

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem

DELBÓ MÁRTA, KURUNCZI GÁBOR,
VARGA ÁDÁM, SABJANICS ISTVÁN

Jogalkotás és jogszabályszerkesztés



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.



Szerző:

© Delbó Márta, Kurunczi Gábor, Varga Ádám, Sabjanics István 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor

Tartalom

1. Jogforrástan	4
1.1. Az Alaptörvény szabályai.....	4
1.2. A jogforrási rendszer	4
1.3. A normahierarchia	5
2. A jogalkotásra vonatkozó szabályok.....	6
2.1. Az Alaptörvény szabályai.....	6
2.2. Az Országgyűlésről szóló törvény és a Házsabály.....	7
2.3. A jogszabály-szerkesztési szabályok általában	8
Ellenőrző kérdések:	9
Fogalmak:	10
3. Az Alkotmánybíróság jogalkotást érintő döntései	11
Ellenőrző kérdés:.....	12
Fogalom:.....	12
4. A jogalkotás folyamata.....	13
Fogalmak:	18
Ellenőrző kérdések:	19
5. Önkormányzati jogalkotás.....	20
Ellenőrző kérdések:	24
6. A jogszabályok szövegezése.....	25
Fogalmak:	28
Ellenőrző kérdések:	28
7. Kihirdetés és közzététel.....	29
Ellenőrző kérdések:	33
Irodalomjegyzék.....	34

1. JOGFORRÁSTAN

1.1. Az Alaptörvény szabályai

Az ember társas lény, társas kapcsolatai pedig elképzelhetetlenek, működésképtelenek lennének az együttélésre vonatkozó rendezőelvek, normák nélkül. Ezek a normák határozták, határozzák meg ugyanis, hogy mit szabad vagy mit tilos cselekedni, lényegében tehát biztosítják az együttélés feltételeit, megelőzik vagy rendezik a konfliktusokat.

A normák a történelem során változatos formában jelentek meg, kezdetben a különböző szokások, hagyományok képeiben. A társadalmi normákon belül a szokásoktól, hagyományoktól – bár rendeltetésük, céljuk egy – meg kell különböztetnünk a jogi normát, a jogszabályokat. A normák egyes típusai között az eltérés elsősorban keletkezésük módjára vezethető vissza. Míg a hagyományok, szokások a társadalmi megegyezés következményei, tehát az együttélők konszenzusa hozza létre azokat, a jogi normát a társadalom kisebb csoportja, vagy épp egyszemélyes vezetője alkotta, alkotja, és már magának a jogi normának a megalkotása is szabályozott folyamat.¹

Napjainkban a jogi normát négy jellemző útján tudjuk meghatározni: a jogi norma 1. olyan magatartási szabályok összessége, 2. amelyek általánosak (tehát mindenkire nézve kötelezőek), 3. amelyeket állami, közhatalmi szervek hoznak létre, és 4. amelyek érvényesülését (önkéntes követés hiányában) ki lehet kényszeríteni.

A fenti jellemzőkkel rendelkező jogi normák megismerését a jogforrások biztosítják számunkra, amelyek több szempont szerint csoportosíthatók.

Megkülönböztetjük például a belső, illetve külső jogforrásokat. Belső vagy anyagi jogforrások azok, amelyekből a jog származik, tehát ebben az esetben a csoportosítás alapja maga a jogalkotó szerv típusa. Hazánkban ilyen szerv például az Országgyűlés vagy a helyi önkormányzat képviselő-testülete. A belső jogforrások csoportján belül a megkülönböztetés alapja lehet az is, hogy a jogalkotó eredeti vagy származékos jogalkotói hatáskörrel bír-e. Az eredeti jogalkotói jogkörrel bíró szerv az Alaptörvényből eredezteti ezt a jogosultságát, míg a származékos jogalkotói hatáskör azt jelenti, hogy a jogalkotó szerv számára a jogalkotás lehetőségét nem az Alaptörvény, hanem más jogszabály biztosítja.

A külső vagy alaki jogforrás maga a jogszabály, azaz a jog külső megjelenési formája (a fenti példa analógiája alapján: a törvény vagy az önkormányzati rendelet).

A jogforrásokra, illetve a jogszabályok megalkotására, ezek hierarchiájára vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket az Alaptörvény mint jogrendünk alapja szabályozza.

1.2. A jogforrási rendszer

Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése alapján jogszabály:

- a törvény,
- a kormányrendelet,
- a miniszterelnöki rendelet,
- a miniszteri rendelet,
- a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,
- az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és
- az önkormányzati rendelet.

Különleges jogrend bevezetése esetén jogszabály továbbá:

- a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején kiadott rendelete és
- a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályokat, tehát az Európai Unió joga, a nemzetközi joggal egyetemben szintén a jogforrási rendszer részét képezi.

Sajátos jogforrás a bírói jog. A Kúria ugyanis nem rendelkezik jogalkotói hatáskörrel, az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése alapján ugyanakkor az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hozhat.

1 L. bővebben: PÉTERI Zoltán: Bevezetés a jogfogalmakba, Szent István Társulat, 3. javított és bővített kiadás

A közjogi szervezetszabályozó eszközök normatív aktusok: határozatok vagy utasítások, az Alaptörvény értelmében azonban nem jogszabályok. Ugyanakkor egy adott szerv szervezetét vagy működését, tevékenységét szabályozzák, így a jog forrásainak minősülnek.

Tekintettel arra, hogy a jogforrási rendszer elemei a későbbiekben részletesen bemutatásra kerülnek, e helyen csak néhány a stúdium szempontjából lényeges tudnivalót emelnek ki a szerzők. Elsőként arra hívjuk fel a figyelmet, hogy bár kis számban, de mai jogrendünknek is részei a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott törvényerejű rendeletek (például a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet), amelyeket a fent ismertetett felsorolásban nem találunk. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint amíg ezek a jogszabályok hatályosak, tehát részei jogrendszerünknek, addig törvénynek kell tekinteni azokat.²

Fontos megjegyezni továbbá, hogy az Alaptörvény a törvények egy csoportját – a sarkalatos törvényeket – külön nevesíti: a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, szemben az általános, egyszerű többségi szavazattal elfogadható „feles” törvényekkel.

1.3. A normahierarchia

A normahierarchia a jogrendszer vertikális tagozódását jelenti, és azt a követelményt foglalja magába, hogy alacsonyabb szintű norma nem lehet ellentétes magasabb szintű normával, nem módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül azt. Lényegében a hierarchiára vonatkozó rendelkezések megtartása és megtartatása biztosítja azt, hogy a jogrend egységes maradjon, és ne terheljék ellentmondások. Azt, hogy a hierarchia lépcsőfokain a jogszabályok milyen sorrendben követik egymást, az Alaptörvény határozza meg az alábbiak szerint.

A jogrendszer, illetve a normahierarchia csúcán az Alaptörvény áll, amellyel egyetlen jogszabály sem lehet ellentétes. A hierarchiában az Alaptörvényt a törvény, a törvényt a kormányrendelet és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete követi a sorban. Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény rendelkezései alapján a sarkalatos és az „egyszerű” vagy „feles” törvények a normahierarchia képzelt lépcsősorán egy szinten helyezkednek el. A miniszterelnöki, illetve a miniszteri rendelet sem törvénnyel, sem kormányrendelettel, sem a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete pedig a fentiekén túl miniszterelnöki és miniszteri rendelettel sem ütközhet. A hierarchia utolsó lépcsőfokán az önkormányzati rendelet áll, amely egyetlen jogszabállyal sem lehet ellentétes.

2 L. bővebben: 7/1994. (II.18.) AB határozat és 20/1994. (IV.16.) AB határozat

2. A JOGALKOTÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

2.1. Az Alaptörvény szabályai

A jogalkotásra vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvény határozza meg, az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy mely szerv milyen típusú jogszabályokat, milyen szabályozási tárgyra vonatkozóan alkothat meg.

Az Alaptörvény rendelkezései szerint az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására, illetve törvény alkotására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

Míg az Alaptörvény elfogadásához vagy annak módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, addig sarkalatos törvény elfogadásáról, módosításáról a jelenlévő képviselők kétharmadának támogató szavazata dönt. Nem sarkalatos törvények esetében a jelenlévő képviselők több mint felének kell igennel szavaznia az előterjesztett kezdeményezés elfogadása érdekében.

Ha az Országgyűlés az Alaptörvényt, illetve annak módosítását elfogadja, akkor a házelnöknek öt napja van az elfogadott tervezet aláírására, majd azt a köztársasági elnöknek kell megküldenie. A köztársasági elnöknek szintén öt nap áll rendelkezésére az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítás aláírására. Ha azonban kérdésesnek látja az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának megalkotására vonatkozó eljárási követelmények megtartását, az Alkotmánybírósághoz fordul, és csak akkor írja alá a jogszabályt, amennyiben az Alkotmánybíróság vizsgálata során nem állapítja meg a fenti követelmények megsértését. A köztársasági elnöknek az elfogadott Alaptörvény, illetve az elfogadott módosítás aláírását követően gondoskodnia kell annak a hivatalos lapban való kihirdetéséről is.

Az elfogadott törvényjavaslat útja a kihirdetésig némileg különbözik a fenti eljárástól. A törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke ugyanis indítványozhatja az Országgyűlésnek, hogy az elfogadott javaslatot az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata érdekében küldje meg az Alkotmánybíróságnak. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnökének haladéktalanul gondoskodnia kell az Alkotmánybíróság felé történő megküldéséről.

Ha az alaptörvény-ellenesség kérdése nem merül fel, vagy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet nem tárt fel, akkor az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. Ha azonban az alaptörvény-ellenesség megállapításra kerül, akkor az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia a javaslatot.

A köztársasági elnöknek a megküldött törvény aláírására öt nap áll rendelkezésére, majd az aláírást követően kihirdetésre megküldi azt. Ha az elfogadott törvényt az Országgyűlés kezdeményezésére az Alkotmánybíróság még nem vizsgálta, akkor a köztársasági elnök kezdeményezheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát is.

Ha a köztársasági elnök a törvény alkotmányosságát nem vitatja, viszont a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével – egy alkalommal – megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés ebben az esetben a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Ha az Országgyűlés a visszaküldött törvényt módosítja, e módosítás tekintetében ismét lehetőség van az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára. Ha azonban módosításra nem kerül sor, akkor a köztársasági elnök csak a törvény megalkotására vonatkozó, Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértése miatt kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.

A Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat rendeletet, tehát mind eredeti, mind származékos jogalkotói jogköre van, míg a miniszterelnök, illetve a miniszterek csak törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján alkothatnak rendeletet. Miniszter nemcsak önállóan alkothat rendeletet, a felhatalmazó jogszabály ugyanis más miniszter egyetértését is megkövetelheti a rendelet megalkotásához. Ezekben az esetekben a rendelet kibocsátója formailag egyetlen miniszter, azonban ő az aktusát az egyetértési joggal rendelkező miniszter egyetértése hiányában nem alkothatja meg.

Az önálló szabályozó szerv vezetője és a Magyar Nemzeti Bank elnöke szintén csak származékos jogalkotói hatáskörrel rendelkezik, ugyanis törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében alkothat csak rendeletet.

A fentiekkel szemben – a Kormányhoz hasonlóan – a helyi önkormányzatok is rendelkeznek mind eredeti, mind származékos jogalkotói hatáskörrel. Eredeti jogalkotói hatáskörével él a helyi önkormányzat, amennyiben törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat rendez rendeletében.

A Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök jogalkotói hatásköre nem általános, ugyanis csak különleges jogrend bevezetése esetén rendkívüli, illetve szükségállapot idején érvényesül. Szükségállapot kihirdetésére a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén kerül sor, hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának köz-

vetlen veszélye (háborús veszély) esetén pedig rendkívüli állapot valósul meg. A különleges jogrend alatt megalkotott rendeletek hatályukat veszítik a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot végével. Ez alól kivételt csak az az eset képez, ha az Országgyűlés a Honvédelmi Tanács rendeletének hatályát meghosszabbítja.

2.2. Az Országgyűlésről szóló törvény és a Házsabály

Az Alaptörvény fentiekben ismertetett jogalkotásra vonatkozó rendelkezéseit számos más jogszabály egészíti ki. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szabályozza például a törvényalkotás nyilvánosságával összefüggő követelményeket. A nyilvánosság elve érvényesül azáltal, hogy a törvényjavaslatokat, a módosító javaslatokat, a törvényjavaslathoz készült bizottsági ajánlásokat, az egységes javaslatot, továbbá minden egyéb olyan dokumentumot és adatot, amelyek a házsabályi rendelkezések szerint az Országgyűlés iromány-nyilvántartásában szerepelnek, az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.

Az Országgyűlés jogalkotó munkájának folyamatát az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat szabályozza. A házelnök a javasolt címet, szöveget és indokolást tartalmazó törvényjavaslat benyújtását követően a részletes vita lefolytatására egy állandó bizottságot jelöl ki (kijelölt bizottság). Állandó bizottság által benyújtott törvényjavaslat esetén az azt előterjesztő bizottság is kijelölhető. Bármely állandó bizottság, illetve nemzetiségi érdekek érintettsége esetén a nemzetiségeket képviselő bizottság is bejelentheti továbbá írásban, ha részletes vitát kíván lefolytatni. Ebben az esetben a kijelölt bizottság és a vitához kapcsolódó bizottság alkotja majd együttesen a tárgyaló bizottságot.

A kijelölt bizottság kiválasztását követi – legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével – a törvényjavaslat általános vitája. Ekkor az Országgyűlés a javaslat szükségességét és szabályozási elveit vizsgálja. A vita során felszólal a javaslat előterjesztője, - ha az előterjesztő nem a Kormány - a Kormány képviselője, a képviselőcsoportok tagjai, illetve a független képviselők.

A törvényjavaslatához képviselő, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot, melyet indokolni kell. Az előterjesztő saját indítványához – főszabály szerint – nem nyújthat be módosító javaslatot. A módosító javaslat benyújtójának ügyelnie kell arra, hogy javaslata nem terjedhet ki a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire, továbbá az Alaptörvény, illetve a törvény módosítással nem érintett részeire.

A törvényjavaslat részletes vitáját a tárgyaló bizottság folytatja le. Ennek során a tárgyaló bizottság értékeli a benyújtott módosító javaslatokat és további módosító javaslatokkal élhet, a kijelölt bizottság pedig megvizsgálja többek között azt, hogy a törvényjavaslat megfelel-e az Alaptörvényből, a nemzetközi és az európai uniós jogból eredő követelményeknek, kötelezettségeknek, illeszkedik-e a magyar jogrendszer egységébe. A tárgyaló bizottság módosítási javaslatokat érintő állásfoglalásairól, illetve saját módosításra irányuló indítványairól a részletes vitát lezáró bizottsági módosítási javaslatban nyilatkozik.

Részletes vitát lezáró bizottsági módosítási javaslat benyújtása esetén a részletes vitát a törvényalkotási bizottság eljárása követi. Az eljárás során a bizottság egyrészt értékeli a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, másrészt lehetősége van további módosítás megfogalmazására is. A saját és az általa támogatott módosításokat a törvényalkotási bizottság összegző módosító javaslatba foglalja, eljárása végén pedig összegző jelentést nyújt be.

Az Országgyűlés a részletes vitáról szóló bizottsági jelentésekről és az összegző jelentésről, valamint az összegző módosító javaslatról vitát folytat, majd dönt az összegző módosító javaslatról. Az összegző módosító javaslat elfogadása esetén az Országgyűlés az egységes javaslat egészéről zárószavazás tart. Ugyanakkor, ha egy képviselőcsoport vezetője vagy az előterjesztő írásban kéri, hogy az Országgyűlés egy az összegző módosító javaslatban nem szereplő módosító javaslatot tartson fenn, akkor a törvényalkotási bizottságnak egy második összegző módosító javaslatot kell készítenie, amelyről az Országgyűlés ismét vitát folytat és dönt, majd ezt követően kerül csak sor a zárószavazásra.

A zárószavazás megkezdése előtt az előterjesztő, illetve a Kormány a zárószavazás elhalasztását is javasolhatja, ha zárószavazást előkészítő módosító javaslatot kíván benyújtani.

Az előterjesztő vagy a megfelelő számú képviselő támogató aláírásával bíró képviselő indítványozhatja továbbá a törvényjavaslat sürgős vagy kivételes eljárásban történő tárgyalását, mely eljárások során a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályaitól részben eltérő rendelkezések érvényesülnek a törvényjavaslat minél gyorsabb megtárgyalása érdekében.

2.3. A jogszabály-szerkesztési szabályok általában

A jogalkotás alapvető követelményeit a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) határozza meg. A Jat. rendelkezései szerint alapvető követelmény a jogszabállyal szemben, hogy az a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal rendelkezzen. A hatálybalépéssel összefüggésben a Jat. rendelkezik a visszaható hatály tilalmáról is. E követelmény megsértésének minősül, ha a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre kötelezettséget állapít meg, kötelezettséget terhesebbé tesz, jogot von el vagy korlátoz, magatartást jogellenessé minősít. A hatálybalépétnél a jogalkotónak arra is figyelemmel kell lennie továbbá, hogy megfelelő felkészülési idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására. Szintén alapvető fontosságú a jogszabály megalkotásakor, hogy az megfeleljen az Alaptörvény tartalmi és formai követelményeinek, a nemzetközi jogi és uniós jogból eredő kötelezettségeknek, valamint a jogalkotásra vonatkozó szakmai követelményeknek, továbbá a jogszabálynak illeszkednie kell a jogrendszer egészébe.

A jogszabályszerkesztés általános szabályait a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet rendezi. A jogszabály szövegének világosnak, közérthetőnek és ellentmondásmentesnek kell lennie, továbbá az előterjesztőnek tervezete előkészítésekor a magyar nyelv szabályaira is figyelemmel kell lennie. A jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák a jogszabály normatív, azaz szabályozó tartalmú rendelkezéseit, amelyek kijelentő módban, egyes szám harmadik személyben kerülnek megfogalmazásra. A jogszabály melléklettel akkor rendelkezik, ha a szabályozási tartalom átláthatósága csak külön melléklettel biztosítható a mellékletbe foglalt normák megjeleníthetősége miatt.

A jogszabály különböző szerkezeti egységekből áll annak hosszától, összetettségétől függően. Alapegysége a szakasz, mely szükség esetén bekezdésekre tagozódik, a szakaszoknak és bekezdésnek – amennyiben olyan felsorolást tartalmaznak, amelyek között logikai kapcsolat van – pontjai, a pontoknak alpontjai lehetnek. Ha a jogszabály áttekinthetősége érdekében szükséges, a jogszabály előkészítője a szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységeket is kialakíthat: alcímekre, fejezetekre, részekre és könyvekre tagolhatja a jogszabály szövegét. Ezeknek a magasabb szintű szerkezeti egységeknek címet kell adni.

A jogszabályt a fent ismertetett szerkezeti egységeitől meg kell különböztetnünk a logikai egységeit, amelyek a következő sorrendben követhetik egymást: bevezető rész vagy preambulum, általános rendelkezések, részletes rendelkezések, záró rendelkezések.

Preambuluma az Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben megalkotni kívánt törvénynek van, illetve az Alaptörvény módosításának és a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvénytervezetének lehet. Törvény részletes tartalma a preambulumban nem rögzíthető. A preambulumban a jogszabály megalkotásának előzményei és indokai, valamint a szabályozással kapcsolatos elvi tételek nyernek megfogalmazást.

A bevezető rész a preambulumhoz hasonlóan nem rendelkezik normatív tartalommal, a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kelleket, illetve a jogalkotói hatáskör eredetére való utalást foglalja magába. A jogszabály bevezető része – függetlenül attól, hogy például a rendelet bevezető részében hivatkozott felhatalmazó rendelkezések utóbb megváltoztak – nem módosítható. Abban az esetben tehát, ha egy rendelet módosításakor a szükséges felhatalmazó rendelkezést már másik jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tartalmazza, mint amely az alaprendelet kiadását megalapozta, a módosító rendelet bevezető részében az ennek megalkotásakor hatályos új felhatalmazó rendelkezést kell megjelölni, de az eredeti (a módosuló) rendelet bevezető része nem „igazítható hozzá” a felhatalmazó rendelkezések változásához, mert annak mindenkor a megalkotásakor alapul szolgáló felhatalmazó rendelkezéseket kell megjelölnie.

A jogszabály általános rendelkezési között kapnak helyet – az időbeli hatály kivételével – a jogszabály hatályára vonatkozó rendelkezések, valamint a jogszabály alkalmazásának és szabályozásának alapelvei. Ha a jogszabály egységes értelmezése, megfelelő alkalmazása érdekében a jogalkotó szükségesnek látja, hogy bizonyos fogalmakat külön megmagyarázzon, azokat szintén az általános rendelkezések között elhelyezett értelmező rendelkezések között teheti meg.

A jogszabály alapvető normatív tartalmát, így különösen az anyagi és eljárásjogi szabályokat a részletes rendelkezések között találjuk, még pedig úgy, hogy az általános szabályt tartalmazó rendelkezés megelőzi a különös szabályt tartalmazót.

A záró rendelkezések között kell rendelkezni a jogszabály hatályba lépéséről. Ha a jogszabály végrehajtása érdekében további – alacsonyabb szintű – jogszabály megalkotására van szükség, az erre vonatkozó felhatalmazás szintén a záró rendelkezések között szerepel. Ugyancsak itt kap helyet a sarkalatosági záradék, amely arra utal, hogy a törvény vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősül, illetve a jogharmonizációs záradék, amely azt jelzi, ha a jogszabály vagy valamely rendelkezése uniós jogi aktusnak való megfelelést valósít meg. A záró rendelkezések tartalmazhatnak átmeneti rendelkezéseket is, amennyiben egy átmeneti időszakra a jogszabály általános vagy részletes rendelkezéseitől eltérő szabályokat kell alkalmazni. (Annak érdekében, hogy a jogkereső közönség az egyes jogszabályi előírásokhoz kapcsolódó – azokat az átmeneti időszakban sok esetben lényegesen eltérő módon alkalmazni rendelő – átmeneti rendelkezéseket könnyebben megtalálja, elvi jelentősége van annak, hogy egy jogsza-

bály módosítása esetén a módosuló szabályokhoz kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket is be kell építeni a módosított jogszabály szövegébe, tehát azokat nem a módosító rendelet záró rendelkezéseiként kell megállapítani.) Végezetül a jogszabályt vagy más jogszabályt részben vagy egészben módosító, hatályon kívül helyező rendelkezések is a záró rendelkezések között szerepelhetnek.

Ellenőrző kérdések:

1. Sorolja fel a jogi norma jellemzőit! A jogi norma 1. olyan magatartási szabályok összessége, 2. amelyek általánosak (tehát mindenkire nézve kötelezőek), 3. amelyeket állami, közhatalmi szervek hoznak létre, és 4. amelyek érvényesülését (önkéntes követés hiányában) ki lehet kényszeríteni.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. Jelöljön meg két külső (alaki) jogforrást! Törvény, önkormányzati rendelet.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. Különleges jogrend bevezetése esetén milyen jogszabályok megalkotására kerülhet sor? A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején rendeletet adhat ki, a köztársasági elnök pedig szükségállapot idején alkothat rendeletet.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Ismertesse a jogszabály logikai egységeit! Bevezető rész vagy preambulum, általános rendelkezések, részletes rendelkezések, záró rendelkezések.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Mi a jogszabály alapegysége? A szakasz.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Fogalmak:

Belső vagy anyagi jogforrás az, amelyből a jog származik, maga a jogalkotó szerv.

A **külső vagy alaki jogforrás** maga a jogszabály, azaz a jog külső megjelenési formája.

A **normahierarchia** a jogrendszer vertikális tagozódását jelenti, és azt a követelményt foglalja magába, hogy alacsonyabb szintű norma nem lehet ellentétes magasabb szintű normával.

A **jogi norma** olyan magatartási szabályok összessége, amelyek általánosak (tehát mindenkire nézve kötelezőek), amelyeket állami, közhatalmi szervek hoznak létre, és amelyek érvényesülését (önkéntes követés hiányában) ki lehet kényszeríteni.

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGALKOTÁST ÉRINTŐ DÖNTÉSEI

a) Érvényesség és alkotmányosság

Bár az Alkotmánybíróság számos szempontból tekintve „negatív jogalkotóként” jár el, ez nem jelenti azt, hogy minden egyes Alaptörvénnyel nem harmonizáló jogszabályt megsemmisít. Ebből az következik, hogy attól, hogy egy jogszabály nem felel meg az Alaptörvénynek, még nem feltétlenül lesz érvénytelen.

Jakab András az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát vizsgálva négy kategóriát állít fel a hibák szempontjából. A jogalkotásról szóló törvény némely rendelkezésének megsértése, így például a hatásvizsgálat elmaradása³ önmagában nem eredményez érvénytelenséget (elnevezhető hiba), de orvosolható hibának számít a hivatalos lapban való megjelenés nyomdahibája is, amelynek következménye, hogy a kihirdetett jogszabályt helyesbíteni kell. Ezzel szemben nem orvosolható a hiba a súlyos eljárási szabálysértés, mint például a szavazási arányok figyelmen kívül hagyása. Végül meg kell említeni azt az esetet, amikor a hiba olyan mértékű, hogy gyakorlatilag létre sem jött a jogszabály (pl. nem hirdetik ki). Ha az Alkotmánybíróság előtt felmerül egy ilyen „jogszabály” érvényessége, akkor legfeljebb azt állapíthatja meg, hogy a szöveghez nem fűződik joghatás, viszont nincs mit megsemmisítenie.⁴

b) A jogrendszer zártsága

Az Alaptörvény az R), S) és T) cikkeiben maga határozza meg a jogszabályoknak azt a zárt rendszerét, amely pontosan megszabja, hogy melyik szerv, milyen típusú jogi normát alkothat és ennek hol van a helye a jogforrási rendszerben. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában az Alkotmány a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról, és az Alkotmány gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör alkotmányon alapuló hatáskör, e hatáskör gyakorlásának esetleges átruházása is az „alapító norma”, az Alkotmány szabályozási tárgya kell, hogy legyen, azaz a helyettesítésnek is az Alkotmánnyon kell alapulnia.⁵

Ennek ellenére 2010 előtt ez még nem az Alkotmányban volt szabályozva, hanem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben, amelyet az Alkotmánybíróság pontosan a jogrendszer zártságának követelménye miatt 2010. december 31. napjával megsemmisített. A határozat kimondta, hogy az Alkotmányban meghatározott szervek, az abban megjelölt terjedelemben, és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására.⁶

A konkrét ügyben az alapvető problémákat a Jogalkotásról szóló törvény 2007-ben kihirdetett, egységes szerkezetbe foglalt szövege hozta a felszínre, amelybe belekerült, hogy a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet alkothat. Természetesen a köztársasági elnöknek erre nem volt joga, csak a tévesen módosított rendszerváltást megelőző szöveg hely miatt kerülhetett ez a szövegbe.

Az alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybírósági értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. A Ját. mint az Alkotmánynál alacsonyabb szintű norma a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervekről, az általuk kibocsátandó jogszabályok nevééről, valamint a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról az Alkotmánytól eltérően nem rendelkezhet.

2013-ban ugyanez a kérdés már magának az Alaptörvénynek a zártságával kapcsolatban vetődött fel, amikor az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság előtt megtámadta az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit, mivel ezen szabályoknak – jellegükből fakadóan – csak átmeneti rendelkezéseket szabad tartalmazniuk. Az Alkotmánynak ugyanis – mint a jogrendszer csúcán álló jogszabálynak – egységesnek kell lennie és zárt rendszert kell alkotnia.⁷ Amennyiben egy másik jogszabály kivételeket állapít meg az Alkotmányhoz képest, esetleg bővíti az abban rögzített rendelkezéseket, megbontja az Alkotmány és a jogrendszer egységét.⁸

3 Ld. jelen fejezet c) pontja

4 JAKAB András: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 118.

5 37/2006. (IX. 20.) AB határozat

6 121/2009 (XII. 17.) AB határozat

7 CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Egy alkotmány margójára – Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Budapest, Gondolat, 2012. 48. Idézi: Kurunczi Gábor: Előzetes választói regisztráció az alkotmányosság mérlegén. Pázmány Law Working Papers 2012/43. 3. (<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-43-kurunczi.pdf>. Letöltve: 2013. szeptember 13.)

8 Az alapvető jogok biztosa AJB-2302/2012. számú alkotmánybírósági indítványa. Idézi: Kurunczi i.m. 3.

Csink Lóránt és Frölich Johanna szerint az alkotmánybíróági gyakorlat alapján az alkotmány zártságának két követelménye van. Egyrészt úgy kell tekinteni, hogy az alkotmány teljes, azaz nincs benne joghézag, így minden alkotmányjogi kérdésre választ ad, másrészt az alkotmány ellentmondásmentes, azaz nincs benne koherenciazavar, belső ellentmondás.

c) Eljárási követelmények

A jogalkotás során az eljárási követelmények betartása elengedhetetlen jelentőséggel bír. Az Alkotmánybíróság az ezzel kapcsolatos alapvető követelményt már 1992-ben, az ún. Zétényi-Takács-féle igazságtételi törvényjavaslat előzetes normakontroll-eljárása során kimondta, amely szerint az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.⁹

Az eljárási követelmények megsértése elsősorban a különböző érdekképviselői szervek egyetértési, illetve véleményezési jogköre kapcsán szokott felvetődni az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Már a 30/1991. (VI. 5.) AB határozat tartalmazza, hogy önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintett – közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező – társadalmi szervektől nem kértek véleményt, nem teszi alkotmányellenessé a vonatkozó jogszabályt. Amennyiben azonban külön törvény ír elő konkrétan megnevezett – közhatalmi jogosítványokkal rendelkező – szervezetek számára egyetértési, illetve véleményezési jogosítványokat, akkor ezek elmulasztása olyan súlyos szabálytalanságot jelenthet, amely – a jogállamiság elvének közvetlen veszélyeztetése miatt – az így megalkotott jogszabály érvénytelenségét eredményezheti. A 30/2000. (X. 11.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróságnak esetenként kell mérlegelnie, hogy a külön törvényben meghatározott eljárási szabályszegés súlyosságánál fogva eléri-e az alkotmánysértés szintjét.¹⁰

Ellenőrző kérdés:

1. Melyik norma hivatott biztosítani a jogrendszer zártságát?
-

Fogalom:

A jogrendszer zártsága: Az Alaptörvény a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról, és az Alaptörvény gondoskodik a jogforrási hierarchia Alaptörvény való összhangjának garanciájáról is.

9 11/1992. (III. 5.) AB határozat

10 Kiss Barnabás: Jogforrási rendszer. In Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 135.

4. A JOGALKOTÁS FOLYAMATA

a) Közigazgatási szervek és a jogszabály-előkészítés

A közigazgatási szervek fogalma és típusai

A közigazgatási szerv fogalma többféleképpen is meghatározható. PATYI ANDRÁS és VARGA Zs. ANDRÁS szerint a közigazgatási szervek: „**az államszervezet részét képező, a közigazgatási feladatok valamelyikének ellátására létrehozott vagy kijelölt, állami közhatalom gyakorlására jogszabályban kifejezetten feljogosított és azt gyakorló, saját szervezetén kívülre ható igazgatási tevékenységet végző jogalanyok, amelyek hatáskörük gyakorlásához mért önálló saját szervezettel rendelkeznek** és közigazgatási jogképességük érvényesen létrejött”.¹¹ Más megfogalmazás szerint a közigazgatási szerv **a közigazgatás intézményrendszerén belül közigazgatási feladatokat ellátó szerv, mely jogszabályban meghatározott közigazgatási feladatait, hatásköre és illetékessége keretein belül, közhatalommal felruházva látja el.**

A közigazgatási szerv alapvető jellemzője, hogy **állami szerv**, az általa végzett igazgatási tevékenység az állami tulajdon alapján végzett állami igazgatás. Ebből következik, hogy a közigazgatási szervet az összes állami szervvel közös sajátosságok jellemzik, amelyek egyben megkülönböztetik a nem állami szervektől. Az **állami szerv** jellemzői a következők:

- a) **része** az állami mechanizmusnak, az államszervezetnek;
- b) az **állam nevében** jár el, az állam funkcióit valósítja meg;
- c) az állam funkcióit az állami tevékenység **meghatározott fajtája** (törvényhozói, közigazgatási, bírói, ügyészi tevékenység) útján látja el;
- d) feladatait állami **közhatalom** segítségével valósítja meg (hatásköre és illetékessége keretein belül minden természetes személyre és szervezetre kötelező jogi aktusokat bocsát ki, az aktusok végrehajtását a meggyőzés eszközeivel, valamint végső fokon állami kényszerrel biztosítja).¹²

A közigazgatási szerveken belül megkülönböztetünk államigazgatási szerveket, **helyi önkormányzati szerveket**, valamint **köztisztviselői önkormányzati szerveket**, aszerint, hogy melyik közigazgatási alrendszerhez tartoznak. Megkülönböztetünk továbbá **központi, területi, területközi, körzeti és helyi** közigazgatási szerveket, az alapján, hogy az ország területének melyik részén fejtik ki tevékenységüket. Emellett elkülöníthetünk **testületi** formában vagy **hivatali** formában szervezett, továbbá **egyedi** szerveket, úgy, hogy a szerv tagjai csak együttesen jogosultak eljárni, vagy a szerv nevében a vezetője is jogosult eljárni és döntést hozni. Elkülöníthetők ezen kívül **hivatalos** elemekből álló, **laikus** elemekből álló, valamint **vegyes jellegű** szervek, ahol az elválasztás alapja az, hogy a szerv tagjai hivatásszerűen, megélhetésüket biztosító díjazás ellenében végzik-e feladatukat, vagy sem. Végül csoportosíthatjuk az összevethető ágazatokat egymáshoz való viszonyuk alapján is: eszerint elkülöníthetünk **alsófokú, középfokú és felsőfokú szerveket**.¹³

A közigazgatási szervek közül a **Kormány**, a **minisztériumok**, valamint a **helyi képviselő-testületek** játszanak fontos szerepet a jogalkotás folyamatában. Ezen szervek közül a Kormány központi, államigazgatási, testületi, hivatásos elemekből álló szerv; a minisztériumok hivatali formában szervezett, hivatásos elemekből álló, központi, felsőfokú, államigazgatási szervek; míg a helyi képviselő-testületek önkormányzati, testületi, laikus elemekből álló, a saját szerveihez képest felsőbb fokú, települési szervek.

A jogalkotás és a jogszabályok fogalma, a jogszabály-előkészítés folyamata

Mindenekelőtt fontos tisztázni a **jogalkotás fogalmát**. A jogalkotás az Alaptörvény által konstituált hatalomgyakorlás, azaz a jogalkotó hatalmat az adott ország alkotmánya alapozza meg, rendezi és korlátozza. DRINÓCZI TÍMEA és PETRÉTEI JÓZSEF szerint a **jogalkotás az állam szabályozó hatalma, a jogi normák létrehozásának döntő és meghatározó módja**. Azt a képességet fejezi ki, hogy a **jogalkotó szerv jogszabályokat bocsáthat ki, amelyek kötelező erejének alapja az állami közhatalom**. Ezek alapján „**a jogalkotás egy olyan döntés meghozatala, illetve aktus**

11 PATYI András-VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog (az alaptörvény rendszerében). Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012–2013. 266.

12 KALAS Tibor: *A közigazgatási szerv*, <http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatasi-szerv.pdf> 2. (letöltve: 2013. szeptember 10.)

13 PATYI –VARGA i.m. 267.

kibocsátása, amely a polgárok és más jogalanyok egészét vagy meghatározott részét jogi érvénnyel kötelezi, és amelynek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe”.¹⁴

A jogszabályok a jogalkotás „termékei”, azaz a jogszabály a jogalkotásnak az egysége, közhatalmi aktsussal elfogadott jogi normák összessége.¹⁵

Egy jogszabály előkészítése során az alábbi szempontok figyelembevételével nélkülözhetetlen: a szabályozás szükségességének és a jogalkotói céloknek a meghatározása, a szabályozás módjának és eszközének kiválasztása, valamint a hatásvizsgálat lefolytatása, és végül a kodifikáció, azaz a norma megszövegezése.

Minden jogszabály kapcsán az első és legfontosabb kérdés, amit tisztázni kell: **valóban szükséges-e az adott aktus megalkotása?** Egy jogszabály létrejöttét több ok is szükségessé teheti. Ilyen lehet pl. egy európai uniós kötelezettségünk teljesítése (pl. egy kötelezően átültetendő irányelvvel kapcsolatban), vagy épp a rendeletek megalkotása során (legyen az akár kormányrendelet, akár miniszteri rendelet, vagy önkormányzati rendelet) a törvényi felhatalmazás. Törvény esetében¹⁶ az Országgyűlés, valamint az Alaptörvényben meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében a Kormány szinte bármely kérdésben alkothat jogszabályt, ezekben az esetekben a jogszabály megalkotásának szükségessége nem határozható meg egzakt módon, ezért is lesz – ebben az esetben is – különös jelentősége a jogalkotói cél meghatározásának.

A jogalkotói cél alatt érthetünk jogi, politikai, gazdasági vagy akár szociológia célokat is. Ezek a célok azonban minden jogszabály esetében külön, egyedileg határozhatók meg. Egy büntetőjogi tárgyú törvénynek pl. egyértelműen célja lehet a prevenció (azaz a bűnmegelőzés), vagy éppen a hatékonyabb állami fellépés bizonyos bűncselekmények visszaszorítása érdekében. Sok esetben azonban a jogalkotói célt már determinálja maga a jogszabály megalkotásának szükségessége (pl. európai uniós kötelezettség). Ebben az esetben a jogalkotó cél meghatározása nem feltétlenül szükséges.

Első lépésnek tekinthetjük tehát a szükségesség vizsgálatát és a jogalkotói cél meghatározását. Utóbbi több szempont miatt is fontos kérdés. Egyfelől ugyanis kijelöli a szabályozás irányát (**módját és eszközét**), másfelől pedig a kijelölt célok alapján lehet vizsgálni a jogszabály majdani hatását, azaz elkészíteni a **hatásvizsgálati lapot**.

Egy jogszabály megalkotásának előkészítése során rendkívül fontos a szabályozás **módjának és eszközének meghatározása**. Ennek kapcsán fontos kiemelni a **szubszidiaritás** fogalmát, amelyet elsőként XI. Piusz a *Quadragesimo anno* kezdetű körlevelében (1931) fogalmazott meg. „*Amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt hatáskörükből kivonni és a közösségre bízni tilos; épp így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, azt egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség, és egyúttal súlyos bűn a társadalom helyes rendjének a felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni - szubszidiálni - köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.*” (QA 79.). A **szubszidiaritás** elve tehát azt jelenti, hogy a problémáknak lehetőleg azok keletkezési helyén kell megoldódniuk, és a felsőbb szintek beavatkozásának a szükséges minimumra kell korlátozódnia, de a szükséges segítséget meg kell adnia. A téma szempontjából ennek jelentősége abban áll, **hogy a jogalkotónak egy kérdést mindig azon a szinten és olyan formában kell rendeznie, amely a cél eléréséhez leginkább szükséges**. Nem kell tehát feltétlenül minden kérdést törvényi szinten szabályozni, ha annak rendezése rendeleti szinten is elegendő, ahogy nem szükséges minden részletszabályt sem törvényi szinten rögzíteni – pusztán a főbb kérdéseket, a részleteket pedig elegendő (végrehajtási) rendeletben szabályozni.

A jogszabály előkészítésének **lényeges eleme a megfelelő hatásvizsgálat lefolytatása is** – ugyanis csak ennek ismeretében lehetséges felmérni a várható gazdasági és társadalmi (valamint az egyéb) hatásokat. A 2011–2012-es években a jogszabály-előkészítések rendszerében megújult a hatásvizsgálati rendszer is – **amely célja, hogy a döntéshozó számára a lehető legteljesebb körben számszerűsített és összehasonlítható módon bemutassa a döntés várható hatásait**.¹⁷ Minden jogszabály hatásvizsgálati lapjának elkészítése több szereplő bevonásával történik. **Egyfelől közreműködnek a szaktárcák** – amelyek tekintetében alapvetés, hogy a jogszabály előkészítésért felelős tárca felel a saját hatásvizsgálati tevékenységéért, a hatásvizsgálatok lefolytatásáért, és az adott előterjesztések vonatkozásában a hatásvizsgálati lap kitöltéséért, továbbá az adott szaktárca vonatkozásában a hatásvizsgálati beszámoló elkészítéséért és a hatásvizsgálati kapcsolattartó kijelöléséért –, **másfelől az Igazságügyi Minisztérium** – amely a Kormány számára eseti jelleggel jelentést készít a hatásvizsgálatok eredményeivel összefüggésben, valamint a tárcák hatásvizsgálati beszámolóinak figyelembevételével minden év március 15-ig a hatásvizsgálati tevékenység értékeléséről beszámolókat készít.¹⁸ A hatásvizsgálat lefolytatásának jogi szabályozását az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 4.) KIM rendelet szabályozza, amely szerint **a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő, -elemző folyamat, amely-**

14 DRINÓCZI Tímea - PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004. 73.

15 SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000. 221. idézi DRINÓCZI-PETRÉTEI i.m. 107.

16 Részletesebben lásd később.

17 <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf> 6. (letöltve: 2013. szeptember 10.)

18 <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf> 7. (letöltve: 2013. szeptember 10.)

nek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, amely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.¹⁹

A hatásvizsgálati rendelet szerint a hatásvizsgálati lap elkészítése során figyelembe kell venni a rendelkezésre álló erőforrásokat, a komplexitást (azaz a szabályozás pozitív és negatív hatásait), a számszerűséget és a számszerűsítést (azaz az előnyöket és hátrányokat), az egységes módszertani elvrendszer alkalmazását, a releváns időtávot (a szabályozás várható hatásait ugyanis az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni), valamint az alternatívitást (azaz, hogy több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat).²⁰

De miért is fontos a hatásvizsgálat? Többek között azért, mert **a hatásvizsgálattal elérhető az a cél, hogy a jogalkotó döntési helyzete megalapozott legyen.** A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a következőképpen definiálja a hatásvizsgálat fogalmát: „A hatásbecslés egy információkon alapuló, elemző megközelítés a becsült költségeknek, következményeknek és a szabályozó eszközök „mellékhatásainak”, egyedi, váratlan következményeinek. Arra is alkalmas, hogy mérje a már hatályos jogszabályok tényleges költségvonzatait és következményeit”.²¹ A jog igazi értelme ugyanis az általa kiváltott következményekben rejlik, éppen ezért fontos a jogszabály-előkészítés során a jogalkotó számára a lehető legtöbb információ összegyűjtése.

A hatásvizsgálat kapcsán azonban az utólagos vizsgálat legalább annyira fontos, mint a jogszabály kiadását magalapozó előzetes vizsgálat. Ugyanis csak így lehet felmérni, hogy a megalkotott jogszabály valóban azt a hatást váltotta-e ki, amit a jogalkotó azzal elérni kívánt. A gyakorlati tapasztalat azonban az, hogy az előzetes és az utólagos vizsgálat is gyerekcipőben jár, és ez is oka lehet az átgondolatlan jogszabályok születésének. *A hatásvizsgálat kudarcára jó példa a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 2011-es módosítása, amely a külföldi rendszámú gépjárművek magyarországi közlekedése kapcsán a magyar állampolgárokra vonatkozó szabályokat próbálta meg rendezni. Kevés sikerrel. A módosítás utólagos hatásvizsgálatával a jogalkotó érzékelhette volna, hogy a jogszabály rossz irányba (is) hat, hiszen általa olyan állampolgárok is hátrányos helyzetbe kerülnek, akik nem voltak célzott alanyai a módosításnak.*

b) A kodifikáció

A jogszabályok előkészítése során az utolsó lépés a **jogszabály kodifikálása, azaz megszövegezése, „formába öntése”**. Mindenekelőtt fontos tisztázni a kodifikáció fogalmát. **A kodifikáció a jogszabályok rendszerbe foglalása, szerves egységbe ötvözése, tágabb értelemben a jogalkotás folyamata.**²²

Ennek kapcsán azonban mindenekelőtt meg kell említeni **az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendeletet**, ami elsőként szabályozza egységesen az egyes minisztériumok feladat és hatásköreit. **Ennek a jogszabály előkészítése során azért van különös jelentősége, mivel e rendelet határozza meg, hogy az egyes jogszabályok előkészítéséért melyik tárca lesz a felelős.**

Itt fontos megjegyeznünk azt is, hogy a jogszabály előkészítésének és kodifikálásának itt vázolt folyamata a kormányrendeletekre és a miniszteri rendeletekre, valamint a Kormány által előkészített törvényjavaslatokra vonatkozik. A köztársasági elnök által, az Országgyűlés valamely állandó bizottsága által, illetve valamely országgyűlési képviselő által előterjesztett törvényjavaslatok előkészítése esetében, valamint a Magyar Nemzeti Bank és az önálló szabályozó szervek (pl. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke) által kiadott rendeletek vonatkozásában a fentebb és alább ismertetett folyamat nem kötelező.

c) A Kormány ügyrendje

A Kormány ügyrendjéről az **1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat** (a továbbiakban: Korm. határozat) rendelkezik, amely többek között **meghatározza a döntések előkészítését, a Kormány működését, üléseit és döntéseit.** Az említett kormányhatározat kimondja, hogy a Kormány feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja. A nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (pl. átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik. Az elvi természetű, főbb tartalmi

19 <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf> 14. (letöltve: 2013. szeptember 10.)

20 <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf> 15. (letöltve: 2013. szeptember 10.)

21 Kovácsy Zsombor-ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005. 24.

22 <http://majt.elte.hu/Tanszkek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/kodifikacio.htm> (letöltve: 2013. szeptember 10.)

kérdésekben való döntést követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul.

A Korm. határozat szerint **minden előterjesztésben röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat** (így különösen a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való illeszkedését, indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, költségkihatását és egyéb hatásait). Ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés az Európai Unió jogából eredő tagállami kötelezettségeket érint, **az előterjesztésben tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával**, az európai uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabálytervezetekre vonatkozó előterjesztésekhez pedig részletes táblázatot kell csatolni, amelyben fel kell tüntetni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg (ezt nevezzük megfelelési táblázatnak). **Az előterjesztésnek tartalmaznia kell továbbá a tárgyra vonatkozó főbb megállapítások és javaslatok összefoglalását, továbbá a pontosan megfogalmazott döntési javaslatot.**

Fontos kiemelni azt is, hogy **az előterjesztésben szerepelnie kell a társadalmi és érdekképviseleti szervezetekkel, szakmai testületekkel – az előterjesztéssel kapcsolatban – folytatott egyeztetések összefoglalóját.** Az előterjesztéshez tömör vezetői összefoglalót is csatolni kell, amely az előterjesztés jelentőségéhez és jellegéhez igazodva tartalmazza az ügy és a döntési javaslat lényegét. Mindezek mellett fontos kiemelni, hogy a Korm. határozat szerint, amennyiben egy miniszteri rendeletet más miniszterrel egyetértésben kell kiadni, és az érintettek között véleményeltérés van, a vitatott kérdésről az igazságügyi miniszter előterjesztése alapján a Kormány dönt.

Minden előterjesztést és miniszteri rendeletervezetet egyeztetés céljából határidő megjelölésével meg kell küldeni a minisztereknek, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és a kormányhivatal vezetőjének **közigazgatási egyeztetés céljából**, akik a tervezetre (a határidőn belül) észrevételt tehetnek. Emellett a bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érintő tervezetet a Kúria elnökével, illetőleg a legfőbb ügyéssel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot és az autonóm államigazgatási szerveket érintő tervezetet az érintett szerv elnökével is egyeztetni kell. Ha pedig az előterjesztés a helyi vagy a nemzetiségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviseleti szervezeteknek is meg kell küldeni.

A közigazgatási egyeztetés folyamatát megelőzi azonban az Igazságügyi Minisztérium Kormányirodát irányító helyettes államtitkárának véleménye alapján az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára által kiadott előzetes vélemény (azaz az **előzetes egyeztetés**). Ennek keretében minden előterjesztést és miniszteri rendelet tervezetet először meg kell küldeni előzetes véleményezés végett az Igazságügyi Minisztérium Kormányirodát irányító helyettes államtitkárának, aki az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára számára előkészíti a döntési javaslatot az előterjesztés közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóságáról.

A közigazgatási egyeztetés során amennyiben az előterjesztő az észrevételezővel nem ért egyet, a véleményeltérést egyeztetnie kell.

Az előterjesztések közigazgatási egyeztetésének lezárását követően – a miniszteri rendeletet tartalmazó előterjesztések kivételével – az igazságügyi miniszter megvizsgálja, hogy az előterjesztés benyújtható-e a **közigazgatási államtitkári értekezletre (KÁT)**. A Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést ugyanis előzetesen a közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni, amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik. **A közigazgatási államtitkári értekezlet feladata tehát a Kormány üléseinek előkészítése.** Ennek keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, illetőleg a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről. Ha a közigazgatási államtitkári értekezlet ülésén az előterjesztéssel (jelentéssel²³) kapcsolatban – előkészítési vagy egyeztetési hiányosságokból adódóan – jelentősebb új elem merülne fel, a közigazgatási államtitkári értekezlet az előterjesztést (jelentést) leveheti a napirendjéről és újabb egyeztetést írhat elő.

A közigazgatási államtitkári értekezletet az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti, résztvevői pedig a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, valamint az Igazságügyi Minisztérium Kormányirodát irányító, továbbá a közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárai.

A közigazgatási államtitkári értekezlet kezdeményezheti, hogy az általa tárgyalt előterjesztést (jelentést) a Kormány ülése előtt – feladatkörében – a kormánybizottság is vitassa meg, valamint felhívhatja az előterjesztőt, hogy a Kormány ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő, lehetőség szerint egyeztetett kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be. Amennyiben a KÁT az előterjesztést nem hagyja jóvá, a Kormány ülést megelőzően az előterjesztőnek további személyes egyeztetés útján kell megkísérelnie az esetlegesen még fennmaradt nézetkülönbségek tisztázását, és a viták lezárását.

Az előterjesztés vagy jelentés **a kormányülés napirendjére – általában – akkor vehető fel, ha a közigazgatási államtitkári értekezlet megtárgyalta azt, és napirendre tűzését javasolta.** Az ülés napirendjének javaslatát – a köz-

23 A Kormányhoz benyújtott jelentés célja döntést nem igénylő ügyben a testület tájékoztatása.

igazgatási államtitkári értekezlet állásfoglalásainak figyelembevételével – az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárának javaslatára az igazságügyi miniszter hagyja jóvá és a közigazgatási államtitkár küldi ki – legkésőbb az ülést megelőző második munkanapon – az ülés résztvevőinek. A végleges napirendről a Kormány dönt. A Kormány ülésén részt vesznek a Kormány tagjai, tanácskozási joggal az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek. A meghívás személyre szólóan történik, az ülésen csak a meghívott vehet részt.

A Kormány ülésére állandó meghívottak: a) a Miniszterelnökséget vezető államtitkár; b) az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; c) a miniszterelnök szóvivője (miniszterelnöki biztos); valamint d) a kormány szóvivő.

A Kormány határozatképes, ha tagjainak több mint fele jelen van. A Kormány tagjait a testületi döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg. A döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt. A Kormány döntését a miniszterelnök mondja ki.

d) Törvényalkotási módok, a törvényhozás folyamata

Az Alaptörvény értelmében Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés, melynek legfőbb hatásköre az Alaptörvény megalkotása és módosítása, valamint a törvényalkotás. **Törvény-kezdeménnyezési joga a köztársasági elnöknek, a Kormánynak, az országgyűlési bizottságoknak, valamint bármely országgyűlési képviselőnek van.** A törvényeket az elfogadásukhoz szükséges törvényhozói többség tekintetében két fő csoportra tudjuk osztani. Egyfelől vannak azok a törvények, amelyekhez a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazta szükséges (ezeket nevezzük **sarkalatos törvényeknek**, amelyeket az Alaptörvény pontosan meghatároz, pl. Országgyűlésről szóló törvény, választási eljárási törvény, földtörvény stb.), másfelől azon törvények, amelyek elfogadásához a határozatképes Országgyűlés jelenlévő képviselői több mint felének szavazata (**egyszerű többség**) szükséges. Ezen kettős felosztástól csak az Európai Unióval összefüggő szerződések és jogszabályok ratifikálásáról, illetve átültetéséről szóló jogszabályok [ezen **kérdésről az Alaptörvény E) cikke rendelkezik**], valamint az Alaptörvény elfogadásához és módosításához szükséges szavazati arányok térnek el.

Az államfő törvénykezdeményezési jogának biztosítása nem szükségszerű, ezt igazolja például, hogy 1990 óta mindezidáig összesen öt alkalommal fordult elő, hogy a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogával élt. **A Kormány törvény-kezdeménnyezési joga** ezzel szemben jelentős. Ebben az esetben a törvénytervezet egy kodifikációs szakmai munka eredménye (lásd korábban), az egyeztetéseket és véleményezéseket követően készül el a törvénytervezet szövege és az ahhoz kapcsolódó indokolás.²⁴ Nagyobb jelentőségű törvény előkészítését azonban általában kodifikációs bizottság felállítása előzheti meg. Mielőtt a törvénytervezet a kormányülés elé kerülne, a közigazgatási államtitkári értekezleten szakmai vitára bocsátják, és csak ezt követően születik döntés a kormányülésen a törvénytervezetnek az Országgyűlés számára törvényjavaslatként történő benyújtásáról.²⁵

Az országgyűlési bizottságok egyik fő feladata a törvényhozási folyamatban való részvétel. Ennek keretében a bizottságok a Kormány és a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokról és módosító indítványokról folytatnak vitát. Ritka viszont az, amikor egy parlamenti bizottság önálló törvénykezdeményezési jogosítványával élne.²⁶ Erre általában akkor kerül sor, amikor nem lenne szerencsés, ha a Kormány nyújtana be egy törvényjavaslatot, és így a parlamenti bizottság vállalja fel a törvényjavaslat hivatalos előterjesztését. Ilyen volt pl. az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat, amelyet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottsága nyújtott be önálló indítványként az Országgyűlésnek, ezzel is kifejezésre juttatva az Alkotmánybíróságnak a Kormánytól való függetlenségét.

A törvénykezdeményezés leggyakoribb esetei a képviselők által benyújtott törvényjavaslatok. Ezek befogadhatóságáról a Hárszabály tartalmaz rendelkezést. A Hárszabály a tárgysorozatba vételről szóló rendelkezésével szűri meg a képviselőktől érkező törvényjavaslatokat. Szűrő hiányában a képviselői törvényjavaslatok obstrukció céljaira is használhatók lennének, a parlamenti munka ellehetetlenítését idézhetnék elő. Ezért ahhoz, hogy egy vagy több képviselő által kezdeményezett törvényjavaslattal az Országgyűlés érdemben foglalkozzon, annak tárgysorozatba vételéről a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság határoz, amely döntéséről írásban értesíti a házelnököt.

²⁴ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 232.

²⁵ Uo. 232.

²⁶ DRINÓCZI – PETRÉTI i.m. 206–207.

Fogalmak:

Közigazgatás szerv: a közigazgatás intézményrendszerén belül közigazgatási feladatokat ellátó szerv, mely jogszabályban meghatározott közigazgatási feladatait, hatásköre és illetékessége keretein belül, közhatalommal felruházva látja el.

Jogalkotás: egy olyan döntés meghozatala, illetve aktus kibocsátása, amely a polgárok és más jogalanyok egészét vagy meghatározott részét jogi érvénnyel kötelezi, és amelynek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe.

Jogszabályok: a jogalkotás „termékei”, azaz a jogszabály a jogalkotásnak az egysége, az egy közhatalmi aktussal elfogadott jogi normák összessége.

Hatásvizsgálat: olyan információgyűjtő, -elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, amely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.

Kodifikáció: a jogszabályok rendszerbe foglalása, szerves egységbe ötvözése, tágabb értelemben a jogalkotás folyamata.

Előzetes egyeztetés: az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárának előzetes jóváhagyása a jogszabályok közigazgatási egyeztetésének megkezdéséhez.

Közigazgatási egyeztetés: a jogszabály véleményezésében érintett minisztériumok, megyei és fővárosi kormányhivatalok, valamint egyéb állami szervek véleményeinek egyeztetése a konszenzus megteremtése érdekében.

Közigazgatási államtitkári értekezlet: a kormányületek előkészítő és előzetes döntéshozó szerve.

Ellenőrző kérdések:

1. *Melyek a jogszabály előkészítésének lépései, és mely szervek működnek közre abban?*

.....

.....

.....

2. *Melyek a jogszabályok egyeztetésének állomásai a Kormány ügyrendje alapján?*

.....

.....

.....

3. *Ismertesse röviden a törvények elfogadásának útját!*

.....

.....

.....

.....

4. *Definiálja a közigazgatási szerveket, és ismertesse azok típusait!*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. *Milyen többséggel fogadhat el törvényt az országgyűlés?*

.....

.....

.....

5. ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS

a) Jogrendszerben elfoglalt hely és a megjelenési formák

A helyi önkormányzatok működése kapcsán megállapítható, hogy az ott folyó jogalkotás – az intézmény jellegéből adódóan – némileg speciális vonásokat mutat. Visszautalva az előző fejezetekben részletezett általános ismeretekre, megállapítható, hogy az önkormányzatok jogszabályt és közjogi szervezetszabályozó eszközöket egyaránt alkothatnak.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzat hatásköreinek felsorolásánál kimondja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot és határozatot hoz. Az Alaptörvény szerint az önkormányzati rendelet jogszabály, amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes.²⁷

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) értelmében normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A törvény azt is kimondja, hogy normatív utasításban szabályozhatja a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

Látható tehát, hogy az önkormányzatok működése kapcsán a normatív kötőerővel felruházott jogforrások közül rendelettel, továbbá normatív határozattal és normatív utasítással találkozhatunk, melyek közül előbbi jogszabály, míg utóbbi kettő közjogi szervezetszabályozó eszköz.

A hatáskör címzettjét figyelembe véve megállapítható, hogy az a rendelet és a normatív határozat esetében minden esetben a képviselő-testület (a rendeletalkotás a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át), míg a normatív utasítás tekintetében az egyszemélyi vezető, azaz a polgármester vagy a jegyző.

A továbbiakban elsősorban az önkormányzati rendeletre koncentrálni igyekezünk bemutatni az önkormányzati jogalkotás sajátosságait és kizárólag abban a körben, amely az általános szabályokhoz képest eltérést jelent.

b) Az önkormányzati rendeletek típusai

Az önkormányzati rendeletek két fajtája határolható el egymástól. Eszerint a képviselő-testület feladatkörében eljárva rendeletet adhat ki, egyrészt eredeti jogalkotó hatásköre alapján a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, másrészt jogosult törvény felhatalmazása alapján végrehajtási rendelet kibocsátására is. Törvény szabályozási *kötelezettséget* is megállapíthat az önkormányzatok számára.²⁸

Amennyiben a rendelet felhatalmazás alapján születik, úgy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni annak jogosultját, tárgyát és kereteit. Ebből is elsősorban a felhatalmazás jogosultja lehet az érdekes, hiszen ez rendszerint az önkormányzat képviselő-testülete. Azonban társulás esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt, vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. Az ilyen rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges. Társult képviselő-testület esetén – ha az adott ügy szabályozásáról az egyes települések képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint nem önállóan dönt – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat jogosult a társult képviselő-testület döntésének megfelelően.

²⁷ Ezt a követelményt az önkormányzati rendeletek esetében nem csak vertikálisan, de horizontálisan is biztosítani kell.

²⁸ Kiss Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 379.

c) A hatály kérdése

Főszabály szerint a jogszabály területi hatálya Magyarország egész területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya azonban csak a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Társulás esetén a területi hatály a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, társult képviselő-testületek esetén az abban részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki.

A jogszabály személyi hatálya önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.

d) Az előkészítés

A rendelet előkészítése során vizsgálni kell a tervezett önkormányzati rendelet minden jelentősnek ítélt hatását. Így különös figyelemmel kell lenni a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségi következményekre, az adminisztratív terheket befolyásoló hatásokra, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességére, a jogalkotás elmaradásának várható következményeire, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételekre.²⁹

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (a továbbiakban: Mötv.) alapján a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg azt, hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról, és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.

Az önkormányzati rendelettervezet előterjesztésére a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott személyek jogosultak. Ezek között főleg a bizottságokat, a polgármestert és a jegyzőt kell kiemelni. Mellettük külső szervezetek is jogosultak lehetnek önkormányzati rendelet előterjesztésére a feladatkörükkel összefüggésben. Ilyen lehet többek között a településen működő valamely civil szervezet.³⁰

A helyi viszonyok és előzmények részletes ismerete, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat elvégzése nem csupán kötelezően letudandó adminisztrációs lépések, hanem a jogszabályalkotás alappillérei. Összetettebb, illetve nagy közérdeklődésre számot tartó rendeletek esetében jó megoldás lehet, ha a rendelettervezetet két fordulóban tárgyalja a képviselő-testület.³¹

e) A döntés

A Mötv. szerint a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza, melynek módjáról (pl. kézfelemelés, gombnyomás) a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik. A képviselő-testület név szerint szavaz az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára, továbbá név szerinti szavazást rendelhet el a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben. Ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon titkos szavazást tarthat azokban az ügyekben, ahol zárt ülés tartására is lehetősége van.

A szavazás eredményét az ülésvezető megállapítja, aki főszabály szerint a polgármester. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni.

A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti.

A képviselő-testület a döntéseit főszabály szerint egyszerű többséggel hozza, ami a jelenlévő képviselők több mint felének azonos szavazatát jelenti. Minősített többség, azaz az összes képviselő több mint felének azonos szavazata szükséges a rendeletalkotáshoz, az önkormányzat szervezetének kialakításához és működésének meghatározásához, valamint a törvény által hatáskörébe utalt választáshoz, kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, továbbá az önkormány-

29 AGG Barnabás: Útmutató a helyi önkormányzatok által alkotható önkormányzati rendeletekhez (<http://www.kormanyhivatal.hu/download/0/d9/30000/utmutato.pdf>, letöltve: 2013. szeptember 10.) 29.

30 AGG Barnabás: Útmutató a helyi önkormányzatok által alkotható önkormányzati rendeletekhez (<http://www.kormanyhivatal.hu/download/0/d9/30000/utmutato.pdf>, letöltve: 2013. szeptember 10.) 29.

31 HAVASSY Sándor: A helyi jogalkotással kapcsolatos törvényességi ellenőrzések tapasztalatairól. In: Kodifikáció, 2012/1. 84.

zati társulással kapcsolatos döntésekhez. Úgyszintén minősített többség szükséges a külföldi önkormányzattal való együttműködési megállapodáshoz, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozáshoz, illetve az intézmény alapításhoz, átszervezéshez, megszüntetéshez. Minősített többség szükséges még a törvényben és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyek eldöntéséhez, az önkormányzati képviselő kizárásához, az összeférhetlenség, valamint a méltatlanság megállapításához, a képviselői megbíztatás megszűnéséről való döntéshez, valamint zárt ülés elrendeléséhez.

f) A megjelölés

A Jat. csak nagy vonalakban szabályozza, hogy a jogszabály megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, sorszámát, kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét.

A 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet szabályozza az önkormányzati rendelet megjelölésének részleteit, melyek sorrendben:

- a rendelet megalkotójának teljes megjelölése;
- a rendelet sorszáma arab számmal;
- a „/” jel;
- a rendelet kihirdetésének éve arab számmal;
- zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapja római számmal és napja arab számmal;
- az „önkormányzati rendelethez” kifejezés és
- a rendelet címe.

Mintaként álljon itt a következő példa: Felsőpáhok Község Önkormányzata Képviselő-testülete 13/2013. (V. 27.) önkormányzati rendelete a szociális és gyermekvédelmi ellátásokról.

Ezzel kapcsolatban gyakori hiba, ha a jogalkotó megnevezésében csak az „önkormányzat” vagy csak a „képviselő-testület” kerül feltüntetésre, vagy amennyiben a rendelet elfogadásának időpontja kerül feltüntetésre a zárójelben, a kihirdetés napja helyett. Helytelen csak a rendelet szót használni, mivel az „önkormányzati rendelet” kifejezés a megfelelő, ahogy nem szerepelhet a „számú” szó vagy rövidítése „sz.,” valamint a jogalkotó nevének rövidített megjelölése „Kt.,” vagy az önkormányzati rendelet rövidített megjelölése „Ör.” sem. A címet úgy kell megfogalmazni, hogy az ne tartalmazza – a módosítás és hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést és a cím utolsó szavához a „-ról” „-ről” rag kapcsolódjon. Nem használható a címben a „szabályairól”, „szabályozásról” vagy „megállapításáról” szó.³²

A normatív határozatra és normatív utasításra hasonló rendelkezések vonatkoznak, melyet ugyanezen rendelet szabályoz. Ezeket a szabályokat a nem normatív határozatok és utasítások megjelölésére is megfelelően alkalmazni kell. A normatív és a nem normatív határozatok, valamint a normatív és a nem normatív utasítások évente közös sorszám alatt, egységes, folyamatos számozással jelennek meg.

g) A kihirdetés

A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Az önkormányzati rendeletet és normatív határozatot a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat a rendeletét és a határozatát a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A kihirdetési módok önkormányzatonként eltérőek is lehetnek, ezt a szervezeti és működési szabályzatban kell egyértelműen meghatározni. Természetesen a megfelelő kihirdetés az önkormányzatok esetében is érvényességi feltétel.

A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak.

Ha az önkormányzati rendelet vagy normatív határozat kihirdetett szövege eltér az aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet és normatív határozat a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet, illetve a határozat kihirdetésével azonos módon gondoskodik.

Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet részletesen szabályozza a rendeletek elfogadása

³² HAVASSY i.m. 85.

utáni teendőket, rendkívül rövid határidőket szabva a települési jegyzőknek. A jegyző az önkormányzati rendeletet és annak, valamint - ha az önkormányzati rendelet módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezést is tartalmaz - az abban foglalt módosítással vagy hatályon kívül helyezéssel érintett önkormányzati rendelet valamennyi jövőbeni időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét, legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon, a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül küldi meg a területileg illetékes kormányhivatalnak.

Amennyiben az önkormányzati rendelet helyesbítésére van szükség, a jegyzőnek a helyesbítés kihirdetését követően, a fentiekben meghatározott módon, legkésőbb a kihirdetést követő munkanapon kell megküldenie a kormányhivatal részére a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást és az önkormányzati rendelet helyesbített változatát.³³

b) Utólagos hatásvizsgálat és tartalmi felülvizsgálat

A Jat. 21. §-a előírja, hogy a jegyző folyamatosan figyelemmel kíséri az önkormányzati rendelet hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

A törvény az utólagos hatásvizsgálat mellett a tartalmi felülvizsgálat szükségességét is előírja. A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a jegyző gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében az elavult, szükségtelenné vált, a jogrendszer egységébe nem illeszkedő, a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható, a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító, a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.

i) A törvényesség követelménye

Az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatát a Kúria, alkotmányossági vizsgálatát pedig az Alkotmánybíróság végzi.

Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal jogszabálysértőnek tartja a rendeletet, kezdeményezheti a Kúriánál annak felülvizsgálatát. A bíró, aki az előtte folyó eljárásban észleli az önkormányzati rendelet törvénytértő jellegét, szintén kezdeményezheti ezen eljárást, továbbá 2013. január 1-je óta az alapvető jogok biztosa is.

Szintén a Kúriához fordulhat a mulasztás megállapítása érdekében a kormányhivatal, ha a helyi önkormányzat nem tett eleget törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének. Ha a Kúria megállapítja a mulasztást, határidőt tűz a kötelezettség teljesítésére. Ha az eredménytelenül telt el, a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria elrendeli, hogy a szükséges rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. Az ilyen jellegű közbeavatkozás ultima ratio jellegű, arra kizárólag a Kúria kötelező döntése, és a helyi önkormányzat újabb mulasztása esetén van lehetőség.

Alaptörvénybe ütközés esetén, ha a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eszközei (felhívás, képviselő-testületi ülés összehívásának kezdeményezése) elégtelenné bizonyultak, a helyi önkormányzatok törvényességéért felelős miniszter útján kezdeményezi a Kormányánál alkotmánybírósági felülvizsgálat indítványozását. Az Alkotmánybírósághoz ezen kívül alkotmányjogi panasszal is fordulhatnak a rendelet által érintettek, illetve utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezhet a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa.

Színén a kormányhivatal jogosult a helyi önkormányzat határozata felülvizsgálatának, a határozathozatali kötelezettség elmulasztása megállapításának, illetve a határozat meghozatalára való kötelezés kezdeményezésére, annyi eltéréssel, hogy ezekben az ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogosult eljárni.

Önkormányzati rendeletre tett törvényességi felhívások legtöbb esetben a jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt történtek.³⁴

³³ HAVASSY i.m. 87.

³⁴ SOLYMOSI Veronika – IVANCSICS Ágnes: Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról. In: Kodifikáció, 2012/2. 90.

Ellenőrző kérdések:

1. *Igaz-e, hogy a képviselő-testület csak felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet?*

.....

.....

.....

.....

2. *Sorolja fel, hogy az önkormányzati rendelet megjelölése („címe”) sorrendben milyen részekből áll!*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. *Ki írja alá a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet?*

.....

6. A JOGSZABÁLYOK SZÖVEGEZÉSE

a) Általános követelmények

Minden egyes jogszabály megalkotása során fontos követelményként jelenik meg, hogy **annak szövege egyértelmű, világos, mindenki számára közérthető legyen, annak érdekében, hogy a norma minden címzettje részére egyértelmű legyen az abban megfogalmazott szabály.** A jogszabályokkal szemben fennálló ezen követelmény a jogállamiság elvéből, azon belül is a jogbiztonság követelményéből vezethető le.³⁵ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kezdetektől fogva kitűnik, hogy a jogállamiság nélkülözhetetlen elemének tekinti a jogbiztonságot.³⁶ A kontinentális jogban a jogbiztonság kifejezi azt az „alapvető”, hogy elsődlegesen a jogban, tartalmában és stabilitásában lehet bízni.³⁷ Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a jogbiztonság fogalmával. A 9/1992. (III. 5.) határozatában kimondta: „*a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság; a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi [...] hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [...] a jogbiztonság [...] az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is megköveteli. 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*”.

A jogbiztonság tehát az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze és egyes részterületei is megfeleljenek ezen alkotmányos elvnek.³⁸ Az irányadó alkotmánybírósági tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető, kiszámítható és közérthető módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket.³⁹ **Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.**⁴⁰ Ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondja, hogy „*a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák; ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.*” **Tehát már magába a jogalkotási folyamatba is olyan intézményes garanciák beépítése szükséges, amelyek képesek hatékonyan megakadályozni az alkotmánnyal összhangban nem álló normák megszületését.** Hasonlóan vélekedik *KOCSIS MIKLÓS is, aki – TAMÁS ANDRÁS gondolataival egyetértve – a jogbiztonság általános elemének tekinti a társadalmi viszonyok szabályozottságát, a jogi szabályozás egyértelműségét, a jogszabályok tényleges alkalmazhatóságát, az indokolatlan változtatások elkerülését, a jogalkalmazás egységességét és kiszámíthatóságát, valamint a jogalkalmazói döntések végrehajtottságát.*⁴¹

Mindezekből is látható, hogy a jogalkotás során elengedhetetlen az érthető, világos megfogalmazás, ami által a jogszabály egyszerre felel meg a köznyelvi érthetőség és a szaknyelvi pontosság követelményeknek. Ezért a következőkben érdemes röviden kitérni a jogi norma szövegével szemben támasztott nyelvi követelményekre.

Érdemes rögzíteni, hogy 2009-ben, az akkori igazságügyi tárca⁴² elkészítette a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. IRM (XII. 14.) rendeletet (a továbbiakban: Jszt.), azzal a szándékkal, hogy így átláthatóbbá és egységesebbé tegye a jogalkotást.

b) Köznyelvi szabályok

A jogszabályok nyelvezete mindig a joggal (azaz a szabályozás tartalmával) együtt alakul. A fejlődés jellemzője, hogy új fogalmak is szület(het)nek, amelyek új elnevezést is igényelnek. A választott kifejezéssel szemben azonban elvárás, hogy az a köznyelvhez hasonló legyen, és a köznyelvi nyelvhasználatban ismert asszociációt váltson ki. A helytelen fogalmazás ugyanis nemcsak a nyelvhelyességet sérti, hanem egy jogszabály esetében megakadályozza a jogi cél elérését

35 HERBERT KÜPPER szerint a jogállamiság – legalapvetőbb szinten – úgy határozható meg, hogy a jogállamban a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a végső és legmagasabb zsinórmértéke. Lásd: KÜPPER, Herbert: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 2011/2. sz. 97.

36 BÁNÁTI János–RÉTI László–TÓTH Ádám: A jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme. In: *Ügyvédek lapja*, 2010/2. 19.

37 KÜPPER: i.m. 102.

38 Uo. 19.

39 Az Alapvető Jogok Biztosának AJB-2302/2012 számú indítványa az Alkotmánybírósághoz, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek (Ár.) megsemmisítésére.

40 BÁNÁTI-RÉTI-TÓTH: i.m. 19.

41 KOCSIS Miklós: *Jogállam és jogbiztonság*. In: WELLER Mónika (szerk.): *Jogállam és jogbiztonság*. Budapest, Emberi Jogok Központja Közalapítvány, 2005. 50.

42 Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium.

is, sőt csorbítja a jogalkotás és a jogalkalmazás tekintélyét.⁴³ **Ebből a követelményből fakad, hogy a jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondattal, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni.** Ugyancsak fontos jogbiztonsági és köznyelvi követelmény, hogy **egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést valamennyi előfordulása esetében ugyanazzal a megfogalmazással használjuk.** Azonban, amennyiben a jogszabály szövegében ismétlődően jelenik meg valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész, akkor az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni – amit az első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni.

A jogszabályok szövegezésének köznyelvi szabályai között kell említeni azt is, hogy az **„illetve” kötőszó jogszabályban csak más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén alkalmazható, az „illetőleg” kötőszó pedig a jogszabály tervezetében nem alkalmazható.** A Jszt. előírja azt is, hogy az és/vagy kötőszó írásjellel összekapcsolva vagy közvetlenül egymást követően a jogszabály tervezetében nem alkalmazható. A jogszabály címében a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja. Ezzel összhangban a címet úgy kell megfogalmazni, hogy a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok, valamint a különböző helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek kivételével ne legyen hatályban több azonos című jogszabály, az ne tartalmazzon – a módosítás és a hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést, és a cím utolsó szavához a „-ról”, „-ről” rag kapcsolódjon. A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály címe tartalmazza a nemzetközi szerződés teljes megjelölését és a „kihirdetéséről” kifejezést is.⁴⁴

c) Szaknyelvi szabályok, a jogszabályok formai és tartalmi felépítése

Egy jogszabály szövegezése során **a szaknyelvi kifejezéseknek a közlést és a megértést félreérthetetlenül biztosítania kell.** A szaknyelv a grammatikai szabályok tekintetében a köznapi nyelvtől nem tér el, viszont megszővegezéséhez jellegzetes stílus társul, ami az adott szakterület tárgyához és fogalmihoz kapcsolódó terminológiát jelenti. **Ezért a jogi szaknyelvnek megvan a saját szókincse, fogalmi-logikai rendszere.**⁴⁵ A jogi szaknyelv helyes használatának a követelménye azért fontos, mert a jogszabály szerkesztője által megfogalmazott és a jogalkotás során elfogadott akaratot abban a formában kell alkalmazni, ahogy az megszővegezésre került. A jogalkotó és a jogalkalmazás számára ugyanis a legfontosabb cél, hogy **a jogszabály a megfelelő jogi hatást váltsa ki, ami azonban a megfogalmazás stílusának kérdése.**⁴⁶ Azt is fontos rögzíteni, hogy a szaknyelvi pontosság és a közérthetőség kapcsolata mindig attól függ, hogy a jogszabály kinek szól, azaz kik a címzettjei. Ugyanis pl. egy egészségügyi jogszabályban megjelenő orvosi kifejezés teljesen rendjén való és megfelel a fentebb említett szempontoknak, mivel a címzetti kör számára az adott szakkifejezés magától értetődő kell, hogy legyen. Amennyiben azonban egy olyan fogalom vagy meghatározás kerül egy jogszabályba, amelynek értelme vagy az adott szövegekörnyezetben való jelentése nem egyértelmű, szükség van a jogszabályban értelmező rendelkezések elhelyezésére. **A rossz jogszabály ugyanis nem az, amit a nem jogász nem ért meg, hanem ami többféleképpen is értelmezhető.**⁴⁷

Mindezek alapján DRINÓCZI TÍMEA és PETRÉTEI JÓZSEF **a jogi szaknyelv jellemzőit az alábbiak szerint határozza meg: szakszerű** (formai és nyelvi fegyelem, azaz a nyelvtani szabályok és a szakfogalmak precíz és pontos alkalmazása), **jogági megfelelés követelményének eleget tevő, demokratikus jellegű** (azaz megőrzi a jogalkotó és a jogalkalmazó tekintélyét), **érthető** (azaz egyszerű és pontos), **áttekinthető, valamint személytelen hangvételű.**⁴⁸

A jogszabályt az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni, amely a jogszabály tervezetének összetettségétől függően, a szerkezeti egységek növekvő szintjének sorrendjében: alpont, pont, bekezdés, szakasz, alcím, fejezet, rész és a könyv lehet.

A jogszabály logikai tagolása az alábbi egységeket tartalmazhatja:

- preambulum vagy bevezető rész;
- általános rendelkezések;
- részletes rendelkezések;
- záró rendelkezések, ezen belül

43 DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2004. 315.

44 [http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/altalanos_kozigazgatasi_ismeretek_II_modul_jogalkotasi_es_jogalkalmazasi_ismeretek_\(2013\).pdf](http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/altalanos_kozigazgatasi_ismeretek_II_modul_jogalkotasi_es_jogalkalmazasi_ismeretek_(2013).pdf) 30–36.

45 DRINÓCZI – PETRÉTEI i.m. 315.

46 Uo. 316.

47 Uo. 317.

48 Uo. 318.

- törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet-tervezet esetében felhatalmazó rendelkezések;
- hatályba léptető rendelkezések;
- átmeneti rendelkezések;
- törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatoságára utaló rendelkezések;
- a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések;
- módosító rendelkezések;
- hatályon kívül helyező rendelkezések;
- a hatályba nem lépéséről szóló rendelkezések.

Ezeket túl (ahogyan arra korábban utaltunk), amennyiben a jogszabály alkalmazásához egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges, az ilyen fogalmakat a jogszabályban értelmezni kell. **Értelmező rendelkezést kell alkalmazni a jogszabályban, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.**⁴⁹

Jogszabály kizárólag szerkezeti egysége valamely hatályos szövegrészre helyébe lépő szöveg megállapításával (szövegcsere módosítás); a hatályos szerkezeti egysége helyébe lépő szerkezeti egység szövegének megállapításával, illetve a hatályos szerkezeti egységében foglalt mondat helyébe lépő mondat szövegének megállapításával (újrászabályozás); új szerkezeti egységgel való kiegészítésével, illetve hatályos szerkezeti egysége új mondatral való kiegészítésével (kiegészítés), vagy még hatályba nem lépett szerkezeti egysége eltérő szöveggel történő hatályba léptetésével módosítható.

d) A kihirdetett jogszabály helyesbítése

A jogszabályok kihirdetésének kérdésével a későbbiekben foglalkozunk részletesen, a jogszabály szerkesztésével összefüggésben azonban mindenképpen szót kell ejtenünk a **helyesbítés fogalmáról. A kihirdetett jogszabályok helyesbítésére akkor kerül sor, amikor a jogszabály kihirdetése során a hivatalos lapban, vagy a helyben szokásos módon történő kihirdetésben (ami pl. a törvény, kormányrendelet vagy éppen a miniszteri rendelet esetében a Magyar Közlöny) megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől.** Ekkor a jogszabály aláírója (törvény esetén a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés elnöke) kezdeményezi az eltérés helyesbítését, annak hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő 6. munkanapig. A helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő 10. munkanapon kerül sor abban az esetben, ha a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter megállapítja. A 10. munkanapot követően azonban már csak a jogszabály módosítására kerülhet sor.

A helyesbítést a Magyar Közlönyben (vagy önkormányzati rendelet esetében a helyi lapban, vagy a helyben szokásos módon) kell közzétenni.⁵⁰ **Önkormányzati rendeletek esetén** a már említett eltérések mellett fontos megjegyezni, hogy a helyesbítést a polgármester vagy a jegyző kezdeményezheti, az önkormányzati rendelet hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő 6. munkanapig.

A helyesbítésre több példát is fel lehet hozni. A Magyar Közlöny 2011/47. számában (2011. december 8.) pl. helyesbítésre került a 2011. évi CLVI. törvény 458. § (1) bekezdésében az „ónap” szövegrész „hónap” szövegre.

Megjegyzést érdemel az Alkotmánybíróság 33/2008. (III. 20.) AB határozata, amelyben a testület a korábban hatályos jogalkotási törvénnyel összefüggésben megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányértést követett el azáltal, hogy nem rendezte a helyesbítés pontos szabályait a jogalkotási törvény keretei között. Ezen mulasztást azonban a hatályos jogalkotási törvény kiküszöbölte.

49 [http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/altalanos_kozigazgatasi_ismeretek_II-modul_jogalkotasi_es_jogalkalmazasi_ismeretek_\(2013\).pdf](http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/altalanos_kozigazgatasi_ismeretek_II-modul_jogalkotasi_es_jogalkalmazasi_ismeretek_(2013).pdf) 30-36.

50 Lásd: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 28. §

Fogalmak:

Normavilágosság, jogbiztonság: a norma szövegének egyértelműnek, világosnak, mindenki számára közérthetőnek kell lennie, annak érdekében, hogy a norma minden címzettje számára egyértelmű legyen az abban megfogalmazott szabály.

Értelmező rendelkezés: ha egy fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér köznyelvi jelentésétől, vagy más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű, értelmező rendelkezéseket kell a jogszabályban elhelyezni.

Helyesbítés: kihirdetett jogszabályok helyesbítésére akkor kerül sor, amikor a jogszabály kihirdetése során a hivatalos lapban, vagy a helyben szokásos módon történő kihirdetésben megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől. Ilyenkor meghatározott határidőn belül, a hivatalos lapban való közzététel útján lehet kijavítani a keletkezett hibát.

Ellenőrző kérdések:

1. *Milyen köznyelvi és szaknyelvi szabályoknak kell, hogy megfeleljen egy jogszabály szövege?*

.....

.....

.....

2. *Mit értünk jogbiztonság követelménye alatt a jogszabályok szövegezése tekintetében?*

.....

.....

3. *Milyen szerkezeti és logikai egységekre tagolható egy jogszabály?*

.....

.....

4. *Mit értünk a kihirdetett jogszabály helyesbítése alatt?*

.....

.....

.....

5. *Mikor és milyen feltételekkel kerülhet sor a kihirdetett jogszabály helyesbítésére?*

.....

.....

7. KIHIRDETÉS ÉS KÖZZÉTÉTEL

a) A kihirdetés rendje, a közzététel alakulása

A jogszabályok egyik legalapvetőbb érvényességi kritériuma a nyilvánosság. Ez egyszerre jelenti a jogszabályalkotó személyének (intézményének) azonosíthatóságát, a jogszabályalkotás folyamatának átláthatóságát, és végső soron a jogszabályok megismerhetőségét. A jogszabályok követése kötelező az állami főhatóság alá tartozó természetes és nem természetes személyek számára, azoktól eltérni is kizárólag kifejezett jogszabályi engedéllyel lehet. Annak érdekében, hogy a jogszabályoknak megfelelő magatartást tudjuk tanúsítani, ismernünk kell a hatályos, vagyis az adott időpontban kötelező és betartandó normák összességét. A jog ismeretének hiánya, mint tudjuk, nem mentesít a normakövetés alól. Annak érdekében azonban, hogy a címzettekől, vagyis a jogalanyoktól ténylegesen elvárható legyen az állami akaratnak megfelelő magatartás, a jogszabályokat hozzáférhetővé kell tenni. A jogforrások megismerésének lehetősége – mint jogállami kritérium – egybeesik a címzetti mivolttal, vagyis amennyiben az adott előírás ránk nézve is kötelező, és ennélfogva magunk is megismerhetjük, tartalmát tekintve számunkra jogosultságokat és kötelességeket tartalmaz. Ebből logikusan következik, hogy egyrészt nem minden norma ismerhető meg, másrészt pedig az a norma, amely tartalmilag nem ismerhető meg általunk, nem is lesz kötelező számunkra.

Történetét tekintve a normatív előírások közzététele igen régre nyúlik vissza. Az ősi civilizációk mindegyikében, ahol az írás valamely kezdetleges formája már előfordult, megjelentek – az önálló államiság jeleként – a törvényeket tartalmazó kőtáblák és kőoszlopok. Nem véletlenül mondjuk időnként arra, ami nem biztos: ”nincs kőbe vésve”. Ebben az időszakban – csak úgy, mint az írást megelőzően is – a normatív előírásokat ceremóniális keretek között, a vallásos szertartások részeként közzétették a hallgatósággal, úgy, mint ami isteni eredetű. Ez értelemszerűen csupán a korai társadalmak egy szűk rétegét érintette a valóságban, vagyis a törvény ismerete akkoriban, mondhatni kiváltság volt. Minthogy az írástudás sokáig szinte csak a klérus sajátja volt, így nem csupán a lakói jogforrások – pápai bullák, uralkodói dekrétumok – tényleges írásba foglalása, hanem a jogalanyokhoz való eljuttatása is megmaradt a papság kezében. A báránnyörre vetett uralkodói akaratot, eredetiben, a király pecsétjével ellátva a kancellárián őrizték, másolatban pedig szinte az országban megtekinthette az, aki arra jogosult volt. Látni kell azonban, hogy az általános – vagyis nem specifikus címzettekhez intézett – előírás e tulajdonsága ellenére valójában csupán a társadalom szűk rétegét érintette közvetlenül. Hiszen egyes közjogi kiváltságok birtokosain (nemesség, papság, városok) kívül más nem nagyon tudott aktívan részt venni a jogi előírások végrehajtásában.

A gazdasági fejlődéssel együtt járt a társadalom szerkezetének jelentős megváltozása is. Az írástudatlanság háttérbe szorult és a gazdaságorientált elvárások mellett erős társadalmi igények is helyet követeltek maguknak. Az egyik legjelentősebb vívmánya ezeknek a folyamatoknak a törvény előtti egyenlőség volt. Ez azonban egyszerre három tekintetben is érintette az idáig hanyagolt rétegek szerepvállalását. Elsősorban helyet és szót követeltek maguknak a törvényalkotásban. Másodrészt azt, hogy a törvény valóban mindenkihez eljusson; amit csak úgy lehetett elérni, ha az írott jogot a nagy nyilvánosság számára is hozzáférhetővé teszik. Vagyis széles körben elterjedtek a hivatalos lapok elődei. Végül, a jogszabályok betartatása és megsértésének szankcionálása során nem lehetett a továbbiakban különbséget tenni származás vagy anyagi helyzet alapján.⁵¹

b) A kihirdetés és a közzététel hatályos szabályozása

Az Alaptörvény T) cikkében meghatározza, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által alkotott jogszabály állapíthat meg, amelyet a hivatalos lapban ki kell hirdetni. Ezzel az Alaptörvény nem csupán a legfontosabb anyagi jogforrást jelöli meg, de egyben a kötelező szabályok megismerési folyamatát is lefekteti. Hozzáteszi ugyanakkor, hogy az önkormányzati rendeletek és a kü-

51 Az egyik legkorábbi (a XIII. század végétől) rendszeres feljegyzés az angol parlament tevékenységéről szólt, azonban általános hozzáférésekről itt még sokáig nem beszélhetünk. A báránnyörre vetett (vitulinum) feljegyzéseket csak a XVII. század végén nyomtatták papírra, jelentős részük így élt túl a történelem viszontagságait. A westminsteri rendszerhez tartozó országok (pl. Nagy-Britannia, Kanada, Ausztrália stb.) hivatalos lapjait röviden Hansardnak hívják. Névadója az angol parlament vitáiról tudósító Thomas Hansard lapja volt, amely 1809-től jelent meg. A német Bundesgesetzblatt (Szövetségi Törvénytár, 1951-) elődjeként az 1848/49-es Frankfurter Birodalmi Törvénytár, valamint a Birodalmi Törvénytár (1871-1945; 1867-1871 között: az Északnémet Tagállamok Szövetségi Törvénytára) említhető. A Francia Köztársaság Hivatalos Lapja, illetve megelőző formái 1868-tól kezdve jelennek meg, azonban széles körben elterjedt összegzés a hatályos jogszabályokról már 1631-ben megjelent.

lönleges jogrend során megalkotott jogszabályok kihirdetése ettől eltérően is alakulhat. Jogszabály: a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. A fent említett különleges jogrendben jogszabály még továbbá a Honvédelmi Tanács rendelete (rendkívüli állapot) és a köztársasági elnök rendelete (szükségállapot).

A jog megismerésének és megismertetésének fontossága mit sem veszített jelentőségéből az idők folyamán. A technológiai fejlődésnek köszönhetően azonban mára számos újabb hozzáférési csatornával bővült a jogkeresők eszköztára. Ennek megfelelően határozza meg saját feladatuként és egyben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény céljaként annak preambulumban a jogalkotó, hogy a jog megismerhetőségének feltételeit összhangba kell állítani a XXI. század adta lehetőségekkel.

Magyarország hivatalos lapja a Magyar Közlöny. Megjelenési formáját tekintve a jogszabály elsődlegesen már nem is a papíralapú megjelenést határozza meg, hanem a kormányzati portálon elérhető elektronikus formátumot mondja ki anyagi jogi erővel hitelesnek. Korábban a papírformátumban megjelent egységes szerkezetű jogszabályok széles körben elterjedtek voltak, ezeket azonban mára – legalábbis a Magyar Közlöny vonatkozásában – kifejezetten tiltja a jogszabály. A megjelent Magyar Közlöny oldalhú másolatát papíron meg kell küldeni a köztársasági elnöknek, az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének, a Kúria elnökének, valamint az Országos Szécsényi Könyvtár és az Országgyűlési Könyvtár részére. A minősített elektronikus aláírással ellátott Magyar Közlönnyt nem szabad eltávolítani a kormányzati portálról, azok későbbi elérhetőségét az elektronikus archiválásról szóló jogszabályban foglaltaknak megfelelően biztosítani kell.

A jogszabályok mint általánosan kötelező magatartási szabályok személyi, időbeli és nem utolsó sorban területi hatály alapján definiáltak. Vagyis az érintett személyi kör jelentősen eltér egy helyi meghatározottságú és egy országos kihatással rendelkező jogszabály esetében. Ez azt jelenti, hogy a megismerhetőség továbbra is korlátlan és széles körű, semmi nem akadályoz bennünket abban, hogy bármely jogszabályt megismerjünk. Azonban az egyes jogszabályok ismeretének szükségessége – amely tehát már egy szűkítő értelmezés lesz – eltérő egy általános végrehajtási-szabályok megalkotásával felruházott Kormány rendelete, illetve egy helyi közügyek intézésével foglalkozó önkormányzat rendelete esetében. Ez a magyarázata annak, hogy a kötelező és általános nyilvánosság ellenére, éppen a megfelelő szükségesség hiánya miatt az önkormányzati rendeletek kivételével kötelező valamennyi jogszabályt megjelentetni a Magyar Közlönyben. A helyi érdekeltség kizárólagossága miatt rendelkezik úgy a jogszabály, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása, továbbá a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata a helyben szokásos, egyéb módon kerül kihirdetésre. Míg az országos kihatással is rendelkező – minősített adatot nem tartalmazó! – közjogi szervezetszabályozó eszközöket szintén a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

Mivel erre vonatkozóan kizárólagos érvényességi szabályt határoz meg a törvény, ezért fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy míg a Kormány rendeletének kiadásában (aláírásában) a miniszterelnököt az általa rendeletben erre kijelölt miniszterelnök-helyettes helyettesítheti, addig ez a Kormány tagja esetében kizárt. Jogszabályalkotási jogának gyakorlásában (aláírásában) a Kormány tagja nem helyettesíthető, azzal, hogy ez kiterjed arra az esetre is, amikor a Kormány tagja a rendeletalkotás során egyetértési jogát gyakorolja.

A köztársasági elnök által aláírt törvény, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnökének, önálló szabályozó szerv vezetőjének, továbbá a Kormány, a miniszterelnök és végül a Kormány tagjának rendelete közzétételéről a kézhezvételt követően haladéktalanul gondoskodik a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter. E jegyzet írásakor a kormányzati koordinációért felelős tagja a Kormánynak az igazságügyi miniszter. A Magyar Közlöny felelős kiadója az Igazságügyi Minisztérium, a kiadás és szerkesztés a minisztérium Közigazgatási Államtitkársága felelősségi körébe tartozik.

A törvények kihirdetésükkor, az évszám feltüntetése mellett kapják meg sorszámukat. Annak érdekében azonban, hogy a kihirdetés valamennyi alaki előírásnak megfelelően, szükséges feltüntetni a törvényi elnevezést is a törvény címe mellett. Az évszámot arab számmal, míg a törvények sorszámát római számmal jelöljük. A törvények kivételével – amely esetben egyértelmű, hogy egyedül az Országgyűlés lehet jogszabály megalkotója – a jogszabályok kihirdetésekor jelölésük utal a jogszabály megalkotójára is, azon túl, hogy a törvénnyel megegyezően tartalmazza a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét is.

Valamennyi eljárási jogszabály tartalmaz rendelkezést arra az esetre, ha az eljárás zárásaként megalkotott dokumentum véletlen elírás folytán nem a döntéshozó akaratát tükrözi. Nos, a jogalkotás folyamatában szintén előfordulhatnak hasonló, legtöbbször emberi mulasztáson alapuló hibák. Arra az esetre, ha a jogszabálynak a Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől, annak függvényében, hogy ki volt a jogszabály aláírója, lehetőség szerint a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig kezdeményezheti az eltérés helyesbítését. Törvény esetében ez két személy is lehet: a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés elnöke is érintett lehet. A helyesbítés szükségességét a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter (KIM) állapítja meg, amelyre lehetőleg a kihirdetést megelőzően, de legkésőbb azt követően a tizedik

napon kerül sor. A köztársasági elnök ilyen jellegű döntéséhez nem szükséges ellenjegyzés. A helybesítésre ugyanazok az érvényességi feltételek igazak, mint az eredeti jogszabályra, tehát a hivatalos lapban való közzététele ugyancsak kötelező.

c) A Közlöny szerkesztésének gyakorlata

A Magyar Közlöny elektronikus felületen a www.magyar kozlony.hu oldalon érhető el, ahol 1998-ig visszamenőleg valamennyi száma megtekinthető. Az elektronikus dokumentumok hitelességét egy ún. hitelesítés-szolgáltató által kibocsátott digitális aláírás biztosítja, amelyre vonatkozóan az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény tartalmaz részletes rendelkezéseket. 2013. május 3-át követően az elektronikus aláírás ellenőrzése lényegesen leegyszerűsödött, mivel a legújabb elektronikus dokumentumok esetében a hitelességet bizonyító digitális aláírást a Pdf-dokumentum tartalmazza. Saját számítógépünkön állíthatjuk be a hitelesség ellenőrzését. Ennek eljárására a fent említett internetes oldalon találhatunk részletes tájékoztatást.

A Magyar Közlönyben a következő sorrendben szerepelnek az új vagy módosító jogszabályok:

- Alaptörvény és módosításai;
- törvények;
- Kormányrendeletek;
- MNB elnökének rendeletei;
- önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei;
- miniszterelnök rendeletei;
- Kormány tagjának rendeletei.

A jogszabályokon túl a Magyar Közlöny nem közli az összes közjogi szervezetszabályozó eszközt, illetve azok módosításait. Az alábbi felsorolástól eltekintve a megegyező internetes hivatkozáson elérhető Hivatalos Értesítő útján teszik közzé a közjogi szervezetszabályozó eszközöket. A Hivatalos Értesítő a Magyar Közlöny mellékletét képezi, amely annak külön sorozataként jelenik meg. A Magyar Közlöny a jogszabályokon túl az alábbi közjogi szervezetszabályozó eszközöket tesz közzé:

- Alkotmánybíróság egyes határozatai és végzései, amelyek közzétételét az Alkotmánybíróság elrendelte, valamint az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásai;
- Kúria határozata (ide értve elsősorban a jogegységi határozatokat, valamint egyes más határozatait is, amelyek közzétételét a Kúria elrendelte);
- Országgyűlés, köztársasági elnök, Nemzeti Választási Bizottság, Kormány és a miniszterelnök nem normatív határozatai;
- Kormány tagjának nem normatív határozata, amelynek közzététele kötelező;
- Országgyűlés, Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács normatív határozatai.

Értelemszerűen a közzétett normaszöveg nem tartalmazhat minősített adatot.

A Hivatalos Értesítő szerkezete megegyezik a Magyar Közlönyével. Végző soron a közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátójának közjogi definiáltsága határozza meg ebben az esetben is a Hivatalos Értesítőn belüli sorrendet.

A Magyar Közlönyöket és a Hivatalos Értesítőket évente újrainduló sorszámozással látják el, illetve az internetes felület csökkenő sorrendben hozza le az egyes számokat. Ez azt jelenti, hogy az oldalon kiemelten a legújabb számok kapnak helyet, míg a korábbi számok az időben visszafelé haladva követik egymást a megjelenésüknek megfelelően. Megtekintésükre a számon, sőt jogszabályon(!) belüli keresésre is kiválóan alkalmas és egyszerű aktív felület szolgál, de hordozató dokumentumként (pdf) is letölthetjük a Magyar Közlöny vagy Hivatalos Értesítő szükséges számát.

Főszabály szerint a jogszabályi kötelezettség alapján történő megjelentetés díjmentes. Abban az esetben azonban, ha a jogszabály hirdetemény megjelenítését engedi, a hirdeteményt elhelyező díj fizetésére köteles. A digitalizált közzétételi lehetőség egyre szélesedő szolgáltatási jellege miatt, mára – a törvény szerinti kivételektől eltekintve – a papír alapú terjesztést jószerivel teljes egészében felváltotta az elektronikus kihirdetés. Gyakorlatilag a közjogi méltóságok és a törvényben nevesített két közgyűjtemény részére megküldött köteles példányokon túl, a hétköznapi felhasználó, csakúgy mint a közigazgatási jogalkalmazás során az ügyintéző a legkritikább esetben találkozik a Magyar Közlöny papír alapú verziójával. Ez a hatékony, vagyis gyors, eredményes és költségtakarékos ügyintézését szolgálja, de természetesen mindeközben a környezet megóvására is gondolhatunk.

d) Hiteles dokumentumok és magán jogszabálytárak, jogi nyilvántartások kapcsolata.

A hivatalos lapok tehát csak az új jogszabályokat tartalmazzák egységes szerkezetben, a hatályos jogszabályok módosítása csupán az érintetlen keretet nélkülöző változásokat közli. Abban az esetben, ha a jogszabályok egységes szerkezetben való áttekintésére van szükségünk, a hivatalos állami jogi nyilvántartás mellett számtalan magán jogszabálytár is a rendelkezésünkre áll.

A Kormány úgy rendelkezett, hogy 2012. január 1-jét követően a Magyar Közlöny jogi adatbázisára támaszkodva jöjjön létre a Nemzeti Jogszabálytár, amely a jogalkotási törvény céljaként meghatározott, annak preambulumban szereplő célkitűzésnek kívánt megfelelni: ti. a jog megismerhetőségének feltételeit összhangba kell állítani a XXI. század adta lehetőségekkel. Ennek megfelelően a Nemzeti Jogszabálytár a Kormányvontakozó rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon született meg. Olyan elektronikus jogszabálygyűjtemény, amely egységes szerkezetű szövegeket tartalmaz és elektronikus közszolgáltatásként működik. Ez annyit jelent, hogy bárki számára elérhető és térítésmentesen hozzáférhető, vagyis ingyenes.

Tartalmára természetesen ugyanúgy vonatkoznak a szellemi alkotások felhasználását rögzítő szabályok, azzal a kitételrel, hogy a felületén található dokumentumok jogalkalmazási és jogértelmezési, tudományos, valamint oktatási célú felhasználása térítésmentes és korlátozás nélküli. Kereskedelmi célú felhasználása a közszolgáltatások tartalmának már térítésköteles.

Több magánjogtár is elérhető - korlátozott tartalommal - szintén ingyenesen a világhálón, azonban éppen a térítésköteles többlettartalom adja az alapját az ingyenes állami közszolgáltatások mellett a magánjogtárak virágzó piacának. Speciálisan egyes jogterületekre koncentráva, indokolással, kommentárokkal, gyakorlattal és magyarázattal bővítve segítik a jogalkalmazást. Olyan gyakran előforduló különleges jogértelmezést igénylő témaköröket dolgoznak fel, ahol rendkívüli a joggyakorlat jelentősége (ld. ügyvédeknek szánt speciális jogtárak), vagy a jogalkalmazás olyan interdiszciplináris perifériáit magyarázzák (ld. adójog, HR-jog, önkormányzati jog, orvosi jog, műszaki jog stb.), amelyek speciális, leginkább vegyes ismereteket feltételeznek. Utóbbi alkalmazások felhasználói legtöbbször maguk nem is jogvégzettek, azonban szakmájukban, a mindennapi munkatevékenység keretében nagyon intenzív a jogszabály értelmezési és alkalmazási kényszerük.

Ellenőrző kérdések:

1. *Mi jelentheti a jogi normák megismerhetőségének elfogadható korlátját?*

.....
.....
.....

2. *Mi határozza meg a jogszabályok megjelenésének sorrendjét a hivatalos lap egy számán belül?*

.....
.....
.....

3. *Hogyan ellenőrizhető az elektronikus dokumentumban megismert jogszabály hitelessége?*

.....
.....
.....
.....

4. *Határozza meg a Magyar Közlöny, Hivatalos Értesítő és a pl. Complex Jogtár, mint magán jogszabálytár közötti különbséget!*

.....
.....

5. *Milyen jelentős eltérés van a Magyar Közlöny és a Nemzeti Jogszabálytár, illetve a magán jogtárak tartalma között?*

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Irodalomjegyzék

DRINÓCZI Tímea--PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004.

KALAS Tibor: *A közigazgatási szerv*, <http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatasi-szerv.pdf>

KOVÁCSY Zsombor-ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005.

PATYI András-VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012-2013.

SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*, HVG-Orac, Budapest, 2012.

BÁNÁTI János–RÉTI László–TÓTH Ádám: A jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme. In. *Ügyvédek lapja*, 2010/2.

KOCSIS Miklós: *Jogállam és jogbiztonság*. In: *Jogállam és jogbiztonság* (szerk. Weller Mónika). Budapest, Emberi Jogok Központja Közalapítvány, 2005.

KÜPPER, Herbert: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. In: *Jura*, 2011/2. 97.