



Pázmány Law Working Papers
2011/22

Csink Lóránt: Mérföldkő a jogalkotásban

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Csink Lóránt:¹ Mérföldkő a jogalkotásban²

Jelen összegzés apropója, hogy 2011. január 1. napján hatályba lépett a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.). Más jogtörténeti körülmények között egy, a jogalkotás anyagi jogi és eljárási kérdéseit taglaló kódex születése komoly elemzést váltana ki a jogásztársadalomból, jelenleg azonban ezt a kérdést (is) az alkotmányozás folyamata háttérbe szorítja.

A két kérdés azonban összekapcsolódik. Egyrészt az alkotmánynak figyelemmel kell lennie a jogforrástani sajátosságokra, másrészt pedig a készülő alkotmány tartalma az új Jat.-ra is kihatással lehet. Az új Jat. hatályba lépése időszerűvé teszi a jogalkotás elmúlt húsz évének áttekintését, továbbá annak elemzését, hogy az új alkotmány milyen változásokat vezethet be a jogalkotás szabályozásában.

1. A jogalkotás szabályozásának kezdetei

Magyarországon a jogforrástani újkori szabályozása egyértelműen a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.) hatálybalépéséhez kötődik. Maga a régi Jat. nem volt rendszerváltó jogszabály, célja nem egy politikai átalakulás megteremtése volt. Vitathatatlan azonban, hogy fontos lépést tett a jog uralma, a társadalmi viszonyok jogszabályi rendezettségé felé. Felértékelte ugyanis az Országgyűlés szerepét, mely a diktatúra koordinátarendszerén belül ugyan, mégis legalább formális értelemben elmozdulást jelentett az alkotmányosság vonásait viselő államszervezeti berendezkedés irányába.³

A régi Jat. jelentőségét a legteljesebben a 60/1992. (XI. 17.) AB határozat foglalta össze: „[Az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó] szabályok megalkotásának indoka az volt, hogy a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt. Kialakult egy olyan »formátlan jog«, amely az Alkotmány által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését. A [rég]i Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen abban áll, hogy – az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében – élesen elválasztja a jogszabályokat az állami irányítás egyéb jogi eszközeitől, és annak biztosítékaként, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját, garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. Rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktus kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei és milyen jogi tartalommal és eljárás során bocsáthatók ki”.

A régi Jat. jelentőségét az adta tehát, hogy mind tárgyi, mind alanyi oldalról körvonalazta a jogforrásokat, meghatározta, hogy kik és milyen elnevezéssel adhatnak ki normákat. Szintén fontos sarokpontja volt a jogszabályok (mint általánosan kötelező

¹ Egyetemi adjunktus (PPKE JÁK, KRE ÁJK).

² Jelen összeállítás első változata a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán 2011. március 2-án megrendezett kerekasztal-beszélgetés vitairata volt. Az anyag végleges változatának elkészítésében nagy segítségemre voltak az ott elhangzott észrevételek, így köszönettel tartozom a beszélgetés valamennyi résztvevőjének, különösen a felkért hozzászólóknak, PAPP IMRÉNEK és TORDAI CSABÁNAK.

³ SALAMON LÁSZLÓ: A kizárólagos törvényhozási tárgyak. In: Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 363. p.

magatartási szabályok) és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek (mint címzetti körrel rendelkező intern normák) elválasztása.

Minden jogszabály azonban csak a saját társadalmi-politikai környezetének figyelembevételével értelmezhető. Ez igaz a régi Jat. rendelkezéseire is. A régi Jat., mint a köztársasági Alkotmány megszületése előtti jogszabály, értelemszerűen nem lehetett tekintettel az alkotmányi rendelkezésekre, és különösen nem vehette figyelembe azt a dogmatikát, ami az Alkotmányra ráépült. A „pre-alkotmányos” korszakban az alkotmányi szint védelme kevésbé volt értelmezhető. E jogforrási szint védelméhez épp a régi Jat. tett hozzá sokat érdemben. Így egy 1987-es kodifikációnak kevésbé róható fel, hogy számos ponton alkotmányi tartalmat szabályozott, így például a jogszabályok körének meghatározásánál, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának vagy a kellő felkészülési idő biztosításának deklarálásánál.

Ezek azonban mindaddig nem jelentettek problémát, amíg az Alkotmánnyal tételes ellentmondásba nem kerültek.

2. A köztársasági Alkotmány és a jogalkotás

Minden jogszabály, különösen a hosszú ideig hatályban lévők, életük során organikus fejlődésen mennek keresztül; tartalmuk akár a normaszöveg tételes módosítása nélkül is módosulásokon megy keresztül. Különösen igaz ez a régi Jat.-ra, amely a szocialista állami berendezkedés szervezetszabályozójából a jogállami Alkotmány egyik garanciájává nőtte ki magát.

A jogállami fordulat a jogalkotás helyzetének egészét illetően lényeges, közjogi síkon elvi és dogmatikai értelemben is más alkotmányjogi viszonyokat teremtett az 1987-ben még fennállott helyzethez képest.⁴ E változások miatt a jogirodalomban már a kezdeti időkben is felmerült a jogalkotás újraszabályozásának szükségessége,⁵ tekintettel azonban arra, hogy a jogalkotás minősített többséget igénylő tárgykör, a későbbi kodifikációk tervezet szintjén maradtak,⁶ és az új Jat. érkezésére két évtizedet kellett várni. Ebben az időszakban azonban a régi Jat. – hiányosságai és anakronizmusa ellenére – alkalmas volt a jogalkotás alapkérdéseinek a szabályozására.

Ez azonban csak azért volt lehetséges, mert az Alkotmány egyes – elszórta elhelyezkedő – rendelkezéseiből több, a jogalkotás szempontjából jelentős kérdésre megtalálható volt a válasz, így az Alkotmány (és az alkotmánybírósági határozatok) megfelelő keretet adtak a minőségi jogalkotás kialakulásához.⁷

1) Egyrészt az Alkotmány mind alanyi, mind anyagi oldalról meghatározza az általánosan kötelező jogforrásokat; azt, hogy mely szervek és milyen elnevezéssel alkothatnak jogszabályokat, mind a „rendes körülmények között”, mind kivételes jogrend idején. Mint – ahogy arra a későbbiekben kitérünk – ez a kör törvényi szinten nem bővíthető.

2) Másrészt a jogalkotás szempontjából is különös jelentősége van a jogállamiság klauzulának, illetve az abból levezetett jogbiztonságnak. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következik a visszaható hatályú jogalkotás – főszabály szerinti – tilalma, illetve a kellő felkészülési idő biztosításának követelménye.

Ezeket mind a régi, mind az új Jat. megismétli, de az alkotmánybírósági gyakorlat nem hagy kétséget afelől, hogy e követelmények nem a jogalkotásról szóló törvényből, hanem az

⁴ SALAMON, i.m. 363. p.

⁵ ÁDÁM ANTAL: A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közlöny* 1992/11. 69. p.

⁶ Kivételként említhető a T/4488. sz. javaslat, amelyet a Kormány 2003. július 18-án benyújtott az Országgyűlésnek, azonban azt 2006. május 18-án visszavonta.

⁷ Ezzel egyezően DRINÓCZI TÍMEA: A minőségi jogalkotás feltételei, elemei és a minőségi jogalkotás megteremtése. *Rendészeti Szemle* 2009/11. 8. p.

Alkotmányból következnek, így megsértésük is alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó, jogalkotásra vonatkozó tartalmi követelmények törvényi megismétlésének szerepére az Alkotmánybíróság a 87/2008. (VI. 18.) AB határozatban utalt. A határozat azt vizsgálta, hogy a gyógyszerpiaci törvény hatályba léptetése során a jogalkotó biztosította-e a felkészüléshez szükséges kellő időt, és azt állapította meg, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. § (4) bekezdésében szereplő (akkor) 45 napos felkészülési idő „objektív támpont” az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szempontjából. Az Alkotmánybíróság nem emelte tehát az Áht. szabályát az Alkotmány szintjére, sőt, volt olyan eset, amikor a jogalkotó nem tartotta magát az Áht.-ban rögzített időtartamhoz, mégsem állapított meg alkotmányellenességet.⁸

A jogalkotással összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következik a közjogi érvénytelenség megítélhetősége is. E tekintetben az Alkotmánybíróság gyakorlata sokáig szerteágazó volt. A közjogi érvénytelenség szigorú kritériumrendszerét alkalmazta a 30/2000. (X. 11.) AB határozat. Ebben az Alkotmánybíróság kifejtette: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti.”

Ezzel szemben a 7/2004. (III. 24.) AB határozat arra a következtetésre jutott, hogy „a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések.” Továbbá „az előterjesztő által lefolytatott eljárások nem részei az érdemi törvényalkotási eljárásnak, így az esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések nem minősülhetnek olyan jellegű szabályszegésnek, amelyek a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezik.” Ezt követően az Alkotmánybíróság gyakorlata megszilárdulni látszik abban a kérdésben, hogy a törvényi szabályok megsértése általában nem eredményezi a jogszabály közjogi érvénytelenségét.

3) Harmadrészt az Alkotmány 7. § (2) rendelkezik a nemzetközi jog és a belső jog összhangjáról.

E szakaszból kiindulva válaszolható meg az a kérdés, hogy a nemzetközi szerződések és a nemzetközi jog által általánosan elismert jogelvek hogyan képezik a jogrendszer részét. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai azokat az elveket jelöli, amelyeket a (művelt) nemzetek többségének jogrendszere elismer, és a gyakorlatban is alkalmazásra kerülnek. Ezek jogforrási jellegével az 53/1993. (X. 13.) AB határozat foglalkozott a legrészletesebben. A határozat megállapította, hogy ezek az általános szabályok külön transzformáció nélkül is a magyar jog részét képezik. Nem szükséges tehát ezeket belső jogszabállyal kihirdetni, ugyanis a transzformációt maga az Alkotmány végezte el a hivatkozott 7. § (1) bekezdésben.

A nemzetközi szerződések tekintetében pedig a magyar jogrendszer dualista, azok a megfelelő kihirdetést követően válnak a jogrendszer részévé. A kihirdetés elmaradása természetesen nem érinti az állam nemzetközi kötelezettségét.

⁸ 991/B/1996. AB határozat. Az indokolás rámutatott: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabály alkalmazására a felkészülési idő [a vizsgált törvény] alapján valóban rövid, és az Áht. irányadó rendelkezésével ellentétes volt, azonban az a konkrét esetben – a vázolt tartalmi összefüggésekre és jogszabályi változásokra figyelemmel – nem veszélyeztette a jogbiztonságot olyan súlyos és kirívó mértékben, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenesség megállapítását megalapozná és a hatálybaléptető rendelkezés megsemmisítését indokolná”.

4) Negyedrészt meg kell említeni, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) új 7/A. §-t vezetett be az Alkotmányba. Ennek (1) bekezdése rögzíti, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg. Ez azonban nem eredményezett új normatartalmat, mivel az elv az Alkotmány más szakaszaiból eddig is levezethető volt.

3. Az Alkotmánybíróság jogszabályfogalma⁹

Az Alkotmánybíróság eljárásának egyik legalapvetőbb kérdése, hogy milyen norma lehet az alkotmányossági vizsgálat tárgya. Az Alkotmány 32/A. § szerint az Alkotmánybíróság – meghatározott körben – „felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát”, valamint a rendelkezés lehetőséget ad arra, hogy törvény további alkotmánybírósági hatásköröket állapítson meg. Ez alapján az Alkotmánybíróság – a történeti értelmezést is alapul véve – rámutatott, hogy az Alkotmányból az utólagos normakontroll hatáskör kényszerítően következik.¹⁰

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) a normakontroll kapcsán az Alkotmánytól részben eltérő terminológiát használ; e szerint az utólagos normakontroll tárgya jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze (közjogi szervezetszabályozó eszköz) lehet.¹¹ Az Abtv. e fogalmakat a régi Jat.-ból merítette, amely így különböztette meg a mindenkire kiterjedő, általánosan kötelező aktusokat (a jogszabályokat) egyes közhatalmi szervek által kiadott intern normáktól.¹² Ez utóbbiaknak az a sajátossága, hogy csak a kibocsátóra, illetve az alárendelt szervekre kötelezőek, „kívülállókra” nem keletkeztethetnek jogokat és kötelezettségeket. Az Abtv. szövegéből az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre a jogforrásoknak e két típusára terjed ki; az Abtv. miniszteri indokolása kifejezetten rögzítette, hogy a Legfelsőbb Bíróság irányelvei, állásfoglalásai nem képezhetik alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

A kezdeti időszakban az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollt folytató eljárásokban az Abtv., így közvetve a jogalkotási törvény fogalomhasználatát vette alapul. Azonban már korán rámutatott, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek körét nem elnevezése, hanem tartalma alapján határozza meg.¹³ Ebből a megállapításból két következtetést vont le az Alkotmánybíróság:

1) Egyes normák elnevezésük alapján az intern normák közé tartoznak, de tartalmilag nem.¹⁴ Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság – mivel a vizsgálat alá vont aktusnak nincs normatív jellege – hatásköre hiányát állapította meg, és visszautasította az indítványt.

Az Alkotmánybíróság az 52/1993. (X. 7.) AB végzés kapcsán szembesült az egyedi és a normatív döntések közti megkülönböztetés nehézségével is. Az Alkotmánybíróság legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált országgyűlési határozat a régi Jat. szerinti

⁹ Jelen pontban foglaltak nagyban támaszkodnak Paczolay Péterrel és Mecsi Diánával közös kutatásunkra. PACZOLAY, PÉTER – CSINK, LÓRÁNT – MECSEI, DIÁNA: Fields of Competence of the Constitutional Court. In: Paczolay, Péter (ed.): *Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court*. MKAB, Budapest, 2009. 19-21. pp.

¹⁰ 4/1997. (I. 22.) AB határozat.

¹¹ A régi Jat. által használt „állami irányítás egyéb jogi eszköze” és az új Jat.-ban szereplő „közjogi szervezetszabályozó eszköz” között terminológiai különbség van, dogmatikai nincs. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a két kategóriát együtt intern normáknak nevezzük.

¹² Fontos körülmény, hogy a jogalkotási törvény lényegesen csökkentette a kibocsátható intern normák körét.

¹³ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

¹⁴ Elsőként: 52/1993. (X. 7.) AB végzés.

normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e.¹⁵ Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonít annak is, hogy a norma kibocsátója a jogalkotási törvény, vagy valamilyen más jogszabály alapján járt-e el.¹⁶

2) Léteznek továbbá olyan normák, amelyek kibocsátójuk, elnevezésük alapján nem tekinthetők intern normának, de tartalmuk szerint azok közé sorolhatók.¹⁷ Az Alkotmánybíróság ilyen esetekben visszautasítja ugyan az indítványt, de a rendelkező részben rögzíti, hogy a vizsgált norma semmis, azok jogokat, kötelezettségeket nem keletkeztethetnek, és nem fűződhet hozzájuk joghatás.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei terén az Alkotmánybíróság gyakorlata egységes volt; a vizsgálatot aszerint végezte el, hogy a kérdéses aktus rendelkezett-e normatív tartalommal. Szerτεágazó volt viszont a gyakorlat a normatív tartalommal nem rendelkező jogszabályok vizsgálhatósága tekintetében. Az Alkotmánybíróság egyes határozataiban érdemben nézte az egyedi esetre vonatkozó jogszabályt,¹⁸ más esetekben a konkrét döntést tartalmazó jogszabályt támadó indítványt visszautasította.¹⁹

Az eddig hivatkozott valamennyi döntés közös eleme, hogy az Alkotmánybíróság a hatáskör megállapítása során az Abtv.-t tekintette kiindulópontnak. Ezen változtatott a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, amelyik a jogszabály-fogalom megállapításánál nem a jogalkotási törvényt, hanem az Alkotmányt vette alapul, és arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány 32/A. §-ában szereplő „jogszabály” tágabb kört jelent, mint a jogalkotási törvény szerinti.²⁰ A határozat rögzítette: „az Abtv. utólagos normakontrollra vonatkozó szabályai az Alkotmány rendelkezésén nyugszanak, így pusztán törvénymódosítással nem lehet az utólagos normakontroll hatásköréből »visszavenni«. (...) Másrészt az Alkotmányból az utólagos normakontroll hatáskör teljesen is következik, azaz e hatáskör valamennyi normára nézve fennáll”. Megállapította továbbá: „az Alkotmánybíróság az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörét valamennyi normára (normatív tartalmú előírásra) nézve fennálló, Alkotmányból eredő (és az Alkotmány által védett) hatáskörének tekintette”.

Ezen az elvi alapon minden normatív aktus jogszabály, és fordítva: az jogszabály, ami normatív aktus.²¹ Ilyen megközelítésben még a törvényi rendelkezések vizsgálatára sem feltétlenül terjed ki az Alkotmánybíróság hatásköre, ha annak normativitása hiányzik.²²

A jogszabály fogalmát a 124/2008. (X. 14.) AB határozat megint más irányból közelítette meg. E határozat – bár kifejezetten nem szakított a tartalmi megközelítéssel – formai álláspontot képviselt. Rögzítette, hogy „az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt”. A határozat értelmében tehát az jogszabály, ami az Alkotmány alapján ilyenként kibocsátható. Ez az elvi tétel határozta meg az Alkotmánybíróság hozzáállását a régi Jat.-ot megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban,²³ valamint a PSZÁF elnökének jogalkotási jogkörével összefüggésben a 33/2010. (III. 31.) AB határozatban.

¹⁵ Összefoglalóan: 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

¹⁶ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.

¹⁷ 16/2001. (V. 25.) AB határozat, 23/2007. (IV. 19.) AB határozat.

¹⁸ 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

¹⁹ 439/B/1999. AB végzés, 939/B/2001. AB végzés.

²⁰ E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy van hatásköre a Legfelsőbb Bíróság által kibocsátott jogegységi határozatok vizsgálatára. Ehhez az Abtv. azért sem szolgálhatott kiindulópontként, mert az – a miniszteri indokolás szerint – szándékosan nem tette lehetővé a jog egységét szolgáló intern normák vizsgálatát.

²¹ Ehhez hasonló tartalmú utalást vezetett be – az új Jat. hatálybalépésével egyidejűleg – az Alkotmány 7/A. §-ába az Alkmód.

²² 703/B/2003. AB határozat.

²³ A határozat értékelését lásd részletesen: BARTFAI ZSOLT: (Ellen)forradalom a jogalkotásban? *Magyar Jog* 2010/7. 433-435. pp., valamint PAPP IMRE: Az Alkotmánybíróság határozata a jogalkotási törvény alkotmányellenességéről. *JEMA* 2010/4. 3-18. pp.

4. Kitérő: A jogegységi határozat felülvizsgálhatósága

Az Alkotmány 47. §-a szerint a Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek. A jogegységi határozatok olyan intern normák, amelyek jellegüket tekintve megfelelnek az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek, a jogalkotási törvény azonban nem sorolta azok közé.

Jogegységi határozat érdemi alkotmányossági vizsgálatára először a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban került sor. A korábbiakban kifejtettek alapján a határozat minden normatív aktust (így értelemszerűen a jogegységi határozatokat is) jogszabálynak, így az Alkotmánybíróság vizsgálata alá vonható tartott. A határozat értelmében viszont az Alkotmánybíróságnak nem a jogegységi határozat tartalmát kell vizsgálnia, hanem azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság eloldódott-e az értelmezett jogszabálytól. Ennek fényében akkor állapítható meg alkotmányellenesség, ha a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalmat hordoz.

Ezen változtatott a 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, amelyik tartalmi vizsgálatot folytatott; azt vizsgálta, hogy a jogegységi határozat sértette-e az Alkotmány valamelyik rendelkezését. Rámutatott azonban, hogy a jogkövetkezmény megállapításánál az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, hogy az alkotmányellenesség magából a normából, vagy az azt értelmező jogegységi határozatból következik-e. Ezt a gyakorlatot erősítette meg a 679/B/2007. AB határozat is.

A 23/2009. (III. 6.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság azért állapított meg alkotmányellenességet, mert a Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozat megalkotása során túllépte jogértelmező hatáskörét; olyan tartalmat állapított meg, ami az értelmezett normából nem következett.

Az Alkotmánybíróságnak azonban vélhetően felül kell vizsgálnia a jogegységi határozatok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét. E hatáskörét ugyanis az Alkotmány 32/A. §-ában szereplő „jogszabály” fogalmának értelmezésével vezette le, és a jogszabály fogalmát maga az Alkotmány tételesen nem definiálta. Ezen azonban az Alkmód. változtatott: taxatíve meghatározza a jogszabályok körét, amelyek között a jogegységi határozatokat nem szerepelteti.

Álláspontunk szerint nem tulajdonítható más jelentéstartalom az Alkotmány 7/A., illetve 32/A. §-ában található ugyanazon fogalomhoz, ami miatt az Alkotmánybíróság a hatályos alkotmányi környezetben csak azoknak a jogszabálytípusoknak az alkotmányosságát vizsgálhatja, amit az Alkotmány 7/A. §-a jogszabálynak tart.

Egyetértünk ugyanakkor Varga Zs. Andrással, aki korábbi tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogegységi határozatok tételes felülvizsgálatának tiltása csak logikailag lehetséges, dogmatikai okból azonban képtelenség. Felhívja a figyelmet arra, hogy „[k]ülönbséget kell tenni a tilalom két lehetséges tárgya, a jogegységi határozat mint önálló normatív eszköz és a jogegységi határozat tartalma mint élő jog között. Azt természetesen kimondhatja a tilalom, hogy az Alkotmánybíróság közvetlenül (önállóan) nem vizsgálhatja a jogegységi határozatot, ezzel azonban lényegileg új helyzetet nem teremtene, ha nem tiltja meg egyszerre mind a jogegységi határozat tartalmának figyelembevételét is. A tartalmi kontroll kizárása nélkül ugyanis a tilalom ellenére a jelenlegi helyzet maradna fenn: az Alkotmánybíróság közvetlenül nem, az élő jog doktrínája alapján azonban közvetve hatáskörrel bírna a jogegységi határozat alkotmányosságának vizsgálatára”.²⁴

²⁴ VARGA ZS. ANDRÁS: A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje. *Magyar Jog* 2004/6. 337. p.

5. Az új Jat. megalkotása

Az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozata kényszerítővé tette az új Jat. megalkotását és 2011. január 1-jei hatálybaléptetését. Amikor 2009 decemberében az Alkotmánybíróság döntött a hatályvesztés időpontjáról, több – jogon kívüli – tényezőt még nem láthatott előre. Egyrészt azt, hogy 2010 második félévében a kormánypártok kétharmados parlamenti támogatottsága lehetővé teszi azt, hogy a minősített többséget igénylő jogalkotási törvényt az Országgyűlés politikai alkuk nélkül fogadja el. Másrészt – ami témánk szempontjából jelentősebb – az új Jat.-ot az alkotmányozási folyamat közepette, de még a 89-es alkotmány keretei között kellett az Országgyűlésnek elfogadnia. A jogalkotásra vonatkozó alapvető kérdéseket az alkotmánynak kell szabályoznia. Így mindaddig, amíg a pontos alkotmányi keretek ismeretlenek, addig az arra épülő törvény is függő helyzetben van – végleges státusát csak akkor nyeri el, ha az alkotmányi környezet is tisztázódott.

Általánosságban elmondható, hogy az új Jat. nem eredményezett paradigmaváltást a jogalkotás szabályozásában,²⁵ kialakítása során a jogalkotó törekedett az alkotmánybírósági határozatnak, illetve a törvényi szabályozással szemben támasztott szakmai-tudományos követelményeknek eleget tenni.

1) Az új Jat. frissítette, naprakésszé tette elődjének több rendelkezését, és több jogalkotási hézagot is szabályozott.

Ezek közül kiemelendő a helyesbítés rendjének törvényi rendezése (28. §), pótolva a 33/2008. (III. 20.) AB határozatban megállapított mulasztást. Az új Jat. garanciaként rögzíti, hogy helyesbítésre csak a jogszabály hatálybalépését megelőzően kerülhet sor. Az új Jat. ugyanakkor nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a normaszöveg kiigazításának szükségessége a hatálybalépését követően merül fel. A Jat. szövegszerű értelmezéséből az a megoldás következik, hogy ilyen esetben a Közlöny „saját hatáskörben” nem korrigálhatja a hibát, és az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania a jogszabály közjogi érvénytelenségét.²⁶

Hasonlóan fontos, hogy az egységes szerkezetben történő közzétételt nem engedi a Magyar Közlönyben közzétenni [25. § (2) bekezdés], elkerülve ezzel annak lehetőségét, hogy a jogszabályszerkesztés átvegye a jogalkotás feladatkörét. Álláspontunk szerint a hatályos jog megállapítása nem jogalkotási, hanem jogalkalmazási kérdés, így a bíróságok számára lehetővé kell tenni, hogy értelmezzék, mi lett a módosítások következtében a tételes jog.

Fontos dogmatikai vitára tett pontot az új Jat. azzal, hogy meghatározta a módosított és a módosító jogszabály egymással való viszonyát [10. § (1) bekezdés b) pont].²⁷ Áttekintette tovább az intern normák (új nevén: közjogi szervezetszabályozó eszközök) körét (23. §), és kiszűrte a normatív tartalom nélküli jogi iránymutatásokat, a feleslegessé vált jegybanki rendelkezést és a – tartalmilag jogszabályként funkcionáló – statisztikai közleményt.

Jogpolitikailag fontos továbbá, hogy megerősítette az igazságügy-miniszter szerepét, egyetértési jogot biztosítva neki a kormányzati jogszabály-tervezetek előkészítése során [16. § (2) bekezdés].²⁸

2) Még nagyobb erénye az új Jat.-nak, hogy „mértéktartó”; nem lép fel univerzális igénnyel, nem szabályoz olyan kérdéseket, amelyek nem jogalkotási tárgykörbe tartoznak. Ehelyett döntően a jogalkotás anyagi jogi és fő eljárás szabályaira összpontosít.

²⁵ Ennek elvi lehetőségére hívja fel a figyelmet BÁRTFAL, i.m. 433. p.

²⁶ Ennek ellenére a Magyar Közlöny 2011. évi 1. számában (2011. január 7.) az új Jat. szabályaival ellentétes helyesbítésre került sor.

²⁷ Lásd BÁRTFAL, i.m. 434. p.

²⁸ Ennek szükségességére hívja fel a figyelmet PETRÉTEI JÓZSEF: A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról. *Jura* 2009/2. 131. p.

Ennek megfelelően a jogalkotásban való társadalmi részvételt külön törvény szabályozására bízta,²⁹ és nem tartalmaz szabályokat a nem normatív, illetve a kötelező erővel nem bíró aktusokra.

Hasonlóképp nem kívánt tartalmi rendelkezéseket előírni az uniós jog és a belső jog viszonyával kapcsolatban, vélhetően komoly vitákat megelőzve ezzel.

Szintén az új Jat. erényei közé tartozik, hogy nem mosta össze a jogalkotást és a jogszabályszerkesztést. Álláspontunk szerint a kettő közötti különbség a következő: a jogalkotás tárgyi oldalról (a jogszabály oldaláról) a normatartalom; az az esszencia, amely arra irányul, hogy absztrakt módon magatartási viszonyokat szabályozzon. Ezzel szemben a jogszabályszerkesztés, a kodifikáció már nem alkotmányjogi, hanem szakigazgatási kérdés. A jogszabályszerkesztés az esszencia formába öntésére szolgál, de nem maga a normatartalom. Meglátásunk szerint a jogalkotási törvénynek az előbbit kell megragadnia, arról kell rendelkeznie, hogy a társadalmi viszonyok milyen módon és eljárás keretében szabályozhatók. A kodifikációs tevékenységet pedig a szokásjog, szakmai „*best practice*” keretében, esetleg rendeleti szinten kell megragadni.

Épp ezért nem értünk egyet az olyan igényekkel, amelyek a jogszabály-szerkesztési követelményeket a jogalkotásiak fölé helyezik, így például az olyan felvetésekkel, amelyek szerint a jogalkotási törvénynek meg kellene követelni, hogy jogszabály-szerkesztési feladatokat csak a külön jogszabályban meghatározott jogszabály-szerkesztői képesítéssel rendelkező jogász végezhesen.³⁰ Természetesen hasznosnak tartjuk, ha a tárcánál a jogszabályok formai előkészítését, kodifikálását professzionális szakemberek végzik. Azonban ez nem a szűkebb értelemben vett jogalkotás kérdése.

Az Alkotmánybíróság döntése értelmében az új Jat. nem tartalmaz kizárólagos törvényhozási tárgyakat sem, mivel ezek meghatározása az Alkotmány terrénuma. Ezzel ellentétesen Bártfai Zsolt szerint az alkotmányi szint védelméből „nem következik, hogy törvény ne határozhatna meg *újabb* szabályozási tárgykört, amelyben az Országgyűlés magának tartja fenn vagy magához vonja a szabályozás jogát”.³¹ Bártfai álláspontjával csak akkor értenénk egyet, ha az Országgyűlésen kívül minden más jogalkotó szervnek csak származékos jogalkotási jogköre lenne. Ez azonban nincs így, mind a Kormány, mind a helyi önkormányzatok jogosultak autonóm rendeletek kibocsátására. A Kormány és a helyi önkormányzatok az *Alkotmány alapján*, eredeti jogkörben alkothatnak rendeletet minden olyan tárgykörben, amely magasabb szintű jogszabályban nem szabályozott. Álláspontunk szerint a jogalkotási törvény ezt a jogosultságot korlátozná, ha az Országgyűlés tényleges szabályozás nélkül „sajátítana ki” szabályozási tárgyköröket.

Megjegyzendő továbbá, hogy a törvényhozási tárgykörök törvényi felsorolása nem csupán alkotmányellenes, hanem felesleges is. A régi Jat.-ban törvényhozási tárgyköröket ugyanis ténylegesen is törvények szabályozták.³²

6. Merre tovább?

Az új Jat. mérföldkő a jogalkotásban, de még nem a végállomás. A jogalkotás következő állomása az új alkotmány lesz, amely vagy megerősíti az eddigi tételket, vagy pedig új pályára állítja a jogforrástan egyes részkérdéseit.

Jelenleg az új alkotmány pontos tartalma (előttünk) nem ismert. Vannak azonban olyan jelek, amelyek miatt elképzelhetőnek tartjuk az elmozdulást a hatályos szabályrendszerrel.

²⁹ 2010. évi CXXXI. törvény.

³⁰ PETRÉTEI, i.m. 133. p., ill. DRINÓCZI, i.m. 10. p.

³¹ BÁRTFAI, i.m. 433. p.

³² SALAMON, i.m. 365. p.

Ilyen témakör a szabályozó hatóság kérdése. Mind a gyakorlat oldaláról, mind elméleti síkon is növekszik annak az igénye, hogy mind a kormányzattól, mind a szolgáltatóktól független szabályozó hatóságok jöjjenek létre, amelyek hatékony mediátori szerepet láthatnak el.³³

Az ilyen hatóságok által alkotott normák azonban nem intern normák, nem csupán a szervezetrendszeren belül érvényesülnek, kifelé irányulnak. Az ilyen aktusok tehát a mai felfogásban általánosan kötelező magatartási szabályok: azaz jogszabályok. Az alkotmánybíróági gyakorlat következtében azonban a jogforrásokat mind anyagi, mind alaki oldalról az Alkotmányban kell szabályozni; nem elég tehát a jogszabálytípust megnevezni az Alkotmányban, hanem a jogalkotó szervezet is meg kell jelölni. Vélhetően e kötöttség miatt jelent meg az Alkotmányban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

Ha az alkotmányozó a szabályozó hatóságok jogalkotási lehetőségeit szélesíteni kívánja, és egyébként nem kívánja az alkotmány szövegét e szervek leírásával túlterhelni, akkor szakítania kell az Alkotmánybíróóság 124/2008. (X. 14.) AB határozatában részletezett dogmájával, és az Alkotmányban felhatalmazást kell adnia törvénynek, hogy a jogforrások körét (mind anyagi, mind alaki oldalról) szélesítse.³⁴ Ennek eredményeképp azonban az Alkotmány jogalkotói felsorolása nem lesz taxatív.

A jogforrástan csak részben pozitív jogi kérdés, magában hordozza ugyanis mindazokat a tudományos törvényszerűségeket, amelyekről a tételes jogi szabályozás nem függetlenedhet. A jogalkotás törvényi szabályozása tehát pillanatképet tud adni a jogforrástan tényleges állapotáról, és a törvény akkor sikeres, ha a felvétel „nem kapott fényt”, hanem hűen tükrözi a jogforrástan fejlettségét. Ilyen értelemben pedig a jogalkotási törvény – akárcsak 1987-ben – sikeres alkotás, akkor is, ha a jogforrástan továbbfejlődése nem zárható ki.

³³ NYAKAS LEVENTE: Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól. 2006. január. http://www.akti.hu/periodika/dok/jog_kul_0601

³⁴ Hasonló megoldást követ Jakab András alkotmánytervezetének 10. § (1) bekezdése. <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>