenciáját lehet elősegíteni, hanem a születő jogszabály tömörségét is. Ugyan minek ismételné meg egy máshol már jól bevált fogalmat, jogintézményt, jogorvoslati utat az új jogszabály? Ebből azonban az a veszély származhat, hogy a másik jogszabályt időközben hatályon kívül helyezik, és az utaló norma így kiüresedik, netán félreérthetővé válik.

A jogszabályszerkesztés megkülönbözteti a *merev* (tételes) és a *rugalmas* (más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölésével, ha ilyen módon a körülírás egyértelműen azonosítható) hivatkozást, hiszen a jogszabályok folyamatosan változnak, és lehetséges az utalás még a megalkotáskor nem is létező, csak tervezett jogszabályra is ezen a módon. A hivatkozás irányulhat egy jogintézményre vagy szabályozni kívánt életviszonyra, feladat- és hatáskör címzettjeként államigazgatási szervre (feladatköre és nem neve szerint), nemzetközi szerződésre/részére vagy uniós jogi aktusra/részére.

11. A *lehetséges szerkezeti elemeket* a következőkben annak előrebocsátásával tekintjük át, hogy nincs minden esetre alkalmazható univerzális szabály a szerkezeti elemeket illetően, ezért meglehetősen viszonylagos a megkülönböztetés a kötelező és a lehetséges szerkezeti elemek között. Egyes elemeknél inkább tendenciákról van szó, másoknál jól követhető szabályszerűségről.

A *preambulum* a jog és a nem-jog határán mozgó, de kétségtelenül a norma szövegében helyet kapó ünnepélyes bevezető, amely történeti képződmény. Ugyanakkor fontos információval szolgál az originális szabályok (Alkotmány/módosítás, a társadalmi, politikai, gazdasági szempontból jelentős törvények, önkormányzati rendeletek) és a nemzetközi szerződések élén. Utal a szabályozás céljára, főbb elveire, valamint normatív előzményeire. Nyelvileg egyetlen körmondat: ki – és miért - alkot jogszabályt. Az alkotmányozó hatalom feltüntetése az alkotmány-módosítás élén fontos, mert ez különbözik az országgyűlési törvényhozó hatalmától.

Például, a 2001. évi CX. törvény így kezdődik: „Az Országgyűlés a fogyasztók biztonságos, megfelelő minőségű és alacsony költségű villamosenergia-ellátása céljából, az objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes szabályozás kialakítása, a villamosenergia-versenypiac kialakulásának elősegítése, a villamosenergia-hálózatokhoz való szabályozott hozzáférés megteremtése, valamint az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés érdekében, az energiahatékonyság, az energiatakarékosság, és a környezetvédelem követelményeire figyelemmel a következő törvényt alkotja.” Kissé mulatságos, hogy a villamos-energia nagyrészt technikai szabályairól szóló törvény élén megtudjuk, hogy gazdasági, társadalompolitikai, európai uniós és környezetvédelmi kérdés a fogyasztók villanyárammal ellátása. Avagy a 2004. évi XXXIV. törvény, amely a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szól, egyszerre célozza a statisztika és a kisvállalkozói kapcsolatok átláthatóságát. „Az Országgyűlés a kis- és középvállalkozások tőkeerejének növekedése melletti elkötelezettség szem előtt tartásával, fejlődésük előmozdítása, verseny- és foglalkoztatási képességük megőrzése, hazai és uniós szinten történő növelése, ezáltal a gazdaság és a társadalom kiegyensúlyozott fejlesztésének elősegítése, továbbá a statisztikai adatgyűjtésnek az uniós módszerekkel való összehangolása, és az adatok, gazdasági folyamatok összehasonlíthatósága, valamint a kisvállalkozók közötti kapcsolatok áttekinthetőbbé, átláthatóbbá tétele érdekében a következő törvényt alkotja.” A pénzügyi tárgyú szabályozás magasztos céljai és elvei pedig megtudhatók a 2003. évi XXIII. törvényből, amely a fizetési, illetve értékpapír elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szól – aligha segítve a magyar nyelvű megértést. „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy meghatározza azokat a feltételeket, amelyek teljesítése mellett a kijelölt fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerek a résztvevők számára a teljesítés véglegességét biztosíthatják, előmozdítva ezzel biztonságos és hatékony működésüket, továbbá, hogy csökkentse azokat a kockázatokat,

amelyek ezen rendszerek valamely résztvevője ellen indított fizetést korlátozó intézkedésből adódhatnak, a következő törvényt alkotja:”

A nemzetközi szerződésekben a kötelező udvariasság a partnerek egyenjogúságának, szuverenitása tiszteletének a kifejezésére is alkalmas, főleg, ha nem esnek túlzásokba, a szabályozási tárgyat is figyelembe véve.

Például a 2003. évi X. törvény hirdette ki a konzuli Egyezményt a Magyar Köztársaság és az Oroszországi Föderáció között.

„A Magyar Köztársaság és az Oroszországi Föderáció, a továbbiakban a Felek,

attól a törekvéstől vezetve, hogy elősegítsék a két állam közötti baráti kapcsolatok erősítését, továbbá a kölcsönösen előnyös együttműködés elmélyítését,

attól az óhajtól vezetve, hogy állampolgáraik jogainak és érdekeinek hatékonyabb védelme céljából erősítsék és fejlesszék a konzuli kapcsolatokat,

kifejezve azon akaratukat, hogy kiegészítsék és fejlesszék a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott Egyezményt,

megerősítve, hogy a jelen Egyezményben nem említett kérdésekben az 1963. április 24-én elfogadott, a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezményben, a továbbiakban Bécsi Egyezmény, rögzített rendelkezéseket, valamint a nemzetközi jog egyéb normáit alkalmazzák, az alábbiakban állapodtak meg:”

12. *Értelmező rendelkezések:* Nem szerepel minden jogszabályban, bár manapság egyre gyakoribb, hogy jogilag releváns, sajátos tartalmat adnak egy-egy köznyelvi szónak, kifejezésnek az értelmező szabály bevezetésével, vagy egészen sajátos szakkifejezéseket vezetnek be. Korábban a jogszabályok végén helyezték el azokat, de mára megfordult a szerkesztési gyakorlat: a jogszabályok elején, az általános rendelkezések között szerepelnek az értelmező szabályok, talán a „lineáris”, regényszerű olvasást feltételezik a laikus jogszabály-olvasóról. Mivel művi a nyelvezet és a szerkezet, talán felesleges azt feltételezni, hogy a végéig el sem jut az olvasó, netán olyan primitív, hogy nem tűnik fel neki, hogy nem köznyelvi értelmet kell tulajdonítani a szakkifejezéseknek.

Az értelmező szabály felvezető mondata rögzíti, hogy csak az adott §, fejezet vagy a teljes jogszabály, avagy a végrehajtási rendelet alkalmazása során kell a meghatározást követni, ezért az nem csak a köznyelvtől, hanem egy másik jogszabályban szereplő fogalomtól is elhatárolást jelent. Fontos, hogy ne tévesszük össze a tömörséget szolgáló rövidítést (betűszó, mozaikszó, nemzetközi szerződés rövidítése), jelet az értelmező szabállyal. Az egyes fogalmakat ábécé sorrendben, arab számmal megjelölt pontokba kell rendezni. Egy pontban csak egy fogalom magyarázható. Az értelmező rendelkezésben más jogszabály értelmező rendelkezésére is lehet hivatkozni, így a végrehajtási rendeletben, a felhatalmazó törvényben szereplő értelmezést nem megismétlik, hanem csak hivatkoznak rá. A mérésügyről szóló törvény felhatalmazása alapján, kormányrendeletben szabályozott mértékegységekre a jogszabályok értelmező rendelkezést nem vezethetnek be. Gyakori hiba, hogy a fogalmat önmagával magyarázzák (tautológia), azaz a fogalom elemével vagy többszörös szerepeltetésével (pl. ügyfél, akinek közigazgatási ügye van, és közigazgatási ügy, amely az ügyfél jogait és kötelezettségeit érinti).

Például a 2004. évi XIX. törvényben, amely a Vám- és Pénzügyőrségről rendelkeztek, mindkettőre találunk példát. Érdemes azt is megfigyelni, hogy a magyarázatul szolgáló jogszabályok egyértelműek-e, különösen akkor, ha további utalást tartalmaznak (más, közelebből meg nem határozott) jogszabályokra.

„2.§ (4) A Vám- és Pénzügyőrség rendészeti és igazgatási jogkörében végzi:

d) mobil ellenőrző csoportok felállításával az Európai Unió (a továbbiakban: EU) külső és belső határai mentén a mélységi ellenőrzést,…”

„*Értelmező rendelkezések*

30. § (1) E törvény alkalmazásában:

a) *súlyos bűncselekmény*: az a büntett, amelyet a törvény ötévi, vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyeget,

b) *mélyléségi ellenőrzés*: a Vám- és Pénzügyőrségnek jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségei és jogosultságai végrehajtásának mozgó egységekkel megvalósított formája, melyet a Magyar Köztársaság államterületének külön jogszabályban meghatározott részén végzi el.

(2) A 22. § (1) bekezdése f) pontjának alkalmazása szempontjából:

a) *mintavásárlás*: az informátor, a bizalmi személy, a felhatalmazott szervekkel titkosan együttműködő más személy vagy a fedett nyomozó által végrehajtott olyan leplezett ügylet, amelynek célja, hogy a bűncselekmény felderítése érdekében a bűncselekménnyel összefüggésbe hozható anyagok, tárgyak, eszközök vagy ezek mintái, alkatrészei további vizsgálat céljából a felhatalmazott szervek birtokába kerüljenek, illetve a bűncselekmény történeti tényállása megismerhető legyen;

b) *álvásárlás*: a fedett nyomozó színlelt vételi szándékán alapuló, a bűncselekmény elkövetőjének elfogása, továbbá a bűncselekmény tárgyi bizonyítékának biztosítása érdekében e dolog vételére irányuló leplezett megállapodás, és annak teljesítése;

c) *bizalmi vásárlás*: a fedett nyomozónak jogellenes kereskedelmi ügyletként megjelenő olyan leplezett tevékenysége, amelynek során a bűncselekmény tárgyi bizonyítási eszközét képező dolgot vásárol az eladó bizalmának erősítése, a későbbi álvásárlás elősegítése érdekében;

d) *ellenőrzött szállítás*: a felhatalmazott szervek olyan leplezett tevékenysége, amelynek során - a nemzetközi együttműködés keretében, folyamatos és fokozott ellenőrzés mellett - lehetővé teszik a megfigyelés alatt álló elkövető számára az általa birtokolt, a bűncselekmény tárgyi bizonyítási eszközét képező dolognak az ország területére történő behozatalát, más ország területére irányuló kivitelét, az ország területén történő átszállítását annak érdekében, hogy a bűncselekmény elkövetői a lehető legszélesebb körben felderíthetők legyenek, a nemzetközi bűncselekmény tényállása megállapíthatóvá váljék;

e) *fedett nyomozó*: a titkos információgyűjtés keretében eljáró, a kilitét leplező pénzügyőr.”

13. *Átmeneti szabályok*: akkor van ezekre szükség, ha az új szabályok bevezetésére nem kerülhet azonos időben vagy minden részlet tekintetében azonos módon sor. Az új jogszabály teljes hatályba lépése például akkor indokolt, ha az érintett életviszonyban azonnali beavatkozás szükséges. Amennyiben az új szabályozás minden normájának hatályba lépése hosszabb időt vesz igénybe, addig sajátos normákat (pl. a régi szabály mely elemeit, az új szabályból egyes normatív elemeket) kell bevezetni. Átmeneti rendelkezéseket kell alkotni akkor is, ha a szabályozás bevezetéséhez szükséges konkrét teendőkről kell intézkedni. Igen változatos ennek a nyelvi megjelenése, sokszor belcím sem jelzi ezt a szerkezeti elemet. A JAt2 ezt *szabályozási átmenetnek* nevezi, és lehetővé teszi, hogy ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, az új rendelkezést a hatálya alatt keletkezett tényekre, jogviszonyokra, már megkezdett eljárási cselekményekre alkalmazzák, avagy a régi rendelkezést az újnak a hatályba lépését követően alkalmazzák. Figyelnii kellene azonban arra, hogy a visszaható hatály tilalmát, különösen az anyagi szabályok tekintetében, mivel kevésbé sérelmes az eljárási szabályok módosítása gyakran joghátrány nélkül is megoldható.

Például a (mára már hatálytalan) 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról így fogalmazott:

„90. § (1) Ez a törvény - a 91. §-ban foglalt kivétellel - 2002. január 1-jén lép hatályba, rendelkezéseit az első fokon még el nem bírált bevándorlási engedély iránti kérelemre irányuló eljárás kivételével, a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

(3) A törvény hatálybalépése előtt benyújtott ideiglenes tartózkodási engedély, illetőleg huzamos tartózkodási engedély iránti kérelmet tartózkodási engedély iránti kérelemnek kell tekinteni.

(4) Ahol jogszabály ideiglenes vagy huzamos tartózkodási engedélyt említ, azon a tartózkodási engedélyt kell érteni.”

A 2003. évi CII. törvényben, amelyben egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról rendelkeznek, külön alcím jelezte az átmeneti szabályokat.

„Szerzői jogi átmeneti rendelkezések

108. § (1) Az Szjt.-nek az e törvény II. fejezetével módosított rendelkezéseit mindazokra a művekre, szomszédos jogi és adatbázis-előállítói teljesítményekre alkalmazni kell, amelyek az Európai Unió tagállamainak jogszabályai szerint védelemben részesültek 2002. december 22-én, vagy amelyeket megilletett a védelem az

információs társadalomban érvényesülő szerzői és kapcsolódó jogok egyes kérdésekben történő összehangolásáról szóló 2001/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében felsorolt rendelkezésekben meghatározott feltételek alapján.

(2) E törvény rendelkezései nem alkalmazhatók az e törvény hatálybalépését megelőzően elvégzett cselekményekre és az így szerzett jogokra.”

14. *Módosítás*: az éves jogalkotási termés többségét módosító szabályok teszik ki az utóbbi évtizedekben, amely egyszerre jelezheti a felgyorsult élethez alkalmazkodást és a hatásvizsgálat nélküli, szakmailag hiányos jogalkotást. Csak hatályos rendelkezés módosítható, oly módon, hogy a változás egyértelmű legyen, azaz mely jogszabály, mely rendelkezésére vonatkozik (§, pont, alpont, szövegcsere) és mely tartalommal jön létre. A módosítás alól kivételt képez egy jogszabály megjelölése, bevezető része, a korábbi módosítást hatályba léptető szabály, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, nyilatkozat, kifogás szövege – ezeket tilos módosítani. Régi jogelv, hogy a már kihirdetett és életbe lépett jogszabályt módosítsák, hiszen csak annak rossz működése igazolja a változtatást. A *vacatio legis* elv mellőzésével a Jat2 úgy rendelkezik, hogy a még hatályba nem lépett, de kihirdetett jogszabály szövege módosítható, „ha a szabályozás célja másként nem érhető el”. Komikus, hogy a jogalkotó önvallomása szerint sürgősen egy szabályt alkalmazni, hiszen a szabályozás célja nem más, mint megalkotni egy újabb rendelkezést, ezért az bármikor elvégezhető.

Manapság terjed a módosító szabályokban a *szövegcsere* (például az intézmény-átnevezések, címek miatt). Ha a módosítás szakasz vagy az annál alacsonyabb szintű szerkezeti egység szövegének kis terjedelmű megváltoztatására vonatkozik, szövegcsere módosítás alkalmazható. „A ...bekezdés...pontjában szereplő szövegrész helyébe a következő lép:” kitétel a változás pontos helyét akarja megadni. Egyrészt ez gyakran egy jogszabály szinte minden mondatát érinti, amit oldalakon keresztül sorolnak fel az idézett módon, holott célszerűbb lenne új jogszabályt alkotni, amennyiben tartalmi jellegű a jogintézmény, szerv átnevezése. Másrészt a szövegcserevel az adott intézmény összes előfordulását a jogrendszerben fel kell tárnunk, és több tucat jogszabály módosítását belegyűrtünk egy új jogszabályba. Elődeink beérték azzal, hogy egy jog/állami intézmény nevét megváltoztató jogszabály végén jelezték, hogy „ahol jogszabály ezt és ezt az intézményt említi, ott e (törvény/rendelet) életbe lépésétől ezt és ezt kell érteni alatta”. Igaz, akkoriban még volt idő a jogszabályok megismertetésére. A módosítástól eltér a *kiegészítés*, mivel ott új egység kerül a jogszabályba, amit jelez a betoldott, betűzött szakasz/bekezdés (pl. 2/A §, (2a) (2b) bekezdés). Ettől függetlenül, a gyakorlatban esetenként vegyítik e kétféle rendelkezést.

15. *Hatályon kívül helyezés*: abban az esetben, ha a jogszabály nem tartalmazza saját alkalmazhatósága megszűnésének időpontját, úgy jogalkotási úton lehet csak hatályon kívül helyezni, önálló jogszabályban (dereguláció) vagy egy másik jogszabály részeként, egyéb, új rendelkezésekkel vegyesen. Csak hatályos rendelkezés helyezhető hatályon kívül, mégpedig kifejezett jogszabályi úton erre felhatalmazással bíró jogalkotó révén.

(a) A Jat2 újításaként, törvényben kormányrendelet, a kormány tagjának rendelete (ide nem értve a miniszterelnöki helyettesítésről szólót) hatályon kívül helyezhető, illetve kormányrendeletben a kormány tagjának rendelete (ide nem értve a miniszterelnöki helyettesítésről szólót). Például azért, mert megszűnt a felhatalmazást tartalmazó jogszabályhely, így a végrehajtási rendelet jogalapja hiányzik. Tekintettel arra, hogy kötött a jogforrási rendszer, az említett szabályok kivételt jelentenek azon követelmény alól, hogy jogszabályt csak vele azonos szintű jogszabállyal lehet hatályon kívül helyezni

és módosítani (pl. törvényt vagy tvr-t törvénnyel, kormányrendeletet kormányrendelettel, miniszteri rendeletet miniszteri rendelettel stb.).

(b) Az időbeli hatály végének bekövetkeztével (időmúlás, feltétel beállta) vagy

(c) az Alkotmánybíróság vagy a Kúria megsemmisítő ítéletével is bekövetkezhet az alkalmazhatóság megszűnése.

A tartalmilag elavult jogszabályt vagy annak egy részét módosító, hatályon kívül helyező új szabályok hézagmentes illeszkedése érdekében, a szabályozási előzményt, annak szerkezetét, elveit, valamint a joggyakorlatot igen alaposan fel kell tární. Ennek fontos biztosítéka, ha rendelkeznek a folyamatban lévő ügyekben, a régi vagy az új szabályok alkalmazhatóságáról, netán átmenetileg eltérő szabályok bevezetéséről. Különösen aggályos alkotmányosan a folyamatban lévő ügyekben kedvezőtlenebb szabályokat bevezetni (materiális vagy eljárási szempontból, rejtett vagy közvetett módon), mert a visszaható hatály tilalmát ezzel áttörik.

A hatályon kívül helyezés gyakori indoka, hogy a felhatalmazó szabály hatályát veszti, így a végrehajtási szabályt is hatálytalanítani kell. Ám ez időnként elmarad, esetleg csak részlegesen következik be. A függő feltétel bekövetkezéséről – és annak idejéről – határozatot kell közzétenni (erre főként a nemzetközi szerződések körében van példa, a KüM/KKM ad ki határozatot, de önkormányzati rendelet esetében ez a jegyző feladata). A feltétel bekövetkezésének sajátos esete a hatályosulás megdönthetetlen vélelme.

Olyan módon kell a módosítást/hatályon kívül helyezést meghatározni, hogy az önálló norma-egységet érintsen. Nem segíti az egyértelműséget, ha egyes szavakat, mondatrészeket cserélnek le. Ha ez nem kerülhető el, akkor úgy kell a módosító jogszabályt megfogalmazni, hogy az eredeti norma-mondat értelmes legyen. Ezért [...] zárójelben, kurzíválással, idézőjellel kell elválasztani az eredeti norma-mondat megmaradó szövegét az új jogszabályi kiegészítéstől, módosítástól. A norma-mondat egy részének (pl. mondatrész, szó, szám, elnevezés) kiemelése bizonytalanságot okoz, ugyanakkor általánossá vált a mozaikos módosítás.

Például a 2001. évi XXXIX. törvény 93.§ (2) bekezdése szerint „A Bv. tvr. 75. §-ának (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: "(2) A kiutasítás végrehajtása a területi idegenrendészeti hatóság hatáskörébe tartozik.”

A 2004. évi XLV. tv. az európai részvénytársaságról szóló törvényben: „A Ctv. melléklete I. pontjának 6. pontja helyébe a következő rendelkezés lép: [I. Valamennyi cég bejegyzéséhez (változásbejegyzéséhez) szükséges okiratok:] „6. Az adószám megállapításához szükséges, az általános forgalmi adó alanyának az adóköteles tevékenysége megkezdésének bejelentésével összefüggő nyilatkozat” [az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 22. § (1) bekezdése].

Néhány éve az igazságügyi tárca feltalálta az „öngyilkos jogszabályokat”, amelyek a módosítást vagy hatályon kívül helyezést tartalmazó jogszabályi rendelkezéseket a hatályba lépésüket követő néhány napon belül ex lege kiiktatta. Ez arra a feltételezésre épül, hogy a módosítást vagy hatályon kívül helyezést tartalmazó norma tiszta (nem vegyes jogszabály, nincs benne új normatartalom) és az életbe lépésével azonnal teljesül. Noha ez bizonyosan sok esetben így van, a konkrét helyzetben ezt senki sem ellenőrzi. A Jat2 az „öngyilkos szabályokat” intézményesítette, és mint „végrehajtottá vált” szabályt a módosítást, hatályon kívül helyezést kimondó jogszabályt (egészben vagy e részében) hatályvesztésre ítéli (12.§) Mivel nincs közhiteles, hozzáférhető jogszabály nyilvántartás (a Nemzeti Jogszabálytár is csak öt évre visszamenőleg tárolja a változásokat), ez a jogalkotási technika vitatható. Ugyanis nem lesz egyszerű évekkel később hozzáférni a módosító, szöveghű jogszabályokhoz a leggyakoribb jogszabály gyűjteményekből, ha azok csak a hatályos joganyagot tárolják. Felmerülhetnek alkotmányossági kifogások is, mivel ez még az alkotmányt módosító

törvényekre is kiterjed, és alapjogi vagy alkotmányos intézmények módosításának rekonstruálása lehetetlenné válik, holott egyes jogviszonyok, jogviták tekintetében ez szükséges lenne – a jogbiztonság, kiszámíthatóság, azaz a jogállamiság alapján. Ezt a bizonytalanságot nem enyhíti annak kimondása, hogy egy jogszabályi rendelkezés hatályának megszűnése *nem támasztja fel* a korábbi rendelkezést, így a hatályon kívül helyező vagy módosító szabály hatályon kívül helyezésével sem éled fel a régebbi, tehát a hatályon kívül helyezés vagy módosítás előtti szabály (Jat2 14.§ (2) bekezdés).

16. *Jogalkotásra felhatalmazás:* Törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben született kormányrendelet, nemzetközi szerződés vagy uniós jogi aktus, amennyiben önmagában nem alkalmazható, mert további kiegészítő vagy eljárási szabályokra van szükség, úgy felhatalmazást adhat végrehajtási szabály (rendelet) megalkotására, a záró rendelkezések között:

- (a) fontos követelmény, hogy a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok, kötelezettségek érdemi szabályainak megalkotására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint a felhatalmazást tartalmazó jogszabályon kívüli tárgykör szabályozására nem vonatkozhat,
- (b) a felhatalmazás konkrét címzettnek szóljon, határozzák meg a felhatalmazó normában a végrehajtási szabály főbb tartalmi kereteit, szabályozási szintjét, és lehetőleg határidejét;
- (c) tilos a kapott jogalkotási feladat más szervre továbbhárítása (*szubdelegáció*), így tehát csak originális jogalkotói hatáskör delegálható más jogalkotóra. A Jat1 15. § (1) bekezdése szerint „A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fenti törvényi rendelkezést analógiával alkalmazni kell a hatósági feladat és jogkörök szubdelegálásának gyakorlásánál is. Mindez azt jelenti, hogy a végrehajtásra felhatalmazott az alapjogszabályban megállapított hatósági jogkört nem ruházhatja tovább;
- (d) jelezni kell, ha a végrehajtási jogszabály megalkotása kivételesen nem kötelező, hanem csak lehetőség (például az enyhébb vagy éppen szigorító szabály megalkotására), de egyébként a jogalkotási felhatalmazást ki kell tölteni;
- (e) ha a felhatalmazás más miniszter, szerv egyetértésével, véleményének kikérésével kiadandó rendelet megalkotására szól, a felhatalmazó rendelkezésben ezt jelölni kell;
- (f) nem azonos azzal, ha egy jogszabály végrehajtása valamely miniszter feladatkörébe tartozik,
- (g) a helyi önkormányzat számára adott felhatalmazó rendelkezésben a felhatalmazás jogosultjának megjelölése a „helyi önkormányzat képviselő-testülete”.

A Jat2 a Kormánynak, az igazságügyért és a kormányzati munka összehangolásáért felelős miniszternek (ez ma sz IM és MvM) a következő felhatalmazást adta: a notifikációs eljárás rendjéről, az EU jogának való megfelelést célzó jogszabály-előkészítési feladatok ellátásának rendjéről, a nemzeti jogszabálytárban való közzététel és működés rendjéről, a jogszabályszerkesztésről, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat részletes szabályairól, a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök megjelöléséről, valamint a Magyar Közlöny kiadásának részletes szabályairól kell rendeletet alkotnia. Azt pedig, hogy melyik miniszter miért felelős, a 152/2014.(VI.6.) Korm. rendelet rögzíti.

Például a 2003. évi XVI. törvény, amely az agrárpiaci rendtartásról szól, a végrehajtási célú szabályozás szintje (jogforrás) szempontjából nem egyértelmű, bár a felhatalmazás egyéb elemeit illetően viszonylag pontos. „32. § (1) Felhatalmazást kap a miniszter arra, hogy

- a) a törvény 6. § (1) bekezdésében meghatározott piacsabályozási eszközök - a 12. és a 15. pont kivételével - alkalmazását,
 - b) a pályázati díj kezelését,
 - c) a piaci információs rendszert,
 - d) a termékpályák működését
- értintő részletes szabályokat rendeletben, illetve pályázati felhívásban állapítsa meg.

(3) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg a törvény hatálya alá tartozó termékek körét, valamint a Termékpálya Bizottságok általános működési rendjét.”

17. *Jogharmonizációs záradék*: a szabályozás tárgyától függően szükséges lehet, hogy a jogszabály végén, a záró rendelkezésekben szerepeljen az utalás az adott jogviszonyra vonatkozó európai uniós jogi aktussal való részleges vagy teljes megfeleltetésre, a hazai alkalmazhatóság megteremtésére. Elsősorban az irányelvekben foglalt céloknak a hazai jogba való szerves átültetésekor kötelező a hivatkozás, míg a tanácsi kerethatározatban foglaltak hazai alkalmazhatóságára tekintettel lehetséges a hivatkozás. A jogszabály végén elhelyezett záradékban jelezni kell pontosan az érintett uniós jogi aktus címét és számát. Nem kell jogharmonizációs záradékot alkalmazni, ha az uniós jogi aktus valamely rendelkezésének való megfelelést egy átfogó kódex alapelvi szintű vagy általános rendelkezése biztosítja, vagy a jogalkotási szükséglet az Európai Unió Bíróságának a határozatából következik, kivéve, ha a határozat jogértelmezése következtében valamely uniós jogi aktusnak való megfelelés biztosítása érdekében kell jogszabályt alkotni. Fontos kiemelni, hogy a 61/2009.(XII.14.) IRM rendelet óta minden uniós jog alkalmazásához kapcsolódó hazai jogszabályban – tehát nem csak irányelv átültetését szolgálóan – kötelező a jogharmonizációs záradék, az uniós jogforrásra hivatkozás.

Például a 2004.évi XLV. törvény az európai részvénytársaságról kimondja:

„52. § E törvény a Tanácsnak az európai részvénytársaság státútumának a munkavállalók bevonására vonatkozó kiegészítéséről szóló 2001/86/EK irányelvvel összeegyeztethető szabályozást tartalmaz.”

A jogharmonizációs záradék önálló eleme lehet az EUSZ 107. cikkében engedélyezett állami támogatásnak való megfelelés (*állami támogatási záradék*). Ezt jelölni kell (például ilyen az ár-kiegészítés, a költségvetési támogatás cégek számára) önálló bekezdésben, akárcsak azt a tény, hogy a jogszabály előkészítésekor betartották az előzetes véleményezési szabályokat. Ez az Európai Bizottsággal, az Európai Központi Bankkal, az EU/EGT más tagállamaival való együttműködés keretében a tervezet bejelentését jelzi (*előzetes bejelentési záradék*).

18. *Eltérésre felhatalmazás*: a jogszabály szerkesztésről szóló KIM rendelet értelmében, ha egy §-ban, fejezetben, esetleg az egész jogszabályban foglalt rendelkezésektől el lehet térni, akkor a záró rendelkezések közé kell beiktatni – esetleg az általános rendelkezések közé – az eltérésre való jogalkalmazói felhatalmazást. Ez lehet közhatalmat gyakorló személy, szerv. Fontos követelmény, hogy az eltérés (mérlegelés, méltányosság) döntési szempontjait, kereteit pontosan meghatározzák a jogszabályban (milyen típusú jogszabályok és a jogszabály mely rendelkezésétől vagy rendelkezéseitől térhetnek el, ha az eltérés feltételekhez kötött vagy korlátozott, e feltételeket és korlátokat).

19. *Melléklet*: nem mindegyik jogszabályban szerepel ez a szerkesztési megoldás, amellyel a hosszú, terjedelmes felsorolásokat, illetve nyomdailag is önállóan formált szabályokat úgy tömörítik, hogy mellékletben (azon belül táblázatokban, listákban elkülönítve) helyezik el. A jogszabály szövegében utalni kell arra, hogy mely szabályozási elemek szerepelnek és mely mellékletben, a melléklet címében vissza kell utalni a jogszabály számára és jelölésére, arab számozással.

Kifogásolható megoldás, ha a teljes norma-tartalmat mellékletben helyezik el, megkerülve ezzel a jogszabályalkotással járó fáradságos szövegezési, szerkesztési munkálatokat. Ezt tehát kivételesnek minősíthetjük. Ilyen például a 14/1998. (XI. 27.) GM rendelet a Gázpalack Biztonsági Szabályzatról.

„1. § A gázpalackok gyártásával, külföldről történő behozatalával, gyártóművi és időszakos biztonságtechnikai ellenőrzésével, javításával, átalakításával, töltésével, töltet változtatásával, szerelvények alkalmazásával összefüggő biztonságtechnikai követelmények, továbbá a műszaki-biztonsági jellegű hatósági eljárások tekintetében e rendelet *mellékleteként* közzétett Gázpalack Biztonsági Szabályzatban foglaltak szerint kell eljárni.”

Hasonlóan extrém, de a műszaki szabályozás terén gyakori megoldás, hogy egyes, gyakran jelentős szabályozási elemeket helyeznek el a mellékletben. Például a 8/2001. (III. 30.) GM rendeletben, amely a Villamosmű Műszaki-Biztonsági Követelményeiről szóló Szabályzat hatályba léptetéséről rendelkezik, a hatály és a fogalmak meghatározása nem a fő szövegben, hanem a mellékletben kaptak helyet, mint ahogy maga az egész szabályzat. Itt szinte arról beszélhetünk, hogy a mellékletből „feltornázta magát” néhány hatásköri szabály a jogszabály törzsszövegébe.

„A többször módosított, villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény (VET) 57. §-ának (6) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a következőket rendelem el:

1. § A rendelet hatálya kiterjed a villamos energia termelésről, szállításról és szolgáltatásról szóló 1994. évi XLVIII. törvény hatálya alá tartozó villamos energia-termelő, szállító és szolgáltató villamosművekre.

2. § (1) E rendelet *melléklete* tartalmazza a Villamosmű Műszaki-Biztonsági Követelményei Szabályzatot (a továbbiakban: Szabályzat).

(2) A villamosmű engedélyese a Szabályzatban foglaltak alapján köteles kialakítani a villamosművi műszaki-biztonsági követelmények teljesüléséhez szükséges további részletes szabályokat.

3. § A Szabályzatban foglalt műszaki-biztonsági rendelkezések felügyeletét első fokon a területi műszaki biztonsági felügyelet, másodfokon a Műszaki Biztonsági Főfelügyelet (a továbbiakban: MBF) látja el.

4. § Az MBF ellenőrzési hatásköre kiterjed:

a) a villamosmű egyes létesítményei és berendezései tervezésének, kivitelezésének, üzembe helyezésének és üzemeltetésének műszaki-biztonsági felülvizsgálatára és a belső felülvizsgálatok dokumentumainak ellenőrzésére,

b) a villamosmű engedélyesének fogyasztókat érintő intézkedései műszaki-biztonság szempontból történő felülvizsgálatára,

c) a jogszabályokban és szabályzatokban előírt műszaki-biztonsági felülvizsgálatok elvégzésének ellenőrzésére,

d) a villamosmű üzemi személyzetére vonatkozó képzési és feljogosítási előírások betartásának ellenőrzésére.

5. § Az MBF az eljárásai során jogosult:

a) a feltárt műszaki-biztonsági hiányosságok megszüntetését, illetve a hiba kijavítását megfelelő határidő meghatározása mellett elrendelni,

b) a villamosmű vagy annak berendezése működését - közvetlen veszélyhelyzetet vagy balesetet előidéző hibája esetén - azonnali hatállyal véglegesen vagy a veszélyhelyzet megszüntetéséig ideiglenesen megtiltani,

c) a jogszabályokban, műszaki-biztonsági előírásokban foglaltaknak nem megfelelő berendezések üzemeltetését megtiltani,

d) az előírt dokumentumok és a műszaki-biztonsági megfelelést igazoló tanúsítványok hiánya esetén azok pótlását vagy ismételt minősítési eljárás lefolytatását elrendelni,

e) baleset esetén annak műszaki okait kivizsgálni és a hasonló balesetek megelőzésére műszaki intézkedések megtételét elrendelni,

f) a villamosműhöz csatlakozó berendezések életveszélyt okozó hibái esetén azoknak a villamosműről való lekapcsolását elrendelni.

6. § Ez a rendelet a kihirdetését követő 90. napon lép hatályba.

Melléklet a 8/2001. (III. 30.) GM rendelethez

1. A Szabályzat tárgya és hatálya...

2. Fogalom-meghatározások...”

A mellékletek rendeltetése, hogy valamely rendelkezés alkalmazhatóságához szükséges információk meghatározását, a hosszú hatásköri, illetékességi listát, a hatályhoz kapcsolódó egyéb információkat, továbbá a rendszeresített és kötelező formanyomtatványokat elválassza a jogszabály törzsszövegétől. Ez a szabályozás tömörségét és áttekinthetőségét növeli.

Például a 22/1994. (IV. 29.) Föv. Kgy. rendelet, amely a füstköd-riadó-tervről szól, a mellékletben önálló magatartási szabályokat helyez el, majd ezt követi a jogkorlátozó rendelkezések listája. Ez felveti, hogy a melléklet, mint szerkezeti elem, az áttekinthetőséget és tömörítést szolgáló funkcióját mikor lépi túl. Felmerül a gyanú, hogy a mellékletben akarták eldugni a jelentős jogkorlátozásokat. Persze lehet, hogy csak a kodifikátor képzést kellene javítani.

„1. számú melléklet a 22/1994. (IV. 29.) Föv. Kgy. rendelethez

A helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának korlátozása a fővárosban, füstköd-riadó esetén

A rendelet 4. § (9) bekezdése szerinti tájékoztatóban a füstköd-helyzettel kapcsolatos korlátozások bevezetéséről az érdekelteket a meteorológiai előrejelzéstől számított 24 órán belül értesíteni kell.

Az egyes fokozatokban elrendelt intézkedések listája” (azaz a norma tartalmi elemei, pl. fűtés csökkentése, üzemek működésének korlátozása, autók közlekedésének korlátozása)

20. *Tagolás*: a jogszabály egyes szerkezeti elemeinek összerendezése részben logikai, részben formai kérdés, amely segíti a jogalkalmazó, jogkövető emberek, szervezetek eligazodását, a kognitív megértést és a szabály rendszertani helyének is az elhelyezését.

Logikai szempontból a jogszabály felépítése:

- (a) a jogszabály megjelölése (cím, jogforrás elnevezése, száma),
- (b) preambulum vagy bevezető rész (szabályozás célja, jogalap, hatáskör megjelölése)
- (c) általános rendelkezések (tárgyi, személyi, szervi hatály, alapelvek, értelmező szabályok),
- (d) részletes szabályok (jogintézmények, anyagi és eljárási szabályok elkülönítésével),
- (e) záró rendelkezések
 - o felhatalmazó szabály (törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörű kormányrendelettről van szó),
 - o hatályba léptető rendelkezés,
 - o átmeneti rendelkezések (ha indokolt),
 - o jogharmonizációs záradék (ha szükséges),
 - o minősített többséggel elfogadandó (egészben vagy egyes §-ra, sarkalatosági záradék)
 - o módosító és hatályon kívül helyező szabályok, esetleg hatályba nem lépésről szóló rendelkezés,
- (f) Melléklet (táblázatok, nyomtatvány-minták).

21. A felsorolt szerkezeti elemek *formai tagolása* nagyban a hagyományokat követi. Néhány tudnivaló e téren:

- (a) a jogszabály alapegysége a szakasz (§), amely bekezdésekre és pontokra tagolható, folyamatos arab számozással, a pontok az ábécé betűivel. Nincs általános szabály, hogy egy szakasz legfeljebb hány bekezdésből álljon. Célszerű azonban minden önálló normatani gondolatot önálló bekezdésben elhelyezni. Kisebb hiba a szellős, mint a túlszűfolt bekezdés, amelyre főleg a pénzügyi jogban találunk kirívó példákat. A bekezdésen belül is tovább tagolható a mondanivaló pontok, alpontok, francia bekezdések segítségével. Itt kell megjegyezni, hogy nem csak nyelvi mondatok, hanem adatok, számítási mód is lehet magatartási szabály, amit képlettel, matematikai módszerrel is kifejezhetnek;

- (b) több összetartozó szakasz élére önálló alcímeket helyeznek el (például egy eljárásról szóló törvény az egyes eljárási szakaszokat megjelölve, az alcímeket folyamatosan számozva);
- (c) egy-egy jogintézményt alkotó szakaszokból jön létre a Fejezet, a fejezetekből pedig a Rész, a részekből a Könyv (például a készülő Ptk-ban). Ezeknek gyakran saját címet is adnak, és római számmal jelölik.

Például a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény szerint:

„20. § (1) A kitermelt ásványi nyersanyag és geotermikus energia után az államot részesedés, bányajáradék illeti meg.

(2) Bányajáradékot köteles fizetni:

- a) a bányavállalkozó, továbbá
- b) az 1. § (2) és (5) bekezdése szerinti tevékenységet végző,
- c) a geotermikus energiát, energetikai hasznosítás céljából kitermelő,
- d) a jogosulatlanul bányászati tevékenységet végző

természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező társaság az általa kitermelt ásványi nyersanyag és geotermikus energia után.

(3) A bányajáradék mértéke - a (4) és (5) bekezdésben meghatározott kivétellel - a hatósági engedély alapján kitermelt ásványi nyersanyag mennyisége után keletkező értéknek:

a) a kőolaj, a föld alatti gáztárolás kényszerű párnagáz lecseréléséből származó földgáz kitermelése, az 1998. január 1. után termelésbe állított mezőkön kitermelt földgáz és a szén-dioxid gáz esetében 12%-a,

b) az 1998. január 1. előtt termelésbe állított mezőkön kitermelt földgáz esetében (kivéve a föld alatti gáztárolás kényszerű párnagáz lecseréléséből származó földgáz kitermelését)

ba) J %-a, ahol

$$J = \frac{P - A \times k}{P} \times 100$$

J: a bányajáradék százalékos mértéke,

P: a közüzemi nagykereskedő által 1996. novemberben kötött hosszú távú szerződés alapján vásárolt földgáz számlával igazolt átlagára, 2003-ban a viszonteladói átlagár

A: a hazai kitermelésű földgáz elismert értéke 2003-ban

K: korrekciós tényező, melynek értéke 2003-ban 1, és az ezt követő években évenként 0,24-gyel növekszik.

bb) 12%-a, amennyiben a bányajáradék *ba*) pont szerint számított mértéke a 12%-ot nem éri el,”

Egy példa a 40 szakaszból álló törvény tagolására, írásmódjára.

2004. évi II. törvény a mozgóképről

A Magyar Köztársaság Országgyűlése a magyar mozgóképkultúra értékeinek gyarapítása és megőrzése, a magyarországi filmipar fejlesztése, nemzetközi viszonylatban való versenyképessé tétele, a mozgóképkultúra fejlődését szolgáló források hatékony felhasználását elősegítő támogatási rendszer, valamint az ezt szolgáló és az európai uniós szabályozással összhangban álló jogszabályi háttér megteremtése érdekében a következő törvényt alkotja:

I. Fejezet

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

1. Cím

A törvény hatálya

2. Cím

Értelmező rendelkezések

3. Cím

A filmalkotások besorolása

4. Cím

A törvény célja és alapelvei

II. Fejezet

A MOZGÓKÉPKULTÚRA ÉS MOZGÓKÉPIPAR TÁMOGATÁSA

1. Cím

A támogatási rendszer alapelvei
 2. Cím
 Magyar Mozgókép Közalapítvány
 3. Cím
 Mozgókép Koordinációs Tanács
 4. Cím
 A támogatások elosztásának szabályai

III. Fejezet

NEMZETI FILMIRODA

1. Cím
 A Nemzeti Filmiroda jogállása és feladatai
 2. Cím
 Filmbesorolás a kiskorúak védelme érdekében
 A Korhatár Bizottság
 A filmalkotások közzététele
 3. Cím
 Filmbesorolás a filmterjesztés támogatása érdekében
 4. Cím
 Mozgóképszakmai szervezetek és művek nyilvántartása, besorolása

IV. Fejezet

A NEMZETI FILMVAGYON VÉDELME

Magyar Nemzeti Filmarchívum

V. Fejezet

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

VI. Fejezet

MÓDOSULÓ JOGSZABÁLYOK

22. Külön kell megemlíteni *a jogszabályok egységes szerkezetben való közzétételét*. Erről kétféle értelemben beszélhetünk a Jat1 nyomán:

- (a) a törvény, a végrehajtására kibocsátott jogszabállyal, avagy/és a jogszabály a módosításaival egységes szerkezetbe foglalható, és így kell kihirdetni. Ez kötelező, ha átfogó módosítás történt. Az *egységes és együttes* szerkezetben való közzétételéről a jogszabály tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter gondoskodik,
- (b) a Magyar Közlönyben kell közzétenni a jogszabály szövegét (például a nagyobb jelentőségű kódexeket), ha az egységes szerkezetbe foglalást az Országgyűlés vagy a Kormány rendelte el. Egyébként a Magyar Közlöny vagy a tárcalap szerkesztője dönt arról, hogy a hivatalos lapban közzétegye az ágazati jogszabály egységes szerkezetű szövegét, a jogalkalmazók munkájának segítésére.

Például a 2003. évi CII. törvény egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról így rendelkezett: „112. § Felhatalmazást kap az igazságügyi miniszter, hogy a Vt.-nek, az Szjt.-nek és az Fmtv.-nek a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét a Magyar Közlönyben közzétegye.”

A 2001. évi CXXI. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról rendelkezve pedig előírta: „87. § Felhatalmazást kap az igazságügyi miniszter, hogy az 1978. évi IV. törvénynek (Btk.) a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét a Magyar Közlönyben közzétegye. Az egységes szöveget e törvény hatálybalépését megelőzően két hónappal kell közzétenni.”

A hasonló célú döntések alapján születtek meg aztán az egységes és együttes szerkezetben megjelenő jogszabályok, nemzetközi szerződések.

Például a 2003. évi LXXIX. Törvény a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetről szóló 1948. évi egyezménynek az 1993. évi módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegének kihirdetéséről, vagy 1992. évi XXXII.

Törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 111/1992. (VII. 1.) Korm. rendelettel. Érdemes tudni, hogy nyomdailag is jelzik, melyik normaszöveg melyik jogszabályba tartozik. Például az előző jogszabály élén ez olvasható: „**[Vastag betűvel]** szedve az 1992. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Tv.), vékony betűvel a 111/1992. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban Vhr.) szövege.”

A Jat2 azonban úgy rendelkezett, hogy jogszabálynak a módosított, illetve a hatályukat vesztett rendelkezéseivel egységes szerkezetbe foglalt szövege a Magyar Közlönyben nem tehető közzé. A konszolidált és a végrehajtási szabályokkal összeillesztett szövegközlés tehát csak szolgáltatásként biztosítható (pl. egy honlapon) a közönség számára.

23. Nincs tételes szabály arra nézve, *mikor elegendő csak módosító jogszabályt szerkeszteni, és mikor újat, amely a régi helyébe lép.* Pusztán célszerűségi szempontból mérlegel a jogszabály szerkesztője, hogy melyik utat járja, ha eleve sok a módosító szabály. Például, ha nagyszámú jogalkalmazót érint a módosítandó jogszabály, vagy új, ismeretlen jogintézményt, új szabályozási elvet építenek be, még a kis terjedelmű módosítás esetén is ésszerű lehet a régi helyébe lépő új jogszabály kidolgozása. Míg ha a módosítás nagy terjedelmű, vagy a módosítás sok elemet érint, akkor szintén célszerű kerülni a módosító jogszabály kiadását.

A jogalkalmazók rémálma a példában szereplő szabályozás. A 2003. évi IV. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szól, és ebben önálló fejezetként 37 §-ban módosították a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt. Majd a jogszabály végén még a következőket olvashatjuk:

„82.§ (2) A 32. §-sal megállapított, az 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 117/B. §-ának (1) bekezdésében meghatározott egyszeri hozzájárulás összegének felső határára vonatkozó rendelkezést az e törvény hatálybalépését követően benyújtott intézményi elhelyezés iránti kérelmek esetében kell alkalmazni.

(4) Az Szt. 68. §-ának (4) bekezdésében meghatározott, idősök otthonán belüli intenzív gondozási részlegre, gondozási csoportra vonatkozó szabályt 2006. január 1-jétől kell alkalmazni.

(5) Az Szt. 85/C. §-ának (5) bekezdésében meghatározott, megyei, fővárosi önkormányzat által kialakítandó speciális intézményre vonatkozó szabályt 2005. január 1-jétől kell alkalmazni.

(6) Az Szt. 90. §-ának (2) bekezdésében meghatározott, megyei jogú városok ellátási kötelezettségére vonatkozó szabályt 2005. január 1-jétől kell alkalmazni.

(7) Az Szt. 94/K. §-ában meghatározott ellátottjogi képviselő 2003. július 1-jén kezdi meg működését.

(8) Az Szt. 112-113. §-ában meghatározott, rehabilitációs intézményekre vonatkozó külön szabályokat 2005. január 1-jétől kell alkalmazni.

(9) Az Szt. 113/D-113/G. §-ában meghatározott, felülvizsgálatra, illetve rehabilitációs alkalmassági vizsgálatra vonatkozó szabályokat 2003. július 1-jétől kell alkalmazni.

84. § (1) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti

a) az Szt.

aa) 32/A. §-a,

ab) 57/A. §-ának (4) bekezdése,

ac) 58/A. §-ának (3) bekezdése,

ad) 2001. évi LXXIX. törvénnyel kihirdetett 65/A. §-ának (6) bekezdése,

ae) 78. §-a (1) bekezdésének második mondata,

af) 92/E. §-ának (1) bekezdésében az - ide nem értendő az egyházi fenntartású intézményekben személyes gondoskodást végző személy - szövegrész,

ag) 2001. évi LXXIX. törvénnyel kihirdetett 94/K. §-ának (5)-(6) bekezdései,

ah) 119. §-ának (2) bekezdése,

ai) 124. §-a (6) bekezdésének a) pontjában a , valamint szövegrész,

aj) 124. §-a (6) bekezdésének b) pontja,

ak) 132. §-a (2) bekezdésének k) pontja;..”

Vajon nem lett volna bölcsebb új törvényt készíteni? Hiszen átlagosan minden második szakaszt érintett a módosítás.

8. fejezet: A jogszabály tervezetek egyeztetési eljárása

1. A jogszabály tervezetek egyeztetésének célja, hogy demokratikus döntéshozatalban, szakmailag magas színvonalú, alkotmányosan megfelelő norma szülessen. Éppen ezért meglehetősen nehéz általános leírást adni erről, hiszen jogforrási szintenként és témakörönként, az uniós jogi aktusok és a nemzetközi szerződések sajátosságai más-más rendet és nyitottságot, konszenzus-kialakítást igényelnek. Az alábbiakban tehát elsősorban a jogalkotás *szakmai igényeket szolgáló*, meglehetősen kötött ám változékony szabályokat tekintjük át, és egy másik fejezetben térünk ki a demokratikus követelményekre.

A Jat., Ötv., Mötv. mellett, az Országgyűlés Házsabálya, a Kormány ügyrendje, a Kormány és az Országgyűlés közti uniós tervezetekkel kapcsolatos egyeztetést is szabályozó 2012.évi XXXVI. törvény, a 2005.évi L. törvény és az EU döntéshozatali tevékenységében a kormányzati koordinációról és az előkészítésről szóló 302/2010. (XII.23.) Korm. rendelet, valamint a 1169/2010. (VIII.18.) Kormány határozat szabályait e szempontból szemügyre vesszük.

2. Az egyeztetésre vonatkozó rendet vajon lehet-e a *modellként* leírni? Bizonyos fokig igen, ha megkülönböztetjük

- (a) az egyeztetés elrendelése és eredménye alapján a kötelező és a fakultatív egyeztetést,
- (b) az egyeztetés színtere alapján a központi, helyi (önkormányzati) vagy intézményi egyeztetést,
- (c) jogkövetkezménye alapján a közjogilag érvénytelen vagy csak a formahibás normát eredményező egyeztetést,
- (d) formailag a meglehetősen kötött eljárási szabályok keretei között, és a csak alkalmilag kialakított rendben vagy teljesen formátlan (informális) egyeztetést,
- (e) a nyilvánosság mértéke szempontjából pedig a teljesen zárt (minősített adatokkal dolgozó eljárást), a félig nyitott és teljesen nyitott jogszabály egyeztetési rendet.

A valóságban ezen *elemek kombinációja alkothat egy-egy modellt.*

3. *Kötelező egyeztetésről* van szó, ha együttes rendeletet vagy az érintettség miatt egyetértésben kiadott miniszteri rendeletet készítenek elő a tárcák. A KIM egyetértését szakmai (alkotmányossági, jogrendszerbe illeszkedési, jogharmonizációs) okokból kell beszerezni minden központi jogszabály (törvénytervezet, kormányrendelet és miniszteri rendelet) tervezethez, míg az egyéb véleményformáló szakmai szervezetekről ágazati törvényekben rendelkeznek. Az elmúlt évtizedekben kötelező volt egyeztetni a kormányhivatalokkal, központi hivatalokkal, törvény, kormányrendelet esetében a legfőbb ügyéssel, a bíróságok működését érintő jogszabály tervezetét a Legfelsőbb Bírósággal, majd az OITH-tal, valamint a jogalkalmazó szervekkel, önkormányzati érintettség esetén a Fővárosi Önkormányzattal, megyei önkormányzattal, más érdekképviselői és civil szervezetekkel. A JatI 20. §-a szerint „A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”

Mivel az idézett mondat a kormányzati helyzetértékeléstől nagyban függ, ezért egyre több ágazati törvénybe igyekeznek belefoglalni az egyébként aligha kikényszeríthető egyeztetési jogot a szakmai és civil szervezeteknek.

Például a 2003. évi LXXXIII. törvény, még a Jat1 alapján, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról rendelkezve, így fogalmaz: a kamara véleményezi "a szakdolgozói kar tagjainak szakmai tevékenységét, illetve anyagi helyzetét közvetlenül befolyásoló, valamint az egészségügyet egyéb módon érintő jogszabályok tervezeteit, a szakdolgozói tevékenység szervezeti és működési rendjét, az egészségügyi ellátás, illetve az egészségpolitika főbb fejlesztési irányait meghatározó állami, helyi önkormányzati döntések_tervezeteit," és *ebben* "együttműködik az egészségügy területén működő társadalmi szervezetekkel, véleményének, illetve döntéseinek kialakításába - szükség szerint - bevonja az érintett érdekképviselőket". A közoktatási törvény is hasonlóan „puha garanciákat” tartalmaz: „A Nemzeti alaptantervet a Kormány adja ki. A Nemzeti alaptantervnek a Kormány részére történő benyújtása előtt be kell szerezni az Országos Köznevelési Tanács egyetértését és a Közoktatás-politikai Tanács véleményét, továbbá a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelő-oktató munkát érintő kérdésekben az Országos Kisebbségi Bizottság egyetértését.... Az érettségi vizsga vizsgaszabályzatát a Kormány rendeletben adja ki. Az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának a Kormány részére történő benyújtása előtt be kell szerezni az Országos Köznevelési Tanács és a Közoktatáspolitikai Tanács véleményét, a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelést és oktatást érintő kérdésekben az Országos Kisebbségi Bizottság egyetértését.”

Önkormányzati szabályozás is előírhat kötelező egyeztetést, például területszervezési, településfejlesztési, társulási ügyekre vonatkozó szabályozás előkészítésekor. A Jat1. 42.§-a értelmében „az önkormányzati rendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának a szabályait az önkormányzatokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza.” Ez tehát igen nagy mozgásteret ad a mindenkori önkormányzatoknak saját jogalkotási tevékenységük szabályozottságát illetően.

Például Balmazújvárosi Önkormányzat rendelete Szervezeti és Működési Szabályzatáról (1995) mindezt így szabályozta. „A rendelettervezet szakmai előkészítését a jegyző irányítása mellett a polgármesteri hivatal látja el, de az előkészítéssel megbízhatja valamely bizottságát, vagy az előkészítésre külön bizottságot hozhat létre. A tervezet előkészítéséhez a képviselő-testület szükség esetén más szakértőt is felkérhet. A lakosság széles rétegeit érintő helyi rendeleteket társadalmi vitára kell bocsátani. Ha a tervezett szabályozás indokolja, gondoskodni kell a kétlépcsős megvitatásról úgy, hogy mind a koncepció mind pedig a tervezet a vita tárgya legyen. A szervezés során arra kell törekedni, hogy a viták résztvevői a lakosságnak abból a rétegeből kerüljenek ki, amelyet a tervezett szabályozás a leginkább érint. A vita során elhangzott javaslatokról, észrevételekről a helyi képviselő-testület tájékoztatása szükséges. Az állampolgárok széles körét érintő rendeletek tervezetét legalább 30 napra nyilvánosságra kell hozni (hirdetőtáblán, szórólapokon, helyi sajtóban) csak ezt követően lehet a tervezetet a képviselő-testület elé terjeszteni. A rendeletalkotást megelőző közmeghallgatásáról a képviselő-testület esetenként dönt. A tervezet helyi képviselő-testület elé terjesztése: a) A rendelettervezetet és annak indokolását, a polgármester vagy a jegyző, vagy pedig az előkészítésével közvetlenül megbízott személy terjeszti elő. A képviselő-testületet tájékoztatni kell az előkészítésnél felvett, de a tervezetben nem szereplő kisebbségi javaslatokról is...”

Az intézményi szintű szabályozás előkészítésénél is szerepelhet kötelezően beszerzendő vélemény, egyetértés. A civil szervezet alapszabálya éppúgy előírhat ilyet, mint központi jogszabály, meglehetősen nagy mozgásteret adva a szakmai szempontoknak a demokratikushoz képest.

Például a felsőoktatási törvény előírta, hogy „a felsőoktatási intézmények Szabályzatukban határozzák meg azokat az ügyeket, amelyekben a hallgatói önkormányzat dönt, amelyekben egyetértése szükséges, illetőleg amelyekben véleményének kikérése kötelező. A hallgatók a hallgatói önkormányzat részére biztosított jogokat választott képviselőik útján - a hallgatói önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzített módon - gyakorolják.”

Kötelező egyeztetés esetében a beszerzett véleményt a jogalkotóval (testülettel) közölni kell. Önálló eset, ha az országgyűlés társadalmi, szakmai vitát rendelt el, mert azt a Kormány köteles lefolytatni, és főbb eredményét az országgyűlés elé tárni. Sajátos szabályai vannak az uniós tervezetek (és álláspontok) egyeztetésének.

4. A Jat2 sokkal *szűkebb értelmezést ad az egyeztetésnek*, így két megoldást alakított ki:
- (a) delegálta a társadalmi, szakmai szervezetekkel az egyeztetés szabályozását, mégpedig egy külön törvénybe, amely már nem kétharmados arányú elfogadással jön létre. Ez a 2010. évi CXXXI. törvény, amely szintén 2011-ben lépett életbe. Ezzel egyben hatályon kívül helyezték az elektronikus információszabadságról szóló törvény egyes szakaszait, valamint egészében a lobbizás törvény, azaz egyetlen általános egyeztetési rendet hoztak létre 2011-től.
 - (b) módosította az összes olyan jelentősebb törvényt, amely egyeztetési jogot biztosított nem-jogalkotó (szakmai, érdekképviseleti) szervezeteknek, és helyébe a *véleményezési jogot* ültette bele. Ezzel tehát megszüntette például az országos kisebbségi önkormányzatok, az OIT, az MTA vétőjogából. A Jat2 19.§-a ezért úgy fogalmaz, hogy *csak törvény* biztosíthat valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezett jogot „arra, hogy *a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét véleményezhesse*”, és ekkor a jogszabály előkészítője köteles a jog gyakorlását biztosítani. Ez a megközelítés tehát törvényi szabályozást kíván, csak a vélemény kifejtését biztosítja, és csakis az adott szervezet szűken vett érdekére vonatkozó jogszabályoknál. Ez mereven szétválasztja a jogalkotói közjogi felelősséget és a politikai célú konszenzuseresést, megelőzve a kettő egyneműsítését, ami ellen az Alkotmánybíróság néhány határozatában korábban fellépett.

5. *Lehetővé válik az egyeztetést*, ha kodifikációs bizottságot állítanak fel a nagyobb terjedelmű, jelentősebb jogszabályok kialakítására. A Jat1. 25.§ (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kormány „elrendelheti, hogy jelentős jogszabálytervezet előkészítésére az igazságügyi miniszter, illetőleg a szakminiszter kodifikációs bizottságot alakítson. A kodifikációs bizottságban részt vesznek az érdekelt állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek, érdekképviseleti szerveknek, valamint a megfelelő tudományágnak a képviselői is.” Ugyanakkor még a kötelezően elrendelt egyeztetésnek sincs arra vonatkozó előírása, hát még a mérlegelés keretében indított egyeztetésnek, hogy a beérkezett álláspontokat, javaslatokat miként kell összegezni és mikor, milyen formában kell (lehet) a szabályt alkotó elé tárni, azt hasznosítani. Ezért a kodifikációs bizottság is általában maga alkotja meg működési szabályait, ide értve a beérkezett vélemények hasznosítására, a vélemény kikérésére vonatkozó (alkalmi) szabályokat.

Mint látható, a Jat2 csak a jogalkotók között ismeri a kötelező egyeztetés és rendjét, és ennél szélesebb körben legfeljebb a vélemény megismerése lehet kötelező, de nem annak követése. Egyebekben, a Jat2 értelmében, a társadalmi részvételről szóló törvények alapján kell a tervezetek megismerhetőségéről és véleményezéséről gondoskodni.

6. Ide kapcsolódik a *Kormány érdekegyeztetési funkciója* az Alkotmány 36.§-a alapján, valamint egyes törvényekben. Például az 1999. évi CXXXI. törvény a gazdasági kamarákról rendelkezve kimondja, hogy „A gazdálkodó szervezetek széles körét érintő jogszabályok, szabályozási koncepciók tárgyában a miniszterelnök által kijelölt miniszterek és az országos gazdasági kamarák évente legalább kétszer szakmai konzultációt tartanak.” Felmerül a kérdés: vajon ez az egyeztetés kötelező-e, és egyáltalán az egyeztetési eljárás megsértése eredményezhet-e a közjogi érvénytelenséget. A Jat1 43.§-a csak egy mondatot szentel ennek: „ha a miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a társadalmi szervezet vagy az érdekképviseleti szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegtek, intézkedés végett a Kormányhoz fordulhat”. Ez a megfogalmazás is jelzi, hogy alapvetően politikai felelősségről van szó, nem pedig jogi következményekről. A Jat2-ben nincs ilyen rendelkezés.

Az Alkotmánybíróság értelmezése is ezt erősítette meg. A 30/1991. (VI. 5.) AB határozat szerint ugyanis „A Jat. 27. § c) pontjában foglalt rendelkezés a szakszervezetek és érdekképviselői szervek részére véleménynyilvánítási jogot biztosít. Önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintett szervektől nem kértek véleményt, a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé. Az Alkotmány 36. §-ának az a megfogalmazása, hogy *'Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel'*, a Kormány számára tevékenysége ellátásához módszerbeli ajánlást jelent. Ez nem azonos a már hivatkozott, a Jat-ban foglaltakkal. Az alkotmányos ajánlás annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, minthogy abból közvetlenül levezethető lenne az indítvánnyal érintett jogszabály alkotmányellenessége.” Később a 14/1992.(III.30.) AB határozat pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy „a Jat.18. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály megalkotása előtt elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. A 27. § c) pontja kimondja, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetetről az érdekelt társadalmi szervezetek, érdekképviselői szervek véleményt nyilvánítanak. Ha a jogszabály-előkészítő szervek az idézett követelményt nem tartják be, ez a kötelességszegés önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására, csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. *A Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak abban az esetben eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik.*”

A 8/1990. (IV.23.) AB határozat értelmében az Alkotmány nem foglal magában előírást az érdekvédelmi és képviselői tevékenység tartalmára vonatkozóan. Ugyanakkor alkotmányosértőnek ítélte az Alkotmánybíróság azt a munkajogi szabály, miszerint a szakszervezet a munkaviszonyt érintő kérdésben, a dolgozó érdekében, annak meghatalmazása nélküli is eljárhat, hiszen az érdekképviselő csak vélelmezi az egyes dolgozók érdekeit. Továbbá, a 518/B/1996. AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely érdekvédelmi, illetőleg egységes és szankcionált érdekegyeztetési törvény hiánya miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet sérelmezett. Ugyanis sem az Alkotmány, sem más törvény nem kötelezi az Országgyűlést érdekképviselői törvény meghozatalára

7. Több alkalommal felmerült, hogy *készüljön törvény* az érdekek egyeztetéséről a kormányzati döntéshozatal rendjébe illeszthető eljárásról. Például a Kormány 1996. évi első félévi jogalkotási tervében szerepelt a társadalmi érdekegyeztetés rendjére vonatkozó törvénytervezet kidolgozása. 2006-ban például ennek a következő fórumai voltak: Országos Érdekegyeztető Tanács (tripartit rendszerű egyeztetés), Országos Fogyatékosügyi Tanács, Idősügyi Tanács, Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Tanács, hét regionális és az országos Szociálpolitikai Tanács, Versenyképességi Tanács, Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa, továbbá Nemzeti Sporttanács. Lehetett tehát vitatkozni azon, hogy kell, lehet-e egységes egyeztetési szabályokat alkotni ilyen sokféle tárgykörben. Végül megszületett a törvény az Országos Érdekegyeztető Tanácsról (2009.évi LXXIII. tv., végrehajtására a 21/2009. (IX.30.) SZMM rendelet) és az ágazati párbeszédéről, a középszintű szociális párbeszéd fórumairól (2009.évi LXXIV. tv.) amely keretet adott a szociális párbeszédre a munkavállalók reprezentatív szervezetei részére, formális jogalkotási szerep nélkül. 2011-ben a nemzeti gazdasági és társadalmi tanács nevű formáció lépett az OÉT, a Gazdasági és Szociális Tanács, valamint a szintén korszerűtlennek ítélt Gazdasági Érdekegyeztető Fórum helyébe. Az új integrált fórumban képviselteti magát a gazdasági (tulajdonos, munkáltatói)

oldal, a munkavállalók (szakszervezetek), a civilek (NEA), a tudomány (MTA, rektori konferencia) és az egyházak. A 2011. évi XCIII. törvény szerint konzultációs, véleményezési tevékenység semmire sem kötelezi a kormányt, az évi négy ülést a rotációban egymást követő elnök hívja össze. Működése annyiban nyilvános, hogy éves beszámolójából, a kormány honlapjáról követhető, esetleg szóvivője sajtóháreiből. Ugyanis az Alaptörvényben, a Kormány egyeztetési kötelezettségéről nincs semmiféle szabály, és az érdekegyeztetés is csak a munkáltatók és a munkavállalók, illetve szervezetek között vagy érdekeik védelmében együttesen történik, az állam ezekben nincs jelen. (XVII. cikk (2) bek.)

8. Az *eljárási rend kötöttsége szempontjából* egyfajta lépcsőzetes rendszert alkothatunk, ahogyan az egyeztetési mozzanatok kötöttsége csökken. A legszigorúbb rendet kötöttség, szabályozottság szempontjából a törvényhozási eljárás jelenti, és a Házzsabály külön rendelkezik a rendes szabályoktól eltérés lehetőségéről, kereteiről is. Ezt követi a Kormány ügyrendje, majd az önkormányzati szervezeti-és működési szabályzat előírási rendje. Ennél is kevesebb megkötést tartalmaz a civil szervezet alapító okiratában szereplő esetleges egyeztetési előírások. Végül a leginkább formátlan az egyeztető fórumok, kodifikációs bizottságok saját eljárási szabályai és a jogalkotó (szerv) eseti döntései. Ezen a skálán 2010. évi CXXXI. törvény nehezen helyezhető el, mert az egyeztetés általános ugyan a jogszabály tervezetekkel kapcsolatosan, ám igen sok a kivétel, kötőereje pedig nincs egyetlen észrevételnek sem, tehát eljárásilag ugyan közepesen kötött, de eredményét tekintve teljesen kötetlen.

9. A *Kormány ügyrendje* (114/2010.(VII.7.) Korm.h.) megkülönbözteti a jogszabály tervezetekkel kapcsolatosan az észrevételezést, az egyeztetést, a megküldést és a döntéselőkészítésbe bevonást:

- (a) észrevételezési joga van a minisztereknek,
- (b) csak feladatkörüket érintő előterjesztésekkel kapcsolatosan van észrevételezési joguk a kormánybiztosoknak és a kormányhivatali vezetőknek,
- (c) egyeztetni kell a bíróságok, ügyészségek jogkörét érintő tervezetekről a Kúria elnökével, a legfőbb ügyésszel,
- (d) egyeztetni kell a szabályozásban érintett Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank és az autonóm államigazgatási szervek vezetőjével,
- (e) véleményezésre kell megküldeni a tervezetet az országos kisebbségi önkormányzatoknak, ha feladatkörüket érinti a szabályozás,
- (f) a főpolgármestert és a megyei közgyűlés elnökét be kell vonni az előkészítésbe,
- (g) a Jat-ban és az elektronikus információ szabadságról szóló szabályozás körében egyeztetni kell az érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviselőkkel, köztisztviselőkkel.

Gyakran idő hiányában is mellőzik az egyeztetést a nem kormányzati szervekkel, miközben az országgyűlési biztostól vagy más szervezettől véleményt kérnek.

10. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a *kormányzati koordinációs felelősségi* körében gondoskodik arról, hogy a jogszabályok tervezetének egyeztetése megfeleljen a Jat2 és a Kormány ügyrendjében foglaltaknak. A 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet értelmében, a koordinációs feladatokat (2010 előtt évtizedekig a Miniszterelnöki Hivatalban) a Miniszterelnökségi Kormányiroda látja el. Ennek keretében

- (a) ellátja a Kormány munkatervével és döntéseivel összefüggő igazgatási műveleteket, folyamatosan nyomon követi e döntések időszerű végrehajtását;

- (b) ellátja a kormány-előterjesztés- és miniszteri rendeletervezetek előzetes szakmai egyeztetését, és javaslatot tesz azok közigazgatási egyeztetésre bocsáthatósága tárgyában;
- (c) az előzetes szakmai egyeztetés és a közigazgatási egyeztetés során gondoskodik a jogi, össz-kormányzati és a Kormány döntéseiben meghatározott követelmények érvényesítéséről,
- (d) alkotmányossági, jogi, össz-kormányzati szempontok alapján elemzi a közigazgatási államtitkári értekezlet és a Kormány ülése napirendjére javasolt, illetve a napirenden szereplő előterjesztéseket,
- (e) előkészíti aláírásra a felterjesztendő kormány-, miniszterelnöki és miniszteri jogszabályok, döntések tervezetét;
- (f) ellátja a közigazgatási államtitkári értekezlet, valamint a Kormány ülésének szervezésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatokat.

11. *Az egyeztetésre kerülő szabályozási koncepció, jogszabály tervezet (előterjesztés) tartalmi elemei a következők:*

- (a) az elkészült normaszöveget, ehhez kapcsolva a végrehajtási jogszabály tervezetét, ha többszintű szabályozásról van szó,
- (b) a kétlépcsős előkészítő eljárásban a szabályozási koncepciót, a szükséges háttér-információkkal (pl. szabályozási hatásvizsgálat, a szabályozást indokoló gazdasági és társadalmi konfliktus leírása);
- (c) a törvény indoklását, rendelet esetében annak szakmai indoklását,
- (d) a szabályozási előzmények leírását, a jogalkalmazási tapasztalatok összegzését,
- (e) a Kormány ügyrendje értelmében, az eléje kerülő előterjesztésekben röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat is,
- (f) a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való viszonyát, a szabályozás főbb tartalmi jellemzőit, a döntés elemeit (prózában, közérthetően),
- (g) a szabályozás költségkihatását, várható társadalmi, gazdasági, igazgatási, nemzetközi és egyéb hatásait, következményeit, az alkalmazhatóság feltételeit,
- (h) összeegyeztethető-e az Európai Unió jogi aktsaival,
- (i) ha egyes vitás kérdésekben nem alakult ki egyetértés, az eltérő vélemények ismertetésével, a döntéshozatalra javasolt megoldást, így két vagy több azonos részletességgel kidolgozott változatot kell ismertetni,
- (j) amennyiben a Kormány a jogi szabályozás indokoltságának vizsgálatára szakértői bizottságot hozott létre, annak jelentését csatolni kell,
- (k) javaslat törvénytervezet vagy országgyűlési határozattervezet esetében az országgyűlési tárgyalási módra (sürgős, kivételes, kivételes és sürgős eljárás) indoklással,
- (l) javaslat az előterjesztés titokvédelmi minősítésére, illetőleg a közzétételének és kommunikációjának módjára,
- (m) végül a terjedelmesebb előterjesztéshez tömör összefoglalást kell csatolni (vezetői összefoglaló).

12. *Az egyeztetés főbb lépései a Kormány ügyrendjében és a kormány tagjainak feladat-és hatáskörét, IM szervezeti-és működési szabályait összegző miniszteri utasításban kaptak helyet, de a gyakorlatban elsősorban a határidők mellőzése miatt több ponton is eltérnek ettől.*

- (a) A koalíciós kormányzás esetén a szabályozási koncepciót, norma tervezetét a koalíciós partnerrel egyeztetni az előterjesztésért felelős kormánytag.

- (b) E támogatás alapján folyik le az egyeztetés az előterjesztő szervezeten belül, hiszen a szakmapolitikai egység álláspontján túl a jogi, költségvetési, szervezeti, nemzetközi és integrációs szempontokat is érvényesíteni kell az előterjesztésben.
- (c) A külső egyeztetésre bocsátást az államtitkár engedélyezi a minisztériumon belüli munkamegosztás alapján, és ő várja az előterjesztéssel kapcsolatos észrevételeket a tárcák, főhatóságok vezetőitől, továbbá azon egyéb szervezetektől (szakmai, civil szerveződések), akiket az egyeztetésbe a miniszter/államtitkár döntése szerint bevonnak. A véleményezésre 10-30 munkanap, soron kívüliség miatt legfeljebb 5 munkanap áll rendelkezésre. Az elektronikusan kiküldött megkeresésre a megszólított szervezet illetékes vezetői aláírásával ellátott véleményt várnak. A tervezet a már ismertetett esetekben egyidejűleg felkerülhet a kormányportálra, azaz nyilvánossá válik bárki tehet a megadott határidőn belül észrevételt. Egyebekben az előterjesztés nem nyilvános.
- (d) Az előterjesztő az észrevételezővel a véleményeltérést egyezteteti, írásban, szakmai egyeztető értekezleten vagy kétoldalú megbeszélés keretében. Az egyeztetés és az egyet nem értés tényét, valamint azt, hogy a véleményező az észrevételt fenntartotta, az előterjesztésen a név megjelölésével fel kell tüntetni. Ha az érintett határidőben nem nyilvánított véleményt, az előterjesztésben ennek tényére kell utalni.
- (e) Az egyeztetés alapján (átdolgozott) előterjesztést a tárcák *közigazgatási államtitkárainak értekezlete* elé bocsátják. Az államtitkári értekezlet – amelyet az IM államtitkára vezet és szervez meg - feladata a Kormány ülésének előkészítése, az államigazgatási egyeztetés során fennmaradt véleményeltérések tisztázása, és állásfoglalás a vitás közigazgatási-szakmai kérdésekben. Az előterjesztés a Kormányülés napirendjére felkerül, ha az államtitkári értekezlet, továbbá - a Kormány kabinetje által tárgyalandó előterjesztések esetében - a hatáskörrel rendelkező kabinet megvitatta, és napirendre tűzését javasolja. E szabály alól a miniszterelnök kivételt tehet.
- (f) A véglegesített (átdolgozott) előterjesztést a Kormányirodának juttatják el, ahol a szöveg ellenőrzése után kerül a kormány el, a jóváhagyott napirendek szerint, legalább két nappal az ülés előtt. Sürgős esetben legkésőbb a kormányülésen osztják ki az előterjesztést. A kormány ülésén állandó meghívott a miniszterelnökséget vezető államtitkár, az IM közigazgatási államtitkára és a szóvivő. A feladatkörét érintő napirendhez meg kell hívni az MNB elnökét is. A kormányülése megtárgyalja (lehetőség szerint vita nélkül), a döntést (elfogadás, az előterjesztő kijelölése törvényjavaslat, országgyűlési jelentés esetében; további átdolgozásra utasítás vagy végleges elvetése) a miniszterelnök (ülést vezető) mondja ki.
- (g) A kormányülések dokumentálása magában foglalja az előterjesztés véglegesítését, amelyért a MvM közigazgatási államtitkára a felelős, és a három munkanapon belül elkészülő írásos összefoglalót, amelyet a miniszterelnökséget vezető államtitkár ír alá. Továbbá a kormány üléséről hangfelvétel készül, a kormánytagok kérésére, a miniszterelnök engedélyével. Ez a hangfelvétel a kormány tagjai és az állandó meghívottak személyes használatára az MvM-ben áll rendelkezésre, de meghallgatni csak a közigazgatási államtitkár engedélyével lehet. Ha folyamatban lévő munkához van rá szükség, akkor a hangfelvétel alapján kivonat adható az érdekeltnek.

A jogalkotás minőségét javítaná és az ennek során elkövetett hibákért való felelősséget tisztázhatóvá tenné, ha például Kiss László javaslatára, az egyeztetési határidők minimumát a Jat2 szabályozná, nem pedig a kormány ügyrendje. Az ennél rövidebb határidőt pedig a címzett visszautasíthatja, s ezzel együtt a teljes felelősség átszállna az előkészítőre.

A fenti általános szabályok mellett bizonyos témakörökben *sajátos előkészítése és egyeztetési* szabályok alakultak ki, így az uniós tervezetekkel és a nemzetközi szerződésekkel összefüggésben.

13. *Az uniós normatív tervezetek és az uniós jognak való megfelelés egyeztetése* a kormányzati munkamegosztás új területévé vált, figyelemmel a jogharmonizáció tartalmi kérdéseire is. A tartalmi és eljárási kérdéseket egyszerre érinti az alaptörvény E cikke (Alkotmány 2/A.§-a helyébe lépve), 19.cikke, a Jat2, a Kormány ügyrendje, a Hárszabály 5. fejezete, a 2012.évi XXXVI. törvény VI. fejezete, a 302/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet az EU jogának való megfelelést szolgáló jogszabály előkészítéséről, valamint a 1169/2010. (VIII.18.) Kormányhatározat, amely az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról rendelkezik. A Kormányrendelet egységes nyomtatványokat vezetett be a jogharmonizációs javaslatra, a megfelelési táblázatra és a notifikációs adatlapra. Jat2 20.§-a szerint, ha egy jogszabály tervezetét egyeztetni kell uniós intézménnyel, EGT tagállammal, akkor csak a tervezet külső egyeztetése után fogadható el és véglegesíthető. A tervezetnek az előzetes bejelentését és egyeztetését az ágazati miniszter, önálló szabályozó szerv vagy az MNB elnöke végzi, vitás esetben az IM.

14. Az alaptörvény 19. cikke fenntartja a már kialakult parlamenti ellenőrzés közepesen erős megoldását, miszerint az Országgyűlés *tájékoztatást* kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő Kormány álláspontjáról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapul vételével jár el, de indokolt esetben attól eltérhet, tehát mandátuma nem igazán kötött.

15. Az Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek napirendjén szereplő tervezetekkel kapcsolatosan a Kormány

- (a) az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haladéktalanul megküld minden uniós tervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel,
- (b) megjelöli az uniós tervezetek közül a törvényhozási tárgykörbe tartozókat, alapjogi tárgyúakat és hatályos törvénnyel ellentéteket, valamint a kiemelkedően fontosakat (ide értve a minősített többséggel elfogadandó törvényhozási kérdéseket),
- (c) köteles jelezni (eredeti, majd kibővített, módosított) álláspontját az Országgyűléssel, amelynek Európai uniós bizottsága végzi az ügynevezett egyeztetési eljárást, e fórumot illeti meg a döntési jogkör a képviselendő álláspontokra vonatkozó véleményezés terén,
- (d) az Országgyűlés kérésére bármelyikről tájékoztatást adni, ide értve írásban utólag az elfogadáskor képviselt álláspontjáról való tájékoztatást is,
- (e) jogosult egyeztetést kezdeményezni az Országgyűlésben.

16. A Hárszabály (10/2014.(II.24.) OGY határozatával kiegészítve) az Európai Unió ügyekkel kapcsolatos eljárásáról külön fejezet rendelkezik. Így a törvényben meghatározott esetekben a Kormány a tanácsi döntéshozatalban képviselni kívánt tárgyalási álláspontját az Országgyűlés elnökének és az *Európai uniós Bizottságnak* küldi meg (nem nyilvános minősítésű iratként). Az európai uniós tervezetek országgyűlési tárgyalásában részt vesznek az állandó bizottságok is, de a Kormány javaslatával kapcsolatos állásfoglalás kialakítása - ha a törvény másképp nem rendelkezik - az Európai uniós Bizottság hatáskörébe tartozik. A Bizottság elnökének, illetőleg a tagok kétötöde javaslatára döntenek arról, hogy mely európai uniós tervezetéről kíván egyeztetést kezdeményezni a Kormánnyal. Az országgyűlési

értesítésnek az Országgyűlés illetékes bizottságához történő továbbításáról a külügyminiszter gondoskodik.

Az értesítéskor, majd a tárgyalási álláspont kialakítása előtt meg kell határozni a hazai jogalkotási feladatokat, még ha ez elsősorban csak a törvényi szintű jogszabályokat, illetve a törvényhozási tárgyköröket érinti is. Az álláspontjavaslatban ugyanis fel kell tüntetni az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatokat. Sőt, ha az Országgyűlés bővített álláspontjavaslatot kér, meg kell jelölni az európai uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozást tartalmazó jogszabályokat, illetve jogi aktusokat is.

17. A fentiek alapján, a *Kormány álláspontjavaslata* tartalmazza

- (a) az európai uniós tervezet tartalmi összefoglalását,
- (b) a döntéshozatali eljárás megjelölését,
- (c) az európai uniós tervezet elfogadásának várható uniós menetrendjét és lehetőség szerint a tervezet tanácsi tárgyalásának kezdő időpontját,
- (d) a Kormány tervezettel kapcsolatos álláspontját,
- (e) az európai eljárásban elérni kívánt célokat és azok indokait, valamint
- (f) az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatok bemutatását. Az Országgyűlés *bővített álláspontjavaslatot* kérhet a Kormánytól, amely az előbbieken felül még tartalmazza
- (g) az európai uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozását tartalmazó jogszabályok megjelölését,
- (h) a tervezet magyarországi várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak rövid bemutatását,
- (i) a tervezettel kapcsolatban az európai uniós intézményeknek és a tagállamoknak az álláspontjavaslat elkészítésekor ismert véleményét.

18. A Bizottság vezeti az uniós *dokumentum-nyilvántartást*, amely a képviselők, a frakciók és az Országgyűlési Hivatal munkatársai számára hozzáférhető. A dokumentum-nyilvántartás és a megküldött álláspont-tervezet segíti a Bizottságot abban, hogy megvitassa a javaslatot, esetleg kibővített álláspontot kérjen, vitát tartson. A vitára meghívhatók az országos érdekképviselők, társadalmi szervezetek képviselői (nyilvános ülés). Mindebből kialakul a parlamenti mandátum, amelyet a Tanácsi formációban lehetőség szerint a Kormánynak képviselnie kell. Utóbb írásban megindokolja a Kormány, ha ettől eltért, miért és mennyiben.

19. Az Európai Unió *döntéshozatali tevékenységében* történő magyar részvétel általános szabályait a kormány egy évtized alatt formálta meg, és ezzel szinte megkettőzte a hazai *közigazgatási egyeztetés*, kormányzati döntéshozatal rendjét. Sőt, az uniós döntéshozatalon belül további sajátosságok vonatkoznak a közös kül- és biztonságpolitikai, valamint az európai biztonság- és védelempolitikai kérdésekre. Szervezeti szempontból is más fórumok végzik a döntés-előkészítést. A tárgyalási álláspont kialakításának és az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, a végrehajtás koordinálásának és ellenőrzésének, illetve az ezekkel kapcsolatos döntések az *Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságban* (EKTB, ld. módosított 1169/2010. (VIII.18) Kormányhatározatot), annak szakértői csoportjaiban, az államtitkári értekezleten, a külügyminiszternél és az érintett miniszterek közötti egyeztetésben, valamint a Kormánynál jönnek létre. A csúcson (kormány) elvileg összefutnak a javaslatok, de a hazai és az uniós tervezetek ütemezési különbségei miatt ez nem szükségszerű, és a rendes közigazgatás-kormányzati döntéshozatalhoz képest az uniós

előkészítő-egyeztető rendszer szétválasztása a tagság után is fennmaradt. Ennek főbb elemei a következők.

- (a) A kormány uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspontját (annak kibővítését, a parlamenti vitában annak kialakítását), valamint az uniós jogi aktusoknak való hazai megfeleléshez szükséges szabályok kidolgozását az EKTB és annak szakértői csoportjai készítik elő, a külügyminiszter fő felelősségével.
- (b) A már elfogadott uniós normák hazai alkalmazhatóságát biztosítja a jogalkotás ütemezése. A tennivalókat, az elfogadást követő 30 napon belül, meg kell határoznia a tárgy szerint érintett miniszternek, figyelemmel az uniós aktus alkalmazási határidejére (*jogharmonizációs programozás*). A kormányzati tevékenység összehangolásáért vagy az igazságügyért felelős miniszter a Kormány döntését kérheti, ha az érintett miniszterek e javaslattal nem értenek egyet, illetve ha a jogharmonizációs javaslat elkészítése egyéb okból jelentős késedelmet szenved, továbbá ha a jogharmonizációs javaslattal vagy a jogharmonizációs feladat teljesítésével kapcsolatban kiemelkedően fontos, koncepcionális kérdést illetően nem jött létre megegyezés.
- (c) Az EKTB saját döntési jogkörrel rendelkezik, így az Európai Unió Tanácsának beterjesztett új uniós tervezetekre vonatkozó induló tárgyalási álláspont (alapmandátumot) meghatározza; eldönti a vitát a szakértői csoportok egyetértése hiányában; meghatározza az egyéb tanácsi, döntés-előkészítő bizottságok üléseinek napirendjén szereplő uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspontot; meghatározza az Országgyűlés által folytatott egyeztetési eljárásban benyújtandó tárgyalási álláspontot; dönt az Európai Közösségek/Unió Bírósága, (Elsőfokú Bíróság és az EFTA Bíróság) előtti eljárásokkal kapcsolatban az eljárás megindításáról, a beavatkozásról, valamint a Magyar Köztársaság részéről az írásbeli észrevételek megtételéről és az eljárások során benyújtandó beadványokról.
- (d) Az EKTB hetente legalább egyszer egyeztető ülést tart, Titkársága útján hívja össze, és rendkívüli ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti. Ha az uniós döntéshozatali eljárás rendje indokolja, az EKTB a tárgyalási álláspontot írásos eljárásban fogadja el. Az írásos eljárás lefolytatásáról az EKTB Titkársága (Külügyminisztérium) gondoskodik. Az EKTB üléseiről emlékeztető készül, amely tartalmazza a kisebbségi véleményt. Az EKTB ülésére benyújtott tárgyalási álláspont-tervezeteket és egyéb dokumentumokat, előterjesztéseket az EKTB Titkársága elektronikus úton továbbítja az EKTB-tagoknak, a Titkárság gondoskodik az EKTB, illetve a Kormány által elfogadott tárgyalási álláspontoknak az Állandó Képviselő részére történő elektronikus továbbításáról, valamint azok nyilvántartásáról.
- (e) Az EKTB emlékeztetőjét a külügyminiszter az Államtitkári Értekezlet napirendjére beterjeszti, és a Kormány ügyrendje értelmében, a külügyminiszter hetente tájékoztatja a Kormányt az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kül- és Európa-politikai kérdésekről, valamint az azokból eredő hazai feladatokról (uniós jelentés). Ebben beszámol az adott heti EKTB-üléshez kapcsolódó legfontosabb kérdésekről is. Az uniós jelentés mellékletei az adott időszakban lezajlott tanácsulésekről és uniós szintű miniszteri találkozókról készített miniszteri jelentések. A jelentésben tájékoztatást kell adni a tanácsülés döntéseiből adódó feladatokról is.
- (f) Az igazságügyi miniszter *jogharmonizációs adatbázisban* rögzíti és tartja nyilván a jogharmonizációs javaslatokban szereplő és a jogharmonizációhoz kapcsolódó egyéb adatokat, a kormányzati honlapon közzéteszi az egyes uniós jogi aktusok átültetéséhez vagy végrehajtásához szükséges jogalkotási feladatokról, az átültetést vagy végrehajtást szolgáló már elfogadott jogszabályokról.

- (g) Az uniós jogi aktussal összefüggő előterjesztés része az átültető hazai szabály(ok) és az eredeti uniós aktus cikkenkénti összevetése (*megfelelési táblázat*). Ezt a notifikációs értesítéshez is mellékelni kell.

20. Az EKTB készíti elő a különböző *uniós fórumokon képviselendő tárgyalási javaslatokat*, álláspontokat a tárcák feladat-és hatásköre alapul vételével. Elnöke a Külügyminisztérium illetékes államtitkára, helyettese - egyben az EKTB titkára - a Külügyminisztérium feladatkör szerint illetékes helyettes államtitkára, tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok - a szervezeti és működési szabályzat szerint az európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező - helyettes államtitkárai, de távollét esetén őket más állami vezető vagy felhatalmazással rendelkező vezető beosztású kormánytisztviselő helyettesítheti. Az EKTB működésének részletes szabályait a külügyminiszter utasításban jóváhagyott ügyrendben állapítja meg. Az EKTB titkársági feladatainak ellátásáról a *Külügyminisztérium* EU Koordinációs Főosztálya gondoskodik, ide értve az Európai Unióból (az U32 extranet elnevezésű informatikai csatornán) érkező hivatalos tanácsi dokumentumok magyar közigazgatáson belüli elektronikus szétosztását.

5.sz.. táblázat: Az Európai Unió tanácsi formációi előkészítésének kormányzati felelősségi rendje:

Tanácsi formáció	Főfelelős és társfelelős (kurzivalva)
Általános Ügyek és Külügyek Tanácsa	KKM
Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN)	NGM
Bel- és Igazságügyi Tanács	BM + KIM
Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi, Fogyasztóvédelmi Ügyek Tanácsa (EPSCO)	EMMI + NGM + IM
Versenyképességi Tanács	NGM + KüM+ IM+NFM
Közlekedési, Távközlési és Energia Tanács	NFM + NGM
Mezőgazdasági és Halászati Tanács	VM
Környezetvédelmi Tanács	VM + NGM
Oktatás, Ifjúság és Kultúra Tanácsa	EMMI + NGM + NFM

21. A kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésére és az uniós döntéshozatali eljárások során képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítésére, az uniós politikák alakulásának követésére és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálására *szakértői csoportok* működnek. A szakértői csoport vezetője a tárgykör szerint első helyen felelős miniszter vagy központi államigazgatási szerv vezetője által kijelölt vezető beosztású köztisztviselő. A szakértői csoport - az uniós döntéshozatali eljárás napirendjén szereplő kérdésekhez igazodva - ülést tart vagy írásbeli egyeztetést folytat. A szakértői csoport ülését a szakértői csoport vezetője hívja össze, vagy kezdeményezi az írásos egyeztetést. Erre a szakértői csoport bármely tagja javaslatot tehet. A szakértői csoport tagjai között szakmai kérdésekben a feladatmegosztás a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás általános rendjéhez igazodik. Az alábbi táblázat ezt foglalja össze, a mai szervezeti megnevezést alkalmazva.

6.sz.táblázat: Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság szakértői csoportjai

Szakértői csoport	A szakértői csoportot vezető minisztérium/központi államigazgatási	Szakértői csoport tagjai

	szerv	
1. Belügyi együttműködés	BM	IM, KkM, NGM, NEFMI, NFM, VM, OITH, KEKKH
2. Igazságügyi együttműködés	IM	KKM, NGM, BM, OBH, KEKKH
3. Személyek szabad mozgása	NEFMI	IM, KKM, NGM, BM
4. Népegészségügy	EMMI	IM, KKM, NGM, VM
5. Regionális politika, strukturális eszközök koordinációja	NFM	Minden minisztérium, Innovációs Hivatal, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
6. Foglalkoztatáspolitikai	NGM	Minden minisztérium, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja), NMSZ
7. Mezőgazdaság	VM	IM, KKM, NGM, NFM, MSZH, Miniszterelnökség, MKEH
8. Halászat	VM	IM, KKM, NGM
9. Áruk szabad áramlása, piacfelügyelet	NGM	Minden minisztérium, MSZH, MSZT, MKEH, OMMF
10. Közlekedéspolitikai	NFM	IM, KKM, NGM, BM, VM, NFÜ, GVH, NKH
11. Energia	NFM	IM, KKM, NGM, VM, GVH, OAH, NKTH, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
12. Iparpolitika, kis-és közép-vállalkozások	NGM	IM, KKM, NGM, BM, VM, NEFMI, NFM
13. Fogyasztóvédelem, a fogyasztók egészségének védelme	NGM	KKM, IM, NGM, NEFMI, NFM, VM, GVH
14. Turisztika	NGM	IM, KKM, VM, NFM, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
15. Ifjúsáspolitikai és sportügyek	NEFMI	IM, KüM, NGM, NFM, BM
16. Távközlés és információs technológiák	NFM	KKM, NGM, NKTH, IM, BM, GVH, NHH, NFÜ
17. Vállalati versenyjog	IM	KKM, NGM, NFM, GVH
18. Vállalati jog (számvitel nélkül)	IM	KKM, NGM, NFM, MSZH, MNB
19. Közbeszerzés	NFM	KKM, IM, NGM, VM, NEFMI, GVH, NFÜ, Közbeszerzések Tanácsa
20. Adatvédelem	IM	KKM, NGM, BM, NEFMI
21. Statisztika	KSH	KKM, IM, NGM, VM, MNB, NEFMI, NFM, NFÜ
22. Szolgáltatások szabad áramlása (pénzügyi szolgáltatások nélkül)	KKM	Minden minisztérium
23. Közös kereskedelempolitika	KKM	IM, KKM, NGM, VM, GVH
24. Közös kül-, biztonság- és védelempolitika	KKM	IM, NGM, BM, HM, MKEH
25. Intézmények	KKM	Minden minisztérium
26. Egyebek	KKM	Minden minisztérium
27. Nemzetközi fejlesztési együttműködés	KKM	Minden minisztérium, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
28. Környezetvédelem	VM	Minden minisztérium, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
29. Audiovizuális politika	NFM	KKM, NGM, IM, NEFMI, NMHH
30. Kultúra	EMMI	IM, KKM, NGM
31. Tudomány és kutatás	NGM	Minden minisztérium, NFÜ, MSZH, OAH, MTA, Innovációs Hivatal
32. Nukleáris kérdések	Országos Atomenergia Hivatal	Minden minisztérium

33. Oktatás és képzés	EMMI	IM, KKM, NGM, NFM, VM, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
34. Tőke szabad áramlása	NGM	IM, KKM, VM, BM, MNB,
35. Adózás	NGM	KKM, IM
36. Pénzügyi szolgáltatások	NGM	IM, KKM, MNB
37. Állami támogatások	NGM	IM, KKM, NGM, VM, BM, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja), Innovációs Hivatal
38. Gazdasági és Monetáris Unió	NGM	IM, KKM, MNB
39. Vámunió, vámjog, vámegyütműködés	NGM	IM, KKM, VM, BM
40. Pénzügyi ellenőrzés	NGM	IM, KKM, KEHI, NFM, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
41. Költségvetés	NGM	Minden minisztérium, Innovációs Hivatal, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
42. Számvitel	NGM	IM, KKM
43. OLAF szakértői csoport	NGM	IM, KKM, BM, VM, NAV
44. Munkavállalók szabad áramlása	NGM	Minden minisztérium
45. Kábítószer ügy	EMMI	IM, KKM, NGM, BM, VM, ORFK
46. Kommunikáció	IM, KKM	Minden minisztérium
47. Az Európai Unió Bírósága, valamint az ezeket megelőző eljárások	IM, KKM	Minden minisztérium
48. Bővítés	KKM	Minden minisztérium
49. Versenyképességi és növekedési	NGM, KKM	IM, NFM, NEFMI, Innovációs Hivatal, MSZH, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
50. Pénzügyi perspektíva	KKM, NGM	Minden minisztérium, NFÜ
51. Szociálpolitika és esélyegyenlőség	NEFMI	IM, KKM, NGM, VM, NFM, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)
52. Társadalmi befogadás	IM	Minden minisztérium
53. Európa 2020	NGM	Minden minisztérium, Miniszterelnökség (NFÜ jogutódja)

22. Tárgyalási álláspontot kell készíteni minden napirendi ponthoz a Tanács munkacsoportjainak ülésekre, a COREPER ülésekre, az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok üléseire, a Tanács üléseire és az egyéb bizottságok üléseire, valamint az Országgyűlés részére az egyeztetési eljárás keretében. Ezek tervezetét a szakértői csoport dolgozza ki. Legkésőbb a COREPER ülésre készített tárgyalási álláspontban ki kell térni az uniós tervezet magyar nyelvű szövegének elfogadhatóságára, és - szükség szerint - csatolni kell a magyar szövegre vonatkozó addig el nem fogadott módosítási javaslatokat is.

23. A közös kül- és biztonságpolitikai, valamint az európai biztonság- és védelempolitikai kérdésekben a tárgyalási álláspontot - az érintett miniszterekkel egyeztetve - a külügyminiszter határozza meg. A külügyminiszter képviselője szükség szerint tájékoztatja az EKTB-t a tárgyalási álláspontokról, továbbá gondoskodik az Európai Unió intézményeitől a tanácsi döntéshozatalhoz kapcsolódó uniós tervezeteknek az érintett minisztériumokhoz történő elektronikus továbbításáról. Ez történhet az erre létrehozott dokumentumkezelő-rendszer támogatásával is.

24. A Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő *Állandó Képvisellete* (Brüsszel) ellátja és segíti a Kormányt, folyamatos és állandó szakmai kapcsolatot tart a kormányzati szervekkel, részt vesz az Európai Unió intézményeiben képviselendő tárgyalási álláspontok

tervezeteinek kialakításában, és gondoskodik a magyar részvétel elősegítéséről. Az Állandó Képviselő vezetője képviseli a Kormányt a COREPER II munkájában, részt vesz a Tanácsnak a COREPER II által előkészített ülésein, illetőleg a feladat- és hatáskör szerint illetékes miniszter vagy államtitkár távolléte esetén képviseli a Kormányt. Szakmai helyettese pedig képviseli a Kormányt a COREPER I munkájában, részt vesz a Tanácsnak a COREPER I által előkészített ülésein, illetőleg a feladat- és hatáskör szerint illetékes miniszter vagy államtitkár távolléte esetén képviseli a Kormányt. A Kormányt a Politikai és Biztonsági Bizottság ülésein az Állandó Képviselő Kül- és Biztonságpolitikai Hivatalának vezetője képviseli. Az Állandó Képviselőre kirendelt szak-diplomaták szakmai iránymutatást a képviselendő álláspontokról utasításokat az EKTB elnökétől (és a szakmailag illetékes minisztériumtól, központi államigazgatási szervtől) kapnak, az érintett szakértői csoport tagjainak egyidejű tájékoztatása mellett.

25. *Notifikáció* alatt azt a tagállami kötelezettséget, illetve eljárást kell érteni, amely alapján a tagállamnak az irányelvek és kerethatározatok átültetésére, adott esetben végrehajtására megalkotott jogszabályairól értesítenie kell az Unió intézményeit, és az elfogadott jogszabályok szövegét meg kell küldenie részükre. E kötelezettség célja egyértelműen az, hogy az Európai Bizottság nyomon követhesse a tagállami kötelezettségek teljesítését, és érdemben is ellenőrizni tudják az uniós jog végrehajtására szolgáló tagállami jogszabályokat. A kiküldés előtt a KKM és IM véleményezi a harmonizáció szempontjából.

Ez különbözik a műszaki tartalmú jogszabályok, az állami támogatások bejelentésére, illetve az egyes uniós jogi aktusokban a tervezetek előzetes megküldésére – és az Európai Bizottság általi jóváhagyásra - vonatkozó mechanizmusoktól. (Az áruk, illetve részben a szolgáltatások szabad mozgása és a letelepedés szabadsága közösségi jogi alapelveihez kapcsolódik a műszaki tartalmú jogszabálytervezetek - másodlagos közösségi jog által nem vagy részben szabályozott ügyekben, amelyek egy termék előállítására, jellemzőire vonatkoznak - bejelentési eljárása tehát nem ide tartozik. Annak célja, hogy kiszűrje a tagállamok nemzeti szabályozása által e szabadságok elé állított esetleges akadályokat. Az eljárást a 98/34/EK és a 98/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelveket átültető, a műszaki tartalmú jogszabálytervezeteknek az Európai Bizottsággal és az Európai Unió tagállamaival való egyeztetéséről szóló 94/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet, valamint a kereskedelem, illetve az áruk szabad áramlása akadályaival kapcsolatos egyes értesítési és bejelentési eljárások végrehajtásáról szóló 44/2004. (III. 16.) Korm. rendelet szabályozza.)

A *Jat2 előzetes bejelentési eljárásnak* nevezi az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival való egyeztetést a jogszabály tervezeteket illetően, amennyiben azt az alapító szerződések vagy a másodlagos közösségi jog előírja. A jogszabály tervezet előkészítéséért felelős miniszter (az MNB elnöke, az MNHH, Energiahivatal elnöke) gondoskodik a tervezet megküldéséről, a KIM útján. Az előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozó jogszabályok (törvényjavaslatok) csak az előzetes eljárás befejezését követően alkothatók meg

26. A *notifikációs kötelezettség* nem valamennyi jogharmonizációs célú jogalkotáshoz kapcsolódik, mert egyes uniós jogi aktusok esetről esetre maguk írják elő. Az irányelvek záró rendelkezései között majd minden esetben szerepel egy olyan rendelkezés, miszerint a tagállamoknak az előírt határidőben való megfelelés céljából az általuk elfogadott és hatályba léptetett rendelkezésekről haladéktalanul tájékoztatniuk kell a Bizottságot. A kerethatározatok a notifikációs kötelezettség tekintetében rendszerint azt a rendelkezést tartalmazzák, hogy a tagállamoknak el kell juttatniuk a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak azoknak a rendelkezéseknek a szövegét, amelyekkel az adott kerethatározatból fakadó kötelezettségeket

nemzeti jogukba átültetik. Olykor a tagállami jogalkotást kifejezetten előíró rendeletek is tartalmazzak hasonló rendelkezést. Tendenciaszerűen tapasztalható, hogy a notifikáció keretében nem csak a nemzeti jogszabályok szövegét, de az irányelv rendelkezései és a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezések közötti megfelelést bemutató megfelelési táblázatot is meg kell küldeni a Bizottságnak.

A 302/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet értelmében, ha az uniós jogi aktus notifikációs kötelezettséget ír elő, az uniós jogi aktus átültetését szolgáló jogszabályt előkészítő miniszter, illetve, a nem a Kormány által előterjesztett törvényjavaslat esetében, a szabályozás tárgya szerint felelős miniszter, a jogszabály kihirdetését követően haladéktalanul értesíti a külügyi tárcát a kihirdetés megtörténtéről. Egyidejűleg megküldi számára és az IM-nek a notifikáció teljesítéséhez szükséges adatokat tartalmazó notifikációs adatlapot, a jogszabály (hatályosított) szövegét, valamint az uniós jogi aktusra vonatkozó megfelelési táblázatot. A külügyminiszter a véglegesített notifikációs adatlapot és megfelelési táblázatot továbbítja az Európai Bizottság részére. A rendelet meghatározza a notifikációs adatlap formáját. A notifikáció az irányelvek tekintetében a Bizottság által e célra létrehozott adatbázisban, elektronikus formában, az interneten keresztül történik

27. A *notifikációs kötelezettség elmulasztása* ugyanolyan tagállami kötelezettségzegésnek minősül, mint az átültetés elmaradása vagy a tartalmilag hibás, nem összeegyeztethető átültető/végrehajtó tagállami jogszabályok elfogadása. Noha az alapító szerződések erről kifejezetten nem rendelkeznek, a Bizottság ilyen esetekben - mintegy azt vélelmezve, hogy az átültetés nem történt meg megfelelő időben - automatikusan megindítja az EKSZ 226. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárást.

28. Az egyes minisztériumok és főhatóságok belső szabályozásában meghatározzák a jogharmonizációs és uniós tervezetekkel kapcsolatos munkamegosztást, ez mára a központi *államigazgatás önálló munkaterületévé* vált.

Például a 12/2014. (XI. 17.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról a következőket rendeli: 1. Az Európai Unió Főosztály a gazdaságdiplomáciáért felelős államtitkár közvetlen irányítása alatt működő szakmai főosztály. 2. Az Európai Unió Főosztály kodifikációs feladatai körében tájékoztatást és állásfoglalást ad a minisztérium vezetése részére a hazai és európai uniós joganyaggal kapcsolatban. 3. Az Európai Unió Főosztály funkcionális feladatai körében

- a) részt vesz a feladatkörébe tartozó tanácsi munkacsoportok és szükség szerint az Európai Bizottság mellett tagállami részvétellel működő bizottságok ülésein,
 - b) figyelemmel kíséri a nagy politikai jelentőségű európai uniós ügyeket, melyek napirendre kerülnek az európai uniós külügyminiszterek bilaterális találkozóin,
 - c) tájékoztatókat készít a minisztérium és a külképviseletek részére az Európai Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament fontosabb kezdeményezéseiről,
 - d) a feladatkörébe tartozó kérdésekben részt vesz az Általános Ügyek Tanácsában képviselendő magyar álláspont kialakításában, együttműködik az illetékes szervezeti egységekkel,
 - e) figyelemmel kíséri azokat az európai uniós jogintézményeket és egyéb lehetőségeket, amelyek alkalmasak a határon túl élő magyarság jogainak védelmére,
 - f) részt vesz az EKTB ülésein, szakértői csoportjainak munkájában, melyhez kapcsolódóan feladatkörében előterjesztéseket készít,
 - g) munkatársai a területi főosztályokkal együttműködve elemzik a tagállamokban zajló európai uniós politikákat érintő vitákat és az azokhoz kapcsolódó folyamatokat,
 - h) a kiemelt ügyekkel kapcsolatban tájékoztatja a tagállami fejleményekről a szaktárcákat, elősegítve ezzel a szövetségeskeresést és a magyar álláspont hatékonyabb képviseletét, javaslatot tesz a külképviseletek utasítására.
- [...]

29. Az *Európai Parlament magyarországi tagjai és a Kormány* közötti kapcsolattartás keretében a külügyminiszter - együttműködve az érintett miniszterekkel – például az Európai

Unió soros elnökségének elején konzultált az EP-képviselőkkel az elnökségi programról és a magyar prioritásokról. A konzultáción megvitatandó kérdéseket az EKTB áttekintette, és szükség szerint határozott a képviselendő álláspontról. A konzultációról emlékeztető készül, amelyet az EKTB Titkársága megküldi az EKTB tagjainak. Egyebekben az uniós döntéshozatali eljárás rendjéhez, valamint a napirenden lévő kérdésekhez igazodóan a külügyminiszter egyeztet az EP-képviselőkkel a Kormány adott uniós tervezetre vonatkozó tárgyalási álláspontjáról, akár az Állandó Képviselőkön is. Ugyanakkor az EP-képviselőknek a Kormány uniós tervezettel kapcsolatos, még el nem fogadott tárgyalási álláspontjára vonatkozó megkeresésének teljesítéséről az EKTB, illetve véleményeltérés vagy stratégiai jelentőségű kérdés esetén a Kormány dönt.

30. *A törvényjavaslatok előkészítését* a Kormány ügyrendje tartalmazza, ám azok vitáját a Házsabály, valamint az alaptörvény határozza meg, mégpedig mindegyiket minősített többségű elfogadáson alapuló konszenzus hozta létre. A törvényhozási eljárás meglehetősen kötött, ugyanakkor a legnyilvánosabb része a jogalkotásnak. Az Alkotmánybíróság leszögezte: a hatályos Alkotmány kifejezi azt a szándékot, hogy bizonyos alapintézmények és bizonyos - főleg politikai - alapjogok *szabályozása széles körű megegyezéssel* történjék. Ez a cél megvalósul, ha - az Alkotmány szövegének megfelelően - az illető intézményről vagy alapjogról szóló törvényt kétharmados szavazataránnyal fogadják el. Az Alkotmánybíróság következetes abban, hogy „valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.” (1/1999.(II.24.) AB h.) „A parlamentarizmus lényegével ellenkező azonban az olyan értelmezés, amely kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan - a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül - politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezzenek: végrehajtásukat szabályozza, további garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez. Az alapjogok védelme és érvényesülése szenvedne a parlamentáris elveken nyugvó Alkotmány alapján megindokolhatatlan korlátozást, ha minden változás és továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási koncepciót nem meghatározó részgarancia kétharmados többséghez lenne kötve. Hiszen a garanciák bővítésének adott módja is ellenkező a kisebbség politikai érdekeivel vagy az illető jogról vallott nézeteivel” (4/1993. (II. 12.) AB h.).

31. Az Alkotmánybíróság formálta a *közjogi érvényességre vonatkozó követelményeket* a törvényhozási eljárásban két évtizeden keresztül.

A 11/1992.(III.5.) AB határozatával rámutatott, hogy a formailag hibás törvényhozási eljárás alkotmányosértő, tehát az így született jogszabály nem lehet érvényes. A 29/1997. (IV.29.) AB határozat megkülönböztette a formai és a tartalmi hibát a törvényhozási eljárásban, azzal, hogy megfelelő indítvány esetében mód nyílik a törvény kihirdetése napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítésre, amennyiben súlyos eljárási szabálytalanság révén közjogi érvénytelenséget idézett elő. A 63/2003.(XII.15.) AB határozat rámutatott, hogy az Országgyűlés szabályszerű összehívása, a napirendi pontok megfelelő időben továbbítása a képviselők hatalomgyakorlás lényeges feltétele. Ezek hiányában a képviselői érdemi munka nem működhet, sértve az Alkotmány 2.§ (2) bekezdésében foglalt önmeghatározást. Ha a törvényhozási munka kiszámíthatatlan, az sérti a jogállamiságot. Ezért a Házbizottság, az országgyűlési ülés előtt legkésőbb 48 órával, köteles közzétenni a napirend tervezetét. Másfelől, mivel egyre több munka folyik a parlamenti bizottságokban, ott kell a

képviselőknek a megfelelő információkhoz hozzáférniük. Ám a pusztá szavazógéppé degradált, biankó bizottsági ajánlások (állásfoglalások) megjelenése nem fér össze az Országgyűlés alkotmányos jogállásával. Ezért a 27/1998.(VI.16.) AB határozat kimondta, hogy a bizottsági ajánlásokat három nappal az ülésnap előtt a képviselőknek meg kell kapniuk. Az alkotmány-módosítás eljárására is vonatkozó szabályok megsértése érvénytelenséget eredményez, ezért a 45/2012.(XII.28.) AB határozat az átmenetinek nevezett jogszabályokat megsemmisítette. Mintha erről az útról térne le a 6/2013.(III.1.) AB határozat, amely a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, az egyházak jogállásáról, a vallásfelekezetek jogi helyzetéről szóló 2011.évi CCVI. törvény alkotmányosságát vizsgálta. A 2011.december 21-én este benyújtott egyéni képviselői javaslatot már december 30-án megszavazták, majd december 31-én kihírdették, hogy az 2013.január 1-jén hatályba lépessen. Ennek a gyorsított tempónak köszönhetően, a képviselőknek csupán egyetlen napjuk volt a módosító indítványok benyújtására, bár nem hoztak határozatot a sürgősségi és a Házzsabálytól eltérő eljárásban tárgyalásról. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság – mivel nem kívánt a közjogi érvénytelenség kérdésével foglalkozni - nem semmisítette meg eljárási okokból a törvényt.

32. A törvényalkotási kötöttség ellenére, a következő táblázat bizonyítja, hogy nem feltétlenül alapos a jogalkotás, mert igen *nagy az aránya a módosító törvényeknek*, amelyet nem indokolnak a gyors társadalmi, gazdasági változások. Annál is kevésbé, mert 42 törvényt minősített az Alkotmánybíróság 2012. január-2014 októbere között alaptörvénybe ütközőnek.

7.sz táblázat: Az Országgyűlés törvényalkotása 1990-2014. között

	Új törvény	Módosító törvény	Összesen
1990-1994	219	213	432
1994-1998	264	235	499
1998-2002	273	191	464
2002-2006	262	311	573
2006-2010	262	325	587
2010-2014.	321	538	859
Összes	1601 (47%)	1809 (53%)	3410 (100%)

33. Az Országgyűlés *önálló indítványként tárgyal* a törvény, a határozat és a politikai nyilatkozat tervezetéről. A törvényjavaslatához, határozati javaslatához *indokolást* kell fűzni, és a Házelnöknek kell eljuttatni.

(a) A törvényjavaslatot, ha képviselő nyújtja be, nem pedig a köztársasági elnök, a Kormány vagy egy parlamenti bizottság, akkor a Házelnök által kijelölt illetékes bizottságnak kell döntenie a *tárgysorozatba vételről*. Ez sajátos megkülönböztetés, amely mögött meghúzódhat a jogalkotási szempontból nem jól előkészített anyag elutasítása is. Rendes ülészakonként hat alkalommal kérheti egy frakció, vagy egy független képviselő tíz képviselő támogatásával, hogy az Országgyűlés szavazzon a tárgysorozatba vételről, tehát ne az illetékes bizottság döntsön róla. Egyéb javaslattevő esetében a Házelnök által kijelölt illetékes bizottság arról dönt, hogy a benyújtott javaslat *alkalmas-e általános vitára*.

(b) Ha igen, úgy az Országgyűlés kitűzi az *általános vitát* (első olvasat); a javaslat szövegét legalább három nappal előtt el kell juttatni a képviselőknek, bár sürgős tárgyalás esetén ettől el lehet térni. Az Alkotmányügyi Bizottság az illetékes bizottság vagy a Házelnök kérésére, ajánlást nyújt be, amelyben értékeli a törvényjavaslat kodifikációs és alkotmányossági megfelelőségét. A jelentős, nagy terjedelmű törvényjavaslatról dönthet úgy is az Országgyűlés, hogy határozatban fogadja el a törvény elveit, majd azt követően tárgyalja csak a jogszabály szövegét. Az általános vita végéig lehet a javaslat konkrét szövegére vonatkozó *módosító indítványokat* benyújtani a Házelnök által megszabott formátum szerint, indoklással ellátva, egyben jelezve, hogy mely állandó (tárgyaló) bizottságtól kéri annak megvitatását. A képviselők és parlamenti bizottságok élhetnek ezzel a joggal. Ha a módosító indítvány költségvetési kiadás-növekedéssel jár, annak forrását is meg kell jelölni az egyensúly megőrzéséhez. Az előterjesztő expozéja

- után vezérszónoki rendszerben, gyakran időkeretben tárgyalnak. Az első olvasat végén döntenek a részletes vitára bocsátásról (második olvasat).
- (c) *A részletes vitát*, a módosító indítványokról, a kijelölt (tárgyaló) bizottság, tehát nem a plenáris ülés folytatja le, így kisebb a társadalmi kontroll. A vitában a szabályozás célját, szükségességét, szabályozási eszközeit, elveit, alkotmányosságát, jogrendszerbe illeszkedését tárgyalják, majd a beérkezett módosító indítványokat. Maga a bizottság is nyújthat be módosító (gyakran a képviselői szándékokat pontosító, kompromisszumos) javaslatot. Ha a törvényjavaslatot a parlament nem bocsátja részletes vitára, az előterjesztő azt 30 napon belül, átdolgozva, újra benyújthatja. Az előterjesztő a részletes viza végéig a törvényjavaslatot bármikor visszavonhatja, ezt követően csak az Országgyűlés hozzájárulásával.
- (d) *A törvényalkotási bizottság* átvizsgálja a bizottsági módosító indítványokat, és állást foglal, melyeket támogatja. Ez sem nyilvános. A vita végéig még beadhatók *kapcsolódó módosító javaslatok*, és a bizottság végső összegző jelentésében mindezekről állást foglal. Az előterjesztővel közösen egységes javaslattervezet készül.
- (e) Az Országgyűlés *plenáris* ülésén e közös javaslatot, az előterjesztő és a kormány képviselőjének felszólalásai után megtárgyalják, majd az esetleges módosításokkal kiegészített javaslatról *zárószavazást tart*.
- (f) A törvényhozási bizottság javaslatára a *zárószavazást elhalasztják*, ha további szövegkiigazítás kell. A zárószavazás előtt az Országgyűlés a korrekcióról vitát tart, majd a pontosító javaslatokról dönt. Ezt zárja le a végső szavazás az alaptörvény szerinti arányok szerint.

8.sz.táblázat: A törvényhozási általános folyamat

Eljárási szakasz	Nyilvánosság korlátai
Általános vita	a plenáris ülésen (nyilvánosság)
Részletes vita	az állandó bizottságok ülésein
Törvényalkotási bizottság eljárása	a törvényalkotási bizottság ülésein
Vita a bizottsági jelentésekről,	
az összegző jelentésről	a plenáris ülésen (nyilvánosság)
és az összegző módosító javaslatról	
Szavazás az összegző módosító javaslatról,	
Zárószavazás	

- (g) Ha a törvényt a benyújtott változathoz képest eltérően fogadták el, a betérjesztőnek a kézjegye is kell, majd három napon belül a házelnökhöz kerül a szöveg, szintén aláírásra.
- (h) A törvényt előzetes vizsgálatra kivételesen, az Alkotmánybírósághoz küldheti kontrollra az országgyűlés (a törvény kezdeményezője, a kormány vagy a házelnök javaslatára).
- (i) Az így szignált végleges szöveget átküldi a köztársasági elnöknek, akinek öt napja van annak *aláírására*, sürgősség esetében pedig haladéktalanul intézkedik. A köztársasági elnök az aláírás előtt, *megfontolás* végett visszaküldheti az országgyűlésnek a törvényt, ha annak egészével vagy egy részével nem ért egyet. Ennek indokát figyelembe véve, ismételt, érdemi tárgyalást kell kitűzni 60 napon belül, majd a végső szavazáson lehetséges, hogy azonos, lehetséges, hogy más szöveget fogadnak el. Az elnök másik lehetősége, hogy alkotmányossági vizsgálatra az *Alkotmánybíróságnak küldik* meg a törvényt, amely arról harminc napon belül dönt, és annak alkotmányellenességet megállapító határozata alapján újra vitára tűzik a törvényt, hiszen az alkotmányellenesség kiküszöböléséig nem írható alá.

- (j) A köztársasági elnök aláírását követően átkerül a Magyar Közlöny szerkesztőségéhez, hogy *kihirdessék* a törvényt.

34. A *törvények kezdeményezésében* a fő szerepet 1990-2010 között a kormány játszotta, az alábbi táblázatban szereplő adatok tanúsága szerint. Ez nagyban megváltozott 2010 után, mert ezt a szerepet a képviselők vették át, hiszen 2010-2013 között az elfogadott törvények felét kormánypárti képviselők önállóan, vagy néhányan összeállva nyújtották be.

9.sz.táblázat: A törvényjavaslatok kezdeményezői és elfogadási arányai 1990-2010 között

Kezdeményező	Törvényjavaslat	Ebből elfogadott törvény
Kormány	1951	1779
	Összes 54,7%-a	Összes 83,6%-a
Kormánypárti képviselő/k	553	196
Ellenzéki képviselők	861	32
Ellenzéki és kormánypárti képviselők közösen	89	48
	Összes 42,2%-a	Összes 13,0%-a
Bizottság	110	72
Köztársasági elnök	4	1
Összes	3568	2128

35. A *kivételes sürgős eljárásra* vonatkozó szabályok annyiban térnek el a rendes eljárástól, hogy a képviselők ötödének támogatására van ehhez szükség a képviselői indítvány benyújtásakor, míg az ilyen tárgyalásról szóló parlamenti határozat a képviselők kétharmadának támogatásával fogadható el. Az általános és a részletes vita nem különül el, a tárgyalásra kerülő módosító indítványokat pedig legkésőbb a vita előtt egy órával még benyújthat a kijelölt bizottság. A parlament egyben dönt a kijelölt bizottság által támogatott módosításokról, és a zárószavazás előtti módosító indítványokat az Alkotmányügyi bizottság tárgyalja, majd ezt követően kerül sor a záró vitára és a záró szavazásra. Ettől különbözik a képviselő által benyújtott sürgősségi javaslat, mert ahhoz csupán ötven képviselő támogató aláírása szükséges.

36. A *köztársasági elnök szerepe* – az alábbi táblázat szerint - a törvényhozási folyamatban 1990 óta sok tekintetben eltérő, mivel az elnökök szerepfelfogása is különböző. Összesen 95 törvényt érintett a megfontolásra visszaküldés és az alkotmányossági kontrol, tehát valóban kivételes, ha nem írja egyből alá a törvényt az elnök. Ez éppen működése politikai és alkotmányos súlyát erősítheti.

10.sz. táblázat: A köztársasági elnök szerepe 1990-2013. között a törvényalkotásban

Köztársasági elnök	Megfontolásra visszaküldött	AB-hoz alkotmányossági vizsgálatra küldött	Összes törvény
Göncz Árpád 1.	0	7	7
Göncz Árpád 2.	2	1	3
Mádl Ferenc	6	13	19
Sólyom László	31	16	47
Schimitt Pál	0	0	0
Áder János	15	1	16

37. A *költségvetési (zárszámadási) törvényjavaslat* tárgyalási rendje a fentiekől több ponton eltér. A leglényegesebb eltérés, hogy

- (a) két eltérő célú részletes vitára kerül sor, és ennek megfelelően a módosító javaslatokról is két külön szakaszban szavaz az országgyűlés még a zárószavazás előtt.

- (b) Az első részletes vitában arról tárgyalnak, milyen átcsoportosításokat lehet végrehajtani a különböző költségvetési fejezetek között.
- (c) Ezt követően, november 30-ig arról dönt az országgyűlés, hogy melyek legyenek az egyes fejezetek és a költségvetés egészének fő összege (bevétel, kiadás, hiány).
- (d) A második részletes vitában már csak olyan módosító javaslatokat lehet benyújtani, amely az egyes költségvetési fejezeten belül változtatja meg a számokat, tehát egészében nem érinti a fő számokat.
- (e) Sürgős tárgyalást a költségvetési törvényjavaslatról nem lehet kérni.
- (f) A Költségvetési bizottság az illetékes a javaslat és a módosítók tárgyalásánál, ajánlás megtételénél, de a törvényjavaslatot minden bizottság megtárgyalja.
- (g) A törvényjavaslat és a központi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat vitájában a Költségvetési Tanács elnöke részt vehet és - az ülés lefolytatásával kapcsolatos házszabályi rendelkezések keretei között - bármikor felszólalhat az Országgyűlés ülésén.

9. fejezet: A nyitott jogalkotás

1. A jogalkotás szakmai színvonalának biztosítéka a megfelelő egyeztetési eljárás, ám a *döntéshozatal demokratizmusának* a néprészvétel, az érdekek felszínre hozatala és ütköztetése az előfeltétele. Az egyeztetési eljárás modelljét jellemezve már felmerült, hogy lehet az egyeztetés a nyilvánosság szempontjából teljesen zárt, mert például olyan adatok alapján kell dolgozni, amely állam-vagy szolgálati titkot képez, lehet félig zárt, mert csak erre feljogosított szervek vesznek benne részt, valamint lehet nyitott, mivel az előzőeken túl, eseti módon vagy általában is nyilvánosan folyik a jogszabály tervezetek egyeztetése, vitája. A közélet része a jogalkotás előkészítése, így nem lehet azt a szakismeret monopóliumára hivatkozva elzárni a közönség elől.

2. Az érintettek bevonásának a gondolata nem csak azon az ismert mondáson alapszik, hogy „több szem többet lát”, hanem annak megértésén, hogy a kérdéseket azoknak kell feltenni, *akikre egy jogszabály tervezett változásai hatással lesznek*. Ők elég jól fel tudják mérni annak várható következményeit is. Az OECD három alapvető okot sorol fel arra, miért fontos a közigazgatás számára az érdekelttekkel az együttműködés fejlesztése:

- (a) a közigazgatás maga is jobban fog működni (megalapozottabb döntéshozatal),
- (b) növekszik a közigazgatásba vetett bizalom (döntések társadalmi elfogadottsága), és
- (c) erősödik a demokrácia (participáció). Másként fogalmazva tehát, a jogalkotás demokratizmusa a tét, továbbá az önkéntes jogkövetés elősegítése a konszenzuális jogalkotás révén.

3. A közügyekben való részvétel jogáról szólt az Alkotmány, hiszen a jogalkotás mindenképpen közügy, így az abban való részvétel széles körű biztosítása alkotmányos követelmény. A Jat1 szerint a jogszabályok tervezetének előkészítésébe, ha az érinti őket, a civil szervezeteket, a jogalkalmazó szerveket és az érdekképviseleti szervezeteket (pl. az Ötv. szerint az önkormányzati szövetségeket, a kamarai törvény szerint a gazdasági kamarát) be kell vonni. Vitás, hogy mit jelent az érintettség, ki állapítja meg a szervezeti kört, és mit takar a részvétel. Ettől különböző kérdés, hogy a pártok (helyi szervezetei, tagsága) véleményét vagy csak inkább a vezető tanácsadókét tükröztetik-e a jogalkotási munkáknál – teszi fel a kérdést például Csefkó Ferenc. A Jat1 úgy fogalmaz, hogy az érintettség a szervezet által képviselt és védett értékekre, társadalmi viszonyokra is kiterjed. Amennyiben pedig e szerveket megkerülték az egyeztetéskor, 2011-ig a Kormányhoz fordulhatott panasszal. A Jat1 *társadalmi vitára* vonatkozó szabályát (31-33.§) az 1990. évi XXXI. törvény helyezte hatályon kívül, mivel, az indoklás szerint „ez az áldemokrácia tipikus intézménye, amely a parlamentarizmus hiányát volt hivatva leplezni. Ez a jogintézmény ellenkezik a most kialakuló parlamentarizmussal, s akadályozza a törvényalkotást is.”. Így foglalja össze erről véleményét Kiss László --- Kilényi Géza alkotmánybíró idézve: „A szabadon választott Országgyűlés egyik első dolga volt hatályon kívül helyezni a jogalkotási törvénynek a jogszabálytervezetek társadalmi vitájára vonatkozó rendelkezéseit. Az indok: a pártállam időszakában szervezett társadalmi viták formálisak voltak. Hát ez bizony szentigaz. Valóban azok voltak. Csupán az a furcsa: meg sem fordult a tiszteletre méltó honatyák fejében, hogy talán mégsem a viták teljes megszüntetése az egyetlen szóba jöhető megoldás”. Lehet, hogy új tartalmat, célt, eljárást kellett volna a társadalmi vitának keresni?

4. A *nyitott, demokratikus jogalkotás súlyát, alkotmányos helyét* az határozza meg, hogy jogilag kötött-e, azaz

- (a) mely ügycsoportokban, tárgykörökben kötelező a lefolytatásuk,
- (b) mely jogalkotó szervek számára,
- (c) kik kezdeményezhetik a vitát (mely szerveződés általában vagy specifikusan, pl. érintettség, reprezentáció, működés, bejegyzés földrajzi kör alapján),
- (d) miként kezdeményezhetik a társadalmi vita megindítását, lefolytatását (formai, eljárási előírások),
- (e) a folyamat főbb mozzanatait (pl. mennyi határidőt kell minimálisan adni a véleményezésre, miként dolgozzák fel az észrevételeket, miként kell azok tartalmát a döntéshozók tudomására hozni) meghatározzák,
- (f) a vita eredményének van-e részleges vagy teljes kötőereje a jogalkotók számára (pl. vétójog);
- (g) van-e jogkövetkezménye a társadalmi vitára vonatkozó szabályok megsértésének.

5. Az Alaptörvény szerint az érdekek feltárása, egyeztetése a következő keretek között folyhat:

- (a) a választójoggal együtt, az országos és helyi népszavazáson való részvétel is megilleti a polgárokat (XXIII.cikk);
- (b) mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal, együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. (XXV. cikk). Ez a mai petíciós jog megőrzését jelenti, és ennek gyakorlásáról új törvény született;
- (c) a nemzetiségek egy sarkalatos törvényben meghatározott módon részt vehetnek az Országgyűlés munkájában. Ez feltehetőleg összefügg államalkotó tényező szerepükkel, helyi és országos önkormányzataik működésével. (2.cikk (2) bek.);
- (d) jog a tárgyaláshoz a munkavállalók, munkaadók és szervezeteik között, és annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak, az ezekről szóló törvény keretei között (XVII.cikk (2) bek.). Sajnálatos módon ebből az egyeztetésből, tárgyalásból a kormány (állam) hiányzik;
- (e) mindenkinek joga közérdekű adatok megismeréséhez, terjesztéséhez, e jog érvényesülését független hatóság ellenőrzi (NAIH), továbbá bírósági úton lehet a megismerését kikényszeríteni (VI.cikk);
- (f) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen, amelybe a különböző választott és kinevezett közéleti posztok is beletartoznak (XXIII.cikk);
- (g) végül a békés gyülekezéshez és az egyesüléshez való jog, ide értve a pártok, szakszervezetek szabad megalakulását, működését (VIII. cikk). Ezek közül csak a pártokra vonatkozóan kell sarkalatos törvényt alkotni, a többi alapjog nem olyan lényeges.

6. Ha a hazai szabályozásra tekintünk, úgy nem mondható, hogy részletesen kidolgozott garanciák állnának rendelkezésre a társadalmi részvétel bátorítására. Ugyanakkor a *jogalkotási participáció inkább alulszabályozott*, mert súlytalan, nincs egyetlen jogviszony, szabályozási kérdés sem, amelyben kikényszeríthető lenne a részvétel és a társadalmi vita eredményének figyelembe vétele. Ha a hatályos jogban meglévő jogi eszközöket csoportosítjuk, azok

- (a) közvetlenül vagy csak közvetetten irányulnak a jogalkotásra,
- (b) alaptörvényben vagy egyéb jogszabályban szabályozzák,
- (c) szűkebben véve vett célja, felhasználója és gyakorlati szerepe kapcsolja a jogalkotáshoz is az adott jogintézményt.

Az alábbi táblázatban összefoglaltuk a rendelkezésre álló jogintézményeket, amelyek többé-kevésbé a nyitott jogalkotást segíthetik.

11.sz.táblázat: A nyitott jogalkotást segítő intézmények

Jogintézmény	Rendeltetése
Helyi népi kezdeményezés	Célja egy kérdés napirendre tűzése a jogalkotó testületben, de lehet az kész normaszöveggént is aláírással támogatható (pl. helyi civil szervezet összefogásával)
Országos népi kezdeményezés	Célja egy kérdés napirendre tűzése az OGY-ben, de lehet kész törvény-tervezet is, ha azt egy parlamenti kezdeményezésre jogosult felvállalja
Helyi népszavazás	Önkormányzati rendelet megerősítése, véleményezése
Országos népszavazás	Elfogadott jogszabály, nemzetközi egyezményhez csatlakozás, felmondás, véleményezésével, megerősítésével közvetlenül befolyásolja a jogalkotást
Petíció, panasz, közérdekű javaslat, felterjesztési jog	Jogalkotás számára javaslat (norma újraalkotása, módosítása érdekében)
Közérdekű adatok nyilvánossága	Jogalkotás befolyásolásához, javaslatételhez, hatályosulás vizsgálatához szükséges adatok megismerése
Elektronikus információ szabadság	Jogszabály tervezetének megismerése, annak alapján véleményezés, lobbizáshoz szükséges adatok megismerése
Falugyűlés, közmeghallgatás	Jogalkotás befolyásolásához szükséges adatok megismerése, szabályozási tervezetek véleményezése
Kapcsolati listán szereplés	Együttműködés a jogalkotóval pl. jelzés a jogalkalmazásról, írásbeli véleményezés a jogszabály tervezetét illetően, meghívás ennek alapján parlamenti bizottsági ülésre
Írásbeli véleményezésre felkérés	A jogszabály előkészítéséért felelős döntése alapján a szövegezésben részvétel (felkérés pl. a lobb-listán szereplés alapján) vagy önjelölt
Lobbyi tevékenység	Az adott tervezethez konkrét észrevétel, javaslat, háttéranyag átadása (közhatalmi döntések befolyásolása megbízás alapján, érdekegyeztetésben részvétel, személyes meghallgatás az Európai Parlament és Európai Bizottság felé)
Kodifikációs bizottságban részvétel	Szabályozás elvi és szerkesztési munkálatainak teljes befolyásolása kiemelkedő szakértelemmel rendelkező, erre felkért magánszemélyek révén
Tanácskozási, felszólalási jog	A döntéshozatal befolyásolása, esetleg szövegezési javaslattal civil szervezetek, szakmai szervezetek számára (a kiválasztás szempontjai nem feltétlenül formalizáltak)
Megfigyelői jogállás	döntések befolyásolás, lobbizás, javaslatétel szabályozási ügyekben, tájékoztatás, értékelés (a jogállás bizonyos együttműködési kötelezettségeket is jelent, pl. írásbeli véleményezés egy tervezetről a többi NGO kikérdezésével)
Egyéb (pl. egyeztetést segítő konferencia)	Társadalmi kapcsolatok erősítése, közvetlen döntés-előkészítésbe bevonás
Általános egyeztetés	Jogszabály tervezethez elektronikus levélben bárki hozzászólhat, döntéshozónak készített összefoglalóba bekerül
Stratégiai partnerségi szerződés alapján egyeztetés	Jogszabály tervezethez – jogalkotási terv ütemezése szerint – írásos szerződésben szereplő civil, szakmai szervezetek, egyházak véleményt mondhatnak, személyesen

7. A 2010. évi CXXXI. törvény a *jogszabályok előkészítésében a társadalmi részvételről* azt célozza, hogy előmozdítsa a közjót, amelybe bevonja a civil szervezeteket, az érdekképviseleteket, az egyházakat, a kisebbségeket, a kamarákat és a gazdasági társaságokat, tehát egy teljesen heterogén közösséget, amely hozzájárul a közérdek, a nyitott kormányzás és átláthatóság révén a jogalkotás jobb megalapozásához. Ezzel nem csak az önkéntes jogkövetést segíti elő, hanem a minőségi jogalkotást is.

(a) Hatálya kiterjed a miniszter által előkészített jogszabály-tervezetek megalkotására (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet), sőt 2011 júliusáig minden önkormányzat köteles szabályozni a helyi társadalmi részvételi módokat, tehát így

- közvetetten az önkormányzati rendeletek alkotását is egy kaptafára fogják a jövőben húzni néhány formális szabály elterjesztésével;
- (b) Az említett központi tervezetek egy közös kormányzati portálra kerülnek fel 2011 júniusától, a tárcák önálló honlapja tehát megszűnik. Bárki tapasztalhatja, hogy a közös portálon vagy egyáltalán nem lehet megtalálni a tervezeteket, vagy ha igen, csak nagyon rövid ideig. Ezzel megszűnik a lobbizásra, az ügyvédi közbenjárásra vagy éppen a fogyatékosok érdekképviselői szerveivel való egyeztetésre vonatkozó szabályozás is, a társadalmi részvétel lényege a tervezet írásos (drótposta, levél, fax) véleményezése, igen rövid határidőn belül.
- (c) A jogalkotás tervezése felértékelődik, mivel a civil vélemények beadására igen rövid a határidő, tehát arra mintegy előre készüljenek fel az aktorok. A kormány fél éves, a parlamenti rendes ülészakához illeszkedő jogalkotási tervét a KIM készíti elő az erről szóló kormányhatározatot, figyelembe véve az EU jogi aktusait, napirendjeit, a kormányprogramot, az Alkotmánybíróság döntéseit (pl. alkotmányos mulasztás pótlásának határidejét), a nemzetközi kötelezettségeket és az Országgyűlés jogalkotást megszabó döntéseit. A miniszterek jogalkotási tájékoztatója ezt tovább részletezi a kormányzati portálon.
- (d) A fenti két dokumentumból derül ki, hogy a következő fél évben mely témában kívánnak társadalmi egyeztetést tartani. Noha elvileg kötelező a törvényekről, a kormányrendeletekről és a miniszteri rendeletekről, több kivételt is enged a törvény.
- (e) Nem lehet vitára bocsátani:
- i. Fizetési kötelezettségről
 - ii. Költségvetésről, zárszámadásról
 - iii. Állami támogatásról
 - iv. Európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról
 - v. Szervezet és intézmény alapításáról
 - vi. Nemzetközi szerződés kihirdetéséről
 - vii. Állam különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi, örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné vagy
 - viii. Sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik
- (f) Vitára bocsátható a szabályozási koncepció, ha az előkészítő miniszter így dönt, míg egységes szerkezetben kell vitára bocsátani a hatályos és a módosító szabályozás, ha a módosítás a jogszabálynak ötödénél nagyobb mértékű (§-ok száma)
- (g) A törvény megkülönbözteti az *általános egyeztetést* és a közvetlen egyeztetést. Az előbbi értelmében a kormányzati portálon lesz bárkinek elérhető a jogszabály tervezete, ha nem tilalmazott tárgyról van szó, avagy közzéteszik, de nincs vita a sürgős elfogadást igénylő tervezet esetében. Bárki véleményezheti, de a névtelent törlik, míg az adatkezeléshez (név, cím) a hozzászóló ex lege hozzájárulását adja adatainak egy évig tartó kezeléséhez. A véleményezési idő azonos a közigazgatási szerveknek adott idővel (5-10 munkanap), aminek beérkezését visszaigazolják. A beérkezett véleményeket a miniszter értékeli, az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amit a honlapon közzétesz, megtoldva a véleményező adataival, egyidejűleg a jogszabály tervezet előterjesztésével, azaz nincs egyedi válasz a véleményező számára. Az országgyűlési bizottság a véleményeket megismerheti az utólagos hatásvizsgálat keretében, egy évvel a hatályba lépés után. Ugyanis a szabályozás bevalásáról is lehet majd véleményt adni a hatályba lépést követő egy év elteltével a kormányzati portálon, amennyiben nem tilalmazott tárgyról szóló jogszabályt érint. E lehetőségről értesítik azokat, akik magára a tervezetre tettek észrevételt.

(h) A *közvetlen egyeztetés* szűk körű: akiket a miniszter kiválasztott a hatékonyság és a kellő érdekelttség alapján. Ezen szereplőkkel stratégiai megállapodást köt írásban a kölcsönös együttműködésről (civil szervezetek, érdekképviseltek, egyházak, köztisztviseltek, felsőoktatási intézmények, tudományos intézetek, országos kisebbségi önkormányzatok), meghatározva a stratégiai partnerség célját, annak tárgykörét, a kapcsolattartás módját és a szerződés idejét (legfeljebb a ciklus végéig). A stratégiai megállapodásokat a kormányzati portálon közzéteszik, így a személyes egyeztetés előtt kellő idő jut a felkészülésre. A személyes egyeztetésről összefoglalót a kormányzati honlapon.

8. A *jogszabály tervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről* szóló 301/2010. (XII.23.) Kormányrendelet értelmében, a tervezeteket a hatásvizsgálóval együtt, az össz-kormányzati portálnak a jogszabályt előkészítő miniszter által vezetett minisztériumi al-oldalán (honlapon) kell közzétenni. Itt jelenik meg a miniszteri jogalkotási tájékoztató, jogszabálytervezeteket, koncepciókat, utólagos egyeztetésre bocsátott jogszabályokat, stratégiai partneri megállapodásokat, valamint személyes részvétellel történő egyeztetésről készült összefoglalókat tartalmazó oldalra mutató hivatkozást „Társadalmi egyeztetés” címmel. A beérkezett észrevételekről szóló összefoglaló tartalmazza a leggyakrabban előforduló, tartalmilag összefüggő, valamint a szakmailag jelentősebb észrevételek áttekintését, az összefoglalóban ismertetett, de elutasított vélemények esetében az elutasítás rövid szakmai és jogi indokolását, valamint a nevük közzététele ellen nem tiltakozó véleményezők listáját. Nem kell ismertetni az olyan észrevételeket, amelyek a közérkölcset, illetve az emberi méltóságot sértik. Az összefoglalót törvényjavaslat esetén az Országgyűléshez történő benyújtást követően 15 napon belül, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően 8 napon belül, utólagos véleményezés esetén pedig a véleményezés lezárását követő 30 napon belül kell közzétenni a honlapon, ahonnan 30 napig nem távolítható el.

9. Az elektronikus információ szabadságról szóló 2005. évi XC. tv. alapján, a jogszabálytervezet *közérdekű adatokat* tartalmaz, ezért az előkészítő kormányzati szerv honlapján hozzáférhetővé kell tenni. A 2007. évi CI. törvény, amely a döntés előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségéről született, azt célozza, hogy a közérdekű adatokat kezelő költségvetési szervek és állami gazdálkodók ingyen átadják az ezt igénylő központi államigazgatási szervnek, mégpedig 15 napon belül. Ez magában foglalja például az adózásra vonatkozó személyes adatok anonimizálását, és lényegében statisztikai táblákban, a kérésnek megfelelő csoportosítás szerinti adatátadást biztosít még a közpénzből működő szervek is. Így a jogszabály előkészítésével foglalkozó minisztérium kellő ismeret alapján végezheti a munkáját. A törvény az alapos döntés előkészítéshez, az anoním kapcsolati kód segítségével tud adatsortokat (pl. hány éves korú él egy kistérségben) létrehozni, elemezni, és e kódon keresztül érintkezhet az adatkezelő és az adatbázist kezelő. Az adatkéréseket az adatbázis létrehozásáért felelős szerv a honlapján közzéteszi, így figyelemmel kísérhetjük, vajon élnek-e ezzel a folyamat-elemzési módszerrel az egyes tárcák, főhivatalok.

Az elektronikus információ szabadság kiterjed továbbá a költségvetési intézmények felépítésére, működésére, gazdálkodására vonatkozó közérdekű adatok honlapon hozzáférhetővé tételére, amelyek között a *közadat-kereső* rendszerrel lehet keresgélni. Szlovéniában például létrehoztak egy portált (E-kooperáció), amely tartalmazza az összes jogszabály tervezetét, és lehetőséget biztosít minden érintettnek, azaz akinek érdeke fűződik a javasolt szabályozáshoz, hogy hozzászóljon: civil szervezet, érdekképviselő, magánszemély. Lehet kérdőívekre válaszolni, megjegyzéseket tenni, véleményt cserélni más érintettekkel, az

egyres javaslatok mellett vagy ellen érvelni. A véleményező résztvevőknek regisztráltatni kell magukat, egyébként a hozzáférés minden tartalomhoz szabad. A tervezet készítői is figyelik a portált, és a törvényjavaslathoz mellékelik az észrevételek és a vita lényegét.

10. Az *Országgyűlésről szóló törvény* biztosítja a lehetőséget, hogy

- (a) a parlamenti bizottságok munkájába, annak üléseire szakértőt vonjanak be a tagok javaslatára, aki az ülésen tanácskozási joggal vesz részt. Képviselőcsoportonként egy szakértő az országgyűlési bizottság ülésén adott napirendi pont tárgyalásánál jelen lehet, ha az országgyűlési bizottság erre engedélyt ad, felszólalhat.
- (b) a honlapra haladéktalanul, a benyújtást követően felkerüljenek a törvényjavaslatok, a módosító javaslatok, a törvényjavaslathoz készített bizottsági ajánlások, az egységes javaslatok és az irományként nyilvántartott más dokumentumok. Ezek zöme nem távolítható el később sem.
- (c) az Országgyűlés ülésének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint a házelnök által - a Házbizottság véleményének kikérését követően - kijelölt egyéb országgyűlési bizottsági üléseknek bárki nőzője lehessen a zárláncú audiovizuális közvetítő rendszer révén. Ezt a közvetítést átveheti bármely médiaszolgáltató, de interneten is közvetítik, szintén a honlapon keresztül;
- (d) a parlamentben, az Országgyűlés Irodaházában, valamint az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületekben a képviselőcsoport, a képviselőcsoporton kívül létrehozott más csoport és a képviselő az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban tarthat tájékoztatást a médiatartalom-szolgáltatók részére.

11. A *lobbizás* és a nyitott jogalkotás kapcsolódik egymáshoz. Maga az előszobázás azt szolgálja, hogy a társadalom egyes csoportjainak az érdekeit a döntéshozók számára hatékonyan bemutassák, közvetítsék, mégpedig a társadalom által elfogadott eszközök segítségével. A szó és e tevékenység eredete Angliába nyúlik vissza, ahonnan más országokba, különösen az Egyesült Államokba átkerülve tett szert általános ismertségre. Az USA joga és konvenciói megkülönböztetik

- (a) a közigazgatás és a törvényhozás tisztességes, nyilvános és közérdekből történő befolyásolását, amely része a szólásszabadságnak,
- (b) a tiltott lobbizást, amely túllép a fenti kereteken.

12. Az *Európai Unióban* különösen fontossá vált a nyílt érdeklétfeltárás és döntésbefolyásolás, hiszen nagy fizikailag, jogilag és kulturálisan is a távolság a döntéshozók és az igazgatottak között. A nemzetek feletti intézményrendszer, a sokszintű döntéshozatal, a soknyelvűség, a tagolt ágazati érdekképviseletek ezt politikailag is kikényszeríti. Ugyanakkor az uniós polgárjog megjelenésével jogi kötelezettséggé vált az uniós jogi *tervezetekhez, dokumentumokhoz hozzáférésének* biztosítása, amely az Akapjogi Kartában is szereplő jog. Az Európai Bizottságnál a lobbistát úgy tekintik, mint aki megbízás alapján vagy az adott szervezet tagjai érdekében fejt ki tevékenységét, hivatásszerűen, fizetség ellenében és hozzáértéssel foglalkozik az érdekek közvetítésével. Általában tanácsadó cég, ügyvédi iroda, civil szervezet tevékenységéről van szó, amelyre bizonyos etikai szabályok betartása és önkorlátozó (ön szabályozó) magatartás is jellemző. A Bizottság már a jogalkotás kezdetekor kikéri a lobbista, érdekképviseleti szervezetek véleményét, és kifejezett tiltakozásuk (pl. munkaadók) ellenére akkor sem fogad el jogszabályt, ha erre semmi sem kötelezi jogilag. Mindez magyarázza, hogy a Bizottság ingyenes információs szolgáltatóknak tekinti a lobbistákat, érdekképviseleti szervezeteket, civil szervezeteket, amelyek társadalmi ügyek mellett állnak ki. Ezért is mindegyiket a nyitottság, egyenlő bánásmód alapján kezelik. A

döntések előtt formák közé alig beszorított egyeztetés folyik, a véleményeket szinte az utolsó percig fogadják. Persze már régóta etikai kódexet sürgetnek, amely rögzítené, miként kell érintkezni az uniós bürokratákkal és az Európai Parlament tagjaival.

13. Az Európai Parlamentben a lobbistáknak a képviselőkkel való érintkezést a közjó és a közérdekek szövetségének előmozdításaként közelítik meg, hogy az ágazati-szakmai szervezetek kiegészítsék a pártok, szakszervezetek, társadalmi mozgalmak álláspontját. Az EP ügyrendje részévé tette a lobbisták magatartására vonatkozó alapvető rendelkezéseket, sőt etikai szabályokkal egészítette ki.

- (a) kötelező a lobbisták nyilvántartásba vétele,
- (b) kötelező megneveznie, mely érdekből jár el, miért akar kapcsolatot felvenni a képviselővel, parlamenti szervezettel,
- (c) köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amely az információk csalárd módon való megszerzésére irányul, így például tilos az ajándékozás,
- (d) tilos az európai képviselőkkel, az Európai Parlamenttel fennálló kapcsolatra hivatkozni harmadik fél előtt, valamint az onnan kapott információkat továbbítani ellenszolgáltatás fejében,
- (e) a magatartási szabályok megsértése az igazolványok visszavonásához vezet, így a lobbista nem tud szabadon belépni az épületbe és bemenni a nyilvános ülésekre.

2011 júniusában megnyílt az *a közös honlap, amelyen a Bizottság és az Európai Parlament lobbinyilvántartását vezetik*. Azok a cégek, civil szervezetek, magánszemélyek regisztrálhatnak, akik bármilyen kapcsolatban is vannak, ráhatással bírnak az európai uniós jogalkotásra. A korábbi külön-külön működő nyilvántartást most egységesítették, hiszen „az európai lobbizás nem törvénytelen, hanem teljesen természetes”. Főbb elvei:

- (a) önkéntes a regisztráció,
- (b) a kért adatokat (pl. a szervezet főbb tevékenységei, a lobbizó munkatársak neve) folyamatosan nem ellenőrzik, csak szűrőpróbaszerűen, és alapul szolgálnak egy-egy megkereséskor, hogy megkülönböztethető legyen a regisztrált lobbista az illegálistól,
- (c) a különböző érdekeket képviselő vállalkozások és civil szervezetek felkereshetik a döntéshozókat, akár megbízásból is, és megpróbálják meggyőzni őket egy döntés helyességéről vagy helytelenségéről, kellő tudással alátámasztva,
- (d) tilos a megvesztegetés, amely bűncselekmény,
- (e) a regisztráltak belépőkártyát kapnak az intézményekbe

A Tanács is kinyilvánította, hogy előbb-utóbb csatlakozik a rendszerhez, amelynek hozadéka lehet, hogy a brüsszeli állandó képviselőkön is lehetne legálisan lobbizni, amely eddig „rejtetten” működött. Ezzel tehát be kell kapcsolódnia a tagállamoknak is a lobbizási szabályok közös, átlátható rendjébe.

14. A hazai jogban a Btk. a befolyással üzérkedést illegális érdek érvényesítésként kezeli, vélelmezve, hogy a befolyásoló *"részhajlóan kedvező döntés ígéretét"* várja, és a vesztegetés, korrupció, összekapcsolását látja az érdekek felszínre hozásában. Alkotmányosan kifogásolható, hogy a befolyással üzérkedés hivatali alakzatában a diszpozíció az érdekérvényesítés olyan társadalmi normarendszerre hagyatkozik, amely a piacgazdaságban és a demokráciában képlékeny, bizonytalan, mivel a politikai és közéleti szabályok hiányosak, a kodifikációs úrt a tényállásról döntő bíróval tölteti be. Hasonlóan negatív hozzáállást tükröz az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló szabályok közt a kijárási tilalomra, összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezés, nehezen elválaszthatóvá téve a jogszerű és a jogszerűtlen érdekfeltárást, érdekérvényesítést.

Ebben a bizonytalanságban sok reményt fűztek a 2006.évi XLIX. törvényhez, amely a jogszerű érdekkijárást, befolyásolást határozza meg, mintegy kivételként a közjogi tilalomhoz képest. Jellemzője volt annak 2011-től hatályon kívül helyezéséig, hogy a közigazgatási és a politikai lobbizás különböző formái a szabályozásban nem különültek el, mert hatálya a közhatalmi döntésekre terjedt ki (jogalkotás, egyedi közigazgatási döntések, állami támogatás, kiszerezés, nemzetközi szerződéskötés, uniós tervek előkészítése is). Arra terjedt ki, aki vállalta a befolyásolás nyilvánosságát (lobbi listán regisztrációt vállal, lobbista igazolványt vált ki, megnevezi általában megbízóját). Ebben az esetben tehát tevékenysége nem minősült tiltott befolyásolásnak (professzionális lobbista), míg a nyilvántartás nélküli lobbizást legfeljebb tízmillió forintos közigazgatási bírsággal lehetett büntetni (Igazságügyi Hivatal). Ez azonban csak formai kérdés, mivel a tevékenység érdemi részét alig szabályozták. Legfeljebb annyiban, hogy a lobbistának joga volt személyes meghallgatást kérni a döntéshozó által kijelölt tisztviselőnél, továbbá írásos anyagokat adhatott át, de nem volt kötelező a visszajelzés a döntéshozó részéről mindezekkel kapcsolatosan. A tartalmi és etikai szabályok hiányoztak, hiszen csak összeférhetlenségi szabály létezett a döntéshozó és lobbista közötti hozzátartozói kapcsolatokat illetően, illetve a listáról törlésre vonatkozó rendelkezés.

15. Összességében tehát megállapítható, hogy ugyan meglehetősen sokféle a jogi lehetőség a készülő jogszabályok előzetes és menet közbeni vagy esetleg módosításukat érintő civil, érdekképviseleti és lakossági fellépésre Magyarországon, ezek a döntéshozó, a jogalkotó mozgásterét mégsem csökkentik. Ugyanis sem tartalmi, sem a nyilvánosság eljárási követelményei nem alkotnak rendszert, ezek mellőzésének nincsenek érdemi jogkövetkezményei. Az érdemi áttöréshez a *demokrácia másféle fogalmi megközelítésére* lenne szükség.

10. fejezet: Kihirdetés és jogtisztítás

1. A jogalkotási ciklus fontos állomása a *jogszabályok elfogadása*, azaz a formális tervezet benyújtása és aláírása. Ez a nem-testületi szervnél viszonylag egyszerűbb, míg a testületi jogalkotó esetében a formális előterjesztés felett vita és szavazás is szükséges ehhez. A szavazati arányokról az Alkotmány/Alaptörvény, a Mötv., a Házsabály, az önkormányzat rendelete, az alapító okirat rendelkezik, ide értve az egyszerű és a minősített többséget.

Például a Fővárosi Közgyűlés SZMSZ-e e tárgyban a következő szabályt tartalmazza:

30. § (1) A Közgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen a képviselőknek több mint a fele jelen van. Ha az ülés kezdetekor az ülés elnöke megállapítja a határozatképtelenséget, akkor az ülést nem nyitja meg; ha az ülés folyamán bármikor, illetve a szünet után az elnök határozatképtelenséget állapít meg, akkor az ülést bezárja, vagy elnapolja. A határozatképtelenség megállapítása névsorolvasás, s a jelenlévők nevének rögzítése útján történik. A határozati javaslatoknál fel kell tüntetni, hogy elfogadásuk - az SZMSZ vonatkozó előírásait is figyelembe véve - egyszerű vagy minősített szavazattöbbséget igényel-e.

(2) Minősített többség szükséges az e rendelet 3. számú mellékletében meghatározott kérdések szabályozásához.”
3. számú melléklet a 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelethez

A minősített szavazattöbbséget igénylő kérdések jegyzéke

1. rendeletalkotás

6. a Közgyűlés által meghatározott értékhatár feletti hitelfelvétel és kötvénykibocsátás

19. a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok tulajdonjogának kerületi önkormányzatokra történő átruházása

22. az önkormányzati vagyon ingyenes vagy kedvezményes átengedése [27/1995. (V. 15.) Főv. Kgy. r. 14. §]

Hasonló példát lehet felhozni a Fővárosi Ukrán Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatából (2004):

„3.§ (2) A testület akkor határozatképes, ha az ülésen a képviselők több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához a jelenlévő képviselők több mint felének igen szavazata szükséges. Az elnök előterjesztésében szereplő és a vita során elhangzott határozati javaslatokat egyenként szavaztatja meg úgy, hogy előbb a módosító és kiegészítő, majd az eredeti javaslatokat teszi fel szavazásra. Szavazni először az igen majd a nem szavazatokra, végül a tartózkodásra vonatkozó elnöki kérdésre adandó válaszként, kézfelemeléssel lehet. A szavazás eredményének megállapítása után az elnök - a döntés szó szerinti elmondásával - kihirdeti a határozatot. (3) A megválasztott képviselők több mint felének szavazata (minősített többség) szükséges a Kisebbségi Önkormányzat: a) Szervezeti és Működési Szabályzata megalkotásához, módosításához...”

Itt érdemes megjegyezni, hogy a Kormány ügyrendje szerint, vita nélkül dönt olyan előterjesztésekről, amelyekben az államtitkári értekezleten vitás kérdés nem maradt fenn, vagy a Kormány által már jóváhagyott nemzetközi szerződés kihirdetését tartalmazza. Másfelől, a Kormány ülései között – kivételesen csak indokolt esetben – a miniszterelnök maga dönt olyan előterjesztésekről, amelyek tárgya

- (a) feladatok kijelölése,
- (b) nemzetközi tárgyalások, látogatások lebonyolítása,
- (c) megállapodások aláírása, vagy
- (d) kinevezések, felmentések.

Az így született kormányrendeletekről, kormányhatározatokról utólagos jóváhagyást kér a KIM vezetőjén keresztül a Kormánytól jelentés formájában.

2. A kihirdetést megelőzi – ha a vitában sok módosító indítványról is döntöttek – a testületi ülés jegyzőkönyve alapján az *elfogadott normaszöveg megállapítása*, majd az *aláírása*. Ezt az önkormányzatoknál a polgármester és a jegyző végzi, a törvények esetében pedig a házelnök és a két (soros) jegyző hitelesíti a szöveget. A Házsabály értelmében az Országgyűlés által elfogadott törvényt az előterjesztő – kézjeggyével ellátva – három napon belül megküldi a házelnöknek, kivéve, ha az Országgyűlés a törvényt a benyújtott törvényjavaslat vagy az egységes javaslat szövege szerint fogadta el. Az elfogadott törvényt a házelnök öt napon belül

írja alá Ezt követően kerülhet csak a köztársasági elnök elé aláírásra és kihirdetésre, esetleg sürgősséggel. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz. A törvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek, aki a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését, amennyiben nem küldi vissza megfontolásra vagy alkotmányossági vizsgálatra. Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. A Kormány rendeletét a Jat2 szerint a döntést követően haladéktalanul aláírja a miniszterelnök, akadályoztatása esetén ebben a miniszterelnök helyettes helyettesítheti. Ennél szigorúbb a kormány tagjának rendeletalkotása, mert annak kiadásában (aláírásában) nincs mód a helyettesítésre.

3. A *jogszabály kihirdetése* a hivatalos lapban a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A jogszabályt a jogrendszer részévé tevő aktust (vagy aktusokat) nevezi általában a jogtudomány kihirdetésnek (*promulgációnak*). Bragyova András rámutat, hogy a hivatalos lap alkotmányos intézmény: csak a címét állapítja meg a törvényhozó, a szerepét, közhitelességét az Alkotmány mondja meg. Az 1868. évi III. tc. 3. §-a, majd annak hatályon kívül helyezését követően az 1881. évi LXVI. törvény 3. §-a ezt világosan kimondta: „A törvénynek ily módon [ti. az Országos Törvénytárban] közzétett szövege közhitelességgel bír.” Ugyanezen törvények világosan különbséget tettek a *kihirdetés és a közzététel* között ekként: 1. § „Minden törvény, amint Ő Felsege szentesítésével ellátva, az országgyűlés mindkét házában kihirdettetett: az e végre alapítandó országos törvénytárban a kormány által azonnal köztudomásra hozatik.” A hivatalos lap fő funkciója a jogszabályok közzététele, vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és ettől elválaszthatatlanul a jogszabályok hiteles szövegének közlése. A jogszabály hiteles szövege csakis a hivatalos lapban megjelent szöveg: egyedül azt kell a jogszabály szövegeként kezelni. A jogszabálygyűjteményekben, adatbázisokban való utánközlés ezen alapul: „hitelességük” (megbízhatóságuk) a hivatalos lapnak való megfelelésen alapszik. A közhitelesség lényege, hogy a hivatalos lapban közzétett szöveggel szemben az ellenbizonyítás kizárt. A hivatalos lap így a jogszabály szövegének egyetlen eredeti forrása.

A kihirdetés és a közzététel határideje, formája, egyéb követelménye évtizedekig szokásjogon alapult, a minden részletre kiterjedő szabályozás még hiányzik. Kiss László vetette fel, hogy a jogszabályok kihirdetésének és közzétételének a módját is rögzíteni kell, például azért, hogy az alapjogszabállyal együtt jelenjen meg a végrehajtási norma.

4. A Jat2 a kihirdetésről úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendelet kivételével, a jogszabályokat a *Magyar Közlönyben* kell kihirdetni, amely a Magyar Köztársaság hivatalos lapja. Hitelesnek számít a kormányportálon elektronikus formában megjelenő Magyar Közlöny szövege, míg 2011 előtt csak a papíron megjelent szöveg volt hiteles. A Jat2 tilalmazza, hogy egységes szerkezetben (konszolidált szöveg a hatályos formában) közzétegyék a Magyar Közlönyben a jogszabályokat. A Magyar Közlöny melléklete a Határozatok Tára, amely a kormány és tagjai, a főhatóságok közjogi szervezetszabályozó eszközeinek közzétételét – ha az nem tartalmaz minősített adatokat - is szolgálja, az önkormányzati normatív határozat kivételével. A Magyar Közlöny szerkesztéséért az IM vezetője felelős, a lap felelős szerkesztőjét és a helyettesítésére jogosult személyt a miniszter normatív utasításban jelöli ki.

A kihirdetésre és közzétételre a Magyar Közlönyben kerül sor, ha annak tárgya

- (a) alkotmány, alaptörvény, annak módosítása,
- (b) az Országgyűlés határozata, politikai nyilatkozata,
- (c) törvény (nemzetközi szerződés),
- (d) MNB rendelete,
- (e) Kormány rendelete (nemzetközi szerződés),
- (f) Kormány határozata (a Határozatok Tárában),
- (g) Miniszterelnök rendelete,
- (h) NMHH rendelete,
- (i) miniszteri rendeletek,
- (j) Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, valamint az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait,
- (k) Külügyminiszter határozata valamely nemzetközi szerződés alkalmazhatóságáról,
- (l) Köztársasági elnök határozatai (kinevezések),
- (m) Költségvetési Tanács határozatai,
- (n) Választási Bizottság állásfoglalásai,
- (o) a jogegységi határozatokat, valamint a Kúria azon határozatait, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény felhatalmazása alapján a Kúria elrendelte,
- (p) miniszteri utasítás és egyéb központi államigazgatási szerv vezetője utasítása (Hivatalos Értesítő), így különösen a minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközök, kivéve a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítását, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozatát, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítását.

A megküldött jogszabályok és a felsorolt közjogi szervezetszabályozó eszközök Magyar Közlönyben való kihirdetéséről, illetve közzétételéről - a kézhezvételt követően haladéktalanul – az igazságügyi tárca vezetője gondoskodik.

5. Az önkormányzati rendelet kihirdetési módjáról a Mötv. rendelkezik. Eszerint a megtörténhet a helyi hivatalos lapban vagy az egyéb, helyben szokásos módon, ahogy az önkormányzat szervezeti-és működési szabályzatában (rendelet) szerepel. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter pedig gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.

Részlet a 7/1992. (III. 26.) Föv. Kgy. rendeletből, amely a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szól:

„37. § (1) A Közgyűlés üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni. Az ülésen elhangzottakat hangfelvételen is rögzíteni kell.(szó szerinti jegyzőkönyv)

(2) A jegyzőkönyv tartalmazza: a szavazás számszerű eredményét és a döntés szövegét, továbbá külön indítványra a kisebbségi véleményt;

(3) Az ülésről rögzített hangfelvétel jegyzőkönyvnek minősül, azt az általános szabályok szerint kell tárolni és megőrizni.

4. A Közgyűlés elé rendelettervezetet csak a főjegyző kézjegyével ellátva lehet betérjeszteni.

Kihirdetés

6. a) Az önkormányzati rendeleteket - a b) pontban foglalt eltéréssel - a Fővárosi Önkormányzat hivatalos lapjában, a Fővárosi Közlönyben kell kihirdetni.

b) A Fővárosi Szabályozási Kereterről szóló 46/1998. (X. 15.) Föv. Kgy. rendelet mellékleteit képező, a keretszabályozási övezeteket és egyéb szabályozási elemeket tartalmazó 1:4000 méretarányú térkép(ek) és a főváros védelmi és korlátozási területeit ábrázoló 1:10 000 méretarányú térkép(ek) kihirdetése helyben szokásos módon, a Főpolgármesteri Hivatal Ügyfélszolgálati Irodájában való kifüggesztéssel történik.

c) Az önkormányzati rendeletek kihirdetéséről a főjegyző gondoskodik.

d) Szükség szerint, de legalább ötévenként a Fővárosi Közlöny különszámaként a hatályos önkormányzati rendeletek teljes szövegét, tárgy- és jogszabálymutatóval meg kell jelentetni.”

6. Kormány ügyrendje értelmében a kormányrendeletet, határozatot, elvi állásfoglalást, irányelvet az üléstől számított nyolc munkanapon belül kell kihirdetni vagy közzétenni, illetve közvetlenül megküldeni az érintetteknek, hacsak a miniszterelnök másként nem rendelkezik. A Kormány határozatait a Magyar Közlöny rovataként (*Határozatok Tára*) kell közzétenni. Csak közvetlenül az érintettek kapják meg a KIM Kormányirodától a határozatot, ha minősített adatot tartalmaz vagy kizárólag a Kormány tagjai, a kormánybiztosok, a kormányhivatalok és a rendészeti szervek vezetőinek ad feladatot és nem jár pénzügyi kötelezettségekkel.

7. A Magyar Közlöny a Jat2 értelmében az állam hivatalos lapja, amelyet a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, és szövegét hitelesnek kell tekinteni. Kiadáskor 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 felelős szerkesztőt és a helyettesítésére jogosult személyt a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter normatív utasításban jelöli ki. Garanciális szabály, hogy közzétett számai a kormányzati portálról nem távolíthatók el, azok archiválására az elektronikus archiválásról szóló jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni. A megjelent számok oldalhú másolatát papíron megküldi a szerkesztőség a köztársasági elnöknek, az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének, a Kúria elnökének, az Országos Széchényi Könyvtárnak és az Országgyűlési Könyvtárnak. Másoknak is elérhető, ha fizetnek érte (igazgatási szolgáltatási díj), de elektronikus változata ingyenesen, a neten hozzáférhető.

A Magyar Közlöny felépítése a következő:

- (a) Az Alaptörvény és annak módosításai, valamint az Alaptörvény egységes szerkezete,
- (b) törvények,
- (c) kormányrendeletek,
- (d) Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei,
- (e) Kormány tagjainak rendeletei,
- (f) Az Alkotmánybíróság határozatai, teljes ülési állásfoglalásai és végzései,
- (g) Kúria határozatai,
- (h) Országos Választási Bizottság állásfoglalásai,
- (i) *Határozatok Tára*.

A Magyar Közlöny külön sorozataként (melléklet) megjelenő *Hivatalos Értesítő* felépítése a következő:

- (a) Normatív utasítások,
- (b) Nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos közlemények,
- (c) Személyügyi közlemények,
- (d) Egyéb közlemények,
- (e) Alapító okiratok (költségvetési szervek),
- (f) Hirdetmények (elvesztett hivatalos bélyegzők)

A közlemények, amelyeknek a Magyar Közlönyben, illetve más hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli vagy a közzététel kezdeményezésére jogszabály által

feljogosított személy kezdeményezi, a hirdetések pedig a lap hivatalos jellegéhez igazodnak (a felelős szerkesztője engedélyt adott és a megfelelő díjat ezért megfizették).

8. A Jat1 is megkülönböztette a kihirdetést és a közzétételt, mivel az előbbit a jogszabályokra, az utóbbiakat az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkoztatta. Így az egyes minisztériumok, főhatóságok hivatalos lapjában (tárcalap), valamint a Kormány hivatalos lapjában (Határozatok Tára) biztosították a közzétételt. A tárcalapok köre fokozatosan bővült, mert az abban közölt ágazati szabályok (egységes szerkezetben), a különböző személyi hírek, utasítások és iránymutatások a jogalkalmazók munkájának segítségét célozzák. A Magyar Közlöny mellékletét pedig Hivatalos Értesítőnek nevezték. Így ma visszakereshetők ezekben a Kormány (2000-es sorszámmal kezdődő) határozatai és a kormánybizottságok határozata a Határozatok Tárában, a Kormány határozata, illetve a tárcalapokban a miniszteri utasítások, a minisztériumi jogi iránymutatások. A Jat2 ugyanakkor elrendelte, hogy a jogi iránymutatások hatályukat veszítik vagy visszavontnak minősülnek 2011-től.

A Jat2 is rendelkezik a közjogi szervezetszabályozók és más jogi aktusok nyilvánosságáról. Egyrészt oly módon, hogy a Magyar Közlönyben teszik közzé az Alkotmánybíróság, a Kúria, az OVB állásfoglalásait, KE, OGY, KT, ME és a Kormány határozatait (ld. fentebb), továbbá a minősített adatot tartalmazó, valamint az érintetteknek közvetlenül megküldött határozatok kivételével az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és az Országos Választási Bizottság nem normatív határozatait (kinevezések), a miniszterek azon nem normatív határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli.

9. A *hivatalos lapokat* a miniszter az általa vezetett minisztérium honlapján, az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal a honlapján történő közzététellel adja ki. A Jat2 csak néhányra utal (Közbeszerzési Értesítő, Cégek Közlöny, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala hivatalos lapja). Abban jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz és olyan közlemény tehető közzé, ha az megjelent a Magyar Közlönyben, avagy amelynek hivatalos lapban történő megjelenését jogszabály elrendeli, vagy a miniszter által vezetett minisztérium, a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi államigazgatási szerv, az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, illetve a kormányhivatal munkája szempontjából fontos. Egy tárcának, hivatalnak több hivatalos lapja is lehet, ha azt ágazati jellege indokolja. A hivatalos lap az azt kiadó szerv honlapjáról nem távolítható el. A szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli.

Például az Igazságügyi Közlöny szerkesztésével összefüggő feladatokról szóló 1/2010. (I.8.) IRM utasítás elrendeli, hogy

- (a) havonta jelenik meg a tárca hivatalos lapja;
- (b) tartalmát közzéteszik a honlapon is, amelyet archiválni kell,
- (c) papíron megjelenő példányából küldeni kell az Országos Széchényi Könyvtárnak és a megyei könyvtáraknak,
- (d) tartalmazza a miniszter által irányított központi államigazgatási szervek munkája szempontjából fontos jogszabályokat és állami irányítás egyéb jogi eszközeit (másodközlés lényegében a Hivatalos Értesítőből, Magyar Közlönyből, Határozatok Tárából),
- (e) egyéb tartalmi eleme a személyi hírek, alapító okiratok, pályázati felhívások, törvényi indokolások, közlemények és hirdetések,
- (f) szerkesztőbizottsága ötfős, elsősorban a minisztériumi vezetők közül kerül ki.

10. Az elektronikus nyilvánosság biztosítékait a jogszabályok és szervezetalakító eszközök hozzáférhetősége érdekében több szinten szabályozzák:

- (a) Az elektronikus információ szabadságról szóló törvény 2011-től a Magyar Közlöny, a Hivatalos Értesítő folyamatos, bárki számára ingyenesen elérhető működéséről rendelkezik a www.magyarokozlony.hu címen.
- (b) A Nemzeti Jogszabálytár ingyenesen elérhető elektronikus formában, a Magyar Közlönyben egységes szerkezetben közzétett törvények, végrehajtási szabályai. Az önkormányzati rendelet kivételével, egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, a lekérdezés napján hatályos jogszabálynak a lekérdezés napján hatályos szövegét, a lekérdezés napját megelőző valamennyi időállapotát a lekérdezés napját megelőző öt évre visszamenőleg és a lekérdezés napját követő három módosítás szerinti szövegét, ha az ismert. A 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet, amely a Nemzeti Jogszabálytárról szól, miszerint az egységes szerkezetű szöveget a jogszabály vagy a jogszabályt megváltoztató jogszabály kihirdetését követő három munkanapon belül kell közzétenni. A Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni valamennyi - 2013. június 30. után kihirdetett önkormányzati rendelet szövegét. Ha pedig a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell www.njt.hu honlapon működik, és a www.kormany.hu kormányportálról is elérhető.
- (c) A Kormány honlapjáról szóló 1133/2011. (V.26.) Kormányhatározat szerint a hivatalos portál a www.kormany.hu, amelynek folyamatos és megfelelő működtetéséért a KIM vezetője a felelős, amely egyesíti magában a korábbi eltérő formájú és tartalmú tárca-honlapokat. A jövőben a tárcaknak egyeztetni kell a KIM-mel a korábbi honlapok archiválása és az új tartalmaknak feltöltése érdekében, hogy egységes legyen az arculat, a tájékoztatási cél, a technikai működés.

11. Az uniós jogi aktusokat tartalmazó *Hivatalos Lapot* Luxemburgban szerkesztik és adják ki magyar nyelven is (honlapra is felkerül, ld. EURLEX). Elektronikusan is elérhető.

12. A jogtisztítás első esetköre a *helyesbítés*. Ez az elfogadott és a kihirdetett szöveg közti eltérést utóbb korrigálja, kézírathiba, nyomdahiba miatt. Ennek durva áthágása, ha a teljes szöveget kicserélik, hiszen az eredeti cél egy szó, írásjel vagy norma-mondat helyesbítése. A helyesbítésről a Jat1 nem rendelkezett, így a kihirdetett és a közzétett normáknál egyaránt alkalmazták. Csupán az Alkotmánybíróság adott útmutatást.

A 12/1990. (V. 23.) AB határozata a kérdésről a következő eligazítást tartalmazza: "A kodifikációs tévedés kézírathibának nem minősíthető, annak orvoslása csak a jogszabály módosításával történhet. Ezzel ellentétes gyakorlat kialakítása sértené a jogbiztonság elvét és a jogalkotás alapvető szabályait. Az Alkotmánybíróság az ügy kapcsán elvi jelleggel arra is rámutat, hogy szinte általános gyakorlattá vált a kodifikációs tévedések kézírathibára hivatkozással történő helyesbítése. E téren az is gyakorta tapasztalható, hogy a helyesbítésre a kihirdetést követően indokolatlanul hosszú idő után kerül sor. Mindez sérti a jogbiztonságot és a jogalkotás szabályait, s ugyanakkor rontja a kodifikációs tevékenység presztízsét." Mindezért fontos, hogy "az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabályok helyesbítésére kizárólag nyomdahiba esetén kerülhet sor a kihirdetést követő lehető legrövidebb időn belül." Tilos tehát „érdemi (nem számozási, vagy egyéb technikai jellegűnek minősíthető) szövegmódosítást végrehajtani kodifikációs tévedés címén.” A jogalkotó kodifikációs hibáját nem lehet egy jogalkotásra (és módosításra) fel nem hatalmazott szerv garanciális szabályokat kikerülő, az adott célra alkalmatlan intézkedésével, azaz helyesbítéssel orvosolni. Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét.

A 33/2008. (III. 20.) AB határozat értelmében, az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezések alapján, valamint - hivatalból eljárva - mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Kimondta, hogy az Országgyűlés jogalkotási feladatának elmulasztásával az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét sértő alkotmányellenes

helyzetet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei helyesbítésének módját. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. december 31-ig tegyen eleget, ám ez eddig nem történt meg. 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 jogalkotó feladata továbbá az is, hogy a korábban alkotott törvény tartalmát a jogállami Alkotmányhoz igazítsa. E feladatát a jogalkotó nem ruházhatja át másra, nem delegálhatja. A jogalkotó tehát nem helyettesíthető, más (államigazgatási) szerv nem végezheti el a jogalkotó feladatát. Erre utalt az Alkotmánybíróság akkor, amikor 33/2008. (III. 20.) AB határozatában leszögezte, hogy „jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét”.

A fentiekből következően a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásával nem kerülhet sor a jogszabály érdemi módosítására, s az nem szolgálhat a jogszabály nyilvánvalóan alkotmányellenes tartalommal történő közzétételére sem.

13. A Jat2 nem hagyta figyelmen kívül az Alkotmánybíróság útmutatásait, amikor úgy rendelkezett, hogy ha a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a jogszabály által aláírt szövegtől, az aláíró – törvény esetében a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés elnöke – a *jogszabály hatálybalépése előtt, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig kezdeményezi az eltérés helyesbítését*. A helyesbítésre legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon kerülhet sor, ha az eltérést az igazságügyi miniszter megállapította. A helyesbítést is a Magyar Közlönyben kell közzétenni, amelyről az igazságügyi miniszter a kezdeményezést követően haladéktalanul gondoskodik.

Ebből következik, hogy az utólag, e szoros határidőn túl érzékelt szövegeltérést csak jogszabály módosítással lehet orvosolni. Másfelől, az önkormányzati rendeletek és a közjogi szervezetszabályozó eszközök helyesbítéséről továbbra sincs egységes szabály, különösen akkor, ha nem kerültek be a Magyar Közlönybe. A közjogi szervezetszabályozó eszközök helyesbítésére a fenti helyesbítési szabályok vonatkoznak, mivel a Jat2 eltérő rendelkezése hiányában, a jogszabályokra vonatkozó eljárási szabályokat a közjogi szervezetszabályozó eszközökre is megfelelően kell alkalmazni.

Példa a Magyar Közlönyben elkövetett, a szerkesztőségbe hiányosan vagy tévesen került szövegre (kézirathiba): „A Magyar Közlöny 2004.évi 97.számában megjelent, az egyes kormány-és minisztertanácsi határozatok hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2004.évi deregulációs programról szóló 1067/2004.(VII.8.) Korm. határozat I. számú mellékletéből „A légiközlekedés fejlesztésének stratégiai feladatairól szóló 2078/2000.(IV.14.) Korm.határozat” törlendő.”

„A Magyar Közlöny 2004.évi 138. számában megjelent, az állami tejkvóta-értékesítésről-és bérbeadásról szóló 122/2004.(VII.29.) FVM rendeleti módosításáról szóló 144/2004.(IX.30.) FVM rendelet 3.§-ának felvezető szövegében szereplő hivatkozás *helyesen*: „11.§ (1) bekezdése.”

Alkotmányosan kifogásolható például a következő közlés:

„MEH közlemény jogszabály téves kihirdetéséről

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. A jogszabály hiteles szövege egy későbbi időpontban jelenik meg.”

A valódi helyesbítésre példa:

Az Adó- és Ellenőrzési értesítő 1994. évi 10. számában közzétett 283. szakmai iránymutatás második bekezdése helyébe a következő szöveg lép: Amennyiben a támogatás mértéke meghaladja az 1991. évi XC. törvény 7. § (1) bekezdés 9. pontjában foglaltakat, a meghaladó összeg a magánszemély 29. § szerinti bevétele.

„A 287. szakmai iránymutatás harmadik bekezdése helyébe a következő szöveg lép: Az előzőekben leírt feltételeknek meg nem felelő hitelezésgedés (munkáltatói támogatás) esetén ez olyan, - a munkáltató által elengedett - hitel, amely a magánszemélynél a 6. § (1) bekezdése alapján a magánszemély 29. § szerinti adóköteles bevétele.”

14. *Helyesbítés az európai uniós jogi aktusoknál* is lehetséges. A jogharmonizációs célú 7001/2005.(IK 8.) irányelv szerint, még a legnagyobb körültekintés ellenére is előfordulhat, hogy valamely uniós jogi aktus végleges, kihirdetett magyar szövege nem helytálló, illetve nyilvánvaló hibákat tartalmaz. Ilyen esetekben - igaz, csak nagyon korlátozott körben és csak a nyilvánvaló hibák, elírások esetén - mód van az adott uniós jogi aktus helyesbítésére. Ezt a magyar szöveg esetén a magyar Kormány kezdeményezheti a Tanács Főtitkárságánál, illetve a Bizottság megfelelő főigazgatóságánál, amely szervek jogosultak dönteni a helyesbítés indokoltságáról, és a Hivatalos Lapban való megjelentetéséről. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az uniós jogi aktusok helyesbítése csak végső eszközként jöhet számításba, és alapvetően az uniós döntéshozatali eljárás során kell azt elérni, hogy az adott uniós jogi aktusok magyar szövege minden tekintetben megfelelő legyen.

15. A jogtisztítás másik, erőteljes eszköze a *dereguláció*. Friedrich Nietzsche mesélt egy öreg kínairól, aki azt mondta, hogy a birodalmak akkor szoktak összeomlani, amikor túl sok törvényük van. A normaözönben különösen fontos, hogy folyamatosan működjön a joganyag felülvizsgálatát végző szervezet. Mártonffy Károly 1932-ben a hazai joganyag teljes megtisztítását, az elavult rendeletek nagy tömegének kiiktatását szorgalmazta, mert „a paragrafus-erdő éjszakai sötétsége” hatalmas. Kiss László egy Deregulációs Hivatal felállítását javasolta 1995-ben. Ez állandósult tevékenységet és módszertant jelentene, amely máig hiányzik.

16. Csak néhány adat a joganyag felduzzadására és a jogforrási arányok változására. 1945-től 1985-ig 24 900 jogszabályt bocsátottak ki a miniszteri rendeletig bezárólag. Ezt azt jelentette, hogy 1968-ban 2622 hatályos jogszabály volt, míg 1985-ben már 5131. Horváth István számítása alapján az 1969. utáni jogrendszerben a jogszabályok átlagos életkora 7,3 év volt – azaz ennyi időnként cserélődött le egy-egy jogszabály, bár az évente kiadott Hatályos Jogszabályok Gyűjteményéből átlagosan a normák ötöde hiányzott, tehát nagy volt a jogszabály nyilvántartási zűrzavar, sokszor módosítottak már nem hatályos jogszabályokat. A jogrendszerben az igazi változást az 1987-1992. közötti időszak, a rendszerváltás hozta: a magas szintű jogszabályok 47 százalékát hatályon kívül helyezték, míg a miniszteri rendeletek 73 százalékát. Ennek következtében öt év alatt a magas szintű jogszabályom aránya az összes hatályban lévő jogszabályon belül 44 százalékról 67 százalékra nőtt, a törvények aránya háromszorosára nőtt, miközben folyt az elavult szabályok hatályon kívül helyezése.

Míg 1996-ban a tíz kötetben megjelenő Hatályos Jogszabályok Hivatalos Gyűjteménye mintegy 13 ezer oldalt tett ki, 2006-ra a hatályban lévő joganyag 89 ezer oldal lett, az Európai Unió joganyaga pedig további 139 ezer oldal volt. Egyéb jogszabályként ehhez jönnek még az önkormányzati rendeletek, amelyeknek becsült mennyisége 100 ezer (mások szerint 70 ezer) körül van. A következő táblázatban a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményéből és az IRM jogszabály nyilvántartásából származó adatokat foglaljuk össze, azzal, hogy a korábbi évtizedekben a „lex posterior derogat priori” elv kimondásával elintézték, nem neveztek meg valamennyi hatályon kívül helyezett jogszabályt, ezért több ezer jogszabály sorsa kérdéses.

12. sz. táblázat: Jogforrások arányai

Hatályos	1968	1972	1977	1982	1987	1992	2006.	2011.
----------	------	------	------	------	------	------	-------	-------

központi jogszabályok							dec.31	nov.
Törvény	95	99	117	112	124	204	1628	2170
Tvr.	379	476	552	660	692	476	396	
MT/Kormányrendelet	592	569	596	758	819	648	210 + 2504	5440
Miniszteri rendelet	1012	1473	1739	2090	2082	810	4295 + 32 MNB rendelkezés	
Összesen	2078	2897	3004	3620	3717	2138	9065	7610

Az utólagos áttekintést nehezíti a hagyományos jogszabály-számozás, holott a decimális rendszerre és a módosítások kódszamos megjelölésére áttérés ezt nagyban megkönnyítené.

17. Mi a *dereguláció célja*? Az, hogy áttekinthető, koherens legyen a jogrendszer a jogállam követelményei szerint. Ezért a jogállamok mindegyikében szükség van a jogrendszer karbantartását segítő eszközre, valamint az európai integrációval összefüggő vállalások rendszeres követésére:

- a túlszabályozás csökkentése, a szabályozási akadályok lebontása (pl. a versenyelvű piaci működés előtt),
- az idejét múlt, már teljesült szabályok kiiktatása (különösen a rendszerváltás és az uniós integráció miatt),
- a nemzetközileg vállalt kötelezettséggel ellentétes szabályok megszüntetése,
- az európai közösségi, uniós jogi aktus (közvetlen) érvényesülésének biztosítása, a jogharmonizáció,
- a jogalkotási hiba korrigálása, a diszfunkciók felszámolása,
- nem csak a jogi szabályozás terjedelmének csökkentése, hanem a szabályozandó életviszonyok körének is a szűkítése, a jogi kötöttségek lazítása, feloldása, ha az már nem szükséges (állami szerepfelfogás függvénye pl. a jóléti, szükségletkielégítő államban). Ugyanis a jog túlértékelése zavarokhoz vezet, mivel a jog nem mindenható, nem minden társadalmi, gazdasági konfliktus feloldására alkalmas. Bár a jogi szabályozás kéznél van, gyakran a jogon kívüli tényezőkben rejlik a megoldás.

18. A *dereguláció formai, szervezeti és módszertani szempontból* feltételezi az alapos előkészítést, a hatásbecslést és a jogalkotás tervezését, tervszerűségét, de nem minden országban és időszakban. Ennek legismertebb módszere a *revízió, a kodifikáció, az újraközlés és a kompiláció* (az elavult, ellentmondásos joganyag elhagyásával a megmaradt, egységes szabályok egy testbe foglalása és közzététele). Mindez a következőket foglalhatja magában:

- a folyamatos deregulációs munkát, amennyiben beépül a kormányzati munkamegosztásba;
- gyakran azonban időszakos, mintegy hullámszerű kampányfeladat. Például az USA-ban 1989-ben meghírdették a deregulációt, mert 50 év alatt a joganyag huszonötszörösére nőtt, főként a közigazgatási szabályozás. Csak Kaliforniában 1974-78 között megduplázódott a joganyag. Kanadában 1800 rendeletet vizsgáltak felül egyszeri kormányzati döntés alapján.
- sajátos szervezet létrehozását (pl. kormánybizottság, önálló miniszter megbízása, parlamenti szerkesztőbizottság, lektorok alkalmazása).
- csak aktuálisan kijelölt ágazati szabályok felülvizsgálását (pl. az adott időszakban a közigazgatási jog deregulációját),
- egységes szerkezetben a normák újraközlését, esetleg korszerűsített formában a másodszori újraközlést, vagy

- (f) a megtisztított joganyag jogszabály-gyűjteményben közzétételét, azzal, hogy amit abból kihagytak, az már nem hatályos. Kedvező megoldás, ha önálló szabályozásban rendelkeznek a deregulációról. Példaként említjük, hogy Svájcban 1986-ban született meg a publikációs törvény, amely révén elkészítették a szövetségi jogszabályok gyűjteményét, meghatározott formában, nyelven, míg az abból kimaradók automatikusan hatályukat veszítették. Olaszországban a jogalkotási racionalizálásról szóló törvény 1979-ben született meg.
- (g) jogszabály-nyilvántartási, jogi informatikai rendszer létrehozását. Különösen a szövetségi államokban vagy az esetjogot követő államokban, esetleg a jogszabály-módosítások követhetősége miatt. Ezen okokból döntöttek Svájcban vagy az USA-ban jogi adatbank létrehozásáról.
- (h) Utólagos hatásvizsgálat, alkotmányossági kontroll alapján, valamint a jogalkalmazás során felismert tartalmi hiba, elavulás kiküszöbölését.

19. A hazai dereguláció elő lépése a 1143/1989.(XI.26.) MT határozat volt, amely *Deregulációs Tanácsot* hozott létre a gazdasági és a közigazgatási jog áttekintése, megtisztítása céljából, 1945 óta először. A Tanács működését a Belügyminisztérium koordinálta. A munka eredményeként 1800 norma (rendeletek, utasítások) hatályon kívül helyezését készítették elő. Kidolgozták a dereguláció jogalkotás (hatályon kívül helyezés) máig uralkodó megoldását. Működésével fogadták el például az 1990. évi XXII. törvényt, amely egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szól, a 44/1990. (III. 13.) MT rendeletet az egyes minisztertanácsi rendeletek és határozatok hatályon kívül helyezéséről, módosításáról.

1990. évi XXII. törvény egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról például hatályon kívül helyezte a közigazgatási jog körében a tanácstörvényt, a kisajátítási tvr-t, a tanársegédi munkakör betöltéséről szóló tvr-t, míg a gazdasági dereguláció körében az építési törvényt, a szövetkezeti törvényt, a külkereskedelemlről szóló törvényt, az állami vállalati törvényt, a felszámolási eljárásról szóló törvényt.

64. § (1) Ez a törvény - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - 1990. március 15. napján lép hatályba; egyidejűleg az egyes állami szervek szervezetének korszerűsítéséről szóló 1983. évi 25. törvényerejű rendelet 8. §-a, továbbá a bírósági cégnyilvántartásról szóló 1985. évi 16. törvényerejű rendeletet módosító 1988. évi 12. törvényerejű rendelet hatályát veszti.

(2) A törvény 63. §-a 1990. május 1. napján lép hatályba.

A Tanács *útmutatót* készített a minisztériumoknak, miként vizsgálják felül az ágazati jogszabályokat, belső szabályzatokat. Szamel Lajos, a Tanács elnöke egy szakmai konferencián, 1992-ben jelentette ki, hogy a közigazgatási dereguláció nincs befejezve, legfeljebb a szükségesnek az ötödét végezték el, hiszen a minisztériumok 1990-ben, a szervezeti és személyi átrendeződések miatt nem fordítottak kellő erőt a deregulációra. Noha a belügyi apparátus hatalmas munkát végzett, mások helyett nem tudott mindent elvégezni. Különösen a joghézagok keletkezésétől féltek, mert a felgyorsított ütemű deregulációt nem követte azonos tempóban az új szabályozás. Pedig a rendeleti és utasítási joganyagban kellett volna tovább folytatni a deregulációt.

1995-ben formálisan is megszüntették a gazdasági deregulációs tanácsot (1045/1995.(VI.22.) Korm.h.), majd felállították a Deregulációs Tanácsot egy kormánybiztos vezetésével (1004/1995.(I.20.) Korm.h.). Az hároméves *deregulációs program* alapján működött, és célja az volt, hogy több ütemben átfésüljék a rendeleti joganyagot. Ezért indokolni kellett az 1989

előtti jogszabályok hatályban tartását, ellenkező esetben azt hatályon kívül helyezték. Az átvizsgálásba bevonták a minisztériumokat, országos hatáskörű szerveket és az MNB-t.

20. További fejlemény, hogy beépítették az *igazságügyért felelős tárca felelősségi körébe* a deregulációs munkálatokat. Az 157/1998. (IX. 30.) Kormány rendelet az igazságügyi miniszter feladat- és hatásköréről úgy rendelkezik, hogy a miniszter

- (a) összehangolja a jogszabályok hatályosságának és időszerűségének folyamatos felülvizsgálatát,
- (b) ennek alapján a jogszabályok deregulálását,
- (c) kidolgozza a deregulációs szempontokat,
- (d) felelős a szükséges jogszabály-módosítások és hatályon kívül helyezések rendszeres elvégzéséért,
- (e) hatásvizsgálati, jogszabály-nyilvántartási és deregulációs főosztályt működtet

A 164/2006. (VII.28.) Korm. rendelet szerint felelős volt a jogszabályok alkotmányosságáért és a jogrendszer folyamatos felülvizsgálataért; figyelemmel kíséri az Európai Bíróság (ECJ) előtti eljárásokat, a hazai bírósági gyakorlatot és igazságügyi statisztikát, és az esetjogból fakadó hazai jogalkotási feladatokat eszerint ütemezi; felelős a jogszabályok nyilvántartásáért, a Miniszterelnök Hivatallal közösen gondoskodik a törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye szerkesztéséről, közzétételéről, a jogszabályok elektronikus gyűjteményének szerkesztéséről és közzétételéről; összehangolja az utólagos hatásvizsgálatokat és a deregulációt. Így módszertani útmutatót ad ki, ellenőrzi a hatásvizsgálat eredményét, arról a Kormányt tájékoztatja. A pénzügyi tárcával együttműködve felméri a jogi szabályozásból eredő adminisztratív terheket és javasolja a jogszabályok módosítását, deregulációs jogszabályokat dolgoz ki és terjeszt a Kormány elé.

Ugyanakkor az 1046/2003. (V. 28.) Korm. határozat döntött egy *Deregulációs Tanács* felállításáról, amely az igazságügyi miniszter mellett, tanácsadó jelleggel működik. Ez közreműködött (elvileg) a kapcsolódó eljárásrend kialakításában, a deregulálandó ágazati jogszabályok listájának összeállításában, az egyes minisztériumokban útmutató kiadásában, az önkormányzati munkatársak éves továbbképzésében. Így az igazságügyi miniszter a tárcák javaslata alapján véglegesíti a deregulációs javaslatot, amelyet a Kormány vagy/és az országgyűlés elé terjeszt az éves deregulációs program alapján.

Például a 2003. évi deregulációs program a következő prioritásokat jelölte meg:

- A kormányrendeleti, miniszteri rendeletek közül a nem normatív tartalmúak kiiktatása,
- Az államtitkári rendelkezések kiiktatása,
- Elősegíteni az uniós jogharmonizációt a deregulációs révén,
- A jogalkalmazási visszajelzések alapján ágazati deregulációs javaslatok készítése valamennyi jogforrási szinten,
- A fentiek alapján a 2004-2005. évre az újraszabályozási tervek elkészítése.

21. Az 1082/2005. (VII.27) Kormány határozat a 2005. évi *deregulációs programról* szólva kiemelte, hogy az Unió Lisszaboni stratégiája szerint a jogalkotás minőségét fejleszteni kell. Ez magában foglalja a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, a jogalkalmazók visszajelzései, hatásvizsgálat alapján. Mindezek alapján született meg az igazságügyi módszertani segédlet a hatásvizsgálati módszerekről (IM tájékoztató 8001/2006.). A miniszternek a végrehajtásról 2006 márciusáig kellett beszámolnia a Kormány előtt.

22. A dereguláció fontos eleme a *közigazgatási munkatársak megfelelő felkészítése*. Így a 2003-2006. közötti időszakra köztisztviselők továbbképzésébe (1020/2003. (III.27.) Korm.h.)

bekerült a központi továbbképzési programba a jogalkotási, deregulációs, hatásvizsgálati ismeretekre vonatkozó továbbképzés. Az elgondolások szerint távoktatási formában folyt (volna) a képzés. Másfelől, a közigazgatási szakvizsga követelményei közé is beiktatták a deregulációs ismereteket, hiszen a Tájékoztató a közigazgatási szakvizsga új követelményrendszeréről (2002) erről tanúskodik.

Általános közigazgatási ismeretek tárgyon belül:

A) Jogalkotási ismeretek

1. Jogállam és jogalkotás

A vizsgázó ismerje meg a jogalkotás helyét és szerepét a jogállam szervezeti és működési rendjének kialakításában és megerősítésében. Ismerje meg a Magyar Köztársaság jogforrási rendszerét, legyen képes elhelyezni és jellemezni az egyes jogforrásokat; hasonlóképpen szerezzen jártasságot a jogforrási rendszer belső koherenciáját biztosító követelmények megismerésében és alkalmazásában. Ismerje meg a szabályozási szintek és szabályozási tárgyak összhangjának követelményeit. Szerezzen ismereteket a jogalkotás tipikus tartalmi és formai hibáiról. Sajtáítsa el készségi szinten a jogszabály-előkészítési és jogalkotási eljárás folyamatát, illetőleg a jogszabály(tervezet) szerkezeti elemeinek alkalmazását. Ismerje meg a jogszabály(tervezet) szövegezésével kapcsolatos elvárásokat és követelményeket. Szerezzen jártasságot a jogszabályok deregulációja tárgyában, a jogalkotási folyamatba beépített dereguláció alkalmazásában és ismerje meg a hatályos joganyag karbantartásával kapcsolatos feladatokat, technikákat.

23. A dereguláció jótékony hatását várták a szakmai, érdekképviseleti szervek is. Például az Országos Érdekegyeztető Tanács 2002. december 13-i ülésén, a „napirend előtti felszólalásában a munkaadói oldal felvetette, hogy egyes, a vállalkozások működését befolyásoló jogszabályi rendelkezések esetében szükségessé vált a dereguláció. Kérte a Kormányt, hogy ezeket tekintse át, és a szükséges intézkedéseket tegye meg.”

24. Az 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről is alapot adott a deregulációra. Ezt követően a *jogharmonizációs eszköztár* részévé vált a dereguláció.

72. Cikk Beruházásfejlesztés és -védelem

1. Az együttműködés célja, hogy fenntartsák és, ha szükséges, javítsák a hazai és a külföldi magánberuházások kedvező környezetét és jogi kereteit, amelyek alapvetőek a magyarországi gazdasági és ipari újjáépítéshez. Az együttműködésnek az is célja, hogy bátorítsa és előmozdítsa Magyarországon a külföldi beruházást és a privatizációt.

2. Az együttműködés formái:[...] további dereguláció Magyarországon és a gazdasági infrastruktúra javítása;

További példákat is idézhetünk a deregulációra. Érdemes megfigyelni a politika megrendelő szándékait, az alkalmazott deregulációs technikákat, a deregulációs jogszabályok terjedelmét, valamint azt, hogy átlagosan mennyi ideig éltek jogszabályaink.

115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról

8.1. A Kormány feladatai

Az ágazati miniszterek folyamatos együttműködésének biztosítékai

„A társadalmi bűnmegelőzés kormányzati szakma-politikai célkitűzéseinek megvalósítása az érintett ágazati minisztereken múlik. Közöttük meg kell teremteni a folyamatos koordinációt, a szakmai párbeszéd fórumait. Olyan szervezeti, együttműködési formát kell kialakítani, amelyben képesek figyelemmel kísérni és értékelni a stratégiai célokkal, prioritásokkal kapcsolatos társadalmi folyamatok alakulását. Irányítaniuk kell a regulációs és deregulációs tevékenységet. A közigazgatás működését biztosító alkotmányos és politikai felelőssége keretében a Kormánynak gondoskodnia kell az ehhez szükséges szervezeti, szakmai és személyi feltételekről.

1062/2001. (VI. 26.) Korm. határozat ezres kormányhatározatok hatályon kívül helyezéséről

A Kormány

1. az e határozat *mellékletében* felsorolt minisztertanácsi határozatokat és kormányhatározatokat hatályon kívül helyezi;

2. felhívja a minisztereket, hogy a dereguláció elvei szerint vizsgálják felül a hatályos miniszteri rendeleteket. A hatályon kívül helyezésre szánt rendeletek jegyzékét azonnal közölik a Miniszterelnöki Hivatallal, majd augusztus 30-ig alkossák meg a deregulációs rendeleteiket.

3. E határozat 1. pontja a közzétételét követő hónap első napján lép hatályba.

Melléklet az 1062/2001. (VI. 26.) Korm. Határozathoz (részletek)

1008/1956. (I. 26.) MT h. a Magyar Partizán Emlékérem adományozási határidejének meghosszabbításáról

1003/1970. (II. 3.) Korm. h. Szeged megyei jogú város általános rendezési tervének jóváhagyásáról

1032/1971. (VII. 14.) Korm. h. a vakok személyi járadékának bevezetéséről

1045/1980. (XI. 18.) MT h. a Népművészet Mestere kitüntető címmel és jelvényvel kitüntetettek kivételes nyugellátásáról

1003/1988. (II. 2.) MT h. a Minisztertanács Tervgazdasági Bizottságáról

1158/1989. (XI. 22.) MT h. a Bős-Nagymarosi Beruházást Ellenőrző Társadalmi Bizottság tagjának felmentése

1012/1990. (VII. 27.) Korm. h. a volt MSZMP vagyonának hasznosításáról szóló 1047/1990. (III. 21.) MT határozat kiegészítéséről

1033/1990. (II. 25.) MT h. a Magyar Hírlap főszerkesztőjének felmentéséről

1071/1990. (IV. 27.) MT h. a volt munkásárság egyes ingatlanainak hasznosításáról

1123/1990. (VI. 28.) MT h. dr. Verebélyi Imre közigazgatási deregulációs kormánybiztos felmentéséről

1020/1991. (V. 3.) Korm. h. a Budapest-Bécs Világkiállítás 1995. évi megrendezéséről és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről

1128/1994. (XII. 30.) Korm. h. az államháztartási reform előkészítéséről

1004/1995. (I. 20.) Korm. h. a jogszabályok deregulációs követelmények szerinti felülvizsgálatáról

2007. évi LXXXII. törvény egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről

I. Fejezet

Egyes jogforrások deregulációja

1. § (1) Az 1989. október 23. előtt alkotott törvények és törvényerejű rendeletek - a *mellékletben* megjelölt törvények és törvényerejű rendeletek, valamint az Alkotmány megalkotására és módosítására irányuló rendelkezést tartalmazó törvények kivételével - hatályukat veszítik.

(2) Az 1989. október 23. előtt a magyar felelős minisztérium, az ideiglenes nemzeti kormány, valamint a Minisztertanács, továbbá a szervek tagjai által alkotott rendeletek - az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben megjelölt rendeletek kivételével - hatályukat veszítik.

(3) Hatályukat veszítik az államtitkári rendelkezések, jegybanki rendelkezések, bankfelügyeleti rendelkezések, szabványok és ármegállapítások, továbbá az Országgyűlés, a Minisztertanács és a Kormány által alkotott irányelvek és elvi állásfoglalások.

(4) A magyar állam joghatósága alapján 1989. október 23. előtt alkotott valamennyi, az (1)-(3) bekezdés hatálya alá nem tartozó normatív jogi aktus hatályát veszti.

II. Fejezet

Egyes törvények, törvényerejű rendeletek, illetve azok egyes rendelkezéseinek deregulációja

2. § Hatályát veszti

173. a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény 15. § (1) és (3) bekezdése,

342. az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXXVII. törvény,

685. az európai részvénytársaságról szóló 2004. évi XLV. törvény 51. § (2) bekezdése, X. Fejezete,

976. egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi XXXII. törvény 1-4. §-a.

5. § (1) E törvény - a (2)-(6) bekezdésben meghatározott kivétellel - 2007. július 1-jén lép hatályba.

7. § (1) A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 395. §-a a következő (6) bekezdéssel egészül ki:

„(6) Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy a gondnokság alá helyezett névjegyzékének adatairól vezetett számítógépes nyilvántartás igénybevételének részletes szabályait, illetve a költségterítés összegét rendeletben állapítsa meg.”

(4) A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet a következő 91/B. §-sal egészül ki:

„91/B. § (1) Az 1987. szeptember 1-je előtti alapítványrendelést közérdekű célra való kötelezettségvállalásnak kell tekinteni.

(2) Ha az (1) bekezdés szerinti alapítványrendelés végrendelettel történt, azt közérdekű meghagyásnak kell tekinteni.

(3) A kötelezett a közérdekű célra való kötelezettségvállalást az alapítvány létrehozására vonatkozó szabályok szerint alapítvánnyá alakíthatja át.”

(5) A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban, 1965. december 21-én elfogadott Nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 8. törvényerejű rendelet 3. §-a a következő (1) bekezdéssel egészül ki:

„(1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy kijelölje azt a szervet, amely az Egyezmény 8. cikkének 1. bekezdése szerint felállított bizottsággal a kapcsolattartásra jogosult, továbbá a 14. cikkének 1. bekezdése alapján benyújtott panaszok esetében a panaszokat átveszi, kivizsgálja, és a beadványok hiteles másolatait az Egyesült Nemzetek Szervezetének főtitkárához továbbítja.”

(6) A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a következő 3. §-sal egészül ki:

„3. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy kijelölje azt a szervet, amely az egyezmény 20. cikkében megjelölt vizsgálat esetén a Kínzás Elleni Bizottsággal, illetőleg annak tagjával a kapcsolattartásra jogosult.”

Melléklet a 2007. évi LXXXII. törvényhez

1. azoknak nevei, a kik a tudós társaság fölállítására, vagy a hazai nyelv terjesztésére is ajánlatokat tettek, az utókor emlékezete végett törvénybe iktattatnak című 1827. évi XII. törvény

6. Deák Ferencz emlékének törvénybe itatásáról szóló 1876. évi III. törvény

127. az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvény

128. a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény

356. a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet

25. A deregulációból az *Alkotmánybíróság* is kivette a részét, hiszen alkotmányossági vizsgálata révén megsemmisítette több alkotmányserető jogszabályt, amelyek helyébe új nem lépett. Más esetben csak felgyorsította a deregulációt.

816/B/1991. AB végzés az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Salánkai János (6720 Szeged, Berzsenyi u. 1.) indítványozó által jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt kezdeményezett eljárásban az Alkotmánybíróság meghozta a következő *végzést*:

Az Alkotmánybíróság a sokszorosító gépekről szóló, 49/1984. (XI. 21.) MT rendelet, valamint az e rendelet végrehajtása tárgyában kiadott, a fénymásoló gépekről szóló 3/1985. (III. 7.) IpM rendelet alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

A sokszorosító gépekről szóló 49/1984. (XI. 21.) MT rendeletet az Alkotmánybíróság 1991. április 10-én kelt 1422/B/1990. számú, a Magyar Közlönyben 1991. április 23-án 19/1991. (IV. 23.) AB alatt közzétett határozatával - a jelen indítvány beérkezését követően - megsemmisítette. Az indítvánnyal érintett másik jogszabály pedig a dereguláció keretében, a 2/1990. (II. 16.) IpM rendelet 2. sz. melléklete értelmében 1990. május 1-vel veszítette hatályát. Mindezekre figyelemmel az indítvány tárgytalannak tekinthető, ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott.

A 42/1995.(VI.30.) AB határozat a Bokros-csomag (Gst.) vizsgálatát végezte el. E körben fontos iránymutatás született, miszerint „a jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem magában foglalja a különböző szervek - így egyebek között az Országgyűlés - hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvény-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül. Nagy mértékben nehezíti a képviselőcsoportok felelősségteljes döntését, hogy a módosításokkal érintett szakterületek rendkívül szerteágazóak és azokat esetenként semmiféle kimutatható logikai kötelék nem kapcsolja egybe, továbbá a módosítások jogtechnikai módja szerfölött nehézé és időigényessé teszi a változások lényegének megismerését, a módosítások nyomán keletkező normaszöveg megállapítását. A jogbiztonság és az önkéntes jogkövetés érdekében tehát elengedhetetlen ama jogszabályok hatályos szövegének mielőbbi, egységes szerkezetben való közzététele, amelyeket a Gst. mélyreható módon megváltoztatott.

A 11/1992. (III. 5.) AB határozat is hasonló tanulságot fogalmazott meg. „A jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság a jogalkotótól elsősorban azt várja el, hogy a jog egésze és egyes részterületei, továbbá egyes szabályai is világosak, egyértelműek és alkalmazhatók legyenek. A végrehajtási rendelkezések deregulációjának elmulasztása az alapul fekvő magasabb szintű jogszabály hatályon kívül

helyezésével együtt a jogbiztonságot súlyosan sértheti, miként a jelen összefüggésben is, [ingatlan-nyilvántartás] ezért az Alkotmánybíróság a rendelkezések alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján megállapította és azokat megsemmisítette.”

A 24/1993. (IV. 15.) AB határozat is a jogalkotói mulasztást vizsgálta az ártörvény (Átv.) végrehajtási szabályaival kapcsolatosan. „A törvényi módosításra tekintettel ugyanis a jogalkotónak hatályon kívül kellett volna helyeznie a R. 1. mellékletében foglalt, a lakossági távfűtés és melegvíz-szolgáltatásra vonatkozó miniszteri árszabásokat, mert az Átv. 7. § (1) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazás a szolgáltatást igénybe vevők e személyi köre tekintetében megszűnt. A dereguláció elmulasztása következtében a R. 1. mellékletének a lakossági távfűtés és melegvíz-szolgáltatás díjának megállapítására vonatkozó ártételei ellentétbe kerültek az Átv. mellékletével, így a R. vonatkozó tételei sértik az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében megjelölt jogszabályok hierarchikus rendjének megsértésére vonatkozó tilalmat, ezért azok alkotmányellenesek.”

26. 2007-ben újabb szervezeti és munkamegosztásbeli átalakulásra került sor. Az igazságügyi tárca felelősségi köréből átmenetileg kikerült, és az *államreformot* és a kormányzati döntés-előkészítést összehangoló tárca nélküli miniszter, valamint a mellette működő Államreform Bizottság lett a felelős a deregulációért. Ugyanakkor a „kollektív bölcsesség” elve, ad hoc formációként visszatért, a dereguláció közvetlen célja pedig az államreform elősegítése.

1029/2007. (V. 9.) Kormány határozat a kormányzati deregulációs programról ezt a következőképpen foglalja össze:

„1. A Kormány az államreform részeként a közigazgatás szolgáltató funkciójának a megerősítésével a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheinek mérséklése és a gazdasági növekedés elősegítése érdekében deregulációs programot valósít meg, amelynek első szakasza 2008. december 31-ig tart.

2. A Kormány felkéri

a) a Legfelsőbb Bíróságot, a legfőbb ügyészt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és általános helyettesét, valamint a Magyar Ügyvédi Kamarát, hogy a deregulációs intézkedések meghozatalának elősegítéseként jogalkalmazási tapasztalataikat, szabályozási javaslataikat bocsássák az Államreform Bizottság rendelkezésére;

b) a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a legfőbb ügyészt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és általános helyettesét, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét az Államreform Bizottság mellett működő deregulációs munkacsoportba 1-1 tag kijelölésére.

3. Ez a határozat a közzététele napján lép hatályba.

4. E határozat közzétételeivel egyidejűleg hatályát veszti a jogszabályok deregulációs felülvizsgálatáról szóló 2358/2002. (XI. 28.) Korm. határozat, a deregulációs tevékenység szervezeti és eljárási rendjéről, valamint a 2003. évi deregulációs programról szóló 1046/2003. (V. 28.) Korm. határozat, egyes kormány- és minisztertanácsi határozatok hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2004. évi deregulációs programról szóló 1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat, a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő egyes kormányzati feladatokról, a 2005. évi deregulációs programról, valamint egyes kormányhatározatok, illetve kormányhatározati pontok hatályon kívül helyezéséről szóló 1082/2005. (VII. 27.) Korm. határozat.”

27. A *Jat2 az utólagos hatásvizsgálat és a jogszabályok tartalmi felülvizsgálata* keretében közelítette meg a deregulációt. Az igazságügyért felelős miniszter – a kodifikációs felelőssége körében – észleli

- (a) az elavult,
- (b) a szükségtelené vált, norma tartalom nélküli, kiüresedett,
- (c) a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- (d) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető,
- (e) a jogszabály címzettjei számára lassú, költséges eljárásokat,
- (f) alkalmazhatatlan
- (g) indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű jogszabályokat.

A Jat2 22.§-a értelmében a miniszter köteles ezek megfelelő módosítása vagy hatályon kívül helyezése iránt intézkedni. Az önkormányzati rendeletek tekintetében a jegyző, az MNB elnöke, az önálló szabályozó szerv elnöke ugyanezen körben felelős saját jogszabályainak felülvizsgálataért.

Ennek értelmében, a 152/2014.(VI.6.) Korm. rendelet, az igazságügyi tárca vezetőjére bízva nem csak a jogalkotás minőségének fejlesztését, hanem azt is, hogy folyamatosan felülvizsgálja a jogrendszert, összehangolja a tartalmi és technikai deregulációt, szervezze meg a minisztériumokban jogi és kodifikációs feladatokat végző személyek képzését. Láthatóan a minőségi jogalkotás, egyszerűsítés és a dereguláció itt átfogóan jelenik meg, talán azért, mert az „öngyilkos jogszabályok” révén (a csak módosító vagy hatályon kívül helyező jogszabályok automatikus hatályvesztése) a deregulációt önállóan már beépítette a jogalkotásba. Ezzel persze csak mennyiségileg lehet – a már felsorolt alkotmányossági fenntartásokkal – szinten tartani a joganyagot, minőségileg aligha. Ezért a jövőben javítani kell azon, hogy a kormányzati munkamegosztásba beépült deregulációt komolyan vegyék, folyamatosan ellenőrizzék, elmaradását számon kérjék.

11. fejezet: Önkormányzati rendeletalkotás

1. A helyi önkormányzatok *alapjogainak része* (Alkotmány 44/A.§) a rendeletalkotás, bár Ereky István logikáját követve, ez fából vaskarika: szabályozási jog nélkül nem beszélhetünk önkormányzatról. Az Európa Tanács Helyi Önkormányzati Kartája (3.cikk 1.) is úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy jogszabályi keretek között *a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák* és igazgassák a helyi lakosság érdekében. Mivel ez ma mintegy 3000 egységet jelent, különösen fontos lenne az önkormányzatnál dolgozó kodifikátorok képzése posztgraduálisan.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése korlátozott önkormányzati alapjogként tekint a rendeletalkotásra. Úgy fogalmaz, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között alkothat rendeletet, ide értve szervezeti-és működési szabályzatát, hozhat határozatot, így például tulajdonosi jogaival összefüggésben, fogadja le költségvetését, alapít vállalkozást, vezet be rendeleti úton helyi adókat és dönt mértékéről, vagy meghatározza önkormányzati jelképeit, a helyi kitüntetések és elismerő címeket. Másfelől, a (2) bekezdés szerint feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkothat rendeletet.

2. A *decentralizáció* és a centralizáció egyidejűleg van jelen a jogalkotásban, az önkormányzati rendeletalkotás révén. Másik jellemzője, hogy egyfelől *originális, önálló* szabályozási joguk van a központi jogszabályok által nyitva hagyott, helyi közügyekbe tartozó területeken, másfelől *végrehajtási jellegű, származékos*, felhatalmazásos jogalkotást végeznek. Ugyanis az önkormányzat jellege is kettős. Része a végrehajtó hatalomnak, a közigazgatásnak. Ugyanakkor az adott közösség demokratikusan választott képviselőjeként autonómiával, azon belül igazgatási, gazdasági, szervezetalakítási, szabályozási autonómiával bír, tehát jogalkotó. Mindez azonban az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó törvényi szóhasználatban (Alkotmány, Jat, Mötv.) nem következetes, a rendeletalkotás jogi tartalma, annak határai bizonytalanok (pl. szubszidiaritás, a megyei önkormányzatok hatásköre) és maga az eljárás is hézagosan szabályozott.

3. Különös gondot igényel a *szabályozási hatáskör vizsgálata*. Originális szabályozási hatáskörbe tartoznak a helyi közügyben való rendeletek, amennyiben nincs magasabb szintű norma, vagy van, de annak kiegészítése szükséges. Az Ötv. igazított el, mi a *helyi közügy*: a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. A 2011.évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 4.§-a szerint csak klauzula jellegű meghatározás adható: alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátáshoz, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek a megteremtéséhez kapcsolódik. Egy konkretizált helyi közügyre (közterület használata) az Alaptörvény XXII.cikk (3) bekezdése külön is ad rendeletalkotási felhatalmazást. Ezen originális szabályozási jogalaphoz képest mégis előadódhat, hogy a Mötv. szerinti feladatkört nevezik meg csak rendeletalkotási jogalapként, mivel az alapjogi kereteik szűkültek, és nehezebb az értelmezés.

Ide kapcsolódik a 12/1992. (III.25.) AB határozat. Ugyanis az Ötv. 16. § (1) bekezdésének alkalmazása során, az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásból szabályozhatja a rendezést igénylő - törvény által nem szabályozott - helyi társadalmi viszonyokat. "Törvény" alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat

kell érteni. Alkotmányosan kibocsátottnak számít az a jogszabály, amely a megalkotásának időpontjában szabályozhatta azt a tárgykört, amelyre vonatkozott. Tehát nemcsak törvény, hanem az alkotmányosan kibocsátott országos szintű normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatók önkormányzati rendeletben, és meghatározott tárgykörökben csak törvényben lehet rendelkezni, még ha az nem is született meg [törvényhozási tárgyak]

Ivancsics Imre mindezt úgy foglalja össze: a szabályozási jog terjedelme abból vezethető le, hogy a helyi önkormányzatok milyen mértékben és formában részesednek a közfeladatok ellátásából. Ez határozza meg a mozgásterület, a tényleges önállóságukat. Ennek kereteit az Alkotmányban kellene rögzíteni. A konkrét feladatok körét befolyásolhatja például a civilek részvétele a közfeladatok ellátásában. Másfelől, határt szab ennek a már említett Helyi Önkormányzatok Kartája (3-4.cikk), mert például nem korlátozhatja az állampolgári gyűléseket (gyülekezési jog), a népszavazási jogokat és az állampolgári közvetlen részvétel egyéb formáit.

A helyi közügy fogalmára példa meríthető még az Alkotmánybíróság más határozatából: 39/1998. (IX.23.) AB határozat: nem helyi piac egy részén a szeszesital árusításának megtiltása, 23/2000. (VI.28.) AB határozat: a magánjog körébe tartozó ügyek (pl. szomszédjog, birtokháborítás) csak kivételesen lehet helyi közügy.

A helyi közügy fogalma tehát nem zárt. Tárcarendelet is szabályozhat olyan témát, amely elveszi a lehetőséget az önkormányzati rendeletalkotás elől, ezért például Kaltenbach Jenő is kifogásolta, hogy így a miniszter mint "magasabb szintű jogszabály" kiadója csorbítja az önkormányzati alapjogot, ráadásul a miniszteri (központi) jogalkotás „korlátlan”, tartalmilag szinte nyitott.

A 4/1993.(II.12.) AB határozat szerint „nem tekinthető alkotmányosnak az olyan törvényi szabályozás, amely az önkormányzati alapjog lényeges tartalmát korlátozza, az önkormányzati alapjogként szabályozott hatáskör tartalmának kiüresedéséhez, annak tényleges elvonásához vezet”.

4. A törvény felhatalmazása alapján alkotott rendelet hatáskörei szempontból egyszerűbb, hiszen a felhatalmazásban ki kell jelölni a *delegált hatáskör* kereteit. A *helyi viszonyok* ismeretében (pl. szociális igazgatás, helyi adózás) kerül erre sor, de lehet jele az állam kivonulásának is (pl. árszabályozás, helyi közüzemi ellátások). Annyi biztos, hogy közfeladatok végrehajtás érdekében, kötelező jelleggel kell általában megalkotni, quasi kötelező feladatként, de elmaradásának szankciója nélkül, vagy pedig lehetőségként (pl. türelmi zóna kialakítása). Az Ötv. és más törvény tartalmaz ilyen felhatalmazást, míg az Alkotmánybíróság megállapíthatja a jogalkotói mulasztást, határidőt is szabhat a pótlásra.

Például a 9/1995.(II.22.) AB határozat értelmében „az önkormányzatnak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, és ez vonatkozik jogalkotási kötelezettségére is.”

A 63/1991.(XI.30.) AB határozat alapján azonban „nem minősül alkotmányellenesnek az olyan tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás, amely magasabb szintű jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben, körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg anélkül, hogy a magasabb jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná”.

Ivancsics Imre rámutat, hogy aggályos a helyi érdekű közügy fogalma, mert az magában foglalja az Ötv. szerint az önként vállalt olyan feladat megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, ugyanakkor szintén az Ötv. kimondja, hogy törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat-és hatáskörébe. Ezt tetézi, hogy a kormányrendeletalkotási jogköre a közigazgatási ügyekben igen széles (felügyelet alá vonás, szervezetalakítás), amely helyi közüggé válik az önkormányzatoknál. Ugyanakkor az országgyűlés törvényhozási jogköre korlátozhatatlan a kormány irányában, amely ez egyre több ellentmondást okozhat. Lehet, hogy erre utalt Magyary Zoltán, miszerint „a valóságban tehát nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen összefüggő közigazgatás van”?

Sajátos gond, ha időközben, az önkormányzat rendelete kiadása után központi jogszabály, ugyanis ebben az esetben a rendelet kiadásának célja a kollízió megszüntetése. Másik fontos viszony a kollízió elkerülésére a kétszintű önkormányzati rendszer működtetése (főváros+kerületek).

5. Az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az önkormányzati *jogalkotás további korlátja*, hogy csak a feladatnak körében szabályozhat, a helyi társadalmi viszonyok rendezésére (originális szabályozás) vagy törvényben kapott felhatalmazás alapján (származékos), ám az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Továbbá, a helyi önkormányzat a rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha az a rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A kormányhivatal másik kontroll lehetősége, hogy *kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását*, és amennyiben a helyi önkormányzat e kötelezettségét, a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem pótolja, a bíróság – a kormányhivatal kezdeményezésére - elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. Így válik jogalkotóvá a senkit sem képviselő kormányhivatal, kiegészítő megoldásként. A Kúria pedig rendeletalkotási kötelezettséget írhat elő az adott önkormányzatnak, harminc-hatvan napos határidővel. Az ÖT-nek az elé kerülő ügyekben kilencven, legfeljebb százhusz napon belül kell döntenie.

Például, a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Foktó Község Önkormányzat Képviselő-testülete törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem tett eleget az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. (a továbbiakban: At.) 42/A. § (4) bekezdésben foglalt szabályozási kötelezettségének. A Kúria Önkormányzati Tanácsa (ÖT) felhívja Foktó Község Önkormányzat Képviselő-testületét, hogy szabályozási kötelezettségének 2013. június 15-ig tegyen eleget. Az ÖT elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy a határozat közzétételére - a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül - az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor. A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs. (Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5084/2012/3. határozata)

Gyöngyöspata község önkormányzatának a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló rendeletével összefüggésben a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotói kötelezettségének elmulasztása vizsgálatához kapcsolódva a Köm. 5046/2012/6. határozat rámutatott: „A Kúria Önkormányzati Tanácsa ebben az ügyben jár el első alkalommal a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata tárgyában, s – mint ahogy a jelen ügyben is megállapítható – a vizsgálat kiterjedhet egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze, illetve hatályos rendelet meghatározott rendelkezése megalkotása elmulasztásának vizsgálatára is.” (Indokolás II/1. pont) E döntés a Bszi. 55. § (2) bekezdése és az

57.§-a alapján megállapította, hogy „az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik – a megsemmisítés illetve a törvényellenesség megállapítása mellett – elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon történő közzétételét.” (Indokolás II/6. pont)

6. A Kúria a közigazgatási bíráskodás keretében az önkormányzati *rendeletek törvényességét és közjogi érvényességét* vizsgálja. Ebben nagy jelentősége van annak, hogy mi tartozik bele a helyi közügy, a közfeladat fogalmi körébe.

Például az önkormányzatoknak nincs törvényi felhatalmazásuk repülőter használatára és hasznosítására vonatkozó szabályok megalkotására (nem nyilvános repülőter esetén sem), ez a tárgy nem tekinthető törvény által nem szabályozott helyi közügynek sem. (1995. évi CXVII. törvény 1. §, 37. §, 41. §, 50/A. §). Mivel az önkormányzatnak - a fentiek szerint - nincs törvényi felhatalmazása (a Ptk. egyéb rendelkezései alapján pedig felhatalmazás nélkül nem jogosult) a repülőter használat és hasznosítás körében kötéendő szerződés tartalmának rendeleti meghatározására, ezért az Ör.-ben és az Ör.mód.-ban foglalt szabályozás ezen okból is törvénysértő. A fentiek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy döntött, hogy a felhatalmazás nélkül született D. Város Önkormányzat Képviselő-testületének a D. repülőter használatáról és hasznosításáról szóló - 28/2011. (VII. 25.) önkormányzati rendelettel módosított - 18/2011. (V. 31.) önkormányzati rendelet egészét megsemmisíti. A rendelet a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát. (Kúria, Köf. 5049/2012.)

Korábban az Alkotmánybíróságnál bárki kezdeményezhette az önkormányzati rendeletek vizsgálatát, ma a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény szerint csak két indítványozó lehet: a kormányhivatal, valamint az eljáró bíró, ha észleli, hogy az önkormányzati rendelet törvénysértő. Jó lenne, ha ezt a kört sikerülne bővíteni, mert akkor az egyéni jogvédelem is megjelenhetne az Önkormányzati Tanács működésében. Ha egy polgár úgy véli, hogy egy helyi adórendelet törvénysértő, akkor most nem fordulhat közvetlenül a Kúriához, hanem csak a kormányhivatalhoz, és ott kérheti az ellenőrzést, és a kormányhivatal fordulhat a ÖT-hez. A másik esetkör az, amikor a bíró a peres eljárásban észleli az önkormányzati rendelet törvénysértő jellegét, és az ÖT-hez fordul. Az utóbbi esethez azonban folyamatban lévő per kell. Az egyéni jogvédelmi joghézag csökkenne, ha mind az érintett állampolgároknak, mind az alapvető jogok biztosának lenne joga az önkormányzati rendeletek vizsgálatának kérésével a Kúriához fordulni.

Az eddig az ÖT elé került, megvizsgált és döntéssel is végződő önkormányzati rendeletekről elmondható, hogy a helyi szabályozások felvetik a magánszféra autonómiájának és a közhatalom szabályozási körének dilemmáját, például azt, hogy egy helyi önkormányzat milyen mértékig szólhat bele az emberek, családok magánéletébe. Hol húzódik meg a rendeletalkotás határa, nem lépi-e túl a szociális törvény kereteit, amikor a szociális segély, lakhatási támogatás feltétele, hogy a kérelmezők és családtagjaik betartsanak például alapvető higiéniai normákat. Ám az önkormányzati rendelet is része az egységes jogforrási rendszernek, így az alapjogok tiszteletben tartása rá is vonatkozik.

7. Tartalmi szempontból figyelembe kell venni az európai közösségi jog, uniós jogi aktusok által biztosított mozgásteret, vagyis a *nemzeti hatáskörbe tartozó szabályozási tárgykör* keretein belül kell maradni és teljesíteni kell a deregulációs kötelezettséget. Az alapító szerződések, illetve az EUSZ, EUMSZ tartalmazza a kizárólagos uniós jogalkotási hatásköröket, de az osztott és a kizárólagos nemzeti hatáskört a nemzeti szabályozás közvetíti a helyi önkormányzatok részére, tehát a származékos jogalkotásra kerül sor. Ha jó a felhatalmazást tartalmazó szabályozás, úgy nincs hatásköri zavar a helyi (szubnacionális) jogalkotásban.

8. A fentiek alapján is összefoglalható, melyek az önkormányzati rendeletek megalkotásának főbb *szabályozási indítékai*:

- (a) Az önkormányzat szabályozási autonómiájának érvényesítése vagy kötelező (külső) követelménynek való megfelelés a közszolgáltatási és közigazgatási feladatok körében. Ez originális vagy végrehajtási jelegű rendeletalkotást egyaránt jelent.
- (b) Az önkormányzati működés stabilitásának biztosítása, így különösen saját szervezeti és működési rendjének rögzítése.
- (c) A helyi nyilvánosság, demokratikus részvétel erősítése. Gyakran ez a lakosság kezdeményezésére reagál.
- (d) Költségvetési (gazdálkodási) feladatinak ellátása.
- (e) Szimbolikus javak létrehozása, így programjellegű normák, jelképek, emlékhelyek, természeti értékek, kulturális örökség megóvása, ünnepek, közéleti deklarációk megfogalmazása.
- (f) Ismétlődő magatartási szabályok megalkotása, amelyet esetenként nem rendeletben, hanem határozatban fogalmaznak meg (pl. határozat pótolja a gyorsaság miatt a költségvetési előirányzat módosítását), míg a helyi devianciákat (pl. közterületen életvitelszerű tartózkodás) szankcionálja,
- (g) Törvényességi követelmény teljesítése (pl. kormányhivatal felszólítására a kollízió megszüntetése).

9. A *szabályozási tárgyak* is nagyban tipizálhatók a hatáskör és a motivációk segítségével.

Szinte minden önkormányzati szinten megtalálhatók

- (a) Az önkormányzat szervezetére és annak működési rendjére vonatkozó rendelet,
- (b) Az önkormányzati jelképek, kitüntetések, címek (pl. címer, díszpolgár) rendezése,
- (c) Közterület elnevezésének rendje (tilos XX.századi antidemokratikus személyekről közterületet elnevezni),
- (d) A helyi adók neme és mértéke a törvény szabta keretek között. Ebben például a kedvezmények, mentességek konkrét szabályait, szervezeteit megszabhatják.
- (e) A költségvetés és a zárszámadás.
- (f) A különböző önkormányzati társulásokról szóló szabályok (minősített többséggel).
- (g) Önkormányzati intézmény (cég) létesítés,
- (h) A település rendezési terve, fejlesztési koncepciója, zajvédelme, de itt kell jelezni, hogy az állattartás hagyományos témáját 2013-tól központi jogszabály rendezi, így az már kikerült az önkormányzati szabályozási körből.
- (i) Szociális ellátásokra és díjfizetésre vonatkozó helyi szabályok, ide értve a támogatáshoz feltételek megszabását és a közterületi zavaró magatartás szankcionálását.

Inkább csak a lehetséges tárgyak közt említhetők a következők:

- (a) Az avarégetés, természetvédelmi feladatok helyi rendje,
- (b) Olyan támogatások, amelyek a törvényhez képest többletet nyújtanak, a tanulmányi és az egyenlő esélyeket segítő ösztöndíjak,
- (c) Társasházaknak nyújtandó támogatások, pályázatok rendje,
- (d) A különböző jellegű civil kapcsolatok, támogatások rendje.

10. A *szabályozási menetrendjére* – az Ötv.és a helyi szervezeti- és működési szabályzat alapján - a következő vázlat javasolható:

- (a) A szabályozási jogkör és szükséglet vizsgálata (a kötelező és a saját szabályozási autonómiája alapján szabályozás körének meghatározása);
- (b) A tervezet előkészítése (bizottságban, tanácsnok kijelölésével, társadalmi vita beiktatásával, a jegyző fő felelőssége mellett),
- (c) előterjesztés (képviselő, bizottság vagy a polgármester révén),
- (d) vita falugyűlésen egyéb fórumon, a testület nyilvános ülésen,

(e) a tervezet elfogadása, figyelemmel a vitára és a szavazás kötelező arányaira.

A 17/1997.(II.28.) AB határozat útmutatásul szolgál. Így a rendeletalkotást a törvények és az SZMSZ rendelkezései alapján kell előkészíteni és végezni. A rendeletalkotás a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. A rendelet megalkotása nyilvános ülésen, minősített többségű szavazással történik. Normatív tartalmú döntés-tervezeteket megvitatni zárt ülésen nem lehet, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani vagy csak szűk körben ismertté tenni.

- (f) aláírás (polgármester és jegyző feladata),
- (g) kihirdetése (jegyző feladata, ennek módját is meg kell határozni, pl. önkormányzat honlapján, helyi lapban, kifüggesztéssel),
- (h) az ülés jegyzőkönyvének és abban a rendeletnek a szövegének a megyei/fővárosi kormányhivatalhoz (15 napon belül, de kihirdetést követően a rendelet szövegét haladéktalanul), ahonnan elkerül az IM-be a honlapon közzététel érdekében,
- (i) helyesbítés/kijavítás, ha a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi, és még lehetséges, mert nem lépett életbe, legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető, amelynek megjelentetése a jegyző feladata;
- (j) alkotmányossági (törvényességi) okból Alkotmánybíróság/Kúria elé terjesztés.

A kijavítás vagy helyesbítés gyakorlata még annyira sem kialakult, mint a Magyar Közlöny szerkesztésénél említettük. A jegyző (vagy lakossági) tiltakozása alapján érzékelik a súlyos hibát, akkor a polgármester rendkívüli ülést hívhat össze a kérdés újratárgyalására (Ötv.35.§ (3) bek.). Ha a kormányhivatal észleli a jogalkotási hibát, és még nem hirdették ki, úgy a testület korrigálhatja a hibát. Gyakran azonban a testület azonnali határidőt állapít meg a kihirdetésre az elfogadáskor, így ez a megoldás ritkán alkalmazható. Így nem marad más, mint előterjeszteni a rendelet módosítását, akárcsak a többi, később észlelt hiba esetén.

11. Az önkormányzati SZMSZ főbb elemei a következők:

- (a) képviselő-testület szervei, azok feladatai, az átruházott hatáskörök; gyakori hiba más jogszabályok ismételése, így ismeretterjesztést és nem szabályozást végeznek ezzel a testületek. Akad, ahol függelékben helyezik el a releváns Ötv./Mötv. szabályok beidőzését.
- (b) a tisztségviselők díjazása,
- (c) a képviselő-testület működését érintő részletes szabályok (a rendes és rendkívüli ülések összehívása, levezetése),
- (d) a minősített többséggel eldöntendő ügyek,
- (e) a közmeghallgatás,
- (f) mely civil szervezet vezetőit illeti meg tanácskozási jog,
- (g) körjegyzőségekben: mikor tart a társközségekben ügyfélfogadást a körjegyző
- (h) azoknak a fórumoknak a rendje, amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják,
- (i) a bizottságok által előterjesztendő ügyek köre, ülésezésük rendje,
- (j) a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, tartós akadályoztatásuk esetén a képviselő-testület összehívási és az ülés vezetési módja,
- (k) a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módja. (általában a kifüggesztés, ha nincs helyi hivatalos lap),

Néhány példát mutatunk a szabályozási tárgyra és a rendeletek jelölésére.

23/2003. (V. 13.) Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III. 26.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról; 77/2002. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet a fenntartásában lévő

személyes gondoskodást nyújtó szakosított szociális intézmények térítési díjairól és a térítési díjakkal kapcsolatos eljárási rendről; Felsőnyék Község Önkormányzat 17/2000. (VI. 1.) rendelete a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről; Székesfehérvári Önkormányzat 25/1998. (VII. 7.) rendelete a társasházak felújításához nyújtandó önkormányzati támogatásokról

12. Megemlítjük, hogy az önkormányzati *szerveződések* létrehozása is hasonló jogszabály-szerkesztési ismereteket igényel. Egyrészt az önkormányzat a közfeladat ellátását non-profit társasággal (2009 előtt kht.-val), közhasznú/kiemelten közhasznú szervezettel, közalapítvánnyal, vállalkozóval szerződéses úton biztosítja. Ebben különösen akkor kell minden jogszabályi követelményt érvényesíteni (ágazati jogszabályok), ha normatív finanszírozás történik (feladatmutató alapján, költségvetési törvényben szabott kvóta, számítás és elszámolás alapján), hiszen az ÁSZ ellenőrzi a felhasználását. Általában a szerződés kötelező elemeit ágazati jogszabály előírja (pl. szociális törvény). Másfelől, az önkormányzat szerződést köt különböző együttműködésre. Például projekt keretében beruházóval, vállalkozóval, annak kezdeményezésére a meglévő hatósági, önkormányzati jogkörök egybefoglalásával (pl. önkormányzati terület átadása fejében beépítés, közművek fejlesztése, azaz jogok és önként vállalt kötelezettségek együttesen). Sajátos esetkör a közigazgatási szerződés, ha például a cég szankcionálását kiváltják, mert kötelezés, büntetés helyett megállapodnak (pl. iparűzési adó elengedése, környezetvédelmi bírság összegéből tisztító beépítést végzi el, bevonva a projektbe több érintett hatóságot is). Végül még átfogóbb a társulási megállapodások létrehozása, ám ahhoz már több jegyző bölcsessége vezet el.

13. A Jat2 általános szabályait a helyi önkormányzati jogalkotásban is érvényesíteni kell, de nehezíti az áttekintést, hogy nincs külön fejezete e meglehetősen nagyszámú szervezetet érintő és kevésbé képzett munkatársakkal működő kodifikációs szintre. Csak néhány rendelkezésben emlékezik meg a *helyi jogalkotásról*:

- (a) a helyi önkormányzati rendelet területi hatálya a közigazgatási területére terjed ki;
- (b) ha az időbeli hatály valamely jövőbeli feltételtől függ, úgy ennek bekövetkeztét (amely a hatályba lépést vagy a hatályvesztést eredményezi) a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésére vonatkozó szabályok szerint határozatban teszi közzé;
- (c) az originális jogalkotói hatáskörben alkotott rendelete végrehajtására a közgyűlés felhatalmazhatja a kerületi képviselő-testületet rendelet alkotására. Az így megalkotott rendelet nem lehet ellentétes a közgyűlés rendeletével;
- (d) a jegyző köteles folyamatosan figyelemmel kísérni a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, de különösen az önkormányzat rendeleteit, és gondoskodni arról, hogy az elavult, a jogrendszerbe nem illeszkedő, végrehajthatatlan, kiüresedett, párhuzamos vagy túlzottan költséges, bonyolult szabályokat hatályon kívül helyezzék, illetve módosítsák (javaslat, előterjesztés előkészítése az utólagos hatásvizsgálat, dereguláció alapján);
- (e) a jegyző feladata, hogy a rendelet és a normatív határozat megalkotására, kihirdetésére vonatkozó Möt.v.szabályokat érvényesítse,
- (f) ha a kihirdetett önkormányzati rendelet szövege eltér az aláírt szövegtől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezheti az eltérés helyesbítését, a hatálybalépés előtt, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon a helyesbítést el kell végezni. A helyesbítés megjelentetéséről a jegyző a kihirdetéssel azonos módon gondoskodik.

14. Néhány *típushibát* mutatunk be az önkormányzati rendeletek megalkotásának buktatóit illusztrálva. Érdemes figyelni a norma-mondatok, jogtételek tagolását, az írásjeleket, a norma világosságára vonatkozó követelmények betartását.

Gödi Önkormányzat 6/2000. (II. 22.) rendelete a helyi környezetvédelem szabályairól

2.§ (7) Szelektív hulladékgyűjtésre az Önkormányzat által megbízott szervezet jogosult a Hatósági Környezetvédelmi Felügyelőség és ÁNTSZ engedélye, előírásai szerint. Magánvállalkozók csak feltételekhez kötött szerződéses jogviszony alapján végezhetik tevékenységüket. Hulladék elhelyezése a kijelölt területen lehetséges.

5.§ (8) A nem háztartási hulladékok, valamint vállalati tevékenységből származó hulladékok elszállításáról az arra jogosult szervezet révén a tulajdonos, használó, ill. üzemeltető köteles gondoskodni. **ELÉGETÉS TILOS!**

6.§(2) Az ingatlanok, üzletek, vendéglátó-ipari egységek, elárusítóhelyek előtt lévő járdaszakasz folyamatos tisztántartásról, a hó eltakarításáról, a síkos járdaszakasz (járda hiányában egy méter széles területsáv, járda melletti zöld sáv esetén az úttestig terjedő teljes terület) hintéséről, gyomtalanításáról, a gyalogos közlekedést akadályozó gallyak eltávolításáról a tulajdonos/használó köteles gondoskodni. A járdaszakasz tisztántartásakor a környezetkárosító anyagok használata tilos. Közintézmények esetében a fentiekről az intézmény vezetője gondoskodik. Az ingatlan tulajdonosa/használója köteles a járdaszakasz melletti átereszeknek, árkoknak, csatormanyílásoknak hótól, jégtől és más lefolyást gátló egyéb anyagoktól való megtisztításáról gondoskodni.

6.§ (5) Közterületen szennyező anyagot (szemetet, hulladékot, trágyát, rongyot stb.) csak biztonságosan zárt módon, a KRESZ előírásainak megfelelően szabad szállítani.

6.§(8) Tilos állati tetemet közterületen elhagyni.

6.§(9) Tilos közterületen kihelyezett konténerbe háztartási hulladékot elhelyezni!

7.§(3) A kereskedelmi, vendéglátó-ipari és szolgáltató létesítmények üzemeltetői a kirakatot kötelesek tisztán tartani és a kirakatokat az üzlet profiljának, jellegének megfelelően áru bemutatására használni.

8. § (1) Közterületen anyagot lerakni és tárolni, közterületet elfoglalni, illetve a rendeltetéstől eltérő módon használni csak engedély - ennek keretei közt - alapján lehet.

8. (4) Közterületen plakátok hirdetések stb. elhelyezése csak engedéllyel történhet. Az önkormányzat által meghatározott kaució összeg, 10 000 Ft befizetése után helyezhető ki a hirdetés. A fenti összeget a befizető a hirdetések, plakátok leszedése után visszakapja.

11. § (1) Avar és kerti hulladék megsemmisítése elsősorban komposztálással történhet.

(2) a) Tűzgyújtás és égetés közterületen és ingatlanon belül heti két alkalommal (szeptember 1-jétől április 30-ig), hétfői és pénteki napokon 8-18 óra között, szélmentes időben megengedett. Az égetés max. 30 percig tarthat, tartós füstölés nem megengedett.

b) Szeles időben, továbbá nyári évszakban (május 1-jétől augusztus 31-ig) szemétegetés céljából tűzgyújtás szabad térben nem megengedett. A tűzvédelmi szabályok szigorúan betartandók.

(4) A városban keletkező por képződésének megakadályozása érdekében törekedni kell, hogy a fedetlen talajterületek növényzettel borítottak legyenek. Az építési területek végleges rendezését és parkosítását az építkezés befejezésével együtt kell biztosítani. A jegyző a kertészeti munkák elvégzését előírja.

28. § A város belterületén tilos:

- akár emberi hanggal, akár hangszerrel vagy más technikai, illetve egyéb eszközzel a köznyugalmat és közcsendet sértő zaj okozása,
- erős zajjal járó ipari tevékenység,
- zajt keltő munkák (fűnyíró gép, kapálógép, betonkeverő, fűrészgép stb.) végzése 20.00-7.00 óra között.

12. fejezet: A nemzetközi szerződések sajátosságai

1. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosan más fejezetekben írtakat nem ismételve, elsősorban a létrehozás, egyeztetés és kihirdetés fázisait tekintjük át. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást a nemzetközi szokásjog, a szerződésekről szóló Bécsi egyezmény, az Alkotmány (alaptörvény) hatásköri és a jogrendszerbeli helyre a 7.§-a szabályozza, A részleteket a 2005.évi L. törvény, valamint az 1/2005.(X.25.) KüM-IM együttes irányelv rendezi, amelynek mellékleteiben a törvény alkalmazásához szükséges határozati minták olvashatók. A Jat2 és a Kormány ügyrendje, valamint a parlamenti Hárszabály is tartalmaz néhány sajátos rendelkezést.

2. A dualista jogrendszerben a transzformációt maga az Alkotmány 7.§-a végzi el a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályait illetően, míg a vállalt kötelezettségekhez külön aktusban való becikkelyezésre, magyar jogforrási rendben való kihirdetésre van szükség. Mindegyikkel szemben követelmény, hogy a belső jog legyen összhangban a vállalt és a nemzetközi közösség által elismert jogelvekkel, normákkal. Az 1982. évi 27. törvényerejű rendelet – kisebb módosításokkal – 2005-ig szabályozta a nemzetközi szerződések előkészítésére, megkötésére és kihirdetésére vonatkozó szabályokat. Így évtizedekig *törvénnyel, törvényerejű rendelettel. MT rendelettel hirdették ki* a nemzetközi megállapodásokat, sőt a nagyközönség számára közvetlenül jogokat, kötelezettségeket nem tartalmazó megállapodásoknál elegendő volt a „nemzetközi szerződés *közzététele* a kihirdetést nem igénylő nemzetközi szerződésnek a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában való közreadása” révén. Azt kevesen tudták, hogy számos fontos megállapodást sem így, sem úgy nem hozták nyilvánosságra (pl. szovjet csapatok fegyverzetének magyarországi tárolásáról, a szovjet határ átlépésének rendjéről). További sajátossága volt a dualista megközelítésnek, hogy előbb megvárták a nemzetközi szerződés életbe lépését, majd ezt követően hirdették ki. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a mit sem sejtő polgárok vagy cégek tudtukon kívül jogsértést követtek el, például feltartóztatták a határon, nem engedték kiutazni. Ezen változtatott 2005-ben a parlament, külön eljárási törvényt hozott a 2005. évi L. törvény elfogadásával.

Például a 2004. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Észt Köztársaság Kormánya között a személyek visszafogadásáról szóló, Tallinnban, 2002. március 13-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről így fogalmazott még az említett 2005.évi L. törvény hatályba lépése előtti gyakorlatot követve:

„1. § Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Kormánya és az Észt Köztársaság Kormánya között a személyek visszafogadásáról szóló, Tallinnban, 2002. március 13-án aláírt Egyezményt e törvénnyel kihirdeti.

[Az Egyezmény megerősítéséről szóló jegyzékváltás 2002. november 7. napján megtörtént. Az Egyezmény annak 13. Cikke (1) bekezdése értelmében 2002. december 7. napján hatályba lépett.]

2. § Az Egyezmény magyar nyelvű szövege a következő:

3. § (1) E törvény a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba, rendelkezéseit azonban 2002. december 7. napjától kell alkalmazni.

(2) A törvény végrehajtásáról a belügyminiszter gondoskodik.”

Például „1986/3. Nemzetközi Szerződés a közlekedési minisztertől: A tengerészek képzéséről, képesítéséről és az őrszolgálat ellátásáról szóló 1978. évi NEMZETKÖZI EGYEZMÉNY” vagy 1995/1. Nemzetközi Szerződés a művelődési és közoktatási minisztertől: JEGYZÉKVÁLTÁS a Magyar Köztársaság Kormánya és a Japán Kormány között az Eötvös Loránd Tudományegyetem nyelvi laboratóriumi felszereléssel való ellátásáról”

Az előbbinél nagy a valószínűsége annak, hogy az évtizedes késés miatt nem akarták a feltűnőbb kihirdetést alkalmazni, míg az utóbbinál a kérdés egyedisége, az általánosság hiánya magyarázza ezt a formát. Ezzel megkerülték a jogi biztosítékokat. Tudni kell, hogy több száz szerződés még ilyen módon szerepel a jogrendszerünkben, és a sorszámozott

közzétételre nehéz hivatkozni a bíróságon vagy a hatósági jogalkalmazásban jogforrási támpont nélkül.

3. Az Alaptörvény *Q*) cikke megőrizte a *dualista rendszert*, mert egyrészt kimondja, hogy a hazai jogrendszer elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, ugyanakkor általánosan megfogalmazza, hogy a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Másrészt nyitva hagyta a kérdést, hogy miként érvényesül a nemzetközi jogi kötelezettségek elsőbbsége, ha tartalmi ütközés lenne a belső joggal, mert nem automatizmus, hogy miként kell eljárnia a jogalkalmazónak, hogy biztosítsa az összhangot a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében a hazai joggal. További gondot okozott, hogy *nem azonos a kötelezettség vállalás a nemzetközi szintűen és annak a jogrendszerbe beépítése*. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán (7/2005. (III. 31.) AB h.) született 2005. évi L. törvény, a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos eljárásról. (E szerint a felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésér azt jelenti, hogy az Országgyűlésnek az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerinti, valamint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében a Kormánynak azon belső jogi cselekménye, amellyel az Országgyűlés felhatalmazza a köztársasági elnököt, illetve amellyel a Kormány felhatalmazza a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert arra, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a magyar jog összhangját. E rendelkezésre alapítva mondta ki az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozatában, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg a nemzetközi szerződések esetében megkötött nemzetközi szerződések és a magyar jog közötti összhangot minden esetben biztosító törvényt. E mulasztást pótolva alkotta meg az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényt (Szet). Ez a törvény kizárja, hogy az államot kötelező, de magyar jogszabályban ki nem hirdetett nemzetközi szerződés előforduljon. A törvény 7. § (1) bekezdése szerint ugyanis nemzetközi szerződés megkötésére (nemzetközi jogi kötelező hatályának elismerésére) az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének *f*) pontja, 30/A. § (1) bekezdésének *b*) pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének *j*) pontja értelmében az Országgyűlés és a Kormány jogosult felhatalmazást adni. A nemzetközi szerződés megkötésére az Országgyűlés törvényben, a Kormány pedig rendeletben (9. §) ad felhatalmazást; a felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet pedig minden esetben „kihirdeti” a nemzetközi szerződést, illetve tartalmazza a szerződés hiteles szövegét [10. § (1) *a*) pont]. A felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet nem minden esetben tekinthető szigorúan véve kihirdetésnek (bár a Szet. így nevezi). A nemzetközi szerződés megkötésére adott felhatalmazást tartalmazó törvény vagy kormányrendelet ugyanis egyszerre két aktust tartalmaz. Egyrészt tartalmazza az Alkotmányon alapuló felhatalmazást arra, hogy a köztársasági elnök [30/A. § (1) bekezdés *b*) pont], illetve a Kormány tagja vagy az állam képviselőjében más, pl. az illetékes nagykövet vagy misszióvezető nemzetközi kötelezettséget vállalhasson. Ez egyedi aktus, amely az államot képviselő szervet felhatalmazza a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásra (pl. ratifikációs okmány letétbe helyezésére). Ezzel azonban a nemzetközi szerződés még nem feltétlenül (pl. a megkívánt számú ratifikáció hiánya miatt, vagy más hatályba léptető feltétel elmaradása miatt), esetleg csak évek múlva lép hatályba, sőt az is megtörténhet, hogy sohasem lesz a magyar állam számára kötelező. A felhatalmazó egyedi aktussal együtt a törvény, illetve a kormányrendelet „kihirdeti” (valójában: közzéteszi) a nemzetközi szerződés szövegét azzal, hogy a szövegből akkor lesz a magyar jogban jogszabály, amikor a nemzetközi szerződés Magyarországra alkalmazandó lesz. A kihirdetési rész tehát feltételes: a nemzetközi szerződés hatálybalépésétől függő: pusztán a kihirdetéssel, jogszabály szövegbe foglalással még nem lesz a magyar jogrendszer része a törvényben vagy kormányrendeletben „kihirdetett” szerződés-szöveg. A jelenlegi 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 Jat. 16. §-a részben értelmezhetlenné vált, mert a (2) bekezdésben említett „jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződés” a fentiek szerint már nem lehetséges, legfeljebb korábbi időkből maradhattak fenn ilyenek. E kérdésnek azonban a hatályos jog vizsgálatakor már nincs jelentősége. A mai szabályozás szerint ugyanis a nemzetközi szerződés szövege (kevés kivételtől eltekintve, amikor a kettő egybeesik) előbb kerül közzétételre, mint kihirdetésre. Ennek oka, hogy a törvény által kihirdetésnek nevezett aktus valójában a szerződés szövegének közzététele, a szerződés kötelező erejének elismerésére felhatalmazó magyar jogi aktussal együtt.

Ennek alapján csak további nemzetközi jogi aktusok és azokat a magyar jogba átvevő - így a Szet. 10. § (4) bekezdése, valamint 11. § (3) bekezdés *a*) pontja szerinti, a Magyar Közlönyben közzétett egyedi miniszteri határozat (valójában: közlemény) - közlések alapján lesznek alkotmányjogi értelemben a magyar jogban kihirdetett (promulgált) nemzetközi szerződések. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 16. §-a az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének *f*) pontja, 30/A. § (1) bekezdésének *b*) pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének *j*) pontjait, valamint a Szet.hivatkozott rendelkezéseit figyelembe véve, értelmezhetetlen, ami sérti a jogbiztonság elvét.(121/2009. (XII.17.) AB h.)

4. A 2005.évi L. törvény alapján a nemzetközi szerződés előkészítése és egyeztetése sajátos munkafázisokra bontható. Az előkészítés

- (a) magában foglalja a magyar *álláspont kialakítását* (akár az érdekképviseletek, szakmai szervezetek bevonásával), a *tervezet* megfogalmazását, a jogrendszerhez illeszkedés vizsgálatát és az esetleg szükséges jogszabály módosítás előkészítését. Persze mindez feltételezi, hogy a másik, többi fél szerződéskötési szándékát, szerződési ajánlatát már ismeri a külügyi tárca;
- (b) megfelelő *felhatalmazás* megszerzését a létrehozásra, amelyre külön nincs szüksége a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek, a külügyminiszternek és a nagykövetnek, amelynek birtokában tárgyalásokat folytatnak (általában a tárgy szerint illetékes szaktárca és a külügyi apparátus vezetésével) a szövegről, majd azt követi a *parafálás*,
- (c) a jogi szempontból jelentős mozzanatot, így a nemzetközi szerződés szövegének *végleges megállapítását* (aláírását), illetőleg a szerződés *kötelező* hatályának elismerését.

Fontos előkérdés, hogy mit jelent a nemzetközi szerződés. A törvény értelmében ez gyűjtőfogalom, amely jelenthet államközi vagy kormányközi egyezményt (bármilyen megnevezés alatt), ha annak alapján *az állam lesz a jogosult vagy kötelezett fél*. Itt kell jelezni, hogy a tárcáknak nincs ilyen jellegű szerződéskötési joguk, és mert a másik fél nem szükségképpen ismeri ezt fel, a törvény értelmében előzetes véleményezésre kell a Külügyminisztériumnak megküldeni minden közjogi megállapodás-tervezetet, amely egyetértése nélkül nem írható alá.

5. A nemzetközi szerződéseket illetően *a dokumentum elnevezése* igen változatos, amelyben nincs általánosan kötelező és követett szabály, inkább a szabályozási előzmény és a hagyomány a vezérlő elv. Lehet szerződés, egyezmény, keretegyezmény, megállapodás, együttműködési megállapodás, egyetértési megállapodás, egyezségokmány, karta, egyetértési nyilatkozat, memorandum, szóbeli jegyzék, jegyzékváltással létrejött megállapodás, közös nyilatkozat. Különbözik ettől a meglévő szerződést kiegészítő vagy azt végrehajtó dokumentum: például jegyzőkönyv, kiegészítő jegyzőkönyv, módosító jegyzőkönyv.

Például a 65/2003. (V. 15.) Korm. rendelet szerint „1. § A Kormány e rendelettel kihirdeti a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek között létrejött, 2002. október 29-én aláírt, Magyarországnak az Európai Közösségnek az Európai Kutatási Térség létrehozását és az innovációt előmozdító hatodik kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs keretprogramjához (2002-2006) történő társulásáról szóló, Magyarország részvételének feltételeit részletesen szabályozó egyetértési megállapodást.” Vagy a 315/2002. (XII. 29.) Korm. rendeletről kitűnik: „1. § A Kormány - a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény 4. §-ának *c*) pontjában kapott felhatalmazás alapján - kihirdeti a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti Társulási Tanács 6/2002. számú, az Európai Megállapodás 4. számú Jegyzőkönyvének módosításáról szóló határozatát.”

6. A nemzetközi szerződés előkészítéséről a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter, az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével, a külügyminiszterrel egyetértésben dönt. A miniszter az előkészítésbe

érdekképviseleteket, szakmai és társadalmi szervezeteket, valamint más intézményeket is bevonhat. A miniszterelnök - a miniszter és a külügyminiszter együttes előterjesztése alapján - ad felhatalmazást nemzetközi szerződés létrehozására, továbbá határoz a tárgyalásokkal megbízott személy (küldöttség) kijelöléséről és feladatairól. Erről okiratot állítanak ki.

Nem kell felhatalmazás külön, ha

- (a) Magyar Köztársaság képviselője által valamely nemzetközi szervezet vagy valamely nemzetközi szerződésben részes államok konferenciája keretében megkötendő nemzetközi szerződés létrehozásáról van szó, és a képviselő a nemzetközi szervezetben vagy a részes államok konferenciáján való részvételre megfelelő felhatalmazással rendelkezik,
- (b) a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külügyminiszternek, ide értve a szerződés végeleges szövege megállapítását és a szerződés kötelező hatályának elismerését;
- (c) a diplomáciai képviselő vezetőjének a fogadó állammal, illetőleg a nemzetközi szervezethez akkreditált állandó képviselőjének a nemzetközi szervezet keretében megkötendő nemzetközi szerződés létrehozására irányuló cselekmények elvégzéséhez.

7. A nemzetközi szerződéses kapcsolatokban nagy szerepe van a *felek képviselőinek*. Ugyanis ők felelősek a végrehajtásért, a jogszerű érintkezésért, különböző megkeresések megküldéséért és fogadásáért a szerződés alkalmazása érdekében, egyéb szakmai egyeztetést, konzultációt végezhetnek, ellenőrzik, figyelemmel kísérik a szerződés érvényesülését, sőt létrehozhatják a felek döntéshozó fórumát. Ez tehát már az előkészítés szakaszában megfelelő közigazgatási, szakmai munkamegosztást, annak rögzítését, egyeztetését, intézményesítését is igényli, tehát túlmutat a szorosán vett előkészítése. Ugyanakkor célszerű, hogy végig azonos szervezeti egység (és munkatársak) foglalkoznak az előkészítéssel, majd a végrehajtás szervezésével, mert például értelmezési vita esetén a szerződés genezisének ők ismerik a legjobban.

8. A *szerződés és az érintkezés nyelve* is az előkészítéskor rendezendő. Ide tartozik annak tisztázása, hogy mely nyelveken készült, mely nyelvű a hiteles szöveg, mely nyelvű az irányadó vita, eltérő értelmezés esetén, mely nyelvű fordítás (hivatalos) készül a szerződésről. Az eltérő terminológiát esetleg értelmező rendelkezésekkel hidalják át a felek a szerződés szövegében. A közigazgatási egyeztetéskor gyakran vita tárgya, hogy mely nyelv legyen az érintkezés (pl. megkeresések) nyelve, hiszen a köztisztviselők, bírák, ügyészek nyelvtudása és fordítási költségvetése véges.

Például a 73/2001. (IV. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Ciprusi Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, tiltott kábítószer-kereskedelem és szervezett bűnözés elleni küzdelemben való együttműködésről szóló, Budapesten, 1996. június 13-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről így fogalmaz:

„Kelt Budapesten, 1996. június hó 13. napján, két eredeti példányban, magyar, görög és angol nyelven, mindhárom nyelvű szöveg egyaránt hiteles. Eltérő értelmezés esetén az angol szöveg az irányadó.”

Vagy a Globális Környezeti Alap Letéti Alapja Segély-megállapodás (Ózonkárosító anyagok kiváltása projekt) amely létrejött a Magyar Köztársaság és a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank mint a Globális Környezeti Letéti Alap Végrehajtó Ügynöksége között, ezt tartalmazza:

„Eltételezve attól, ha a szövegekörnyezet mást nem kíván, az Általános Feltételekben és a jelen Megállapodás ismertetéseiben meghatározott kifejezések a jelen Megállapodásban minden előfordulásukkor a Megállapodásban írtaknak megfelelően értendők, az alábbi további kifejezések értelmezése pedig a következő:

- a) az "MNB" a Magyar Nemzeti Bankot jelenti;
- b) a "PM" a Kedvezményezett Pénzügyminisztériumát jelenti;
- e) az "OKA" ózonkárosító anyagot jelenti;
- k) az "Alprojekt" a GEF Alapból Származó Segélyből finanszírozandó, a jelen Megállapodás 2. Mellékletében hivatkozott (2)-(15) számok alatti alprojekteket jelenti...

9. Magyarország ritkán vállal *letéteményesi szerepet*, de ha mégis, akkor az egyeztetésnél erre is tekintettel kell lenni. Egyébként is tudni kell, hogy a szerződésben megnevezett fél vagy szervezeti egység feladata, e minőségben, a hatályba lépésről értesíteni a feleket, közölni a módosításokat, megtett nyilatkozatokat, sőt a felmondást is hozzá kell eljuttatni, de ő őrzi a hiteles, aláírt példányt, vezeti a nyilvántartást a részes felekről (az ENSZ Alapokmány 102. cikkén túl). Ha többoldalú nemzetközi szerződés a Magyar Köztársaság Kormányát jelöli ki letéteményesnek, az ezzel összefüggő feladatokat a külügyminiszter látja el.

Például a 2002. évi XXXIV. törvény a tengeren való összeütközések megelőzésére vonatkozó nemzetközi szabályokban erről így rendelkezik:

„1. Ezt az Egyezményt és a Szabályokat a Szervezetnél kell letétbe helyezni és a Főtitkár arról minden, az Egyezményt aláírt vagy ahhoz csatlakozott Állam Kormányának hiteles másolatot köteles küldeni.”

10. Megemlítjük, hogy a szerződésben részes felek közötti *vitarendezés szabályozása* és az egyéb előkészítő, egyeztetési feladatok is összekapcsolódnak. Ennek része annak eldöntése, hogy mely nyelvű szöveg lesz az irányadó, miként folyik le (békésen, tárgyalással) a felek által megnevezett képviselők bevonásával a vita megoldása, lesz-e vitarendező fórum, ha igen, melyik, netán választott bíróság, nemzetközi bíróság, egyéb fórum elé bocsátják döntésre az ügyüket. A 2005. évi L. törvény is kiemeli, hogy a vitában született döntés, ha kötelező és végrehajtandó, úgy a nemzetközi szerződések kihirdetésére vonatkozó szabályok szerint kell eljárni, és a döntést a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni.

Például az 1995. évi LXXXII. Törvény, amely az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről szól, így rendelkezik:

„1. Az Egyezmény értelmezését vagy végrehajtását érintő - két vagy több Fél közötti - vita esetén az érintett Felek törekednek a vita tárgyalásos úton vagy saját belátásuk szerint bármilyen más békés úton történő rendezésére. 6. A vitában részes Felek egyikének kérésére egyeztető bizottságot kell alakítani. A bizottság a Felek mindegyike által azonos számban meghatalmazott tagokból és az egyes Felek által kijelölt tagok részéről közösen választott elnökből álljon. A bizottság ajánlás jellegű döntést hoz, amit a Felek jóhiszeműen mérlegelnek. 7. Az egyeztetésre vonatkozó járulékos eljárásokat - amint megvalósítható - a Felek Konferenciája fogadja el és a békéltetésre vonatkozó mellékletben rögzítse

Ide kapcsolódik, hogy a nemzetközi szerződés értelmezésében az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv korábbi döntéseit is figyelembe kell venni. A felmerült vitát elsősorban az érintettek közötti közvetlen tárgyalások útján kell rendezni. A magyar fél álláspontját a miniszter a külügyminiszter véleményének figyelembevételével alakítja ki. Amennyiben a vita közvetlen tárgyalások útján ésszerű időn belül nem rendezhető, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére felhatalmazást adni jogosult szerv fog dönteni, hogy szükséges-e a vitát a szerződés rendelkezéseinek, illetve a nemzetközi jog szabályainak figyelembevételével harmadik fél - különösen az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Bírósága, választott bíróság vagy békéltető bizottság - elé terjeszteni.

11. A nemzetközi szerződés *kötelező hatályának elismerésére* a szerződés szövegének ismeretében kerül sor.

- (a) A Kormány - két ülése között a miniszterelnök – ad felhatalmazást a miniszter és a külügyminiszter, együttes előterjesztése alapján, a nemzetközi *szerződés szövegének végleges megállapítására*, továbbá határoz az ennek során eljáró személy (küldöttség) kijelöléséről és feladatairól, valamint a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges feladatokról.
- (b) Amennyiben törvényhozási tárgyról, vagy a külkapcsolatok szempontjából kiemelkedő szerződésről van szó (pl. minősített többségű döntést érint vagy meglévő törvénnyel

ellentétes), a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés adhat felhatalmazást. Az Országgyűlés illetékes bizottságának meg kell küldeni a szerződés szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló határozatot.

Egyébként a nemzetközi szerződés létrehozásában, illetőleg a szerződés szövegének végleges megállapítása során eljáró személy (küldöttség) meghatalmazását a külügyminiszter okirattal tanúsítja. Másfelől, ő veszi át a nemzetközi szerződésben részes másik (többi) szerződő félnek a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével kapcsolatos okiratait vagy értesítéseit.

Például a 47/2011. (VI. 28.) ME határozat a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló, 2003. május 22-én Kijevben készült Keretegyezményhez kapcsolódó, fenntartható erdőgazdálkodásról szóló jegyzőkönyv szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról rendelkezik:

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a vidékfejlesztési miniszter és a külügyminiszter együttes előterjesztése alapján:

1. felhatalmazom a vidékfejlesztési minisztert vagy az általa kijelölt személyt a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló, 2003. május 22-én Kijevben készült Keretegyezményhez kapcsolódó, fenntartható erdőgazdálkodásról szóló jegyzőkönyv (a továbbiakban: jegyzőkönyv) bemutatott szövegének - a jóváhagyás fenntartásával történő - végleges megállapítására;
2. felhívom a külügyminisztert, hogy a jegyzőkönyv szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;
3. felhívom a vidékfejlesztési minisztert, hogy a jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezetét a jegyzőkönyv szövegének végleges megállapítását követően haladéktalanul terjessze a Kormány elé.

Egy másik példában a 1210/2011. (VI. 28.) Korm. határozat felhatalmazást tartalmaz a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 2011. június 1-17. között Genfben sorra kerülő 100. ülészakán a részvételre, valamint a háztartási alkalmazottak foglalkoztatásáról szóló nemzetközi egyezmény és ajánlás szövegének végleges megállapítására:

1. A Kormány a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi I. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva, a nemzetgazdasági miniszter és a külügyminiszter előterjesztése alapján

- a) egyetért azzal, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 100. ülészakán a Magyar Köztársaságot képviselő küldöttség vegyen részt;
- b) felhatalmazza a nemzetgazdasági minisztert, hogy a küldöttség tagjait a külügyminiszterrel egyetértésben jelölje ki;
- c) felhívja a külügyminisztert, hogy a küldöttség részére a részvételhez és az e) pontban szereplő nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki;
- d) egyetért azzal, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 100. ülészakán részt vevő küldöttség kormányzati oldala a nemzeti érdekek figyelembevételével:
 - da) értékelje a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal tevékenységét;
 - db) vegyen részt a nemzetközi munkaügyi egyezmények és ajánlások végrehajtásáról szóló, a szociális védelemről szóló, a munkaügyi igazgatásról és munkaügyi ellenőrzésről szóló, valamint a háztartási alkalmazottak méltó foglalkoztatásáról szóló nemzetközi egyezmény szövegét előkészítő általános vitában;
 - dc) támogassa az ILO 2012-2013. évekre szóló programjáról és a költségvetésről szóló javaslatot, az ILO Igazgató Tanácsa által javasolt és jóváhagyott mértékben;
 - e) felhatalmazza a nemzetgazdasági minisztert vagy az általa kijelölt személyeket a háztartási alkalmazottak méltó foglalkoztatásáról szóló nemzetközi egyezmény szövegének - a megerősítés fenntartásával történő - végleges megállapítására, amennyiben az megfelel a nemzeti érdekeknek.

2. A Kormány felhatalmazza a nemzetgazdasági minisztert vagy az általa kijelölt személyeket a háztartási alkalmazottak tisztas munkájáról szóló ajánlástervezet elfogadására, amennyiben annak végleges változata megfelel a nemzeti érdekeknek.

12. Mód van arra, hogy a szerződést vagy annak egy részét, még a hatályba lépése előtt, *ideiglenesen alkalmazzák*. Ez egyfajta kompromisszum a dualista jogrendszer hátrányai és a végrehajtó hatalom gyors intézkedései között. Erről a szerződés kötelező hatályának elismerésére felhatalmazást adó szerv dönt, és a kihirdető jogszabályban hagyja jóvá. Külön szabály nélkül az Európai Közösségekkel kötött kereskedelmi megállapodás egy része is ilyen ideiglenes alkalmazást tartalmazott, a vámmentesség gyors érvényesíthetőségére.

13. A *Házaszály bizonyos eltéréseket enged* a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásban az általános szabályoktól való eltérésre:

- (a) a szerződés aláírása előtt a Kormány kikéri a téma szerint érintett parlamenti bizottság állásfoglalását, majd a Külügyi Bizottság foglal állást,
- (b) a szerződéshez csatlakozás, módosítás, nemzetközi szervezethez csatlakozás vagy onnan kilépés kérdését tartalmazó határozati javaslatához mellékelni kell a szerződés szövegét, a nemzetközi szervezet alapszabályát, amelyet a Kormány terjeszt elő. Ajánlást ehhez a szerződés tárgya szerinti bizottság készít.
- (c) az aláírt nemzetközi szerződés kihirdetését tartalmazó javaslatához olyan módosítást nem lehet benyújtani, amely a szerződés szövegét érinti, továbbá a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás és nyilatkozat szövegéhez csak a magyar nyelven nem hiteles szöveg magyar nyelvű fordításában előforduló fordítási hiba, illetve helyesírási hiba javítását célzó módosító javaslatot lehet benyújtani,
- (d) szintén a Kormány terjeszti elő a kihirdető törvény javaslatát, amelyhez a tárgy szerinti bizottság készít ajánlást,
- (e) a módosító javaslatot a törvényjavaslat előterjesztője nyújthatja be, a zárószavazás megkezdéséig, és azt nem kell kiadni a kijelölt bizottságnak, arról nem kell szavazni, azt csupán az ülést vezető elnök – tartalmának összefoglalásával – legkésőbb a zárószavazás megkezdése előtt bejelenti,
- (f) ha az általános vita lezárásáig a törvényjavaslatához nem nyújtottak be egyéb módosító javaslatot, az általános vitát a zárószavazás követi.

14. Speciális szerkezeti elemeket találunk a *nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályban*. Így a kihirdető jogszabály tartalmazza:

- (a) a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást,
- (b) az ideiglenes alkalmazást. A kihirdető jogszabályban arról is kell rendelkezni, hogy a szerződés ideiglenes alkalmazása megszűnik, és a jogszabálynak az ideiglenes alkalmazásról szóló rendelkezései hatályukat veszítik, ha a külügyminiszter a Magyar Közlönyben közzétett egyedi határozatával megállapítja, hogy a szerződés a Magyar Köztársaság tekintetében hatályba lépett, vagy kétoldalú nemzetközi szerződés esetében, a másik szerződő fél arról értesítette, hogy mégsem kíván a szerződésben részes féllé válni. Többoldalú nemzetközi szerződés esetében a kihirdető jogszabálynak úgy kell rendelkeznie, hogy az adott állam vonatkozásában a szerződés ideiglenes alkalmazása megszűnik, ha a külügyminiszter a Magyar Közlönyben közzétett egyedi határozatával megállapítja, hogy az adott állam arról értesítette, hogy nem kíván a szerződésben részes féllé válni.
- (c) a magyar fél részéről megtett nyilatkozatokat;
- (d) a fenntartások szövegét, pontosan visszaulva az erre felhatalmazó szerződéses cikkekre, bekezdésre; ám felhatalmazhatja a kihirdető jogszabály a Kormányt, hogy rendeletben hirdesse ki a szerződéshez fűzött, nem kizárólagos törvényalkotási tárgykört érintő fenntartásokat, kifogásokat és nyilatkozatokat.
- (e) tartalmazza továbbá a szerződés hiteles szövegét magyar nyelven, gyakran az eredetileg készített idegen nyelven is;
- (f) kötelező meghatározni a végrehajtásért felelős szervet;
- (g) valamint a hatály és alkalmazhatóság eltérő időpontját. A 2005. évi L. törvény tette kötelezővé, hogy ha az alkalmazhatóság hazai időpontja még nem ismert a kihirdetéskor, úgy arról később, a pontos időpont jelzésével, a KüM közleményében kell tájékoztatást adni a Magyar Közlönyben. Ezzel a megoldással az utólagos kihirdetés és a jogállamiság követelménye közötti ellentmondást kívánták feloldani.

A kihirdetés valójában csak a közzététel, a szerződés szövegének publikálása, a kihirdetés feltételes, mert függ a hatályba lépéstől, ezzel még nem lesz a magyar jog része, a Magyar Közlönyben a KüM határozatával lesz alkotmányjogi értelemben kihirdetett nemzetközi szerződéssé.

15. A vállalando nemzetközi szerződés és a hazai jogrend illeszkedése felvetheti a *fenntartást* egy-egy rendelkezéshez, ha azt a szerződés nem zárja ki.

Például az 1994. évi XVIII. törvény a Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről

„(3) A Magyar Köztársaság Kormánya az Országgyűlés felhatalmazása alapján az európai kiadatási egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve megerősítéséről szóló okirat letétbe helyezésekor a következő *fenntartást* tette: Mivel az európai kiadatási egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének 6. Cikke csak az I. vagy II. Fejezet egészének nyilatkozat útján történő kizárását teszi lehetővé. Magyarország kinyilvánítja, hogy nem fogadja el a jegyzőkönyv I. Fejezetét.”

A *fenntartás*nál sokkal gyakoribb tennivaló az előkészítéskor, egyeztetéskor a szükséges *nyilatkozatok* megtétele. Ez magában foglalja a szerződés alkalmazásához szükséges értelmezést (pl. nemzeti jogra utalással), az eljáró illetékes szervek kijelölését, a felek képviselőjének megnevezését, az érintkezés nyelvének meghatározását, az alkalmazandó terület megjelölését (pl. tengeren túli területek) vagy egyéb szükséges információt. Például ilyen a megfelelő képviselők kijelölése.

Például 1984/7. Nemzetközi Szerződés a *külgügyminisztertől*: Antarktisz Szerződés

„1. A Jelen Szerződés célkitűzéseinek előmozdítása és rendelkezéseinek ellenőrzése érdekében minden Szerződő Fél, amelynek képviselői jogosultak részt venni a Szerződés IX. Cikkében említett értekezleteken, jogosult kinevezni megfigyelőit, a jelen Cikkben előírt vizsgálat lefolytatására. A megfigyelőknek az őket kinevező Szerződő Fél állampolgárainak kell lenniük. A megfigyelők nevét közölni kell minden más Szerződő Féllel, amely jogosult megfigyelőket kinevezni és hasonló módon értesíteni kell őket megbízatásuk lejártáról is. 2. A Jelen Cikk 1. pontjának rendelkezéseivel összhangban kinevezett minden megfigyelő bármikor teljesen szabadon közelítheti meg az Antarktisz tetszés szerinti vagy egész területét. 4. Bármely Szerződő Fél, amely jogosult megfigyelőket kijelölni, az Antarktisz bármely vagy egész területén bármikor légi ellenőrzést folytathat.”

16. A *kihirdetést követően* a külügyminiszter előterjesztést tesz a kötelező hatály elismerésére a köztársasági elnökhöz, ha a kötelező hatály elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, vagy a szerződésből következően az államfőnek kell azt elismernie, hogy az a részes államra nézve kötelező hatályú. Az elnök

- (a) 15 napon belül - ha a nemzetközi szerződést törvény hirdeti ki, annak aláírásával egyidejűleg - a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről okiratot állít ki. Annak kicseréléséről vagy letétbe helyezéséről a külügyminiszter haladéktalanul gondoskodik;
- (b) a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, a nemzetközi szerződés alkotmányosságának előzetes vizsgálatát kezdeményezheti. Ha az Alkotmánybíróság a szerződést alkotmányosnak találja, a köztársasági elnök az erről szóló határozat kézhezvételétől számított öt napon belül - ha a nemzetközi szerződést törvény hirdeti ki, annak aláírásával egyidejűleg - állítja ki erről az okiratot.

Minden egyéb esetben az okiratot a miniszterelnök állítja ki.

17. A kihirdetést követően a nemzetközi *szerződések megőrzése és nyilvántartása* a Külügyminisztérium feladata. Ez azt jelenti, hogy a tárca köteles az eredeti aláírt (alterált) példányt irattárában őrizni, továbbá közhiteles nyilvántartást vezet. Ez tartalmazza a nemzetközi szerződés szövege végleges megállapításának helyét, idejét, a szerződés tárgyát, a kötelező hatály elismerési, letétbe helyezési helyét, idejét, a hatályba lépés időpontját a részes

felek szerint, a kihirdetés időpontját, a kihirdető jogszabályt, az ideiglenes alkalmazás kezdő és záró időpontját, a fenntartások, nyilatkozatok, visszavonásuk tényét és idejét, a felmondás, megszűnés idejét. 2007. júliusától ez a nyilvántartás a Külügyminisztérium honapján elérhető. A nemzetközi szerződés hatálybalépését követően a külügyminiszter haladéktalanul gondoskodik az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 102. Cikke szerinti nyilvántartásba vételről.

18. A nemzetközi szerződések *módosítása* is hasonlóan bonyolult egyeztetés eljárást igényel, és gyakran ennek kezdeményezése, formája, előkészítő testülete, fóruma és elfogadásának formai szabályai magába a szerződésbe is bekerülnek.

A már említett 2002. évi XXXIV. törvény, amely a tengeren való összeütközések megelőzésére vonatkozó nemzetközi szabályokról rendelkezik, például ezt tartalmazza:

„1. A Szervezet Értekezletet hívhat össze azzal a céllal, hogy ezt az Egyezményt vagy a Szabályokat, vagy mindkettőt felülvizsgálja. 2. A Szerződő Felek legalább egyharmadának kérésére a Szervezet köteles összehívni a Szerződő Felek Értekezletét, hogy ezt az Egyezményt vagy a Szabályokat, vagy mindkettőt felülvizsgálják.”

Érdekmúlás vagy konfliktus miatt, a nemzetközi szerződések egyoldalú vagy közös megszüntetésére sajátos szabályokat foglalhatnak magukba, pontosan rögzítve a kezdeményezésére jogosultak körét, formáját, határidejét és a felmondási időt, illetve az egyéb megoldásokat határoznak meg (pl. megszüntnek tekintik a szerződést). Fontos ilyenkor átmeneti szabályok beiktatása a megszűnésig.

Például a 2001. évi XXI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Kínai Népköztársaság Kormánya között a kétoldalú állam- és kormányközi szerződések rendezéséről szóló, 2000. november 28-án, Pekingben aláírt Jegyzőkönyv megerősítése és kihirdetése tárgyában úgy fogalmazott, hogy

„1. *Cikk* A Szerződő Felek megállapítják, hogy a jelen Jegyzőkönyv 1. számú mellékletében szereplő szerződések a Magyar Köztársaság és a Kínai Népköztársaság között továbbra is hatályban levőnek minősülnek.
2. *Cikk* A Szerződő Felek megállapodtak abban, hogy a jelen Jegyzőkönyv 2. számú mellékletében szereplő szerződések hatálya a Magyar Köztársaság és a Kínai Népköztársaság között megszűnik, a jelen Jegyzőkönyv hatálybalépésének napjával.”

13. fejezet: A jogalkotási hibák típusai

1. A jogalkotási hibákat sokféle szempontból lehetséges besorolni, tartalmi, formai, a jogalkotói szándék és a társadalmi fogadtatás oldaláról. A sokféle megközelítési mód közül a következőt ajánljuk kapaszkodóként, avagy a korábban írtak összegzéseként.

2. A jogrendszer alapelveinek figyelmen kívül hagyása

- (a) Súlyos hiba a jogalkotói hatáskör hiányában alkotott szabályozás. Csak fokozati különbség, hogy az adott életviszonyra, a jogforrásra vagy éppen uniós intézményi hatáskörre nem volt tekintettel a szabályozást készítő.
- (b) Az eljárási szabályok be nem tartása sokféle tévedést, hiányosságot foglalhat magába az egyeztetés teljes mellőzésétől, a vélemény vagy a határidők részleges figyelmen kívül hagyásáig.
- (c) A jogszabályi hierarchiát sértő jogszabályalkotás eredménye, hogy a magasabb rangúval ütközik az alacsonyabb rangú jogszabály, egyéb módon alkotmánysértő.
- (d) A nemzetközi jogot sértő szabályozás és az Európai Unió tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségek érvényesítését sértő jogalkotás is alkotmánysértő, amely azonban pusztán a jogforrási hierarchia sérelmével nem írható le.

3. A szabályozás szükségessége elvét sértő jogszabály

- (a) A felesleges jogszabály árt a jog tekintélyének, például a magasabb szintű norma megismétlése (Alkotmány – törvény – rendelet – intézményi szabályozás), akár csak a más normatív szabály (pl. erkölcsi követelményként megfogalmazás) vagy gazdasági terelési eszköz helyetti jogalkotás.
- (b) A hatástalan jogszabály alapja gyakran, hogy ugyan a szabályozás szükséges, de az alkalmazott módszer miatt nem éri el a kívánt eredményt (pl. mert rossz a diagnózis, ideológiai túltelítettség terheli, tabuk létezése). Másfelől lehetséges, hogy időközben meghaladottá vált már a szabályozás.
- (c) A hiányzó jogszabály a jogalkotó mulasztása, mert nem ismerte fel a szabályozás szükségességét, így a társadalmi, gazdasági változások iránya a norma hiányában kedvezőtlenül alakult. Hasonló eset, ha ugyan felismerték a hiányt, de az utólag, éppen a kibontakozó kedvezőtlen hatások miatt már sokkal nehezebben vagy egyáltalán nem korrigálható (csak jóval nagyobb jogalkotási, társadalmi, gazdasági költségekkel).

4. A szándékolt eredményt el nem érő jogszabály

- (a) A jogalkotó által kívánt céllal és eredménnyel szemben eltérő, káros, negatív hatású a szabályozás. A szabályozási hatásbecslés elmaradása vagy tévedései ehhez nagyban hozzájárulhatnak.
- (b) Lehetséges, hogy a mellékhatások súlya nagyobb lesz, mint a célzott fő hatás.
- (c) Látszólag a jogalkotói szándék megvalósult, ám hatályosulási vizsgálattal kiderül, hogy a tényleges hatás, eredmény elmaradt.

5. A jogbiztonságot veszélyeztető jogszabály

- (a) A határozatlan jogszabály önkényes értelmezést tesz lehetővé (pl. túlzottan sok benne a határozatlan jogfogalom), és sem nyelvtani, rendszertani, sem teleológikus értelmezéssel nem tehető egyértelművé a jogszabály.
- (b) A túlterhelt jogszabály nehezen kezelhető, mert például a sok módosítás miatt a normatartalom nem ismerhető fel, vagy a jogszabály túlzottan részletező, a szabályozás

kazuisztikus. Gyakran az egyszintű szabályozásnál keverednek és egyenetlen az anyagi és eljárási normák sora. Például nincs az eljárási rend rendeletben, a főbb anyagi szabályok pedig törvényben szabályozva.

- (c) Az érthetetlen jogszabály nem felel meg a modernitás alapját képező racionalitás követelményének. Önmagában természetesen a szabályozás specialitása még nem kifogásolható („nem mindenki érti”), hiszen a jog is eltérő életviszonyokat szakkifejezések segítségével rendez. Itt azonban sérül az a követelmény, hogy a jog egésze, részterületei és egyes szabályai legyenek világosak, egyértelműek, felismerhető normatartalmat hordozóak, hatásukat tekintve pedig kiszámíthatóak, a címzettek számára előre láthatóak.

6. A jogszabályok *érvényesülési igényének elvét sértő jogszabály*

- (a) A vitákkal terhelt jogszabály nem tölti be azt a funkciót, hogy segítse a társadalmi konfliktusok elkerülését, feloldását, mert a jogalkotó tehetetlen. Még súlyosabb hiba, ha a szabályozás vált ki és generál konfliktusokat, veszélyeztetve akár a társadalmi békét.
- (b) Az ésszerű tervezést nélkülöző jogszabály nem biztosítja a jövőbe vetett biztonságot, mert rosszul mérte fel a társadalmi környezetet és annak változásait, talán túlzottan állandónak, statikusnak tételezte a szabály mögötti társadalmi, gazdasági körülményeket.

7. A *technikai szabályokat sértő jogalkotás*

- (a) Hibák keletkezhetnek a jogszabály előkészítéskor, például a jogalkotói szándék felismerését, értelmezését illetően, vagy akár a jogszabály végrehajtási keretfeltételeket tekintve.
- (b) Hibák keletkezhetnek a normaszöveg kidolgozásakor, mert túlzott absztrakcióval fogalmaznak, esetleg éppen ellenkezőleg, avagy a meglévő joganyaghoz nem kapcsolódtak megfelelően, esetleg a jogszabály címzetti körben van határozatlanság, /pontatlanság.
- (c) Hibás lehet a jogszabály szerkezeti tagolása, egészében vagy részleteiben.
- (d) Hibás lehet a jogi nyelv alkalmazása, a szakkifejezések, foglalt jogi fogalmak terén, illetve kodifikációs hiba, ha ugyanaz a nyelvi mondat különféle jogtételeket tartalmaz.

Melléklet

Jellegzetes szabályozási dilemmákat mutatunk be.

1. Az utcai prostitúcióval kapcsolatos szabályozás kudarcra máig tart.

Abból kell kiindulni, hogy a világon milyen szabályozási modellek léteznek.

- (a) A teljes legalizálás, ide értve az utcán is megköthető üzletet, az ajánlkozást is, a prostitúciót engedélyköteles, tolerált tevékenységnek tekinti. Sajátos vállalkozási tevékenység a vigalmi negyed létrehozása és működtetése, és az adózási szabályokban is helyet kap az ilyen tevékenységből eredő bevétel, vannak közegészségügyi követelmények, szabályozzák a reklámozást (pl. kirakatok).
- (b) Részleges legalizálás lényege, hogy a bordélyházakat tilalmazzák (New York-i Egyezmény), de a magános prostituált tevékenységét - anélkül hogy engedélyezné - eltűri az állam.
- (c) A prohibíciós modell az egész jelenséget tiltja, társadalmilag elítéli és a prostitúciót büntetni rendeli. (ez volt Magyarországon 1993-ig).

A jogszerűség nem jelenti a tevékenység teljes társadalmi kontroll-nélküliségét. Egy történeti előkép. Kolozsváron a XIX. században a reglementációs modell volt életben. A prostitúciós intézményeket az orvosok heti kétszer kötelesek voltak ellenőrizni a betegek elkülönítése és ápolása, valamint a helyi városi rendszabályok betartatása érdekében. Általában a dualizmuskori városi szabályok közegészségügyi és morális szempontból veszélyesnek, ugyanakkor társadalmi szempontból hasznosnak tartották a prostituáltakat, és minden alkalommal valamilyen megoldást kerestek jelenlétük és az azzal járó kedvezőtlen következmények (megjelenés a város terein, viselkedési módok) elviselhetővé tételére. Működésüket szabályozták, ide értve a rendőri ellenőrzést és nyilvántartást. Az 1874-es szabályrendelet és az 1876-os közegészségügyi törvény rendezte a kéjhölgyek működését, majd az 1882-es rendőri kihágásokat érintő szabályrendeleten belül rögzítették a bordélyházak és a kéjnök rendszeres orvosi ellenőrzését, közterületi megjelenését, a hivatalos regisztrációt, sőt a viselkedés főbb szabályait. Ezek áthágását pénzbüntetéssel, szabadságvesztéssel, kitoloncolással szankcionálták. A bordélyházakat iskoláktól, bentlakásos intézményektől, templomoktól legalább 100 méterre kellett lenniük, ahol a prostituáltaknak bezárt és lesötétített ablakok mögött kellett megvárniuk az estét.

A két világháború között, 1930-ig nyolc bordélyház működött folyamatosan, átlagosan 8-10 személlyel, a nyilvántartottak száma az 1920-as években 150-re tehető. Ezen felül működtek még a magánzállásokon, szállodákban, fürdőhelyeken és mulatókban klienseket szerző, szintén nyilvántartott (azaz fő kereseti tevékenységként ezt űző, futóbarcás) prostituáltak. A harmadik nagyobb csoport az utcai, általában nem nyilvántartott prostituáltak jelentették, akik lesüllyedt, kiöregedett, esetleg éppen fiatal koruk miatt hivatalosan nem voltak regisztrálhatóak. Velük szemben a rendőrségi harc és a társadalmi megvetés általános volt, noha sokszor kiderült, hogy a titkos kéjtanyákon, a kerítőnök kliensei között több úrilány és úr volt. Ugyanakkor az első világháború után a prostituáltakhoz való hivatali és hatalmi viszony megváltozott annyiban, hogy elnyomásuk, megalázásuk jelent meg a jogilag bevezetett rendőr-orvosi ellenőrzés, rendőrségi razziák révén, amely esetenként bordélyok bezáratásához is vezetett. A közzélekedés a prostituáltak ellen fordult, többen sürgették a bordélyházak felszámolását a sajtóban is, azzal, hogy minden prostituált orvosi ellenőrzését fenn kell tartani, sőt fokozni kell, majd sajátos intézményeket bevezetve (orvosi kezelő, rehabilitációs és munkáltató egyszerre az Ambulatóriumok felállításával 1919-től). Míg nem 1930-ban az egészségügyi törvény 305. cikke a nemi betegségek terjedésére hivatkozva, elrendeli a bordélyházak bezárását, és büntetendőnek nyilvánítja a prostitúcióval kapcsolatos tevékenységeket (futtatás, kerítés, csábítás), de magát a prostituáltat nem bántva, ameddig bizonyíthatóan meg nem fertőzött másokat. Ugyanakkor a nemi betegségeket terjesztőkre a törvény három hónap és egy év közötti szabadságvesztés büntetést rendelt el. Miközben tehát a prostitúciót nem tiltották, a vele járó nemi betegség terjesztését büntették, sőt a nemi betegek hatósági felügyeletét, kötelező gyógyítását is elrendelték 1933-tól, a nemi betegségekről szóló szabályrendelettel. A gazdasági nehézségekkel együtt

megnőtt a saját maga prostituáltként nyilvántartásba került és vizitre kötelezett, avagy az Ambulatóriumba bekényszerítettek száma, miközben megugrott az utcai, sehol sem regisztrált és kezelt prostituáltak létszáma is. Ezzel egyben a marginalizáció és a közösségi terekből, sőt a társadalomból kiszorítás is megindult, ezt az életformát elítélve. Európa-szerte a második világháború után indítványozzák a bordélyházak bezárását, tehát Kolozsváron (és Romániában) kicsit előbb indult meg ez a folyamat, látszólag egészségügyi kérdésként, valójában azonban egy csoport és egy életforma elleni harcoként. Magyarországon 1949-ben zárják be a bordélyházakat, és 1955-ben ratifikáltuk az ENSZ 1950.évi egyezményét, amely felszámolta a regisztrációs rendszert. Olaszországban 1958-ban, Portugáliában 1962-ben szüntetik be a bordélyházakat, Angliában 1956-tól büntetik a bordélyház működtetést, a kitartottságot és a futtatókat – a prostituáltak jogait szem előtt tartva.

A magyarországi szabályozás a szocialista erkölcsre hivatkozva a *prohibíciót*, azaz a teljes tiltást tartalmazta minden szereplő számára. Ehhez jó háttérrel adott az 1955. évi 34. törvényerejű rendelet, amely magyarul aligha érthetően, „az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában” (New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény) a következőket rendelte el:

„1. *Cikk:* A jelen Egyezményben részes Felek kötelezik magukat arra, hogy mindazokat megbüntetik, akik más személy kéjelgésének kielégítésére: 1. prostitúció céljából megkerítenek, rábírnak, vagy elcsábítanak más személyt, akár annak beleegyezésével is, 2. más személy prostitúcióját kizsákmányolják, akár annak beleegyezésével is.

2. *Cikk:* A jelen Egyezményben részes Felek kötelezik magukat arra, hogy hasonlóképpen megbüntetik mindazokat, akik: 1. bordélyházakat tartanak fenn vagy vezetnek, avagy azok fenntartásához szükséges anyagi eszközöket tudatosan szolgáltatják, illetőleg az anyagi eszközök szolgáltatásában részt vesznek, 2. épületet vagy más helyet egészben, vagy részben mások prostitúciójának céljára tudatosan bérbeadnak, vagy bérelnek.”

Ehhez illeszkedve teljes foglalkoztatás volt, ide értve a korábban kizsákmányolt vagy másból megélni nem tudó prostituáltakat is. A teljes munkakötelezettség miatt a büntetőjog szankcionálta a közveszélyes munkakerülést, az üzletszerű kéjelgést, a kerítést, a kitartottságot, a szobáztatást és a bordélyházat, mint élősködő életmódot, magatartást. Ehhez kapcsolódott, hogy a nemi önrendelkezést is korlátozták (homo-és hetero kapcsolatok tilalmai). Az alkalmi módon végzett kéjelgést szabálysértésként szankcionálták.

Btk. 204. § Aki a közösülést, vagy a fajtalanúságot üzletszerűen folytatja, vétséget követ el és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.

Szvtv. 92. § (1) Aki pénzért közösül, vagy fajtalanodik, hatvan napig terjedő elzárással vagy tízezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

Az akkori ideológia tétele szerint a szocialista embertípus életmódjának középpontjában a munka áll, amivel nem egyeztethető össze a parazita jellegű életvitel, ideértve a prostitúciós tevékenységeket, melyeket a jogalkotó a munka nélküli, erkölcsileg elítélendő keresetszerzés egyik jogilag üldözendő alakzatának értékelt.

Szorosan idetartozik tehát a korszak másik „parazita” jellegű jogellenességi formája, az ún. közveszélyes munkakerülés, aminek büntetőjogi, illetve szabálysértési alakzata a rendszerváltozásig fennmaradt. A bűncselekményi alakzat az akkori bírói gyakorlat szerint megkövetelte a legalább hat hónapi nem dolgozást, emellett vizsgálni kellett az elkövető életmódját, személyi körülményeit, a családtagokkal való bánásmódot, stb.

Ami a prostitúció további történetét illeti, a következő szakaszt „szégyenlős legalizálásnak” nevezhetjük, amelynek szintén a prostituált magatartása áll a középpontban, azaz a kliensek - ahogy a szabályozás korábbi történetében – továbbra is „láthatatlanok”, azaz büntetlenek maradtak.

Módosították a Btk-t (1993.évi XVII. törvény), így az üzletszerű kéjelgés már nem minősült bűncselekménynek, ám továbbra is büntetendő maradt annak elősegítése (pl. a bordély), a kitarottság, és a kerítés. Ugyanakkor a tiltott kéjelgés már elzárással nem büntethető szabálysértés maradt.

Sztv.92. § (1) Aki pénzért közösül vagy fajtalanodik, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

A történet újabb fordulata a *háromszintű szabályozás, amely utat engedett a felemás legalizálásnak, de nem jutott el sem a bordélyrendszer legalizálásáig, sem pedig az egyéni vállalkozás lehetőségéig*. A szervezett bűnözésről szóló 1999.évi LXXV. törvény kimondta, hogy tilos a kéjelgés a védett övezetben. Így főútvonalak, bíróság, közigazgatási szerv, iskola, templom, kórház 50-100 méteres körzetében. Emellett lehetőséget adott az ilyen magatartáson ért üzletek egy éves bezárására, működési engedély visszavonására a jegyzőnek. A rendőrség közrendvédelmi bírságot vethetett ki 1 millió Ft-ig. Az övezeten kívül tolerálták a prostitúciót, ha a prostituált és kliens 18 év feletti, a prostituált orvosi igazolással rendelkezik, ajánlkozása nem zaklató jellegű. Ennek megfelelően a szabálysértések körét differenciálta: tilos a kéjelgés, ha a prostituált 14 év alatti, vagy a felajánlkozás zaklató jellegű, vagy nincs a prostituálnak három hónapnál nem régebbi orvosi igazolása arról, hogy nem szenved szexuális úton szerzhető betegségben. A rendőrségi hatáskörben elbírált ügyben a szankció lehetett (külföldi esetében) a kiutasítás, a 150 ezer Ft-ig terjedő pénzbírság, valamint a hatvan napig terjedő elzárás. Teljesen új, hogy megjelent a kliens büntetethezősége: tehát tilalmazták a szexuális szolgáltatásra felhívást a védett övezetben, valamint a szexuális szolgáltatás hirdetését (reklám, internet). Ott ahol az önkormányzat tömegesen minősíti a prostitúciót, a szabályozás harmadik szintje az önkormányzati rendelet lett volna, amelyben a képviselőtestület kijelöli a türelmi zónát és megszabja a részletszabályokat a prostitúció gyakorlását illetően.

Milyen dilemmákat vet fel ez a megoldás?

- (a) Türelmi zóna (településrész) kijelölése. Ez annak a meghatározását igényli, hogy megjelent-e tömegesen a prostitúció, mely körzetben, és ott lehet-e szexuális szolgáltatásra felajánlkozni vagy a szolgáltatásra irányuló kezdeményezést elfogadni. Esetleg csak Idényjellegű vagy folyamatosan nagyobb számban jellemző a közterületi megjelenés, koncentráltan, amely alkalmas a település nyugalmanak megzavarására.
- (b) Önmagában a kijelölés nem oldja meg „szolgáltatás” bonyolításának a feltételeit, hiszen nem biztosít infrastruktúrát hozzá.
- (c) A többségi társadalom számára deviancia a prostitúció, a kijelöléssel a közérdek (közérkölc, közszemérem) sérelmét érzékeli a lakosság.
- (d) A településrész egy szubkultúra és szereplői, hasznélvezői megjelenésétől fél. (cigányellenesség)
- (e) A részleges legalizálás miatt definiálni kell, ki a prostituált. Ez a gond a teljes tiltás időszakában nem merült fel, hiszen a büntetőjog sem definiálja, ki a tolvaj, mert az, aki a lopás tényállását megvalósítja.
- (f) Vajon adóalany-e a prostituált? Szja. szerint jövedelmet szerez.
- (g) A pozitív megfogalmazás szerint tehát az, aki szexuális szolgáltatást nyújt, azaz testi érintkezést is igénylő tevékenységet végez, amely a szolgáltatást igénybe vevő szexuális vágyának felkeltésére, illetve annak kielégítésére irányul. Ez szűkebb pl. peep-show, sextelefon ügyeknél, de tágabb a BTK szerinti közösülés, fajtalanág bírói gyakorlat szerinti fogalmánál. Am az erotikus masszázs/szalón micsoda? Továbbá anyagi ellenszolgáltatásért végzi, függetlenül az ellenszolgáltatás nyújtásának időpontjától, attól, hogy az ellenszolgáltatást az igénybevevő vagy más személy adja vagy honnan származik.
- (h) A következő magatartások tiltottak, a zónától függetlenül (bárhon): ha a kliens 14-18 év közötti (14 év alatti esetében: megrontás), zaklató jellegű felajánlkozás (pl. más személyt mozgásában gátol, mert gépkocsi elé áll, agresszív, szeméremértő), szexuális úton terjedő betegségek hiányát tanúsító orvosi igazolás (41/1999.(IX.8.) EüM rendelet) hiányában végzi a tevékenységet.

- (i) Vajon micsoda az orvosi igazolás? A 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet a prostituáltak részére kiadandó orvosi igazolásról szól, miszerint a vizsgálatot és igazolás kiadását az Országos Bőr-Nemikórtani Intézet és a megyei (városi) bőr-nemibeteg gondozó intézet végzi, ám ehhez a személyazonosságot igazolni kell, az igazolást 10 munkanapon belül adják ki, amelyért térítési díjat kell fizetni. (Ez a kiadás az adóból leírható?) A szűrővizsgálat kiterjed: vérbaj (syphilis), kankó (gonorrhoea), HIV, szexuális úton terjedő chlamydia, hepatitis B szűrésére. Az igazolás a kiállításról számított 1 -3 hónapig használható fel, személyazonosság igazolásával együtt. Ettől még nem világos, hogy mi a célja: fogyasztóvédelem (kliens érdekeit védi, elkérheti a felajánlkozaskor a személyi igazolvánnyal együtt) vagy a prostituált védelme, netán általános közegészségügyi védelem, a veszélyes üzem veszélyeinek csökkentése? Miért pont 1-3 hónaponként? És ha a közérdek védelme cél, akkor miért nem adható ki díjfizetés nélkül is?
- (j) A kliens új szabálysértési jogalany a védett övezeten belül, mert tilalmazott az ajánlat tétele és elfogadása. Ez a közrendsértést, a garázda jellegű magatartás kizárását célozza (pl. botránkozató leszólítást)? Vagy a pusztá megjelenés, jelenlét megelőzését, bár ettől még az igénye megmarad? Esetleg a cél az üzletkötés áttérítése máshová? Ráadásul nincs szándékegység a szolgáltatást nyújtóval (anyagi motiváció helyett a nemi vágy, egzotikum motiválja). Eközben erőteljes törekvés van a névtelenségre. A jogalkotói szándék itt az volt, hogy a „keresleti oldal” üldözése elriasztja a „kínálatot” is.
- (k) A hirdetési, reklámozási tilalom kiterjed a sajtóterméken, reklámhordozón, műsorszolgáltatás keretében (írásban, kép-vagy hangrögzítő, egyéb berendezés útján) való reklámozásra, sőt az önreklámra is. Tilos továbbá abban közreműködni (másokat reklámozni, hirdetést feladni és hirdetést felvenni az Sztv.szerint). Ezzel a népszerűsítés köre, lehetősége szűkül, miközben maga a szolgáltatás nem tilalmazott. Ezért nyomban kialakult az álcázott társkeresés, az erotikus szolgáltatást kínáló hirdetések is fennmaradtak. Álszemérem, képmutatás mindez? Megfogalmazódott, hogy az egyéb célú tájékoztatással ne keveredjen a szexuális szolgáltatási hirdetés, de akkor miért nem legális a hirdetés az elkülönített újságokban, kijelölt helyen árusítással? Vajon a cél a háttérben működő közvetítők mozgásának nehezítése volt? A kerítés sajátos előkészülete, ha nem a prostituált adja fel a hirdetést („másnak megszerez”).
- (l) A szándékolt "erkölcsvédő" hatás kérdésessége mellett is kérdés persze, hogy napjaink információs forradalmában - amikor a szex- és pornóipar teljes termékkálájához a DVD- és video-piacon, az internetes hálózaton – sokszor ingyen is! - bárki hozzáférhet - vajon nem farizeus törekvés az ilyen típusú "erkölcsvédelem"? Túl ezen: a mai internetes, mobil telefonos világban, a technika gyors fejlődésével hogyan lehet az ilyen tilalomnak érvényt szerezni?

A szabályozás célszerűsége, érvényesíthetősége és koherenciája tehát hiányzik. Ehhez társult még az alkotmányossági kifogás. Az Alkotmánybíróság 534/E/2001. AB határozata a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvényt (Szbtv.) vizsgálta. Eszerint a törvény új alapokra helyezte a prostitúció, mint társadalmi jelenség jogi szabályozását. Módosította a szabálysértési törvény prostitúcióra vonatkozó rendelkezéseit: (a) megváltoztatta a szabálysértésként büntetendő tiltott kéjelgés fogalmát, (b) kiegészítette azt szexuális szolgáltatásra való felhívás, illetve a szexuális szolgáltatás felkínálásának, hirdetésének tilalmával. A 2000. március 1-jétől az Sztv. helyébe lépő új szabálysértési törvény ezzel egyező szabályokat vett át. Az 534/E/2001. AB határozat kiemelte, hogy a szabályozás megszüntette a tiltott kéjelgés általános jogi fenyegetettségét, és maga a prostituált csak abban az esetben sújtható szankcióval, ha jogszabályban meghatározott korlátozásokat megszegi (például védett övezetben ajánlkozik, nem rendelkezik az előírt orvosi igazolással). Azaz - bár szigorú feltételekhez kötöten - de a prostituált szolgáltatásnyújtásának szabadságát biztosítja. A prostitúcióval érintett területek lakosságát a közterületen megjelenő prostitúció azonban zavarja, biztonságérzetüket befolyásolja, mert potenciálisan magában foglalja a szervezett bűnözéshez való kapcsolódást, egyéb, ifjúság-, közrend- és közszemérem-védelmi, közegészségügyi szempontokat. Az egyidejű, tömeges megjelenés és a területi koncentráció önmagukban is egyértelmű, külön értelmezést nem igénylő fogalmak. Azt, hogy az adott település(rész)en hány prostituált megjelenése tekinthető olyannak, ami megzavarhatja a köznyugalmat, mindig az adott település(rész) jellemzőitől, hagyományaitól, szokásaitól stb. függ. A türelmi zóna kijelölése akkor válik célszerűvé, ha a helyi

társadalom körében a jelenség közfelháborodást okoz, egyes közintézmények működését zavarja, illetve objektíve alkalmas arra, hogy a polgárok körében riadalmat váltson ki, s károsan hasson a fiatalabb korosztályok erkölcsi fejlődésére. Mindezek megítélésére az önkormányzatok kompetensek. Az önkormányzatokra azt a kötelezettséget rója a törvény, hogy - szükség esetén - kijelöljék a türelmi zónák határait, figyelembe véve a 7. §-ának a védett övezetre vonatkozó rendelkezéseit, valamint az adott település sajátos jellemzőit. A türelmi zóna kijelölésére vonatkozó rendelkezések valóban nehezen teljesíthető kötelezettséget rónak a helyi önkormányzatokra, hiszen egymással ellentétes, ütköző érdekek sűrű hálójában kell a kompromisszumos, mindenki számára elfogadható megoldást megtalálnia a türelmi zóna kijelölésekor. Azonban a helyi képviselőtestületeknek áll a legtöbb információ, helyismeret, eszközrendszer stb. rendelkezésre ahhoz, hogy a kijelölés kérdésében az érintett felek mindegyike által elfogadható, kompromisszumos döntés megszülethessen. Mindezt az önkormányzatok tehát nem jelölték ki a zónákat. „Az Szbtv. végrehajtásának elmaradása nem alkotmányos mulasztás. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség összefüggésben kialakított gyakorlata alapján az alkotmányellenes mulasztást csak akkor állapítja meg, ha a mulasztás és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzet - együttesen fennáll. Jelen ügyben mulasztás történt, azonban nem alakult ki alkotmányellenes helyzet. A türelmi zóna kijelölésére vonatkozó önkormányzati rendelet hiányában a prostituáltak az Szbtv.-nek a védett övezet-re vonatkozó rendelkezéseit, illetve az esetlegesen megalkotott, a védett övezetet kiterjesztő önkormányzati rendeleteket kötelesek figyelembe venni a szolgáltatásuk nyújtásakor. Kijelölt türelmi zóna hiányában a védett övezet(ek)en kívül tevékenységüket - az Szbtv. egyéb szabályait szem előtt tartva - jogszerűen folytathatják. A zaklatató jellegű, szeméremszértlő felajánkozás eseteire a jogalkotó nem állíthat össze listát, az, hogy az alkalmas volt-e mások szeméremérzetének megsértésére, mindig a konkrét helyzettől függ. A jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása - és ezáltal tartalommal kitöltése - a jogalkalmazó feladata. Egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. A korábbiak alapján a norma világosságának követelménye érvényesül, így nincs helye az alkotmányossági kifogásnak (pl. ki a prostituált, mi a tömeges megjelenés, mi zavarja a köznyugalmat).”

Mindehhez kapcsolódott az uniós csatlakozás, amely kiterjed a büntetőjogi együttműködésre. A 2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről úgy rendelkezik, hogy Magyarország területén tartózkodó személy az Európai Unió más tagállamának igazságügyi hatósága által kibocsátott európai elfogatóparancs alapján büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából elfogható és átadható olyan bűncselekmények esetén, amelyeknél a kibocsátó tagállam joga szerint (kettős inkrimináció mérlegelése nélkül is) a büntetési tétel felső határa legalább tizenkét havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, vagy ha jogerősen legalább négy hónapi szabadságvesztésre, illetőleg szabadságelvonással járó intézkedésre ítélték. Figyelembe kell tehát venni a többi tagállam szabályozását is. A közös büntetőjogi megközelítés a gyermekek szexuális kizsákmányolását és a gyermekpornográfiát tilalmazza (kerethatározat), míg a Btk. a tiltott pornográf felvétellel visszaélés büntetettét, az erőszakos közönség, a szemérem elleni erőszak, a megrontás, a kiskorút foglalkoztató bordélyház fenntartásával elkövetett üzletszerű kéjelgés elősegítésének büntetettét.

A történet folytatását befolyásolja egy újabb tervezet: lehessenek vállalkozók a szexuális szolgáltatást nyújtók. Ezt segítené, hogy a Magyarországi Prostituáltak Érdekvédelmi Egyesülete 2007 áprilisában 15,2 millió Ft támogatást nyert a humán erőforrás fejlesztési operatív programból vállalkozásfejlesztési tanácsadásra. A könyvelői, vállalkozói előadásokra, tanfolyamra 110 fő vehetne részt, ám ennek többszöröse jelentkezett. 2005 nyarán, például Pécs környékén rendőrök igazoltattak több örömlányt, és mivel semmiféle papír nem volt náluk a jövedelmeikről, a rendőrség az adóhatóságnál feljelentette őket jövedelem eltitkolás címén. Az Érdekvédelmi Egyesület arra

hivatkozott, hogy a New York-i egyezmény értelmében tilos a prostituáltak különleges nyilvántartásba vétele. A Baranya Megyei Bíróság 2006 nyarán eldöntötte a jogvitát: nincs szó a lányok esetében speciális nyilvántartásba vételről, mert tevékenységüktől függetlenül az adójogszabályok minden keresetre kiterjednek. Ezért az APEH jogosan lépett fel ellenük. Egyébként az egyesület szerint mintegy 20 ezer lehet az örömpari dolgozó, aki Magyarországon él tartósan, míg a külföldre ingázókkal, szezonálisan külföldön bevételt szerzőkkel együtt 40-50 ezer főről lehet szó. Sem az egyezmény, sem a hazai jog nem tiltja az üzletszerű kéjelgést, következésképpen azt munkaviszonyban vagy társas vállalkozásban is lehet üzni, bár ha a munkáltató a kerítő, vagy netán az üzlettárs a szobáztató, akkor őket büntetni fogják. A megbízásos jogviszony elvben működne, ha a szolgáltatást igénybe vevő a megbízó, de aligha valószínű, hogy a kuncsaft megbízási szerződést tölt ki egy aktus előtt. Adózási szempontból lehet az örömlány egyéni vállalkozó vagy önálló tevékenységet folytató – személyi jövedelemadót kell fizetnie. Ez utóbbi formához adószámot kell kérnie, ha ez a gazdasági tevékenység rendszeres. Adószakértők szerint csak akkor szükséges az adószám, ha azonos módon, bárkinek hozzáférhetően, azaz piacszerűen, például hirdetés alapján végzik a szolgáltatást, az alkalmoszerű, eltérő tarifák, netán ajándék vagy más ellentételezés szerinti szolgáltatás nem ilyen. A KSH szolgáltatási jegyzékében a szexuális szolgáltatás külön számot kapott, tehát az egyéni vállalkozói igazolvány kiváltásának ez nem lehet akadálya. Kell tehát fizetni áfát, hacsak nem élvezik a személyi mentességet évi 4 millió Ft árbevétel alatti bevételre, sőt számlát is kell adni, ha a vevő kéri, aztán ha telephelye a saját lakásán van, úgy a rezsiköltséget (arányosítással) figyelembe veheti a vállalkozó. Bérelt lakás esetében már nem, hiszen az a Btk. szerinti magatartás. Nem csökkentheti a bevételét a magáncélt is szolgáló kiadásokkal, így a fodrász, a kozmetikus, az öltözködés kiadásaival. Ám az óvszerköltség és az egészségügyi szűrővizsgálat kiadásaival már igen, mert azok elszámolhatóak. Ha mellékállásban üzi az ipart, akkor a vállalkozói kivét utáni társadalombiztosítási járulékok alacsonyabbak (29+8,5+4 százalékos), hiszen van mellette legalább 36 órás állása. Ha azonban nincs más állása, biztosítási viszonya, úgy többet fizet be a nyugdíj- és az egészségügyi kasszába (29+15,5+9 százalékos). Igaz, jogosult lesz táppénzre és nyugdíjra is – derül ki Molnár Patrícia beszámolójából (Vállalkozni tanulnak a magyar prostituáltak, *HVG*, 2007.július 25.). Igen sok tehát a kérdőjel, sem, a teljes tiltás, sem a félig-legalizálás, majd az övezetelés nem alkalmazható.

A történet része, hogy az 1/2011.(I.14.) AB határozattal 2011.december 31-i hatállyal megsemmisítette a prostituáltak orvosi igazolásáról, nyilvántartásukról szóló 41/1999.(IX.8.) EüM rendeletet, mivel az nemzetközi szerződésbe ütközik. Noha 2055-ben módosult a rendelet, és a nyilvántartás szót kivették belőle, ám az alkotmányellenes tartalom változatlan maradt. A New York-i Egyezményben részes feleknek a prostitúció felszámolásával kapcsolatos vállalásai középpontjában a prostitúciót elősegítő, a prostitúció veszélyének kitett személyekkel szembeni és a prostituáltakat kizsákmányoló cselekmények üldözése és a prostituáltak, vagy a prostitúció veszélyének kitett személyek védelme áll. A 6. Cikk ezzel összhangban - a konkrét védelmi szabályok között - közvetlenül a prostitúcióval foglalkozó, vagy az azzal gyanúsított személyekre vonatkozóan fogalmaz meg előírásokat. Így a részes államok nem alkothatnak olyan szabályozást, illetve kötelesek intézkedni minden szabályozás és joggyakorlat megszüntetéséről, amelyek alapján a prostitúcióval foglalkozó vagy azzal gyanúsított személyek különleges, vagyis az érintettek személyi adatait és prostituált „státuszukra”, vagy annak gyanújára vonatkozó adatot tartalmazó, ezen adatokat összekötő nyilvántartásba tartoznak magukat vétetni, továbbá amelyek alapján e személyek külön igazolvány birtoklására lennének kötelezhetők, illetve e személyekre különleges, tehát kizárólag e jogalanyi körre vonatkozó ellenőrzés vagy bejelentés (jelentkezési kötelezettség) valósulna meg. A prostitúciót folytató jogalanyok e tevékenységének jogi kereteit az Szbtv. rendelkezései (7-11. §-okban foglaltak) jelölik ki, amelyek közül a 9. § (3) bekezdés előírja, hogy „a prostituált szexuális szolgáltatásra akkor ajánlkozhat fel, ha rendelkezik a külön jogszabályban előírt orvosi igazolással”. Ez az igazolás azonos a rendelet szerint kiállított igazolással, amelynek hiányában a prostituált a „felajánlkozással” a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 143. § (2) bekezdés c) pontjában szabályozott „Tiltott kéjelgés” szabálysértési tényállását valósítja meg. A vállalt nemzetközi kötelezettséggel ellentétes tehát a támadott EüM rendelet, amelyet tehát meg kellett semmisíteni. A jogalkotó ma azon gondolkodik, hogy a fogyasztóvédelem és az egészségvédelem miatt milyen egészségügyi szűrést, szabályozást vezessen be.

2. A következő példákban egyszerre akad fogalmazási, szerkesztési, rendszertani és alkotmányossági gond.

Részlet egy Kormányrendelet tervezetéből:

1.§ (1) A 273/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 3.cikkének (2) bekezdésében, illetve a 111/2005/EK tanácsi rendelet 6.cikkének (1) bekezdésében hivatkozott, a jegyzékben szereplő anyagok (a továbbiakban: kábítószer-prekurzorok) birtoklására, forgalomba hozatalára, illetve azok behozatalával, kivitelével vagy kereskedelmi közvetítésével kapcsolatos tevékenységre vonatkozó engedélyt – a 3.§-ban foglalt kivétellel – a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal), mint a kábítószer-prekurzorokkal kapcsolatos legális tevékenységek ellenőrzésére kijelölt nemzeti hatóság adja ki.

(2) Az engedélykérelemről a Hivatal a következő szakhatóságok bevonását követően dönt:

- a.) valamennyi esetben az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) központi kábítószer-rendészeti feladatait ellátó szerve,
- b.) a kiviteli és behozatali tevékenységek iránti kérelmek esetén a Vám-és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: VPOP),
- c.) gyógyszer-tárnak a 3.§ (2) bekezdésében meghatározott hivatalos feladatai körébe nem sorolható, kábítószer-prekurzorral kapcsolatos tevékenységére vonatkozó kérelem vonatkozásában az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) megyei (fővárosi) intézete,
- d.) a kábítószer-prekurzoroknak kábítószer és pszichotróp anya tevékenységi engedély szerinti felhasználása vonatkozásában az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal (a továbbiakban: EEKH).

2.§ (1) A 273/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 3.cikkének (6) bekezdése szerinti, valamint a 111/2005/EK tanácsi rendelet 7.cikkében foglaltak szerinti bejelentési kötelezettségeknek – a 3.§-ban foglalt kivétellel – a Hivatalnál kell eleget tenni.

6.§ (2) Az engedélyezés, ellenőrzés vagy egyéb hatósági eljárás során az illegális célra való eltérés, felhasználás tekintetében felmerülő gyanúról, kétségről az (1) bekezdés szerinti hatóság* a b.)** pont kivételével a Rendőrséget, vagy a c.)*** pont kivételével a VPOP-t, valamint a Nemzetbiztonsági Hivatalt tájékoztatja, és azzal a tervezett intézkedés, illetőleg nyomozás befejezéséig együttműködik.

Megjegyzés (T.J.)

*A Hivatal, a rendőrség, a VPOP, ÁNTSZ és EEKH

**A rendőrségi ellenőrzésről rendelkezik

*** A VPOP ellenőrzéséről rendelkezik

8.§ (1) A Hivatal, valamint a Rendőrség és a VPOP a kábítószer-prekurzorok nemzetközi forgalmának ellenőrzését, valamint a bűnmegelőzést és a bűnfelderítést szolgáló egyéb adatcserét végezhet az illetékes külföldi hatóságokkal és a Nemzetközi Kábítószer-ellenőrző Szervvel. A Hivatal felel továbbá a legális kereskedelmet, felhasználást érintő jelentési, adatszolgáltatási kötelezettségek hazai koordinálásért és ezeknek az Európai Bizottság és a Nemzetközi Kábítószer-ellenőrző Szerv felé történő teljesítéséért, egyben jogosult az Európai Bizottsággal a kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jogszabályok alkalmazása során felmerülő kérdésekben a szükséges egyeztetéseket lefolytatni. Az ORFK a rendőri-, a VPOP a vámügyekkel kapcsolatos nemzetközi együttműködést koordinálja és végzi.

9.§ Abban a kérdésben, hogy valamely kábítószer-prekurzort tartalmazó keverék, illetve készítmény a 273/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2.cikkének a.) pontjában, illetőleg a 111/2005/EK tanácsi rendelet 2.cikkének a.) pontjában foglaltakat figyelembe véve a jelen rendelet hatálya alá tartozik-e, a Hivatal nyilatkozata irányadó. Kétség esetén a Hivatal a Belügyminisztérium Bűnügyi

Szakértői és Kutatóintézet, illetőleg más szakértő véleményét is kérheti, amely figyelembevételével alakítja ki álláspontját és adja meg a nyilatkozatot.

Részlet a 49/2001. (XII. 22.) KöViM rendeletről

2. § (1) Autóbuszal személyszállítás a gazdálkodó szervezet székhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) közlekedési felügyelet (a továbbiakban: területi közlekedési felügyelet) által kiadott autóbuszos személyszállító engedély, valamint nemzetközi forgalomban - ideértve a kabotázst is - közösségi engedély birtokában végezhető.

(2) Autóbuszos személyszállító engedélyt - a 6. §-ban és a 8. §-ban foglalt feltételek szerint - az a gazdálkodó szervezet kaphat, amely megfelel

a) a jó hírnév,

b) a szakmai alkalmasság,

c) a megfelelő pénzügyi helyzet

e rendelet által támasztott követelményeinek.

3. § (1) A 2. § (2) bekezdésének a) pontjában meghatározott jó hírnév követelményét a vezetőnek és a szakmai irányítónak kell teljesítenie.

(2) Nem felel meg a jó hírnév követelményének az a személy, aki

a) büntetett előéletű,

b) autóbuszos személyszállítóként elveszítette az egyéni vállalkozói tevékenység gyakorlásának jogát,

c) vezető vagy szakmai irányító volt olyan autóbuszos személyszállítást végző gazdálkodó szervezetnél, amelynek fizetésektelenségét a bíróság jogerősen megállapította (felszámolását elrendelte),

d) vezető vagy szakmai irányító volt olyan gazdálkodó szervezetnél, amelynek autóbuszos személyszállító engedélyt a területi közlekedési felügyelet a 7. § (4) bekezdésének a) vagy c)-e) pontjaiban, illetőleg a 9. § (3) bekezdésében, vagy közösségi engedélyt a 7. § (2) bekezdésében, illetőleg a 9. § (2) bekezdésében foglaltak miatt visszavonta.

(3) A (2) bekezdés a) pontjában szereplő kizáró ok addig vehető figyelembe, amíg az érintett személy nem mentesült a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól. A (2) bekezdés b)-d) pontjaiban foglaltakat kizáró okként 5 évig kell figyelembe venni.

(4) Amennyiben a jó hírnév követelményét nem magyar állampolgárnak kell teljesítenie, a (3) bekezdésben meghatározott időtartamon belül kizáró oknak kell tekinteni a (2) bekezdésben foglaltak megfelelő alkalmazásával a személyszállítási tevékenység végzésére való jogosultságnak az azt megállapító engedélyt kiadó országban való elvesztését is.

Részlet a 40/2000. (XII. 12.) BM rendeletről

2. § (1) A szállóférőhelyen történő elhelyezés annak a belügyi szervvel szolgálati, köztisztviselői, közalkalmazotti jogviszonyban, illetve munkaviszonyban (a továbbiakban együtt: szolgálati jogviszony) álló személynek biztosítható, aki munka-, illetőleg szolgálati helyén önálló lakással nem rendelkezik, lakhatását egyéb módon megoldani nem tudja és vállalja, hogy a szállóférőhellyel rendelkező jogosulttal szerződést köt, amelyben - a munkáltató által elfogadott módon - előtakarékosságot vállal.

6. § A szállóférőhely használója köteles betartani a szálló házirendjét, amelynek megismerését beköltözésekor lehetővé kell tenni, és azt az épület gondnokánál aláírásával kell igazolnia.

8. § (2) A beutalásra jogosult szerv a megállapodást írásban felmondhatja, ha...

d) a szállóférőhely használója vagy a vele együtt lakó személy a házirend előírásait több alkalommal vagy tartósan megszegi, illetve a többi lakóval szemben az együttélés követelményeivel ellentétes, botránys, túrheterlen magatartást tanúsít.

10.§ (2) A szálló használójának halálát követően a lakóegységben maradt, valamint a házaspári lakóegységek esetében a házastársi, élettársi életközösség felbontása, megszüntetése következtében a lakóegységben maradt, belügyi szervvel szolgálati jogviszonyban álló személy a 2. § (1) bekezdésben megállapított feltétel teljesítése esetén az eredetileg meghatározott időtartam lejártáig folytathatja a szállóhasználati jogviszonyt.

Részlet a 10/1994. (V. 13.) MKM rendeletről

1. § A helyi önkormányzatok által önkormányzati pedagógiai-szakmai szolgáltatások ellátására létrehozott pedagógiai intézet, pedagógiai kabinet, pedagógiai szolgáltató intézet stb. (a továbbiakban együtt: pedagógiai intézet) alapító okirata határozza meg, hogy a pedagógiai intézet a Kt. 36. §-ának (2) bekezdésében felsorolt pedagógiai-szakmai szolgáltatások szakterületei közül melyeket látja el (a továbbiakban: alaptevékenység).

8. § (1) A szaktanácsadás [Kt. 36. § (2) bekezdés *b*) pontja] ellátásának eszközei és módszerei különösen:

a) pedagógiai programok, helyi tantervek, házirendek és más dokumentumok elemzése, elkészítésének és alkalmazásának segítése,

Részlet az 1993.évi III. törvényből

92/C.§ (6) Az intézmény nem korlátozhatja az ellátottat a személyes tulajdonát képező tárgyai, illetve mindennapi használati tárgyai használatában, kivéve a házirendben meghatározott azon tárgyak körét, amelyek veszélyt jelenthetnek az intézményben élők testi épségére. A veszélyeztető tárgyak körét, ezen tárgyak birtoklásának feltételeit, illetve ellenőrzését a házirend szabályozza. A korlátozás azonban nem érintheti a mindennapi használati tárgyakat.

(7) Az intézményvezetőnek gondoskodnia kell az ellátást igénybe vevők intézménybe bevitt vagyontárgyainak, személyes tárgyainak és értékeinek megfelelő és - szükség esetén - biztonságos elhelyezéséről. Az intézmény a házirendben szabályozhatja - figyelemmel a raktározási és elhelyezési lehetőségekre -, hogy az egyes ellátást igénybe vevők milyen nagyságú, illetve milyen mennyiségű, az intézményi élethez szükséges, azzal összefüggő személyes tárgy intézménybe történő bevitelére jogosultak. Ezen kívül a vagyon- és értékmegőrzés nem korlátozható arra való hivatkozással, hogy az intézmény nem tud megfelelő feltételeket kialakítani a megőrzésre. Amennyiben az ellátást igénybe vevőt korlátozzák a személyes tárgyainak bevitelében, erről az igénybevételhez kapcsolódó megállapodásban is rendelkezni kell.

Részlet a 30/1997. (X. 11.) NM rendeletről

15. § (1) A befogadáskor tájékoztatni kell a fiatakorút

d) az intézet házirendjéről.

(2) Ha a fiatakorú nem tud olvasni, a tájékoztatást szóban kell megadni. A tájékoztatás megtörténtét és annak tudomásulvételét írásban kell rögzíteni.

Részlet Velence Város Önkormányzat 38/2004. (XII. 31.) rendeletről

1. § (1) A rendelet hatálya kiterjed Velence város teljes igazgatási területén a jogi és magánszemélyekre, ideértve a magánszemélyek társaságát is.

(2) A köztisztaság megőrzésében minden jogi és magánszemély köteles hathatósan közreműködni, a települési környezet - a közterületek - szennyezésétől, fertőzésétől tartózkodni.

2. § (1) A közterületek tisztán tartásáról, a város zöldterületeinek gondozásáról Velence Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatala útján gondoskodik.

(2) A szilárd burkolatú utakat az utakról szóló hatályos jogszabályokban foglaltaknak megfelelően kell tisztán tartani.

(3) A gazdálkodó szervezetek, intézmények, szolgáltató, kereskedelmi egységek, vállalkozók tevékenységük következtében a közterületen keletkezett szennyezést kötelesek megszüntetni, annak takarítását elvégezni, vagy saját költségükön haladéktalanul elvégeztetni.

(4) A közterületeket igénybe vevő gazdálkodó szervezetek, intézmények kötelesek a telephelyeik bejárata mellett (közlelésben) megfelelő számú szabványos kézi hulladékgyűjtőt elhelyezni és azok üritéséről szükség szerint gondoskodni.

(5) A (4) bekezdésben leírt gazdálkodó szervezet köteles a települési szilárd hulladék gyűjtéséről szóló 38/2004. (XII. 31.) rendelet szerinti szolgáltatást igénybe venni, vagy arra jogosult más szolgáltatóval elvégeztetni.

3. § (1) Az ingatlan tulajdonosa, kezelője, használója, bérlője, hasznélvezője köteles:

a) gondoskodni az ingatlan előtti járdaszakasz -járda hiányában a kialakult gyalogosforgalom nyomvonalán mért 1 méter széles sáv tisztán tartásáról,

b) a közterületi telekhatár és a közút széle (padkája) között lévő közterületi zöldfelületet gondozni, a gyepfelületet rendszeresen nyírni,

c) a járdaszakasz melletti nyílt árok és ennek műtárgyai tisztítását, karbantartását elvégezni,

d) a tömbtelkeken a külön tulajdonban álló egyes épületek gyalogos megközelítésére és körüljárására szolgáló területet tisztán tartani,

e) a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok (hordalék, hulladék) eltávolításáról gondoskodni.

(2) A vendéglátó-ipari, szolgáltató egységek, elárusítóhelyek, üzletek előtti járdaszakaszt, illetőleg ha a járda mellett zöldsáv is van, akkor az úttestig terjedő teljes területet az üzemeltető köteles tisztán tartani, a zöldfelületet gyepműveléssel gondozni.

(3) Az ingatlan előtti járdát a tulajdonos vagy annak tényleges használója köteles letakarítani, télidőben a járdaszakaszon a gyalogos forgalmat biztosítani, a balesetveszélyt az út takarításával elhárítani.

Szükség esetén naponta ezt többször el kell végezni.

(4) A közterületek tisztán tartása nappal és éjszaka időbeni korlátozás nélkül végezhető.

(5) Az ingatlan tulajdonosa, kezelője, bérlője, használója vagy hasznélvezője köteles az ingatlant folyamatosan tisztán tartani, gondozni, művelni.

7. § (1) Ebet közterületen az állatok tartásáról szóló 18/2004. (V. 31.) helyi rendeletben leírtak szerint szabad sétáltatni.

(2) Gyermekjátsszótéren, parkok zöldterületén ebet sétáltatni még pórázon is tilos.

(3) Közterületen az ebek által okozott szennyezés eltakarításáról az eb sétáltatója azonnal köteles gondoskodni.

(4) Ebet a tóban fürdetni tilos.

3. A minőségi jogalkotás sokféle (eredménytelen) javítási kísérletének egyike.

A KÖZIGAZGATÁS MEGÚJÍTÁSA -- OPERATÍV PROGRAM (2007)

A szakpolitika-alakítás egyik eszközére, a jogalkotásra áttérve elmondhatjuk, hogy a nemzeti tételes jog törzsanyaga nemzetközi összehasonlításban fiatalnak tekinthető. A joganyag törzsét előbb a rendszerváltás körüli demokratikus átalakulás és a piacgazdaság létrejöttének következményeként, majd később az európai jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése érdekében kampányszerűen elfogadott jogszabályok adják. Ennek is betudható, hogy az *1991-2005. között központi szinten elfogadott jogszabályok 49%-a korábbi jogszabályokat módosított, kiegészített, illetve hatályon kívül helyezett.* (MeH számításai) Ugyanakkor az idézett társadalmi változások önmagukban nem indokolják, hogy minden második jogszabály azért szülessen meg, hogy egy korábbi módosítson, esetleg korrigáljon. Ez annál inkább így van, mert a módosítások évenkénti aránya nem változott az elmúlt közel másfél évtizedben. Az általános jogalkotási szemlélet a minőség helyett inkább a mennyiségre összpontosít és túlzottan reaktív jellegű. A jogszabály-módosítások nagy száma a jogbiztonság szempontjából is rendkívül veszélyes lehet.

Az elmúlt években – az Európai Unióhoz hasonlóan – Magyarországon is egyre nagyobb figyelmet kap a szabályozás minőségének a fejlesztése, így *változóban van a jogalkotáshoz való hozzáállás.*

Érdemi gazdasági, társadalmi és környezeti hatásvizsgálatoknak kell megelőzniük a jogszabályok elfogadását. Szükség van továbbá a jogszabályok alkalmazási tapasztalatainak a visszacsatolására is utólagos hatásvizsgálatok formájában. Az említett beavatkozásokon túl figyelmet kell szentelni a jogalkotási folyamat nyilvánosságának biztosítására, az érdekeltek bevonására is.

Magyarországon a hatályban lévő központi szintű jogszabályok száma az elmúlt másfél évtizedben több mint kétszeresére emelkedett. Ma már nélkülözhetetlen elektronikus háttérrendszerek alkalmazása mind a hatályos jogszabályok naprakész megismeréséhez és nyilvántartásához, mind pedig magához a jogszabályok megalapozott előkészítéséhez. Szükség van egyrészt arra, hogy az önkormányzati jogszabályok is elektronikusan elérhetőek legyenek bárki számára, másrészt a jogalkotás tekintetében az elektronikus támogatás kiszélesítésére például a hatásvizsgálatok elvégzéséhez.

E fejlesztések nagyobb része a Közzolgáltatások korszerűsítése operatív program keretében valósul meg. Ezzel szoros tartalmi kapcsolatban jelen operatív program az elektronikus fejlesztések szervezeti és személyi környezetét fogja alkalmassá tenni azok befogadására, továbbá a rugalmassági eszköz alkalmazásával egyes, a prioritáshoz igen szorosan kötődő fejlesztéseket (például elektronikus hatásvizsgálati rendszer) fog megvalósítani.

Természetesen a korábban már említett, a stratégiai menedzsmentet támogató beavatkozások is hozzá fognak járulni ahhoz, hogy a hatásvizsgálatok és horizontális szempontok beépüljenek az igazgatási gyakorlatba.

A minőségi jogalkotás keretfeltételeinek a megteremtése is ki fog terjedni az önkormányzatokra. E tekintetben is a kistérségi koordinációs kapacitás bővítésére kell helyezni a hangsúlyt, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a jogalkotási hatáskörrel a települések rendelkeznek. A kistérségi szint koordinációja nagy haszonnal jár a települések határain túlnyúló feladatok ellátása tekintetében. Ekkor kézenfekvő, hogy ugyanazon tevékenység települési szintű szabályozása jelenik meg (ami nem igényel eltérő szabályozási tartalmakat, s ezáltal külön előkészítési erőforrásokat), amit ráadásul a korábban említett feladat ellátási terv keretei között kell teljesíteni (amit ugyancsak kistérségi szinten kell majd kidolgozni). [...] Kiemelten kell kezelni a korszerű szabályozási szaktudás terjesztésére irányuló képzéseket. A településeknek szánt fejlesztések nem járhatnak párhuzamos szervezeti kapacitások megtartásával.

A felvázolt fejlesztési irányok eredményeként egyszerűbbé fog válni a jogalkalmazás és a jogkövetés, ami közvetve csökkenti a gazdasági szereplők közvetlen és járulékos költségeit, s ezáltal javítja azok versenyképességét.

A jogalkotás fejlesztése mellett kiemelt figyelmet kell fordítani *a jogon kívüli más szakpolitikai eszközök alkalmazására* is, úgymint célzott fejlesztési programokra, szemléletváltás elősegítésére, gazdaságpolitikai eszközökre és sorolhatnánk. Ezek az eszközök többnyire kiesnek a közigazgatás látóköréből, holott több célcsoport, illetve szakterület tekintetében a jogszabályokkal vetekedő eredményességgel alkalmazhatók. A fejlesztések célja ezen eszközök bevezetése a közigazgatás rendelkezésére álló kellékek sorába; az alkalmazási lehetőségek, körülmények felvillantása; az alkalmazással szembeni ellenérzések leépítése; a jó gyakorlat összegyűjtése és átadása.

A társadalmi partnerek aktív bevonása

Az új megközelítés szerves részét kell, hogy képezze a társadalmi partnerek aktív bevonása. Kiindulási pontként több európai ország azon tapasztalata szolgál, miszerint a társadalmi tőke növekedése fokozza a gazdaság versenyképességét. A közigazgatás a társadalmi tőkét az iránti táplált társadalmi bizalomból kovácsolja. Noha ez igen összetett folyamatok eredőjeként áll össze, mégis rögzíthetjük, hogy a tényezők között kitüntetett szerepet kap az, hogy az igazgatási rendszer mennyire képes maga körül kiépíteni és fenntartani a társadalmi partnerek hálóját.

A kormányzati beavatkozás másik, egyúttal a kormányzat által kevésbé befolyásolható szintje *a közéleti aktivitás fokozása*, s ezáltal a helyi demokráciák erősítése. Mint arra utaltunk, a kormányzat iránti bizalom növelése fokozhatja az ország versenyképességét. Ellenben több kutatás (például a Közösségfejlesztők Egyesülete és a Magyar Művelődési Intézet által készített „Az állampolgári részvétel és a közbizalom gyorsmérlege” című felmérés (2005. szeptember, 4.500 fős önkéntes válaszadási minta, a magyar társadalom végzettségére nézve nem reprezentatív) és a mindennapi tapasztalatok is alátámasztják, hogy a közbizalom egyes elemei válságosan alacsony szinten vannak, de az állampolgári aktivitás is elenyésző. Ugyanakkor látni kell, hogy az állami döntéshozatali

Felhasznált irodalom

A helyi jogalkotás környezete, az önkormányzati szabályozás lehetséges perspektívái. Összeáll. Kiss László. BM Államigazgatási Szervezési Intézet. Pécs, 1992 (Az önkormányzati jogalkotás megalapozása 1.)

A társadalmi egyeztetési eljárás normarendszere. A NIOK Alapítvány – MTVSZ és a Reflex Környezetvédő Egyesület közös kiadványa, Budapest, 2007.

Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közlöny* 1992/11:481-487.

Bártfai Zsolt: A jogszabályok helyesbítésének gyakorlata és elméleti kérdései. *Magyar Jog* 1998/9:525-535.

Bencze Máttyás: A bírói mérlegelésre vonatkozó szabályok értelmezésének sajátosságai. *JeMa*, 2011/2: 82-89.

Bokor Zsuzsa: Promiszkus úrinőből futóbárcás, futóbárcásból hivatásos prostituált – Technikák a prostituáltak marginalizálására és a nemzeti térből való kizárására. *Regio*, 2005/3:47-66.

Clerc – Demarigny – Valiante – Aramendia: A Legal and Economic Assessment of European Takeover Regulation, CEPS, Brussels, 2012 pp.277

Drinóczi Tímea - Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 2004.

Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2010.

Faur Márta: Út a nyitott jogalkotás felé. *Fundamentum*, 2003/3-4:155-160.

Fogarasi József (Szerk.): A közigazgatás szerepe a jogalkotásban. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Magyar Közigazgatási Kamara, 2. füzet, UNIO Lap-és Könyvkiadó, 1995.

Földes Ádám: A jogalkotásról szóló új törvénytervezet következményeiről, esélyekről. Résztvételi demokrácia. 2005. 65-82.

Franzel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után. *Közjogi Szemle*, 2013/3:61-71 (első rész)

Gyergyák Ferenc – Kiss László – Orova Márta: Bevezetés a helyi jogalkotás és jogharmonizáció módszertanába. (Szerk. Kókényesi József) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.

Gyűrű Attila: A jogszabályok és a stratégiai tervek környezeti hatásvizsgálatának gyakorlata, *Pro Futuro*, 2012/2:85-102.

Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. UNIO Lap-és Könyvkiadó, 2003.

Jogalkotás a jogállamban. Szakmai tanácskozás dokumentumai (1992. december 9., Politikatörténeti Alapítvány), Budapest, 1993.

Juhász-Tóth Angéla: Európai uniós ügyek az Országgyűlésben. A csatlakozás óta eltelt időszak tapasztalatai. Országgyűlés Hivatala, 2008.

Karoliny Eszter: A jogalkotási folyamat nyilvánosságának, valamint a jogszabályokhoz való hozzáférés lehetőségeinek áttekintése az elektronikus információszabadságról szóló törvény kapcsán. *PhD tanulmányok* kötet, 2006. 203-228.

Karsai Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért. *Fundamentum*, 2013/1:84-89.

Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása. *Jura*, 2001/1:66-77.

Kiss László – Petrétei József: A törvényhozástan alapvonásai. Pécs, 1996.

Kiss László: Jogállam és önkormányzati jogalkotás. Helyi jogalkotás. 2005. 63-93.

Kovács Gyula: The involvement of interest organizations in legislation and in committee work. First Parliament (edited by Ágh, A.) 1995. 129-134.

Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 2005.

Lányi Kamilla: A dereguláció és újraszabályozás nemzetközi környezete. *Külgazdaság* 1995/7-8:4-21.

Mártonffy Károly: A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadvány, No.5., Budapest, Egyetem Nyomda, 1932.

Müller György: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. *Közjogi Szemle*, 2010/3:10-17.

Németh Jenő: A helyi jogalkotás helyzete és az önkormányzati jogalkotás kialakulásának szükségessége. *Magyar Közigazgatás* 1990/2:147-154.

Peschka Vilmos: Jogforrás és jogalkotás. Akadémia Kiadó, Budapest, 1965.

Pocsarovszky Ráchel – Telek Ádám: Adminisztratív terhek Magyarországon. Hétfa Kutatóintézet, 2010. november, Jó Állam Program – háttéranyag IV.

Rácz Attila: A jogszabályok kötelező ereje - érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. *Jogállam*. 1996/3-4:73-83.

Sajó András: Kritikai értekezés a jogtudományról. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

Szabó Miklós (szerk.): Nyelvben a jog. Nyelvhasználat a jogi eljárásban. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2010.

Szamel Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány* 1994/3-4:269-298.

Szépe Edit (Szerk.): Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

Szépe Edit (Szerk.): Módszertani útmutató a helyi önkormányzati rendeletek szerkesztéséhez. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006.

Tamás András: Legistica. A jogalkotástan vázлата, Szent István Társulat, Budapest, 2003.

Tóth, Judit: NGO Sector and Its Participation in Legislation Process in Hungary. In: *Közjogi intézmények a XXI. században [Institutions of Public Law in 21st Century]* Edited by Ádám, Antal. University of Sciences, Pécs, 2004, 345-354

Varga Nóra: Bizalomba forduló hit. TÁRKI kutatás az intézmények és a közszereplők iránti bizalomról. *Népszabadság*, 2013.nov.30., www.tarki.hu

Varga Csaba: A jog mint társadalmi kérdés; Racionalista utópiák a jogfejlődésben; Jogalkalmazás: politikum a logikum ellenőrzése alatt? In: *Politikum és logikum a jogban*. Magvető, Budapest, 1987.

Varga Csaba: Ismereteink korlátozottsága és nyelvünk határozatlansága. In: *Előadások a jogi gondolkodás paradigmáiról*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.

Visegrády Antal: A jog hatékonyságának problémái. *Magyar Jog* 1995/1:6-16.

Zugelj, Damjan: E-kooperáció a szabályozás színvonalának javításáért. *Nemzetközi Közlöny* 2007/1:76-78.

<http://eur-lex.europa.eu/techleg/index.html>

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

<http://eujog.im.kormany.hu/jogharmonizacios-adatbazis>