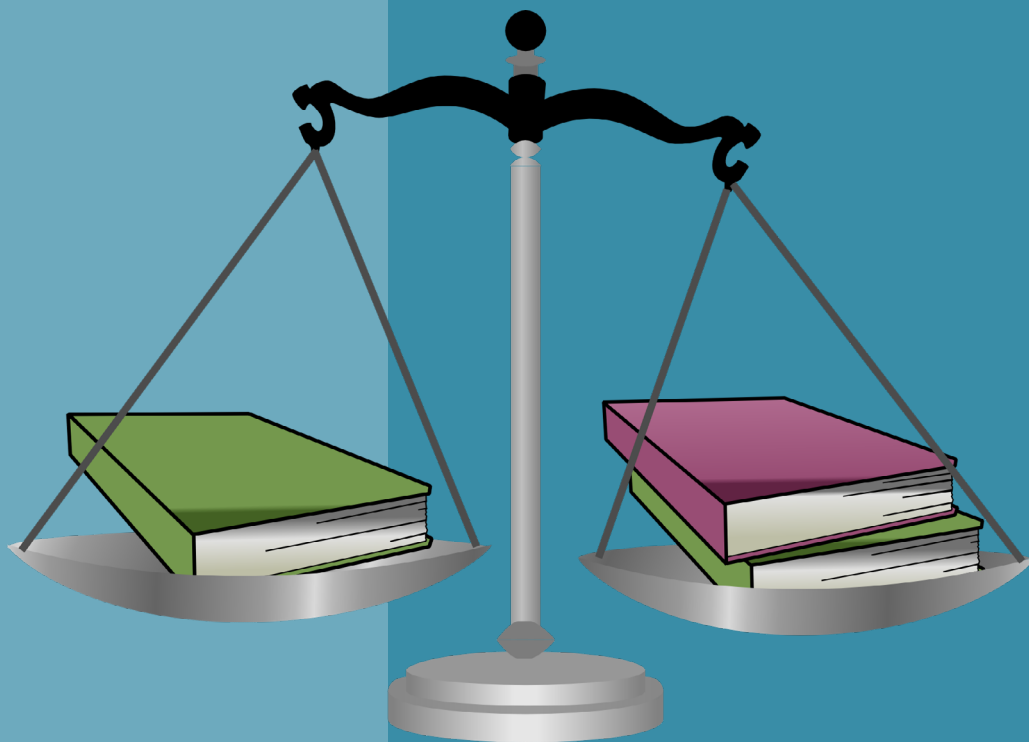


# Jogszabályszerkesztési alapismeretek



Szilvásy György Péter





# TARTALOM

<b>ELŐSZÓ</b> .....	5
A fontosabb rövidítések jegyzéke .....	6
<b>I. Bevezetés: visszatekintés a jogalkotás(tan) feldolgozására és szabályozására</b> .....	7
I. rész .....	7
II. rész .....	8
<b>II. A jogalkotás hatályos szabályozási keretei</b> .....	10
I. rész .....	10
II. rész .....	10
III. rész .....	11
<b>III. A Jszt. helye, szerepe a jogrendszerben, szabályozási tárgyköre és szerkezete</b> .....	12
<b>IV. A jogszabály tervezetének megszővegezésére vonatkozó általános követelmények</b> .....	14
4.1. A rövid megjelölés .....	16
4.2. A felsorolás .....	17
4.3. A mennyiség megjelölése .....	19
<b>V. A jogszabály tervezetének a megjelölése</b> .....	20
5.1. A jogszabály tervezetének a címe .....	22
<b>VI. Hivatkozások a jogszabályban</b> .....	25
6.1. A rugalmas hivatkozás .....	26
6.2. A merev hivatkozás .....	26
6.3. Az általános hivatkozás .....	29
6.4. A különböző hivatkozási formák együttes alkalmazása .....	30
6.5. Hivatkozás jogintézményre .....	30
6.6. Hivatkozás államigazgatási szervre .....	31
6.7. Hivatkozás nemzetközi szerződésre, az Európai Unió jogi aktusára vagy egyéb uniós jogforrásra .....	34
6.8. Hivatkozás a jogszabály rendelkezéseitől való eltérésre .....	35
<b>VII. A jogszabály formai tagolása</b> .....	38
7.1. A könyv .....	39
7.2. A rész .....	39
7.3. A fejezet .....	40
7.4. Az alcím .....	41
7.5. A szakasz .....	41
7.6. A bekezdés .....	42
7.7. A pont és az alpont .....	43

<b>VIII. A jogszabály logikai tagolása</b> . . . . .	47
8.1. A jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egységei . . . . .	47
8.1.1. <i>Preambulum</i> . . . . .	48
8.1.2. <i>Bevezető rész</i> . . . . .	48
8.2. A jogszabály általános rendelkezései . . . . .	49
8.2.1. <i>A jogszabály érvényessége és hatálya</i> . . . . .	50
8.2.2. <i>A jogszabály alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelv, a szabályozás célja</i> . . . . .	50
8.2.3. <i>Az értelmező rendelkezés</i> . . . . .	50
8.3. A jogszabály részletes rendelkezései. . . . .	52
8.4. A jogszabály záró rendelkezései . . . . .	53
8.4.1. <i>A felhatalmazó rendelkezések</i> . . . . .	53
8.4.2. <i>A hatályba léptető rendelkezések</i> . . . . .	55
8.4.3. <i>Az átmeneti rendelkezések</i> . . . . .	58
8.4.4. <i>Utalás a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatoságára</i> . . . . .	59
8.4.5. <i>Utalás a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre</i> . . . . .	60
8.4.6. <i>A módosító rendelkezések</i> . . . . .	62
8.4.7. <i>A hatályon kívül helyező rendelkezések</i> . . . . .	67
8.4.8. <i>Rendelkezés a hatályba nem lépésről</i> . . . . .	68
<b>IX. A jogszabály melléklete</b> . . . . .	70
<b>X. A módosító és a hatályon kívül helyező jogszabály</b> . . . . .	74
10.1. A módosító jogszabály . . . . .	74
10.2. A hatályon kívül helyező jogszabály . . . . .	76
<b>Jogforrásjegyzék</b> . . . . .	78
<b>Irodalom</b> . . . . .	80

## ELŐSZÓ

Ez a jegyzet továbbképzési célokat szolgál. Elsődleges célja, hogy a *jogszabályszerkesztésről* szóló, 2010. március 1-jén hatályba lépett 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet – és szükséges mértékig a hozzá kapcsolódó jogi környezet – főbb szabályait ismertesse, és azok megértését példákkal segítse. Tekintettel a tananyag továbbképzési céljaira, nem tekintettük feladatunknak a jogalkotás alapvető kereteinek – így többek közt a *jog, jogi norma, jogszabály, érvényesség, hatály* stb. fogalmainak – bemutatását, értelmezését, ezek ismeretét adottnak tekintjük; ehhez hasonlóan, tekintettel a terjedelmi korlátokra is, a tananyag szükségképpen nem vállalja a rendelet valamennyi szabályának ismertetését és magyarázatát.

A fentiek miatt is, a jegyzet feldolgozása során mindenképp javasolt a Jat., a Jszt. és az IM rendelet hatályos szövegének használata, a jegyzet ezekhez egyfajta „kiegészítőként” értelmezhető.

A jegyzet a következő egyetemi tankönyv fejezeteinek felhasználásával készült:

Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest.

E tankönyvből a fent említett fogalmi keretek, valamint a rendelet valamennyi szabályának részletes magyarázata is megismerhető.

A rendelet szabályainak elsajátításához segítséget nyújthat a következő feladatgyűjtemény is:

Kovács Endre Miklós – Szilvásy György Péter – Tóth J. Zoltán (2016): *Jogszabályszerkesztési gyakorlatok*. Dialóg Campus, Budapest.

A jegyzet 2., hatályosított kiadását az időközben bekövetkezett jogszabályváltozások tették szükségessé.

## A fontosabb rövidítések jegyzéke

AB	Alkotmánybíróság
BM	Belügyminisztérium
EGT	Európai Gazdasági Térség
EU	Európai Unió
IK	Igazságügyi Közlöny
IM	Igazságügyi Minisztérium
IM rendelet	5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről
IRM	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
ITM	Innovációs és Technológiai Minisztérium
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
Jszr.	61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
Kit.	2018. évi CXXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
Korm.	Kormány
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
ld.	lásd
ME	miniszterelnök
MEKH	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
MNB	Magyar Nemzeti Bank
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
MT	Minisztertanács
NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NKE	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
Nsztv.	2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
PM	Pénzügyminisztérium
Statútumrendelet	94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

# I. BEVEZETÉS: VISSZATEKINTÉS A JOGALKOTÁS(TAN) FELDOLGOZÁSÁRA ÉS SZABÁLYOZÁSÁRA

Hazánkban a jogalkotás (kodifikáció) területén érdekes helyzetnek lehetünk szemtanúi: jóllehet az állam, a társadalom működésének egyik legfontosabb meghatározója, éppen magában a jogalkotásban, valamint közvetlenül e tárgykör rendszeres feldolgozásában viszonylag későn, és nem is túl gyakran jelent meg. Egyszerűbben fogalmazva: ez idáig viszonylag kevés magyar jogszabály és tankönyv jelent meg a jogalkotás témájában.

## I. rész

A tananyagok és egyéb, jellemzően dogmatikai tárgyú művek körében általában elmondható, hogy a jogelméleti és közjogtudományi munkák, tankönyvek jellemzően tartalmaztak a jogalkotást érintő fejezetet (általában a jogalkotó szervek és az általuk alkotott normatípusok ismertetésével). *Kifejezetten* a jogalkotás (illetve különösen a jogalkotástan – *legistica*) területén azonban alacsony volt – és maradt – a rendszeres feldolgozó munkák száma. E körben a régebbi múltból két jelentős művet mindenképp indokolt kiemelni: Szalay László *Codificatio* c. dolgozatát (1847), valamint Mártonffy Károly, a nagy közjogtudós tollából *A szabatos törvény* c. munkát (1932). A népköztársasági időszakból külön említést érdemel Szamel Lajos (*A jogforrások*, 1958) és Peschka Vilmos (*Jogforrás és jogalkotás*, 1965; *A jogszabályok elmélete*, 1979) munkássága. A kodifikáció jogelméleti kérdéseivel hosszú évtizedeken át – máig ívelően – foglalkozott Varga Csaba is.

A kodifikáció témájának feldolgozása igazán a rendszerváltást követően kapott lendületet. Úttörő jelentőségű munka volt a kiváló gyakorlati szakember, Kampis György *Kodifikáció* c. műve (1995), és ennek továbbfejlesztett változata, melyet két további, ugyancsak több évtizedes kodifikációs tapasztalattal rendelkező munkatársával írt meg (Kampis György – Szép György – Vida István: *A jogszabályok előkészítése*, 1998).

A tudomány magyar képviselői is ez idő tájt kezdték meg a jogalkotás(tan) kérdéskörének rendszeres feldolgozását, így a rendszerváltás utáni időkből származnak a tankönyvirodalom legjelentősebb, a kodifikációt önálló témaként feldolgozó munkái. Természetesen ezzel párhuzamosan örvedetesen megnőtt az egy-egy részterület feldolgozását felvállaló tanulmányok, könyvfejezetek száma is. Mára létrejöttek kifejezetten kodifikációs tematikájú tudományos periodikák is (például a *Magyar Jogi Nyelv* vagy a pécsi közjogi műhelyhez kapcsolódó *Kodifikáció*).

A tananyagok köréből négy mindenképp kiemelésre méltó. *A törvényhozástan alapvonásait* elsőként a pécsi professzorok, Kiss László és Petrétei József írták meg 1996-ban, ezt követte a Drinóczi Tímea és Petrétei József által írt, ugyancsak pécsi kiadású *Jogalkotástan* (2004). A szegedi jogi karon Tóth Judit állított össze azonos címmel egyetemi jegyzetet, mely több kiadásban is megjelent. A fővárosi katolikus egyetemen, majd a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen pedig Tamás András professzor – maga is 15 évig volt kodifikátor – *Legistica (A jogalkotástan vázlata)* c. tankönyve ért meg több kiadást (a hetedik kiadás 2013-ban jelent meg). A jogalkotás, de különösen a jogforrástan kérdéseivel a jogelméleti és az alkotmánytani tananyagok foglalkoznak jellemzően egy-egy fejezetben (a szerzők közt kiemelhető Chronowski Nóra, Jakab András, Kiss Barnabás, Papp Imre, Petrétei József, Sári

János, Smuk Péter, Szilágyi Péter és Tilk Péter neve). Indokolt megemlíteni azt is, hogy a *közigazgatási szakvizsga* tananyagában, a kötelező tárgyak körében a II. modulnak integráns részét képezik bizonyos jogalkotási – ennek részeként jogszabályszerkesztési – alapismeretek.

A kodifikáció kifejezetten, a felsőoktatás területén csak viszonylag szűk körben jelenik meg: kötelező tárgyként az NKE mesterképzésében, emellett pedig egyes jogi karok által hirdetett választott tárgyként, illetve szakjogászképzésekben találkozhatunk vele.

## II. rész

A jogalkotásra *közvetlenül* vonatkozó jogi szabályozás alapvetően az 1949-es történelmi fordulat után jelent meg, nyilvánvalóan nem függetlenül attól, hogy az új, szovjet típusú berendezkedés radikálisan átalakította a korábbi társadalmi, állami és ezzel összefüggésben a jogi rendszer alapjait. E körben (is) a szovjet minta követése jelent meg, az államhatalom egységének dogmájával összefüggésben a jogszabályok közt szigorú hierarchiát állítottak fel, sőt, a magyar közjogban korábban ismeretlen jogforrások is megjelentek (például a tartalmi értelemben a törvények helyét átvevő törvényerejű rendelet). A jogforrások (jogszabályok és egyéb, jórészt az államigazgatás szervei által, tömeges méretekben, sokszor formátlanul vagy megfelelő jogi alap nélkül kibocsátott egyéb normatívák) terén azonban hamarosan olyan mértékű rendezetlenség állt elő, ami már *kifejezetten* a jogalkotásra vonatkozó, önálló szabályozást követelt meg.

Az adott berendezkedés sajátossága volt azonban, hogy *törvényi szintű* rendezés egészen 1987-ig nem született, addig kizárólag törvényerejű vagy alacsonyabb szintű rendeletek (olykor határozatok) jelentek meg e tárgykörben. Egyébként ezek sem a jogalkotásra *egészében*, hanem annak csak egyes, bár igen jelentős részterületeire terjedtek ki (a jogszabályok fajtái, a kihirdetés vagy közzététel szabályai, a jogszabálygyűjtemények stb.).<sup>1</sup>

A jogalkotás egészét átfogó, első törvényi szabályozás *a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény* volt. Ez a törvény precízen meghatározta a megalkotható jogszabályok fajtáit, azok hierarchiáját, a kizárólagos törvényalkotási tárgyak körét (ezekben törvényerejű rendelet már nem volt alkotható), szólt a jogszabály hatályáról, és viszonylag részletesen szabályozta a jogalkotás eljárási szabályait. A törvény a jogszabályoktól elkülönítette az úgynevezett *állami irányítás egyéb jogi eszközeit*, ezeket alapvetően belső jellegű szabályozó normáknak tekintve (ilyen volt például a határozat, az utasítás, a statisztikai közlemény és a jogi iránymutatás). Végül a törvény rendezte a hivatalos lapokkal és a jogszabálygyűjteményekkel kapcsolatos legfontosabb szabályokat.

A törvényhez további két jelentős norma is kapcsolódott: a jogszabályszerkesztésről egy miniszteri rendelet és egy miniszteri irányelv is rendelkezett,<sup>2</sup> melyek részletesebben rendezték a törvényben nem szabályozott, alapvetően technikai jellegű kérdéseket. (A rendelet alapvetően a normák megjelölésének szabályait rendezte, az irányelv már sokban hasonlított a Jszt.-hez.)

Amilyen jelentős eredmény volt az adott korszakban a jogalkotási törvény kihirdetése, olyan gyorsan vált elavulttá a normaszöveg: a rendszerváltást követő években elmaradt a törvénynek a teljesen megváltozott állami-társadalmi szerkezethez történő igazítása, nem helyezték hatályon kívül a feleslegessé vált rendelkezéseit, csak néhány alkalommal került sor módosítására, és sokszor akkor

<sup>1</sup> Ide sorolható többek közt: 4217/1949. (184) MT rendelet a jogszabályok kihirdetése, hatálybalépése és gyűjteménye tárgyában; 1950. évi 22. törvényerejű rendelet a jogszabályoknak, továbbá az államhatalom és államigazgatás legfelsőbb szervei határozatainak közzététele tárgyában; 1954. évi 26. törvényerejű rendelet a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről; 1974. évi 24. törvényerejű rendelet a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről.

<sup>2</sup> 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről; 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv a jogszabályszerkesztésről. A két norma alapján 1999-ben az Igazságügyi Minisztérium módszertani útmutatót is kiadott, mely közel 200 oldalon, számos példával illusztráltan segítette a kodifikátorok munkáját. A rendelet és az irányelv egyébként 2008-ban hatályát veszítette, így ezt követően a Jszt. megalkotásáig a jogszabályszerkesztésre vonatkozó külön norma nem volt hatályban.



is csak „toldozás-foldozás” jelleggel. Figyelemmel arra, hogy „kétharmados” törvény volt, a politikai akarat vagy szándék vélhetőleg hiányzott ahhoz, hogy az Országgyűlés „megváljon” a törvénytől, vagy a megfelelő terjedelemben módosítsa. Így aztán – sajátos módon – a jogalkotás gyakorlata lépett túl a törvényen, emellett az egyes jogszabálygyűjteményekben is más és más szövegváltozatokkal jelent meg.<sup>3</sup>

2007-ben a Magyar Közlönyben közzétették a törvény „módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt hatályos” szövegét. Itt igen különös szövegváltozat volt olvasható: például az „Elnöki Tanács” helyére mindenhol a „köztársasági elnök” szavak kerültek.<sup>4</sup> Így úgy tűnhetett, hogy az államfő jogosult volt törvényerejű rendeletet alkotni. Ez a radikális és vitatható megoldás arra ugyanakkor alkalmasnak bizonyult, hogy felhívja a figyelmet a jogalkotás elavult szabályozásának tarthatatlanságára.

Mivel az Országgyűlés ezt követően sem „lépett” a kérdésben, a helyzetet végül az Alkotmánybíróság döntötte el: 2009-ben a teljes törvényt alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette.<sup>5</sup> A jogalkotás szabályozása történetének következő „fejezetében” hirdették ki a Jszt.-t, új törvényt és új alkotmányt azonban már csak a 2010-ben összeült, új összetételű Országgyűlés alkotott.

<sup>3</sup> Így például 1989-ben megszűnt a törvényerejű rendeletek kibocsátásának lehetősége, mivel megszűnt a jogalkotó szerv, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa. Ennek ellenére az erre vonatkozó törvényi szabályok hatályban maradtak, ezeket viszont egyes gyűjtemények nem közölték, „idejétmúlt rendelkezés” lábjegyzettel ellátva.

<sup>4</sup> Az 1989. évi nagy alkotmánymódosítás (1989. évi XXXI. törvény) úgy rendelkezett, hogy ahol jogszabály az Elnöki Tanácsot említi, ezen köztársasági elnököt kell érteni. A közzététel során tehát lényegében ennek megfelelően „átírták” az eredeti jogszabálysöveget.

<sup>5</sup> 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. Annak érdekében, hogy a jogalkotónak az AB kellő időt engedjen az új törvény megalkotására, a megsemmisítés pro futuro hatályú volt, 2010. december 31. napjával.

## II. A JOGALKOTÁS HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSI KERETEI

### I. rész

Hazánkban – mint általában a modern demokráciákban – a jogalkotás alapvető kereteit az alkotmány, azaz Magyarország Alaptörvénye jelöli ki. Az Alaptörvény határozza meg saját helyét, szerepét a jogrendszerben, valamint az önmagára vonatkozó legfőbb jogalkotási eljárási szabályokat [R] és S) cikk], emellett a jogszabályok fajtáit, a jogalkotó szerveket [T] cikk]. Az egyes jogszabálytípusokra vonatkozó alapvető szabályokat az egyes állami szervekről szóló rendelkezések közt találhatjuk.

### II. rész

**A törvényi szintű szabályozás körében első helyen a Jat. említendő meg. A Jat. főbb szabályozási tárgykörei:**

- a jogalkotás alapvető követelményei (például a normavilágosság, a hátrányos visszaható hatály tilalma, a kellő felkészülési idő stb. követelményei),
- a jogszabály (területi, személyi és időbeli) hatálya, módosítása és hatályon kívül helyezése,
- a jogszabály előkészítése (például hatásvizsgálat, indokolás, véleményezés),
- a jogrendszer folyamatos felülvizsgálata (például utólagos hatásvizsgálat, tartalmi felülvizsgálat, dereguláció),
- a közjogi szervezetszabályozó eszközök (normatív határozat és utasítás),
- a kihirdetés és a közzététel (például a hivatalos lap, a jogszabályok megjelölésének alapvető szabályai, a helyesbítés, a Nemzeti Jogszabálytár).

A jogalkotáshoz szorosan kapcsolódik *a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről* szóló 2010. évi CXXXI. törvény is. E törvény előírja a Kormány számára jogalkotási terv készítését, a miniszterek számára pedig jogalkotási tájékoztatók közzétételét. A törvény szerint – meghatározott kivételekkel – társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvények, a kormányrendeletek, valamint a miniszteri rendeletek tervezeteit és azok indokolásait. (A törvény hatálya azonban kizárólag a miniszterek által előkészített tervezetekre terjed ki, így az országgyűlési képviselők által benyújtott törvénytervezetek nem tartoznak e körbe.)

A társadalmi egyeztetés két fő formája *az általános és a közvetlen egyeztetés*. Az általános egyeztetés honlapon<sup>6</sup> keresztül megadott elérhetőségen keresztül biztosítja a véleményezés lehetőségét, míg a közvetlen egyeztetés a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezést jelenti.

A magyar jogrendszer vonatkozásában is alapvető: az ország számos nemzetközi szervezet tagja, más államokkal nemzetközi kapcsolatban áll, és tagja az Európai Uniónak is. Ezek folytán – figyelemmel az Alaptörvény Q) és E) cikkére is – a nemzetközi és az uniós jog normái Magyarországon is jelentős szerepet játszanak, ezekkel a magyar jogrendszer összhangját mindenkor biztosítani kell.

<sup>6</sup> <https://kormany.hu/dokumentumtar> (letöltés: 2021. február 22.)

E körben indokolt utalni az Nsztv.-re, valamint – egyebek mellett – a Magyarország uniós csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvényre is. Emlékeztethetünk arra: míg a nemzetközi jog szerződési típusú normái transzformációval válhatnak a magyar jogrendszer részévé,<sup>7</sup> addig az uniós jogi normák nagy része közvetlenül hatályos és alkalmazandó.<sup>8</sup>

### III. rész

A jogalkotás szabályozásának rendeleti szintjén első helyen indokolt a Jszt. említése, hiszen ez valószínűleg a leginkább átfogó szabályozást. A Jszt. mellett azonban több más, lényegesen kisebb terjedelmű rendeletről is szólni kell, amelyek egy-egy jogalkotási rész kérdés rendezését vállalják fel, így többek közt:

- 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet *a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről,*
- 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet *az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről,*
- 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet *a Nemzeti Jogszabálytárról,*
- 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet *az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról,*
- 5/2019. (III. 13.) IM rendelet *a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről.*

<sup>7</sup> Ld. részletesen: Kovács Péter (2016): *Nemzetközi közjog*. 3., átdolgozott és bővített kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 82–90. o.

<sup>8</sup> Ld. részletesen: Fazekas Judit: *Az EU jogrendszere*. In: Osztovits András (2015) (szerk.): *EU-jog*. 2., aktualizált és bővített kiadás. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 226–238. o.; Jeney Petra – Sonnevend Pál: *Az uniós jog és a tagállami jog viszonya*. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (2017) (szerk.): *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 504–520. o.

### III. A JSZR. HELYE, SZEREPE A JOGRENDSZERBEN, SZABÁLYOZÁSI TÁRGYKÖRE ÉS SZERKEZETE

Mint a fentiekből láthattuk, a JsZR.-t még a korábbi jogalkotási törvény hatálya alatt bocsátotta ki az igazságügyi és rendészeti miniszter. A rendelet kiadására azon törvény 62. §-a adott felhatalmazást, de ugyanilyen tartalmú felhatalmazás a Jat. 30. § (2) bekezdésében is olvasható. A rendeletnek tehát *törvényi felhatalmazás* biztosítja a hátterét.

A JsZR. – mint címéből is látható – a jogszabályok tervezeteinek alapvetően nem tartalmi, hanem formai követelményeit igyekszik rendezni. Tárgyi hatálya *minden jogszabály – így a törvények és a rendeletek – tervezetére* egyaránt kiterjed a megszerkesztés és a megszövegezés vonatkozásában.<sup>9</sup> Hangsúlyozni kell, hogy a JsZR. *tervezetéről* szól – a törvények már benyújtott javaslatai, a jogszabályok elfogadása, aláírása, kihirdetése nem tartozik hatálya alá. Ilyen értelemben a JsZR.-t elsősorban azon köz- és kormánytisztviselők kötelesek alkalmazni, akik hivatalukban (minisztériumban, az Országgyűlés Hivatalában, a polgármesteri hivatalban, az önálló szabályozó szervnél stb.) kodifikációs, jogszabály-előkészítő munkát végeznek.

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése egyértelműen kimondja: „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.” Jóllehet természetesen a JsZR. is jogszabály, azonban figyelmen kívül hagyásának szankciója tulajdonképpen nincs.<sup>10</sup> Ebből következően a JsZR. ismerete és alkalmazása valójában alapvetően a kodifikátorok saját meggyőződésén múlik, ám figyelmen kívül hagyása esetén legfeljebb a fegyelmi felelősség eszköztára helyezhető kilátásba. A gyakorlat azt mutatja, hogy – főként a törvényalkotás során – a JsZR. alkalmazása hézagossá, nem mindig következetes. Érthető módon, egy felfokozott tempójú normaalkotás esetén szinte „kódolva van” az eljárásban a JsZR. követelményeinek háttérbe szorulása, hiszen az igen terjedelmes elvárásrendszer alkalmazása jelentős többletidő-igénnyel is járhat.

A JsZR. – szerkezetét tekintve – a következő főbb egységekből épül fel:

- a jogszabálytervezet megszövegezésének általános követelményei, annak megjelölése (címe),
- a jogszabály tervezetében történő hivatkozások (rugalmas, merev és általános),
- a jogszabály formai tagolása, szerkezeti egységei (a könyvtől az alpontig),
- a jogszabály logikai egységei és az azokkal kapcsolatos követelmények (preambulum, bevezető rész, általános és részletes rendelkezések, záró rendelkezések: felhatalmazás, hatályba léptetés, átmeneti rendelkezések, sarkalatossági záradék, uniós követelményekre történő utalás, módosítás, hatályon kívül helyezés, hatályba nem lépés),

<sup>9</sup> Kivételt képeznek a különleges jogrendben megalkotható jogszabályok, illetve az Alaptörvény (vagy módosítása) is, hiszen az nem jogszabály [ld. az Alaptörvény T) cikkét, vagy a szakirodalomból például Cserny Ákos – Téglási András: *Jogrendszerünk egyes aktuális kérdései*. In: Jogtudományi Közlöny, 2014/1., 47. o.; Bodnár Eszter – Módos Máttyás: *A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta*. In: Kodifikáció, 2012/1., 31-32. o.]. A nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályok körében a JsZR. eltérésekkel alkalmazandó.

<sup>10</sup> Az AB a jogszabályszerkesztéssel összefüggő követelmények figyelmen kívül hagyását általában nem tekinti alkotmányossági szempontból jelentős kérdésnek. Ez alól legfeljebb az jelenthet kivételt, ha például a mulasztás vagy hiba olyan súlyos, hogy az már a normavilágosság, az alkalmazhatóság követelményének sérelmére vezet (ilyen volt például a magasabb szintű jogszabályok szövegének alacsonyabb szintű jogszabályban történő megismétlése, majd a módosulások átvezetésének elmaradása; vagy merev hivatkozások esetén a hivatkozott jogszabályhelyek későbbi módosításának figyelmen kívül hagyása).

- a jogszabály melléklete,
- a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabály.

A JsZR. tartalmaz továbbá egy mellékletet is, mely a tervezetek elkészítése során alkalmazandó kodifikációs szövegezési mintákat mutatja be. Ennek igen jelentős a terjedelme: a rendelet közel 100 közlönyoldalán a 146 §-nyi normaszöveg mintegy 35 oldalt foglalt el, a többi oldalt a minták töltötték meg. A minták a JsZR. szerint kötelezően alkalmazandók: azoktól eltérni – elvileg – csak akkor lehet, ha a szabályozás célja másképp nem érhető el.

A JsZR. rendelkezéseinek ismertetése előtt végezetül utalunk arra: a rendeletehez a kihirdetését követően az akkori IRM munkatársai egy részletes magyarázatot, afféle „kommentárt” készítettek.<sup>11</sup> Az Útmutató 300 oldalt meghaladó terjedelemben a JsZR. valamennyi §-ához fűz magyarázatot, és különösen nagy előnye, hogy számos példával segíti a rendelet szabályainak helyes értelmezését, alkalmazását.<sup>12</sup>

Jegyzetünk következő fejezeteiben a JsZR. szerkezeti egységeinek sorrendjében haladva, a rendelet főbb rendelkezéseit ismertetjük, több helyen magyarázattal és példával is ellátva. Ahol szükséges, a JsZR. mellett más normák (elsősorban a Jat. és az IM rendelet) szabályaira is utalunk.

---

<sup>11</sup> Ennek címe ez volt: „Jogszabály-szerkesztési útmutató”.

<sup>12</sup> Korábban az Útmutató az IRM által létrehozott honlapon („Jogszabály-szerkesztési Helpdesk”) elérhető volt. Ma egyes jogtárak, valamint egy archív oldal teszik elérhetővé: <https://web.archive.org/web/20110403025024/http://kodifikacio.irm.gov.hu/> (letöltés: 2021. február 22.). Az Útmutató szövege azonban értelemszerűen a JsZR. eredetileg kihirdetett szövegéhez igazodott, a normaszöveg azóta számos helyen módosult (például az új Alaptörvény és a Jat. miatt is).

## IV. A JOGSZABÁLY TERVEZETÉNEK MEGSZÖVEGEZÉSÉRE VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS KÖVETELMÉNYEK<sup>13</sup>

(Jszr. 2-8. §)

A Jszr. I. Fejezetének szabályai különösen szoros összefüggésben állnak a Jat. normavilágosságra vonatkozó követelményével.<sup>14</sup>

**A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.** Jóllehet ez a Jszr. egyik legfontosabb szabálya, valójában az érvényre juttatás szempontjából az egyik legnehezebb.

A magyar nyelv szabályait nem jogszabály, hanem tudományos előírások és egy akadémiai (helyesírási) szabályzat tartalmazza, melyeknek a jogi normákhoz hasonló kötőereje nincsen. Ezek érvényre juttatását a megfelelő színvonalú közoktatás, illetve – ha ilyen megoldás lehetséges – a normaszövegek esetleges nyelvi lektorálása biztosíthatja.<sup>15</sup> Ugyanakkor a jogszabályok szövegében találkozhatunk esetekkel, amikor a szabályok sérülnek (elmarad az alany és az állítmány egyeztetése, az egybeírás és a különírás szabályai nem érvényesülnek, túl hosszú és bonyolult megfogalmazású mondatok fordulnak elő, olykor egyszerű gépelési hibák kerülnek a kihirdetett jogszabályszövegbe).

A világosság, közérthetőség fogalmai is rendkívül tágak lehetnek. Nyilvánvaló, hogy a társadalom tagjainak széles spektrumon mozog az értelmi színvonala, tanultsága, műveltsége, tájékozottsága, így ami az egyik embernek teljesen világos és érthető, az más számára korántsem feltétlenül az. Nagy jelentősége lehet annak is, ki milyen szakmában dolgozik, mi a végzettsége: ami egy mérnök számára belefér a „közérthetőség” fogalmába, nem feltétlenül ugyanolyan egy jogásznak – és fordítva. A jogi, normatív nyelv ráadásul számos sajátossággal rendelkezik, a köznapi nyelvhasználattal korántsem mindig egyezik. A jogszabálytervezetek szövegét általában jogászok fogalmazzák meg, az általuk ismert és használt fogalomkészlettel – a jogot értelmező, alkalmazó személyek között viszont tömeges a nem jogászok aránya.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Jelen jegyzet IV. fejezete a következő tankönyvi fejezet felhasználásával készült: Kovács Endre Miklós – Szilvássy György Péter: *A jogszabályszerkesztésre vonatkozó általános rendelkezések (VII. fejezet)*. In: Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest. 171–222.

<sup>14</sup> A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Ezt a követelményt az AB is többször hangsúlyozta, a jogbiztonság egyik fontos elemének tekintette [ld. például a 9/1992. (I. 30.) AB határozat megállapításait].

<sup>15</sup> Természetesen a nyelvi lektorálás is hordozhat magában kockázatokat: a jogi végzettség hiánya vezethet például oda, hogy a lektor azt javasolja, a túl sokszor ismétlődő kifejezések helyett használjunk rokon értelmű szavakat. Ez indokolt lehet egy tudományos vagy irodalmi műben, míg egy normaszövegben kifejezetten káros (a Jszr. 4. §-a ki is zárja ezt a lehetőséget).

<sup>16</sup> Olykor az elméleti és a gyakorlati igények is ellentétesek lehetnek. Az Útmutató összeállítói például úgy vélték, a jogszabály tervezetében nem helyes példálózó felsorolások, zárójeles, gondolatjeles magyarázatok alkalmazása, mert ezek „elbizonytalanítják” a rendelkezések normatív tartalmát. (Ilyen tilalmat a Jszr. egyébként nem tartalmaz.) Nem kizárt ugyanakkor, hogy a jogalkalmazó számára épp az efféle felsorolások adnak támpontot, segítséget adott jogvita elbírálásához, tényállás helyes megítéléséhez.

A fenti követelmények érvényesülését tehát igen nehéz objektív alapon értékelni. Az ellentmondásmentesség érvényre juttatásával, felismerésével a helyzet többnyire könnyebb, bár indokolt rámutatni, hogy a norma alkalmazásának lehetőségét nem csak az rontja, ha a jogszabályon *belül*, de az is, ha a jogszabályok *között* mutatkozik inkonzisztencia.

**A jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák.**

Nincs tehát helye lábjegyzetek, vagy más olyan megoldások alkalmazásának, melyek a normaszövegen (a szakaszok és a mellékletek szövegén) kívül tartalmazzának magatartási előírásokat, normatív jellegű megfogalmazásokat. Felsorolások, fogalommagyarázatok alkalmazására például rövid megjelölések vagy értelmező rendelkezések megfogalmazásával nyílik lehetőség.

**A jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondattal, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni.**

Mindez ugyancsak a normavilágosságot, az egyszerű (világos, közérthető) normatív megfogalmazást szolgálja. Többnyire tehát felesleges felszólító mód vagy éppen többes számú megfogalmazás használata. Bizonyos esetekben azonban a múlt idő vagy a többes szám alkalmazása mégis szükséges lehet.<sup>17</sup>

Helytelen példa:

„Közterületen avar vagy más hulladék égetése *szigorúan* tilos!”

Helyesen:

„Közterületen avar vagy más hulladék *nem égethető.*”

Helytelen példa:

„A Bizottság tagjai függetlenek, csak az Alaptörvénynek *vannak* alárendelve.”

Helyesen:

„A Bizottság tagja független, csak az Alaptörvénynek *van* alárendelve.”

Példa, amikor indokolt többes szám használata:

„Nem lehet gondnokul rendelni azt, akit a gondnokság alá helyezett személy előzetes jognyilatkozatában kizárt a gondnokul jelölhető *személyek* közül vagy akinek személye ellen egyéb módon kifejezetten tiltakozik.”

Példa, amikor indokolt múlt idő használata:

„A foglalkoztatottat megillető eseti kereset-kiegészítés összege megegyezik azzal az összeggel, amely a foglalkoztatottat 2012. január 1-jétől *megillette volna*, ha az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alatt *állt volna* a 2012. január 1-je és 2013. augusztus 31-e közötti jogosultsági időszakban.”

**Ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamilyeni előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni. Egy jogszabályban és a végrehajtására kiadott jogszabályokban azonos szabályozási tárgyra vonatkozó különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatóak, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki.**

A JsZR. fenti szabálya a normavilágosság szempontjából az egyik legfontosabb. A jogszabályok szövegének érthetősége, lehetőség szerint egységes alkalmazása szempontjából rendkívüli jelentősége van annak, hogy az azonos tartalmú fogalmak azonos nyelvtani formában jelenjenek meg egy jogszabályon belül, és az esetleges végrehajtási jogszabályokban is. Nincs helye tehát „hasznoló”

<sup>17</sup> Különös módon ezt még az Útmutató is elfogadhatónak tartja. Így viszont nehéz lenne biztosan meggyőződni a JsZR. e szabályának kötelező jellegéről.

jelentésű vagy éppen rokon értelmű szavak alkalmazásának ilyen esetekben (például „eb” helyett „kutya”, „burgonya” helyett „krumpli” stb.). Míg például egy szépirodalmi műben a szóismétlések elkerülése fontos lehet, a normaszövegben a helyzet épp ellenkező: akkor is ugyanazt a szót kell alkalmazni tartalmi azonosság esetén, ha ez – esetleg akár sokszoros – szóismétlésekkel jár.

#### 4.1. A rövid megjelölés

A fogalmi azonosságok helyes alkalmazása nem jelenti azt, hogy ne lehetne törekedni a jogszabály szövegének tömörségére, egyszerűségére. **Ha a jogszabály tervezetének a szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni.** Ezáltal elkerülhetővé válik különösen az, hogy hosszú elnevezéseket, felsorolásokat a szövegben újra és újra meg kelljen jeleníteni.

Rövid megjelölés alkalmazása esetén ugyanakkor bizonyos szabályok betartását a Jszt. előírja. **A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban:” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni.** Ha a rövid megjelölés felsorolásra vonatkozik, „a továbbiakban együtt:” kifejezést kell alkalmazni.

Nyelvtani szempontból **rövid megjelölésként csak névszó, a magyar nyelv szabályai szerinti rövidítés vagy olyan több szóból álló kifejezés alkalmazható, amelynek utolsó szava névszó.** Igék tehát rövid megjelölésként nem alkalmazhatók, emellett – a Jszt. szerint – olyan fogalmak sem, amelyeket a jogszabály utóbb más jelentéstartalommal alkalmaz (például nem helyes olyan rövidítés alkalmazása, mely egyben kötőszóként – „és”, „ha” stb. – is használatos). Ez az előírás ugyancsak a normavilágosságot, az egyértelmű értelmezhetőséget szolgálja.

Példa:

„A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény *(a továbbiakban: Vbt.)* 45. § (1) bekezdés 6. pontja helyébe a következő rendelkezés lép:”

„Az ügyfél és a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa *(a továbbiakban együtt: eljárás egyéb résztvevője)* a vámigazgatási eljárás során köteles jóhiszeműen eljárni és a vámhatósággal együttműködni.”

A rövid megjelölések kapcsán a Jszt. bizonyos tilalmakat is felállít. **Nem vezethető be rövid megjelölés értelmező rendelkezésben<sup>18</sup> értelmezett fogalomra**, hiszen a jogalkotónak választania kell a két megoldás közül. Az értelmezésre szoruló fogalmat az értelmező rendelkezésben kell definiálni, a rövid megjelölésben alkalmazott fogalom nem szorul értelmezésre.

Mivel a rövid megjelölés a jogszabálytervezet normatív rendelkezései közt megjelenő fogalmak egyszerűbb megjelenítését szolgálja, azt a szakaszokban megjelenő szövegrészek közt kell elhelyezni. Ezért nem vezethető be rövid megjelölés a jogszabály vagy szerkezeti egysége címében, preambulumában<sup>19</sup> és bevezető részében<sup>20</sup> sem.

A fentiek mellett **nem vezethető be rövid megjelölés a már bevezetett rövid megjelölésnek felsorolásban foglalt további rövid megjelölésére.** Ez a szöveget túlzottan bonyolulttá tenné, ami az értelmezhetőséget ronthatja.

<sup>18</sup> Ld. a Jszt. 67-70. §-át.

<sup>19</sup> Ld. a Jszt. 51. és 59. §-át.

<sup>20</sup> Ld. a Jszt. 52-59. §-át.



Helytelen példa:

„A golyóstoll és a töltőtoll (a továbbiakban együtt: toll) forgalmazása engedélyhez kötött. Toll és ceruza (a továbbiakban együtt: írószer) kizárólag zárt helyiségben árusítható.”

Helyesen: a második rövid megjelölés bevezetését mellőzni kell.

## 4.2. A felsorolás

A jogszabály tervezetében számos alkalommal szembesülünk azzal, hogy a hipotézis, a diszpozíció vagy akár a szankció megfogalmazásához több normatív elem közti logikai kapcsolat kifejezése szükséges. Ennek három fő formája a *konjunkció* („és”), az *alternáció* („vagy”) és a *diszjunkció* („kizáró vagy”).<sup>21</sup>

**Ha a jogszabály tervezetében felsorolást alkalmazunk, egyértelművé kell tenni, hogy a felsorolás elemei közül:**

- **valamennyinek teljesülnie kell,**
- **egyik sem teljesülhet,**
- **pontosan egynek kell teljesülnie vagy**
- **legalább egynek teljesülnie kell a joghatás kiváltásához.**

A normavilágosság szempontjából ennek a szabálynak is kiemelt a jelentősége, hiszen a magyar nyelv egy-egy szava önmagában nem feltétlenül ad egyértelmű választ az elemek közt fennálló logikai kapcsolat természetére. Így például a „vagy” szó alternatív és diszjunktív kapcsolatra is utalhat. Ha a normaszöveg ebből a szempontból nem teszi egyértelművé a joghatás kiváltásának feltételrendszerét, az a jogalkalmazó számára súlyos értelmezési nehézségeket jelenthet.

A felsorolás elemei közti logikai kapcsolat ugyanakkor általában egy kötőszóval precízen jelezhető. A Jszt. viszont számol azzal, hogy a logikai kapcsolat helyes – a megfelelő értelmezhetőséget segítő – megfogalmazásához nem mindig elegendő egy-egy kötőszó alkalmazása. Ennek megfelelően **a logikai kapcsolatot:**

- a) a mondatnak a felsorolást megelőző vagy követő szövegrészében,**
- b) a felsorolás utolsó előtti eleméhez fűzött kötőszóval,**
- c) ha a b) pont nem alkalmazható – a felsorolás több eleméhez fűzött kötőszóval, vagy**
- d) a felsorolástól különálló mondatban kell megállapítani.**

A legjellemzőbb megoldás a pontokra vagy alpontokra tagolt felsorolások esetében a b) pontban foglalt lehetőség alkalmazása. Ilyenkor:

- a „vagy” kötőszó arra utal, hogy a felsorolásban foglalt elemek *legalább egyikének* teljesülnie kell a joghatás kiváltásához (de több vagy az összes elem teljesülése is előfordulhat),
- az „és” kötőszó arra utal, hogy a felsorolásban foglalt elemek *mindegyikének* teljesülnie kell a joghatás kiváltásához.

<sup>21</sup> Konjunktív kapcsolat esetén a joghatás kiváltásához az elemek közül mindegyiknek teljesülnie kell a joghatás kiváltásához. Alternatív kapcsolat esetén az elemek közül elegendő az egyik teljesülése (de több vagy akár az összes teljesülése is a joghatás kiváltásához vezet). A diszjunktív kapcsolat is vaglyagosságot jelent (elegendő egy elem teljesülése), azonban itt az egyik elem teljesülése kizárja a másik/többi teljesülését (ezek gyakran úgynevezett *komplementer jogviszonyok*) – ilyen lehet például az, ha egy szankció kiszabásának lehetősége kizárja más szankció(k) kiszabásának lehetőségét (például a szabálysértési törvény szerint, ha figyelmeztetést alkalmazunk, akkor emellett szabálysértési büntetés nem szabható ki).

Példa az a) ponthoz:

„12. § A bírság kiszabásához a következő feltételek *együttes fennállása* szükséges:

- a) jogsértő magatartás,
- b) szándékos vagy gondatlan elkövetés,
- c) ok-okozati összefüggés a magatartás és a következmény közt.”

Példák a b) ponthoz:

„30. § A gondnokság alá helyezés megszüntetését a bíróságtól

- a) a gondnokolt;
- b) a gyámhatóság; *vagy*
- c) az ügyész  
kérheti.”

„250. § Az alapszabálynak – az általánosan kötelező tartalmi elemeken túl – tartalmaznia kell

- a) az alapítók nyilatkozatát a részvények megoszlásáról;
- b) a közgyűlés összehívásának módját; *és*
- c) az első könyvvizsgáló személyét.”

Példa a c) ponthoz:

„26. § A jogsértő cselekmény elkövetése esetén a következő joghátrány alkalmazható:

- a) *vagy* elzárás,
- b) *vagy* közérdekű munka,
- c) *vagy* figyelmeztetés.”

Példa a d) ponthoz:

„17. § (1) Az előléptetés feltételei:

- a) a várakozási idő eltelte,
- b) magas színvonalú munkavégzés,
- c) az előljáró támogató nyilatkozata.

(2) *Az előléptetésre csak az (1) bekezdésben foglalt feltételek együttes teljesülésekor kerülhet sor.”*

A Jszt. a stiláris szempontból egyébként gyakran alkalmazott kifejezések egy részének alkalmazását korlátozza vagy tiltja. Itt alapvetően olyan szavakról van szó, amelyek általában „és” és „vagy” értelemben egyszerre alkalmazhatók, ilyen módon értelmezésük nem feltétlenül azonos az egyes olvasók számára. Ennek megfelelően az „illetőleg” szó egyáltalán nem; az „és” és a „vagy” kötőszavak közvetlenül egymást követően vagy írásjellel összekapcsolva nem használhatók. Az „illetve” szó alkalmazása nem kizárt, de a Jszt. ezt csak akkor engedi meg, ha más egyértelmű nyelvi megfogalmazás nem alkalmazható (az „illetve” kifejezés általában gond nélkül helyettesíthető a „vagy” kötőszóval a fent kifejtettek alapján).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> A Jszt. ezzel összefüggő korlátozásai a gyakorlatban részlegesen érvényesülnek. A hatályos büntetőeljárás törvény például az „illetve” szót közel ezer (!) esetben használja. Az „illetőleg”, „és/vagy” kifejezések használata bár véglegesen nem tűnt el, mindazonáltal viszonylag ritka.

### 4.3. A mennyiség megjelölése

Mennyiségek megjelölésére a Jszt. alapján betűkkel vagy arab számokkal van lehetőség.<sup>23</sup> Az azonos mértékegységeket azonos módon kell megjelölni (például „m”, „kg” a jogszabálytervezet teljes szövegében). A mérésügyről szóló törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben szabályozott mértékegységek a kormányrendelettel eltérő jelentéstartalommal nem alkalmazhatóak.<sup>24</sup>

**Pénzösszeg megjelölése esetén a pénznem rövid megjelölése csak a rövid megjelölés bevezetését követően használható.** Ez alól kivételt képez a hivatalos pénznem<sup>25</sup> (forint, Ft) és az euró (EUR).

<sup>23</sup> Általában célszerű a betűkkel hosszabban leírható számokat, és különösen az évszámokat arab számmal megjelölni (például „25 naptári nap”, „2018. szeptember 1-jétől”).

<sup>24</sup> Jelenleg a mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény felhatalmazása alapján kiadott, a mérésügyről szóló törvény végrehajtásáról szóló 127/1991. (X. 9.) Korm. rendelet tartalmazza a Nemzetközi Mértékegység-rendszer (SI) alap- és származtatott egységeit (úgynevezett törvényes mértékegységek). Az alapegységek (1. melléklet):

<i>Az alapegység neve</i>	<i>Mértékegység</i>	<i>A mértékegység jele</i>
<b>hosszúság</b>	<b>méter</b>	<b>m</b>
<b>tömeg</b>	<b>kilogramm</b>	<b>kg</b>
<b>idő</b>	<b>másodperc</b>	<b>s</b>
<b>áramerősség</b>	<b>amper</b>	<b>A</b>
<b>termodinamikai hőmérséklet</b>	<b>kelvin</b>	<b>K</b>
<b>anyagmennyiség</b>	<b>mól</b>	<b>mol</b>
<b>fényerősség</b>	<b>kandela</b>	<b>cd</b>

<sup>25</sup> Ld. az Alaptörvény K) cikkét.

## V. A JOGSZABÁLY TERVEZETÉNEK A MEGJELÖLÉSE<sup>26</sup>

(Jszr. 9-10. §, IM rendelet 11-14. §)

2011 előtt a jogszabályok kihirdetés során történő megjelölésének szabályait a Jszr. tartalmazta, ma már ezt a Jat. és az IM rendelet szabályozza. A Jszr. mindössze egy utalást tartalmaz e körben, amikor kimondja, hogy **a jogszabály tervezetének a megjelölésére a jogszabályok kihirdetés során történő megjelölésének szabályait azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a jogszabály tervezetének a megjelölése nem tartalmazza a jogszabály sorszámát és a kihirdetése idejét.**

Előre kell bocsátani, hogy az IM rendelet leszögezi: a jogszabályok sorszámát a jogszabály megalkotója és a jogszabály típusa szerint *évenként egytől kezdődően*, a kihirdetés ideje szerint *folyamatosan, növekvő sorrendben* kell meghatározni, függetlenül a kihirdetés módjától.<sup>27</sup>

A Jat. szerint **a törvény megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a törvény kihirdetésének évét, sorszámát, a törvény elnevezést és a törvény címét.**<sup>28</sup> Az IM rendelet ezt a következőképp konkretizálja:

Törvény megjelölése annak kihirdetése során – az alábbi sorrendben –

- a) a törvény kihirdetésének évét arab számmal,
- b) az „évi” kifejezést,
- c) a törvény sorszámát római számmal,
- d) a „törvény” kifejezést és
- e) a törvény címét

foglalja magában.

Törvény esetében tehát a jogalkotó szervre – mivel törvényt kizárólag az Országgyűlés alkothat – nem kell utalni. Ezenfelül a törvény kihirdetési dátumából kizárólag az év tüntethető fel. (Lényeges, hogy a törvény évszáma *mindig* a kihirdetés évéhez igazodik – ha tehát például egy törvényt az egyik év decemberében fogadtak el, de kihirdetésére már csak a következő év januárjában került sor, akkor ez utóbbi évszámot kell feltüntetni. Ugyanez irányadó egyébként a rendeletek esetében is.)

Példa:

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

<sup>26</sup> Jelen jegyzet V. fejezete a következő tankönyvi fejezet felhasználásával készült:

Kovács Endre Miklós – Szilvási György Péter: A jogszabályszerkesztésre vonatkozó általános rendelkezések (VII. fejezet). In: Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek. Dialóg Campus, Budapest. 171–222.

<sup>27</sup> A „függetlenül a kihirdetés módjától” fordulat arra utalhat, hogy az önkormányzati rendeletek kihirdetésére általában a helyben szokásos módon kerül sor.

<sup>28</sup> Jat. 27. § (1) bekezdés

Lényegesen összetettebbnek mondható a rendeletek megjelölése. A Jat. alapján **a rendelet megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét.**<sup>29</sup> Az IM rendelet ugyanakkor különválasztja a központi és a helyi rendeletek megjelölésének szabályait.

A központi rendeletek esetében az előírások a következők:

A megalkotott jogszabály megjelölése annak kihirdetése során, a következő sorrendben:

- a) a jogszabály megalkotójának teljes megjelölését,<sup>30</sup>
- b) a jogszabály sorszámát arab számmal,
- c) a „/” jelet,
- d) a jogszabály kihirdetésének évét arab számmal,
- e) zárójelben a jogszabály kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,
- f) a jogszabály megalkotója megjelölésének a rövidítését,<sup>31</sup>
- g) a „rendelete” kifejezést és
- h) a jogszabály címét foglalja magában.

Példák:

A Kormány

532/2017. (XII. 29.) Korm. rendelete

a légiközlekedési hatóság kiegészítő eljárásjogi szabályairól

A nemzetgazdasági miniszter

59/2016. (XII. 29.) NGM rendelete

az utólagos adófizetés és a részesedés kedvezményes megszerzése részletes szabályairól

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének

8/2017. (VII. 28.) NMHH rendelete

egyres frekvenciagazdálkodási tárgyú NMHH rendeletek módosításáról

<sup>29</sup> Jat. 27. § (2) bekezdés

<sup>30</sup> A teljes megjelöléseket az IM rendelet 13. § (1) bekezdése sorolja fel a következőképpen:

- „A Kormány”
- „A Magyar Nemzeti Bank elnökének”
- „A miniszterelnök”
- miniszter esetén nagybetűs névelőt követően a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben meghatározott, tárca nélküli miniszter esetében a feladatkörére is utaló megnevezése (például „Az igazságügyi miniszter”, „A belügyminiszter”)
- „A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének”
- „A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének”

Mint látható, a teljes megjelölések esetében az elnöki tisztséget betöltő jogalkotónál a birtokviszonyra is utalni kell.

<sup>31</sup> A rövidítéseket az IM rendelet 13. § (2) bekezdése sorolja fel a következőképpen:

- „Korm.”
- „MNB”
- „ME”
- miniszter esetén a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben meghatározott rövid megjelölés [a kézirat lezárásakor a Statútumrendelet 153. §-a szerint, például BM, IM, ITM, PM stb.]
- „MEKH”
- „NMHH”

Az önkormányzati rendeletek esetében az IM rendelet a következő szabályokat tartalmazza:

A rendelet megjelölése annak kihirdetése során – az alábbi sorrendben –

- a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,<sup>32</sup>
- b) a rendelet sorszámát arab számmal,
- c) a „/” jelet,
- d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,
- e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,
- f) az „önkormányzati rendelethez” kifejezést<sup>33</sup> és
- g) a rendelet címét foglalja magában.

Példák:

Bácsbokod Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének

18/2017. (X. 19.) önkormányzati rendelete

a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról

Érd Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének

36/2017. (XII. 22.) önkormányzati rendelete

az egészségügyi alapellátási körzetek megállapításáról

Visszatérve tehát a Jszt. szabályaira: a jogszabályok tervezeteit is a fenti szabályok szerint kell megjelölni, értelemszerűen az előre meg nem állapítható sorszámok és kihirdetési évszámok (dátumok) nélkül.<sup>34</sup>

Példák:

... . évi ... . törvény

a közigazgatási perrendtartásról

A Kormány

.../... . (... . ... .) Korm. rendelete

a nyugdíjak emeléséről

## 5.1. A jogszabály tervezetének a címe

A Jszt. 1. alcíme a jogszabálytervezetek megjelölésének egyik igen fontos részével, a tervezet címével összefüggő alapvető követelményeket tartalmazza. A megjelölés egyéb részei mellett a cím egyik legfontosabb feladata is az, hogy a jogszabályt más jogszabályoktól egyértelműen elhatárolja. Indokolt rámutatni arra a törvényi követelményre is, mely szerint *a jogszabály megjelölése – így címe – semmilyen körülmények közt nem módosítható.*<sup>35</sup>

**A jogszabály tervezetének a címében a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja.**

<sup>32</sup> Az IM rendelet 13. § (1) bekezdés g) pontja szerint a teljes megjelölés: a helyi önkormányzat képviselő-testülete esetén a helyi önkormányzat megnevezése, és azt követően a „képviselő-testületének” szöveg vagy – közgyűlés esetén – a „közgyűlésének” szöveg.

<sup>33</sup> Mint látható, önkormányzati rendelet esetében a jogalkotó szerv megjelölésének rövidítése helyett egységesen ezt a két szót kell alkalmazni.

<sup>34</sup> A Jszt. 1. mellékletének 2. pontja ad szövegezési mintákat ebben a tárgykörben.

<sup>35</sup> Jat. 8. § (2) bekezdés.

A JsZR. alapján tehát a címmel kapcsolatban hármas követelményrendszer fogalmazható meg:

- a cím utaljon a jogszabály tárgyára vagy tartalmának lényegére,
- legyen rövid, tömör,
- legyen alkalmas az elhatárolásra.

A címnek lehetőség szerint mindhárom követelményt teljesítenie kell. A rövid, de semmitmondó cím éppen úgy nem szerencsés, mint ha a cím a jogszabály teljes „tartalomjegyzékét” láthatóvá teszi (például az összes szerkezeti egység címét felsorolja). Hosszú felsorolások helyett helyes az „egyes” kifejezés használata.

Példák:

2017. évi CCVIII. törvény

az energetikai tárgyú törvények, valamint azokkal összefüggő egyes törvények módosításáról

A Kormány

20/2015. (II. 17.) Korm. rendelete

egyes pénzügyi és gazdasági tárgyú kormányrendeletek módosításáról

**A jogszabálytervezet címét úgy kell megfogalmazni, hogy:**

- a) a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok, valamint a különböző helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek kivételével ne legyen hatályban több azonos című jogszabály,**
- b) az ne tartalmazzon – a módosítás, az eltérő szöveggel történő hatályba léptetés, a hatályba nem lépés és a hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést, és**
- c) a cím utolsó szavához a „-ról”, „-ről” rag kapcsolódjon.**

Az a) pont kapcsán, mint fentebb említettük, a jogszabályok egymástól egyértelműen történő elhatárolása alapvető követelmény. Ebből következően – főszabályként – minden egyes jogszabálynak eltérő címet kell adni.

Kivétel természetesen az, ha egy jogszabály alapvető tárgya egy vagy több másik jogszabály módosítása vagy hatályon kívül helyezése (ügynevezett módosító vagy hatályon kívül helyező jogszabály), hiszen ilyen esetben a címben a módosítandó vagy hatályon kívül helyezendő (egy vagy két)<sup>36</sup> jogszabály címére mereven hivatkozni kell.

Ugyancsak kivételt képeznek az önkormányzati rendeletek is, hiszen ezek nem központi jogszabályok – azonos tárgykörben (például költségvetés vagy szervezeti és működési szabályok meghatározása kapcsán) egyszerre akár több mint 3000 rendelet is hatályban lehet. Ezek esetében különösen fontos a jogalkotó szerv egyértelmű megjelölése, illetve a helyes sorszámozás.

A b) pont kapcsán indokolt rámutatni, hogy a jogszabály mindenképp szabályoz, meghatároz, rendez életviszonyokat – erre tehát külön utalni felesleges, kivéve a felsorolt eseteket. Kivételt képeznek továbbá a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályok is, ahol a kihirdetés aktusára kötelező utalni.

<sup>36</sup> A JsZR. 135. § (1) bekezdés b) pontja, valamint 139. § (1) bekezdés a) pontja szerint háromnál kevesebb jogszabályra kell mereven hivatkozni a címben. Három vagy több módosítandó vagy hatályon kívül helyezendő jogszabálynál az „egyes” kifejezés használható általános hivatkozással (például „a vízgazdálkodásra vonatkozó egyes kormányrendeletek módosításáról”).

A c) pont a cím utolsó szavához egy kötelező toldalék kapcsolását rendeli. Nem használhatók tehát ma már olyan – a korábbi évtizedekben előfordult – kifejezések a címben, amelyek e követelménynek nem felelnek meg (például „tárgyában”).

**A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály tervezetének a címe tartalmazza a nemzetközi szerződés teljes megjelölését és a „kihirdetéséről” kifejezést.**

Mint erre korábban utaltunk, a nemzetközi szerződések létrehozásának és kihirdetésének részletes szabályait az Nsztv. tartalmazza. A Jszt. e körben pusztán a kihirdető jogszabály tervezetének a címére vonatkozóan ad megkötéseket.

Példa:

2017. évi CLXXIII. törvény

a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös büntügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének *kihirdetéséről*



## VI. HIVATKOZÁSOK A JOGSZABÁLYBAN<sup>37</sup>

(Jszr. 16-35. §)

A jogi dogmatikában, a normatan körében ismertek az úgynevezett *részleges diszpozíciók* sajátos esetei, így többek közt az *utaló* és a *keretdiszpozíciók*. Az ilyen, más jogtételekre, normákra, rendelkezésekre vonatkozó jogtételeket a Jszr. *hivatkozásnak* nevezi. A hivatkozás segíthet a normaszöveg egyszerűsítésében, mellőzhetővé teheti más normákban megtalálható jogintézmények tartalmának megismétlését, általában is elkerülhetővé teheti a szükségtelen ismétléseket. A hivatkozás ugyanakkor nem más jogtételek szövegének megismétlését jelenti, és alkalmazása kellő körültekintést igényel: csak szükséges és indokolt esetben alkalmazandó.

A hivatkozás – különösen a merev hivatkozás – mindig hordoz magában bizonyos fokú „kockázatot” is: a hivatkozott jogszabály(i) rendelkezés) módosítása vagy hatályon kívül helyezése azt eredményezheti, hogy a hivatkozás a korábbi normatartalom megváltozása miatt értelmezhetetlenné válik, adott esetben a norma hatálytalanná válása miatt kiüresedik. Ebből következően a Jszr. egyértelműen kimondja, hogy **a jogszabály tervezetében az Alaptörvényre, az Alaptörvény rendelkezésére, jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére akkor lehet hivatkozni, ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználattal nem küszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmzését, alkalmazását megkönnyíti.**<sup>38</sup>

A Jat. hatálybalépése előtt – különösen önkormányzati rendeletek esetén – többször előfordult, hogy alacsonyabb szintű jogszabályok szó szerint megismételték magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseit. Az idézett (eredeti) rendelkezések módosítása vagy hatályon kívül helyezése után azonban az alacsonyabb szintű jogszabályok idéző rendelkezéseinek „átvezetése” elmaradt. Ez bizonyos esetekben a jogbiztonság sérelmére vezetett.<sup>39</sup> A Jat. ma már egyértelműen leszögezi, hogy *jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.*<sup>40</sup> Ebből következően a jogforrási hierarchia magasabb szintjén elhelyezkedő norma szövegének idézése kizárt.

Nem kizárt ugyanakkor az, hogy az Alaptörvény vagy a hierarchia magasabb szintjén lévő jogszabály szövegére *hivatkozás alkalmazásával* utaljon az alacsonyabb szintű jogszabály tervezete, ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli.<sup>41</sup>

A Jszr. a hivatkozás háromféle módját különbözteti meg: *rugalmas*, *merev*, valamint *általános* hivatkozást tesz lehetővé. A Jszr. a rugalmas hivatkozást tekinti elsődlegesen alkalmazhatónak.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Jelen jegyzet VI. fejezete a következő tankönyvi fejezet felhasználásával készült: Kovács Endre Miklós – Szilvássy György Péter: *A jogszabályszerkesztésre vonatkozó általános rendelkezések (VII. fejezet)*. In: Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest. 171–222.

<sup>38</sup> Említést érdemel ugyanakkor, hogy egyes esetekben – például a rendeletek bevezető részénél – a Jszr. kötelezően előír bizonyos merev hivatkozásokat.

<sup>39</sup> Ld. például a 61/1994. (XII. 24.) vagy a 15/2000. (V. 24.) AB határozatot.

<sup>40</sup> Jat. 3. §. Ehhez hasonlóan a Jat. 24. § (1) bekezdése azt is kizárja, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabályi rendelkezés megismétlésére kerüljön sor.

<sup>41</sup> Ilyen például a rendeletek bevezető része.

<sup>42</sup> A Jszr. 17. § (1) bekezdésének első fordulata („E rendelet eltérő rendelkezése hiányában...”) erre utal.

## 6.1. A rugalmas hivatkozás

A Jszt. eltérő rendelkezése hiányában jogszabály tervezetében jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölésével kell hivatkozni, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.

A rugalmas hivatkozás tehát háromféle módon valósítható meg:

a) egyrészt úgy, hogy a hivatkozott jogszabályra annak címével hivatkozunk;

Példa:

„az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény”

b) másrészt úgy, hogy a hivatkozott jogszabály szabályozási tárgykörére hivatkozunk (ekkor a jogszabály teljes címét nem adjuk meg, csak a hivatkozni kívánt konkrét tárgykört jelöljük meg);

Példa:

„a honvédelemről szóló törvény”

c) harmadrészt úgy, hogy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörét jelöljük meg.

Példa:

„a közigazgatási perre vonatkozó rendelkezések alkalmazásával”

A Jszt. a rugalmas hivatkozás előnyben részesítése alól egy kivételt alkalmaz: **az Alaptörvényre jogszabály tervezete rugalmas hivatkozással nem hivatkozhat.**<sup>43</sup>

## 6.2. A merev hivatkozás

A jogszabály tervezete jogszabályra vagy annak rendelkezésére akkor hivatkozhat:

- a) más jogszabály,
- b) más jogszabály és szerkezeti egysége,
- c) a hivatkozást tartalmazó jogszabály vagy
- d) a hivatkozást tartalmazó jogszabály szerkezeti egysége

**tételes megjelölésével, ha rugalmas hivatkozás nem alkalmazható.**

A merev hivatkozás tehát egy jogszabályt vagy annak szerkezeti egységét *tételesen, pontosan* megjelöli. Előnye, hogy a hivatkozott jogszabályt vagy annak valamely szerkezeti egységét egyértelműen azonosíthatóvá teszi, hátránya viszont, hogy a hivatkozott jogtételek módosulása, hatályon kívül helyezése esetén pontatlanná válhat vagy akár ki is üresedhet.

Mint látható, a Jszt. a merev hivatkozás lehetőségét lényegében kettébontja:

- egyrésztől lehetővé teszi, hogy a hivatkozó jogszabályhoz képest *más jogszabályra vagy annak szerkezeti egységére*<sup>44</sup> hivatkozzunk;

<sup>43</sup> Illetve, mint a későbbiekben még látni fogjuk, uniós jogi aktusok esetében is a merev hivatkozást tekinti elsődlegesnek.

<sup>44</sup> A jogszabály hivatkozható formai szerkezeti egységeit a Jszt. 36. § (2) bekezdése sorolja fel.

Példák:

„Nem lép hatályba a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény.”

„A Kormány a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 170. § (1) bekezdés 30. pontjában kapott felhatalmazás alapján [...] a következőket rendeli el:”

- másrészt azt is megengedi, hogy a hivatkozást tartalmazó jogszabály *saját magára vagy saját szerkezeti egységére* hivatkozzon.

Példák:

„E rendelet alkalmazásában...”

„A 10. § (2) bekezdése 2019. február 1-jén lép hatályba.” [Ez utóbbi esetben a hivatkozó és egyben hivatkozott jogszabály megjelölése nem szerepelhet, ld. még a továbbiakban a JsZR. 18. § (3) bekezdését.]

**Jogszabály tervezetében az Alaptörvény rendelkezésére az Alaptörvény merev hivatkozásával és a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölésével kell hivatkozni, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.**

Példák:

„az Alaptörvényben foglalt hitvallás szerint”

„az Alaptörvényben foglalt művelődéshez való jog megvalósítása céljából”

Az Alaptörvényre vonatkozó merev hivatkozás sajátos esete, amikor:

- az Alaptörvény módosítása tervezetének preambulumban az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét,
- az Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben megalkotni kívánt törvény preambulumban az Alaptörvény törvényhozási tárgykört megjelölő rendelkezését,
- rendelet bevezető részében az autonóm (eredeti) jogalkotói hatáskör eredetét és a feladatkört<sup>45</sup>

kell megjelölni. Ezekben az esetekben az Alaptörvény *szerkezeti egységére* (cikkére, bekezdésére) kell mereven hivatkozni.

A JsZR. kizárja, hogy a jogszabály tervezete merev hivatkozást alkalmazzon olyan jogszabályra vonatkozóan, amely nála a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkedik el. Így például egy törvény nem hivatkozhat mereven egy kormányrendeletre. Nem kizárt ugyanakkor alacsonyabb szintű jogszabályra vonatkozó rugalmas vagy általános hivatkozás (különösen felhatalmazó rendelkezések esetében).

Ha adott jogszabályon *belüli* szerkezeti egységre hivatkozunk, felesleges az egész (hivatkozó és egyben hivatkozott) jogszabály megjelölése. Ilyenkor tehát nincs helye az „e törvény”, „e rendelet” formulák alkalmazásának; különösen helytelen a hivatkozó jogszabály számának, címének, megjelölése bármely részének feltüntetése.

Helyes példák:

„a MÁSODIK RÉSZ”

„a 12. § (4) bekezdése”

<sup>45</sup> Feladatkör megjelölésénél a kormányrendelet tervezetében kötelező, önkormányzati rendelet tervezetében lehetséges az Alaptörvényre hivatkozni.

**A jogszabály tervezete vagy valamely szerkezeti egysége saját magára a jogszabály vagy a szerkezeti egység típusának a megjelölésével hivatkozhat.**

Példák:

„e törvény alkalmazásában”

„e Fejezet rendelkezéseitől eltérően”

**Merev hivatkozásban a hivatkozott szerkezeti egységek megjelöléséhez – a hivatkozott legalacsonyabb szintű szerkezeti egység megjelölése kivételével – nem kapcsolódhat birtokos rag és birtokos személyjel.**

A JsZR. jelen szabálya lényegében egy nyelvtani szempontból vett egyszerűsítést céloz, amikor a hivatkozásban a lehető legegyszerűbb formulát rendeli alkalmazni. Az egymást követően több szerkezeti egységet tartalmazó merev hivatkozás esetén tehát mindig csak az „utolsó” egység látható eltolással.

Helytelen példák:

„a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 15. §-ának az (5) bekezdése”

„az 5. § (2) bekezdése c) pontjának ca) alpontja”

Helyes példák:

„a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 15. § (5) bekezdése”

„az 5. § (2) bekezdés c) pont ca) alpontja”

**Mondatra, fordulatra, tagmondatra, más – szerkezeti egységnek nem minősülő – nyelvtani egységre a jogszabály tervezetében nem lehet hivatkozni.**

Ebből következően a hivatkozható legalacsonyabb szerkezeti egység az alpont (vagy a melléklet szerkezeti egysége). Ha adott esetben például egy mondat módosítása vagy hatályon kívül helyezése lenne szükséges, ehelyett a mondatot tartalmazó legalacsonyabb szerkezeti egység szövegét szöveg-cserés vagy újrászabályozó módosítás útján célszerű megalkotni.

**Kettőnél több, egymás után következő szerkezeti egységre való merev hivatkozás esetén ezek első és utolsó tagját kötőjellel kell összekapcsolni.**

Helytelen példák:

„az V., a VI. és a VII. Fejezet rendelkezéseitől eltérően”

„az 1., a 2. és a 3. §-ban”

Helyes példák:

„az V-VII. Fejezet rendelkezéseitől eltérően”

„az 1-3. §-ban”

Merev hivatkozás során az Alaptörvény és a jogszabályok egyes típusainak megjelölésére, valamint a hivatkozások szövegezési mintáira a JsZR. 21. §-a és 1. mellékletének 4. pontja az irányadó.

Példák:

„az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja”

„a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény”

„a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 496/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet”

„a lakásgazdálkodással összefüggő egyes rendeletek módosításáról szóló 16/2017. (V. 30.) önkormányzati rendelet” (itt felesleges a konkrét helyi önkormányzati testület megjelölése, hiszen az a hivatkozó jogszabályban mindenképp szerepelni fog)

### 6.3. Az általános hivatkozás

Az általános hivatkozás lényegében nem más, mint *általában* a jogszabályokra, vagy egy adott *jogszabálytípusra* történő hivatkozás.

**A Jszt. szerint jogszabály tervezetében a teljes megjelölésével vagy az általa szabályozott tárgykör megjelölésével fel nem hívható:**

- a) jövőben megalkotandó jogszabályra,
- b) jogszabályok széles vagy előre meg nem határozható körére,
- c) a hivatkozást tartalmazó jogszabály felhatalmazása alapján megalkotandó vagy megalkotható jogszabályra általános hivatkozással kell hivatkozni.

Az általános hivatkozás alkalmazása során az egyes jogszabálytípusokra történő hivatkozás módját a Jszt. 22. § (2) bekezdése határozza meg.

Általános hivatkozásra tehát akkor lehet szükség, ha sem a rugalmas, sem a merev hivatkozás nem alkalmazható, ám a hivatkozás nem küszöbölhető ki.

Példák:

„Ha *jogszabály* további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét.”

„Felhatalmazást kapnak a Kormány tagjai, hogy a támogatások kifizetésének részletes szabályait *rendeletben* állapítsák meg.”

**A jogszabály tervezete nem hivatkozhat a „külön” jelző alkalmazásával más jogszabályra sem általánosan, sem a jogszabály típusának meghatározásával.**

Sajnos a Jszt. tilalma ellenére nem ritka, hogy a jogszabály „külön jogszabály”, „külön törvény” stb. megfogalmazásokkal él. Ez lényegében annyit jelent, hogy a jogalkotó tisztában van vele: az adott jogszabály szabályozási tárgykörét érintően más jogszabályok is hatályban vannak, és azok eltérő szabályokat is tartalmazhatnak, ám ezek összegyűjtésével „nem fárad”, azt a jogalkalmazóra vagy a jogszabály címzettjeire bízta. Egy ilyesfajta „feladat” végrehajtása egy nem jogvégzett hatósági ügyintézőnek, vagy különösen, adott esetben a jogban kellően nem is jártas „átlagembernek” gyakran megoldhatatlan problémát jelent. Ehhez képest egy merev, de legalább egy rugalmas hivatkozás is több segítséget nyújt. Helyes tehát, hogy a Jszt. tiltja ezt a gyakorlatot – és helytelen, hogy a gyakorlat továbbra is figyelmen kívül hagyja ezt a tilalmat.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Ld. ehhez még: Horváth Attila: Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája. In: *Kodifikáció*, 2012/1. szám, 50. o.

Helytelen példa:

„30. § A KSH a halottvizsgálattal kapcsolatos eljárásra vonatkozó *külön jogszabályok* szerint jogosult a halottvizsgálattal kapcsolatos adatokat egyedi azonosításra alkalmas módon átvenni és kezelni.”

(itt a „külön” jelző felesleges is, hiszen valójában rugalmas hivatkozást alkalmaz)

**A jogszabály tervezete nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely kizárólag általános hivatkozást tartalmaz.**

#### 6.4. A különböző hivatkozási formák együttes alkalmazása

A szabályozási cél megvalósítása érdekében előfordulhat, hogy a három hivatkozási forma közül kettőt egyidejűleg kell alkalmazni. Logikailag ez háromféle módon lehetséges:

- merev és rugalmas hivatkozás,
- általános és merev hivatkozás,
- általános és rugalmas hivatkozás együttes alkalmazása útján.

**Merev és rugalmas hivatkozás egy hivatkozásban úgy alkalmazható együtt, hogy a hivatkozás a jogszabályt merev hivatkozással, a hivatkozni kívánt rendelkezést vagy jogintézményt rugalmas hivatkozással tartalmazza.**

Példák:

„a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben meghatározott öröklési szabályok alapján”

„a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény felmondásra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával”

**Ha a jogszabály tervezete rugalmasan hivatkozik valamely rendelkezésre, arra a jogszabály tervezetében nem lehet mereven hivatkozni.**

A JsZR. megköveteli, hogy ha egy rendelkezésre már rugalmas hivatkozás történt, az egész jogszabály tervezete következetesen alkalmazza ezt a megoldást.

**Nem értelmezhető, így a JsZR. szerint kizárt általános és merev hivatkozás együttes alkalmazása.**

**Általános és rugalmas hivatkozás egy hivatkozásban úgy alkalmazható együtt, hogy a hivatkozás a jogszabályt általános hivatkozással, az általánosan hivatkozott jogszabály rendelkezését rugalmas hivatkozással tartalmazza.**

Ebben az esetben valójában a hivatkozott jogszabályok száma, pontos köre nem ismert, azonban a szabályozási tárgykör „összekapcsolja” őket, így az erre vonatkozó hivatkozás értelmezhető.

Példák:

„Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy – kormányrendeletben meghatározott *költségtérítés* ellenében – másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.”

„A hatóság a hatásköre gyakorlása során a *jogszabályban* meghatározott *határidőn belül* jár el.”

## 6.5. Hivatkozás jogintézményre

**Egy jogszabályban valamely jogintézményre hivatkozni a jogintézmény egyértelmű megjelölésével kell.**

A Jszt. megengedi, hogy jogszabályok vagy szerkezeti egységek mellett konkrét jogintézményekre (például öröklés, kézbesítési vélelem, tulajdon, birtok) is történjen hivatkozás.

**A jogszabály tervezetében egy másik jogszabályra, egy másik szerkezeti egységre vagy egy jogintézményre úgy is lehet hivatkozni, hogy a hivatkozást tartalmazó szabály az adott jogszabályban, szerkezeti egységben foglalt vagy a hivatkozott jogintézményre vonatkozó rendelkezések alkalmazásáról rendelkezik.**

A felesleges ismétlések elkerülésére szolgál ez a szabály, amikor kimondja, hogy másik jogszabály, szerkezeti egység vagy jogintézményre vonatkozó szabályozás szövegének idézése helyett annak (adott esetben akár nem teljes körű) alkalmazásáról lehet rendelkezni.

Példa:

„A hegybírónak a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseit *kell alkalmazni.*”

E szabály alkalmazása során azonban a Jszt. bizonyos megszorításokat is tartalmaz. Ha ugyanis az ilyen módon hivatkozni kívánt rendelkezések az adott jogintézményre vagy szabályozott életviszonyra nem alkalmazhatóak teljes körűen, nem lehet a rendelkezések *értelemszerű* vagy *megfelelő* alkalmazásáról vagy arról rendelkezni, hogy a rendelkezések *irányadóak*, hanem az eltéréseket a hivatkozó jogszabály tervezetében *egyértelműen meg kell jelölni*. (Kivéve, ha a hivatkozni kívánt rendelkezések közül egyesek *nyilvánvalóan nem alkalmazhatóak* az adott jogintézmény vagy szabályozni kívánt életviszony tekintetében, mert ilyenkor erről nem kell külön rendelkezni.)

Ez a szabály a jogalkalmazó vagy a jogszabály címzettje tehermentesítését szolgálja, azaz csökkenteni kívánja az eltérő értelmezésekből adódó bizonytalanságot, és ehhez kapcsolódóan azt is, hogy a jogszabály értelmezése során – adott esetben – egy-egy jogalkalmazó szervnél is teljesen eltérő értelmezési gyakorlat alakuljon ki. Ennek ellenére a hatályos jog rendkívül széles körben alkalmazza a tiltott formulákat.

Helytelen példa:

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről

„17. § (1) Az adózási ügyvivőként eljáró fióktelep, továbbá a közvetlen kereskedelmi képviselő bejelentkezésére a gazdasági társaságok bejelentkezésére vonatkozó szabályokat *megfelelően alkalmazni kell.*”

Helyes példa:

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

„55. § (2) [...] Az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseket *csak az előzetes szakhatósági állásfoglalás esetén kell alkalmazni.*” (Az eltérést konkrétan meghatározza.)

## 6.6. Hivatkozás államigazgatási szerve

**A törvény tervezetében feladat- és hatáskör címzettjeként az államigazgatási szervet – a Kormány, a Miniszterelnökség, a minisztérium, az önálló szabályozó szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és a kormányhivatal kivételével – köznévvvel kell megjelölni, és szükség szerint törvényi felhatalmazást kell biztosítani a Kormány részére, hogy a köznévi formában megjelölt szervet rendeletben jelölje ki.**

Az államigazgatási szervek vonatkozásában a kiindulópont a Ksztv., melynek 1. § (2) bekezdése tételesen felsorolja a Magyarországon létrehozható központi államigazgatási szervek típusait.<sup>47</sup> Államigazgatási szervként tehát csak ezen szervek, illetve az ezek alárendeltségében (irányítása alatt) álló, úgynevezett dekoncentrált (területi, helyi) államigazgatási szervek<sup>48</sup> működhetnek.<sup>49</sup>

A Jszt. idézett szabálya kizárólag a *törvények* tervezeteire vonatkozik. A szabály tehát kimondja, hogy bizonyos államigazgatási szerveket köznévvvel és nem tulajdonnévvvel kell megjelölni.<sup>50</sup>

A rendelkezés alapvető indoka a Kormány szervezetalakítási szabadságának biztosítása: az egyes közigazgatási szervek tulajdonnévvvel történő konkrét törvényi említése az elnevezések, illetve a feladat- és hatáskörök változtatása esetén mindig törvénymódosítást igényelne. 2006 után ez a – korábban egyébként általánosnak mondható – gyakorlat megszűnt.<sup>51</sup> Jelenleg az államigazgatási szervek jelentős részének a törvények kizárólag a feladat- és hatáskörét adják meg, a konkrét szervek kijelölését pedig a Kormány rendeletben valósítja meg.

Példa:

1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről

„64. § (2) A légiközlekedési baleset, a súlyos repülőesemény, a repülőesemény szakmai vizsgálatát külön törvény rendelkezései alapján a közlekedésbiztonsági szerv végzi.”

„73. § (2) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben jelölje ki

[...]

c) a közlekedésbiztonsági szervet vagy szerveket [...].”

A felhatalmazás alapján a Kormány megalkotta az állami közlekedésbiztonsági szerv kijelöléséről szóló 391/2016. (XII. 5.) Korm. rendeletet, melynek 1. §-a szerint:

„A Kormány az állami célú légiközlekedésben bekövetkezett légiközlekedési események szakmai vizsgálatára és tematikus vizsgálatára állami közlekedésbiztonsági szervként a honvédelemért felelős minisztert jelöli ki, aki országos illetékességgel jár el.”

A Jszt., mint látható, bizonyos kivételeket is meghatároz a köznévi megjelölések kötelezettsége alól. Ezek indoka az adott szervek sajátos jogállása lehet (alaptörvényi, illetve törvényi nevesítés, hatáskör-meghatározás).

<sup>47</sup> Idetartoznak a következők: a központi kormányzati igazgatási szerv, az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, valamint a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. A felsorolást tovább konkretizálja a Kit., amelynek 2. § (2) bekezdése felsorolja a központi kormányzati igazgatási szerveket. E körbe tartozik a Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal.

<sup>48</sup> Általános hatáskörrel a fővárosi, megyei kormányhivatal, valamint a járási hivatal, különös hatáskörrel pedig néhány további szervtípus (például a Magyar Államkincstár megyei igazgatósága, a megyei rendőr-főkapitányság, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság stb.) rendelkezik.

<sup>49</sup> Értelemszerűen nem tartoznak e körbe a helyi önkormányzatok és azok szervei, mivel azok a közigazgatás másik nagy alrendszeréhez tartoznak.

<sup>50</sup> Sajnos a Jszt. idézett bekezdésének [25. § (1) bekezdés] a Ksztv. változásaihoz és a Kit.-hez történő „igazítására” egyelőre nem került sor. A Miniszterelnökség külön említése pl. felesleges, mivel már az is minisztériumként működik; a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat „átvezetése” pedig vélhetőleg egyszerűen elmaradt. A korábbi (központi) kormányhivatalok új elnevezése a Kit. szerint *kormányzati főhivatal* lett, a kormányhivatal elnevezés már csak a fővárosi és megyei szintű szervek megnevezésére alkalmazandó.

<sup>51</sup> Jelentős problémát jelentett a jogbiztonság szempontjából is, hogy a konkrét szervek elnevezésének változásai esetén gyakran csak úgynevezett *sommás* módosításokat hajtottak végre, azaz nem módosították az összes törvényt (jogszabályt), amely az elnevezést tartalmazta, hanem ezt egyetlen utaló jellegű szabállyal „oldották meg”. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 186. § (1) bekezdése például eredetileg így rendelkezett: „Ahol jogszabály Hírközlési Felügyeletet, Hírközlési Főfelügyeletet, Hírközlési Főfelügyelet területi szerveit, Hírközlési Területi Hivatalt említ, ott a Nemzeti Hírközlési Hatóságot kell érteni.” Ezáltal azonban a – formailag nem módosított – korábban kiadott jogszabályok továbbra is a régi elnevezéseket tartalmazták, így végső soron nem a valóságos helyzetet tükrözték.



**A törvény tervezetében a minisztert a feladatköre szerint kell megjelölni. Más jogszabály tervezetében a minisztert a feladatköre szerint kell megjelölni, kivéve, ha a szabályozás célja így nem biztosítható.**

A fent említett szabályhoz képest tulajdonképpen a Jszt. jelen előírása tekinthető elsődlegesnek: minisztériumok megjelölése helyett a minisztereket kell feladatkörük szerint említeni.<sup>52</sup> Ez az előírás már nem kizárólag törvényekre, hanem főszabályként valamennyi jogszabályra kiterjed.

Az 1990 utáni időszakban – egyébként egészen 2014-ig – jellemző volt az a megoldás, hogy a minisztériumok felsorolásáról szóló törvények (vagy azok módosításai) jellemzően négyévenként különböző *sommás* módosítási megoldásokkal rendelkeztek a jogutódlásról.<sup>53</sup> 2014 óta a minisztériumok felsorolásáról szóló törvények – helyesen – már egyszerűen csak utalnak a Statútumrendeletre.<sup>54</sup>

**A miniszter feladatkörét vagy a Statútumrendeletben meghatározott feladatkörök szerint, vagy – ha ez nem lehetséges – bármely más törvényen vagy kormányrendeleten alapuló feladatköre szerint kell megjelölni.**

<sup>52</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköreit a Statútumrendelet szabályozza.

<sup>53</sup> Olyan megfogalmazásokkal, mint: „ahol jogszabály az X minisztériumot említi, ott adott hatáskörök tekintetében az Y, más hatáskörök tekintetében pedig a Z minisztériumot *kell érteni*.” Ezek a módosítások a jogbiztonság ellen hatottak, a jogszabályok tartalmának értelmezhetőségét rontották (lényegében a korábbi jogszabály szövegébe foglalt szerv helyett más szervek látták el a feladat- és hatásköröket, azaz a korábbi jogszabály hatályos szövege itt sem fedte a valós elnevezéseket). A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény 2. §-a például így rendelkezett:

„2. § Ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott jogszabály

- a) Egészségügyi Minisztériumot, egészségügyi minisztert, valamint – a munkaügyi feladatokat kivéve – Szociális és Családügyi Minisztériumot, szociális és családügyi minisztert említi, ott Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumot, egészségügyi, szociális és családügyi minisztert,
- b) Környezetvédelmi Minisztériumot, környezetvédelmi minisztert, valamint – a vízügyi feladatkör tekintetében – Közlekedési és Vízügyi Minisztériumot, közlekedési és vízügyi minisztert említi, ott a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot, környezetvédelmi és vízügyi minisztert,
- c) a munkaügyi és foglalkoztatáspolitikai feladatkör tekintetében Gazdasági Minisztériumot, gazdasági minisztert, illetőleg Szociális és Családügyi Minisztériumot, szociális és családügyi minisztert, továbbá a felnőttképzés tekintetében Oktatási Minisztériumot, oktatási minisztert említi, ott Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumot, foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztert,
- d) a közlekedési feladatkör tekintetében Közlekedési és Vízügyi Minisztériumot, közlekedési és vízügyi minisztert említi, ott Gazdasági és Közlekedési Minisztériumot, gazdasági és közlekedési minisztert,
- e) Ifjúsági és Sportminisztériumot, ifjúsági és sportminisztert említi, ott Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztériumot, gyermek-, ifjúsági és sportminisztert,
- f) az építésügy ágazati irányításával kapcsolatosan Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumot, földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert említi, ott Belügyminisztériumot, belügyminisztert,
- g) a lakásgazdálkodás, lakáspolitikai tekintetében Gazdasági Minisztériumot, gazdasági minisztert említi, ott Belügyminisztériumot, belügyminisztert,
- h) Gazdasági Minisztériumot, gazdasági minisztert említi, ott – az ezen § c), g) és i) pontjában foglalt feladatköröket kivéve – Gazdasági és Közlekedési Minisztériumot, gazdasági és közlekedési minisztert,
- i) a területfejlesztésért, valamint az idegenforgalom ágazati irányításáért felelős minisztériumot, minisztert említi, ott a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert,
- j) kincstári vagyoneért felelős minisztert, valamint privatizációért felelős minisztert említi, ott a pénzügyminisztert,
- k) a hírközlési és az informatikai feladatokkal kapcsolatban a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert és az Informatikai Kormánybiztosságot említi, ott – a kormányzati informatikai feladatokat kivéve – az Informatikai és Hírközlési Minisztériumot, informatikai és hírközlési minisztert,
- l) polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító minisztert, a Határon Túli Magyarok Hivatalának, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak felügyeletét ellátó minisztert, továbbá az egyházügyi feladatok kormányzati irányításáért felelős minisztert említi, ott a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert kell érteni.”

<sup>54</sup> Lásd a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdését, vagy a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény 3. §-át.

A Statútumrendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét a legapróbb részletekig rendezi, tehát általában elegendő az abban foglalt feladatkör megjelölése. Kivételes esetben előfordulhat, hogy a feladatkört más törvény vagy kormányrendelet jelöli meg.

Példa a Statútumrendelet szerinti feladatkör megjelölésére:

Törvényi szabály:

„A perben felperesként az önkormányzat képviselő-testülete, alperesként a Kormány vesz részt. A Kormányt *a helyi önkormányzatokért felelős miniszter* képviseli.”

A hatályos Statútumrendelet szerint a feladatkört a belügyminiszter gyakorolja.

**Jogszabály tervezetében a minisztériumot a feladatköre szerint megjelölt miniszter által vezetett minisztériumként kell megjelölni, kivéve a költségvetésről (zárszámadásról), a minisztériumok felsorolásáról, vagy e felsorolt törvények módosításáról szóló törvény tervezetét, valamint törvény kivételével az olyan jogszabály tervezetét, amelyben a szabályozás célja így nem biztosítható.**

Amint erre fentebb is utaltunk, a Jszt. nem zárja ki a minisztérium konkrét tulajdonnévi nevesítését [25. § (1) bekezdés], azonban ezt mégis kivételesnek kell tekinteni, a főszabály ugyanis a Jszt. jelen rendelkezésében olvasható, és ez valamennyi jogszabálytípusra irányadó. A kivételek közül értelemszerű, hogy a költségvetési (zárszámadási) és a minisztériumok felsorolásáról szóló törvények tervezeteiben a konkrét nevesítés nem nélkülözhető. Rendeletek esetében azonban a tulajdonnévvel történő megnevezés csak akkor lehetséges, ha a szabályozás célja másként nem biztosítható. Említést érdemel továbbá, hogy konkrét feladat- és hatáskörök gyakorlójaként minisztériumra hivatkozni általában helytelen, a feladat- és hatásköröket ugyanis a szerv vezetője, a miniszter gyakorolja.<sup>55</sup>

Példák:

„az adóhatóság a támogatás összegét honlapján közzéteszi, továbbá a dokumentumokat *a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter által vezetett minisztérium* rendelkezésére bocsátja”

„a katonai rendészet feladata *a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium* állami vezetőinek személyi kísérése”

## 6.7. Hivatkozás nemzetközi szerződésre, az Európai Unió jogi aktusára vagy egyéb uniós jogforrásra

A nemzetközi és uniós jogi normákra történő hivatkozás szabályait a Jszt. 12. alcíme, valamint 1. mellékletének 5. pontja igen részletesen rendezi. Figyelemmel arra, hogy a hivatkozott jogforrások alapját nem a magyar jogalkotó által elfogadott normák képezik, a vonatkozó rendelkezések közül most csak a legfontosabbakat foglaljuk össze.

A Jszt. kimondja, hogy **ha jogszabály tervezete nemzetközi szerződésre, az EU intézményei által az EU működéséről szóló szerződés vagy az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról szóló szerződés alapján elfogadott jogi aktusra, vagy a fentiek szerkezeti egységére hivatkozik, az általános hivatkozási szabályokat a 12. alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.**

Ebből következően a hivatkozás eddig ismertetett szabályai – például a három fő típus alkalmazhatósága – ebben a körben is irányadók. Kivételt jelent például, hogy **uniós jogi aktusra főszabályként merev hivatkozást kell alkalmazni.**

<sup>55</sup> Egyebekben is, a Ksztv. 5. § (2) bekezdése kimondja, hogy ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja.

Az EU alapító és a Magyar Köztársaság csatlakozását megvalósító szerződéseire vonatkozó merev hivatkozások esetében a Jszt. a megjelölésre és rövid megjelölésre vonatkozóan sajátos formulákat rendel alkalmazni. A Jszt. tartalmazza továbbá a 2003 után kötött csatlakozási szerződések és okmányok, valamint az EGT-ről szóló megállapodás merev hivatkozásának rendjét is.

A fenti – európai uniós vonatkozásokkal rendelkező – nemzetközi szerződéseken kívüli, más nemzetközi szerződések merev hivatkozással történő megjelölésének rendje a következő sorrend szerinti elemekkel lehetséges:

- a nemzetközi szerződést kihirdető, a jogszabály típusának eszközhatározói raggal ellátott alakjával megjelölt jogszabály megjelölése,
- a „kihirdetett” kifejezés,
- a nemzetközi szerződés címe,
- a „szóló” kifejezés és
- a nemzetközi szerződés típusának megjelölése.

(A kihirdető jogszabály tervezetének címében az első két elem nem szerepel.)

Példák:

„az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a gyermek jogairól szóló egyezményben...”

„ha a kézbesítésre a 2005. évi XXXVI. törvénnyel kihirdetett, a polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló egyezményt kell alkalmazni...”

A Jszt. alapján **jogszabály tervezetében – a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések kivételével – uniós jogi aktusra csak akkor lehet hivatkozni, ha:**

- **az uniós jogi aktus által szabályozott körben a jogszabály rendelkezéseitől való eltérésre kell utalni, vagy**
- **a jogszabály rendelkezése alkalmazásának feltételét valamely uniós jogi aktus vagy annak valamely rendelkezése határozza meg vagy tartalmazza.**

Mint arra fentebb is utaltunk, uniós jogi aktusok (ezekben szabályozott rendelkezések) esetében főszabályként a merev hivatkozás alkalmazható. Rugalmas vagy általános hivatkozásnak csak akkor van helye, ha a szabályozás célja másként nem érhető el.

Az uniós jogi aktusok merev hivatkozás során történő megjelölésére a Jszt. kétféle lehetőséget nyújt: az úgynevezett *teljes* és a *rövid* megjelölést. A főszabály a rövid megjelölés.

## 6.8. Hivatkozás a jogszabály rendelkezéseitől való eltérésre

A hivatkozások egy jelentős része olyan, amely lehetővé teszi, hogy a jogszabály adott rendelkezésétől vagy rendelkezéseitől eltérő szabályok megalkotására kerüljön sor. Az eltérések magában a „megengedő” jogszabályban, de akár más jogszabály(ok)ban is megjelenhetnek.

**Ha a jogszabály tervezete olyan szabályt tartalmaz, amely szerint a jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor alkalmazandó, ha törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés, más jogszabály vagy valamely általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus azzal ellentétes rendelkezést nem tartalmaz, akkor az eltérést megengedő rendelkezésben meg kell határozni, hogy milyen típusú jogszabályok és a jogszabály mely rendelkezésétől vagy rendelkezéseitől térhetnek el. Ha az eltérés feltételekhez kötött vagy korlátozott, e feltételeket és korlátokat az eltérést engedő rendelkezésben kell meghatározni.**

Példa:

„Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik.”

**Ha a jogszabály egy szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységétől vagy a jogszabály minden rendelkezésétől el lehet térni, a jogszabály tervezetében a szerkezeti egység első vagy utolsó szakaszában vagy a jogszabály általános rendelkezései között kell az eltérés lehetőségét megte-  
remteni.**

Példa:

„MÁSODIK RÉSZ

A hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása

17. § E RÉSZ rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha kormányrendelet másként nem rendelkezik.

18. § [...]

19. § [...]

**Több bekezdésből álló szakasz rendelkezéseitől való eltérést engedő rendelkezést az adott szakasz első vagy utolsó bekezdésében vagy önálló szakaszban kell elhelyezni.**

Példák:

„1. § (1) E § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.

(2) [...]

2. § [...]

„1. § (1) [...]

(2) [...]

(3) E § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.

2. § [...]

„1. § (1) [...]

(2) [...]

2. § Az 1. § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.”

**Ha az egyetlen mondatot tartalmazó bekezdésben vagy egyetlen mondatot tartalmazó szakaszban foglalt minden rendelkezéstől el lehet térni, a mondaton belül is lehet rendelkezni az eltérés lehetőségéről.**

**A jogszabály tervezete tartalmazhat olyan szabályt, amely a jogszabály saját rendelkezéseinek ad lehetőséget az eltérésre.**

Ebben az esetben, mivel a jogszabály saját magának ad eltérési „engedélyt”, szükséges, hogy saját magára merev hivatkozást alkalmazzon.

Példa:

„Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a különleges tárgyaló testület határozatait egyszerű szótöbbséggel hozza meg.”

Ilyen esetben különösen fontos a merev hivatkozás precíz megfogalmazása – ha az „e” szócska ki marad, az általános hivatkozást jelentene, és más törvények számára biztosítana eltérési lehetőséget.

**Ha a jogszabály tervezete olyan szabályt tartalmaz, amely a jogszabály egyes szerkezeti egységeiben foglalt rendelkezésektől való eltérés lehetőségéről rendelkezik, a jogszabály tervezetében meghatározhatóak az eltérés feltételei vagy korlátjai.**

**Ha a jogszabály tervezete a rendelkezéseitől valamely közhatalmat gyakorló személy vagy szerv számára eltérést engedélyez, a jogszabály tervezetében kell meghatározni az eltérés tárgyában való döntés során mérlegelendő szempontrendszer.**

A „közhatalmat” gyakorló személy vagy szerv definícióját a Jszt. nem tartalmazza. Ilyennek tekinthetők az állami szuverenitást (főhatalmat) megtestesítő állami szervek (a három klasszikus hatalmi ág szervei, a köztársasági elnök, az ügyészség, az Alkotmánybíróság stb.), illetve az ezekben dolgozó jogalkalmazók is (hatósági ügyintéző, bíró, rendőr, jegyző stb.). A közhatalmat gyakorló szerv vagy személy az állam nevében kötelező (normatív vagy egyedi) aktusokat hozhat, melyek kikényszeríthetők.

Ha a jogszabály tervezete eltérést enged valamely rendelkezésétől, az általában tágabb mérlegelési (végső soron akár *diszkrecionális*, azaz szabad belátáson alapuló), adott esetben méltányossági jogkört engedhet meg.<sup>56</sup> Ha az eltérésnek semmilyen feltétele nincs, az szabad belátást tesz lehetővé, ami azonban jogállami keretek közt csak kivételes lehet (például rendkívüli jogrendben, a közrend, közbiztonság fenntartása érdekében stb.).

Példa az eltérés – viszonylag tág – feltételeinek meghatározására:

„A tenyésztési hatóság e törvény rendelkezései alól – *amennyiben az a törvényben foglalt célokkal nem ellentétes* – eltérést engedélyezhet tudományos és oktatási intézetekben végzett tudományos munkákra, továbbá az állattenyésztést fejlesztő kutatásokra és biotechnológiai fejlesztésekre.”

<sup>56</sup> Megemlíthető, hogy az elmúlt időszakban egyre inkább terjed az olyan típusú közhatalmi döntések köre, melyek meghozatala lényegében „automatikus”, mert mérlegelést nem igényel. E körbe tartoznak például az objektív felelősség alapján kiszabható „fix” bírságok. Ezek esetében kiküszöbölték a jogalkalmazói munka egyik legfontosabb elemét: a mérlegelési jogkör gyakorlását. Az efféle eljárások gyorsasága és eredményessége nem vitatható, sőt, akár emberi közreműködést sem feltétlenül igényelnek (elképzeltető, hogy a jogsértést egy kamera rögzíti, s ennek alapján egy, a kamerával összekötött számítógép azonnal online meg is küldi a bírságoló határozatot az ügyfélnek). Ugyanakkor nem árt rámutatni: az ilyen típusú jogalkalmazói döntés kizárja az egyéniesítés/egyediesítés (individualizáció) lehetőségét is, azaz nem lehet tekintettel a jogsértő magatartás elkövetésének konkrét körülményeire, a jogsértő magatartás súlyára (ezt a jogalkotó bizonyára már mérlegelte, amikor a bírságtételt megállapította), és különösen a jogsértést elkövető személyi körülményeire.

A témához ld. például: Boros Anita (2010): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. II. kötet*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 20–21. o.; Patyi András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 161-177.; Varga Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 191-199.

## VII. A JOGSZABÁLY FORMAI TAGOLÁSA<sup>57</sup>

(Jszr. 36-49. §)

A jogszabályokkal kapcsolatos egyik legfontosabb követelmény azok *áttekinthetősége*. Ennek érdekében a Jszr. a jogszabályok *formai szerkezeti*, illetve *logikai* egységekre történő tagolását írja elő. Az alábbiakban a *formai szerkezeti egységekre* vonatkozó Jszr.-beli szabályokat vizsgáljuk meg.<sup>58</sup>

A Jszr. kimondja, hogy a jogszabály tervezetét az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni. **Az alkalmazható szerkezeti egységek** (a mellékleten és a melléklet szerkezeti egységein kívül) a jogszabály tervezetének összetettségétől függően, a szerkezeti egységek csökkenő szintjének sorrendjében:

- *a könyv,*
- *a rész,*
- *a fejezet,*
- *az alcím,*
- *a szakasz,*
- *a bekezdés,*
- *a pont és*
- *az alpont.*<sup>59</sup>

**A jogszabály alapegysége a szakasz.** Szakasz(ok) nélkül egyetlen jogszabály tervezete sem alkotható meg, minden jogszabálynak tartalmaznia kell legalább egy szakaszt.<sup>60</sup> A jogszabály tervezetének tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható.

A jogszabály tervezetének szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással (arab vagy római számokkal, például 1., 2., 3.; I., II., III.; betűkkel, például ELSŐ, MÁSODIK, HARMADIK) vagy a latin ábécé betűivel (kisbetűkkel vagy nagybetűkkel, például a., b., c.; A., B., C.) kell megjelölni. Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat, ebből következően valamennyi szerkezeti egységet szükséges sorszámmal vagy betűvel, a szakasznál magasabb szintű szerkezeti

<sup>57</sup> Jelen jegyzet VII. fejezete a következő tankönyvi fejezet felhasználásával készült:

Szilvássy György Péter: A jogszabály formai tagolása (VIII. fejezet). In: Tóth J. Zoltán (201) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest. 223-234.

<sup>58</sup> A kodifikációs gyakorlatot vizsgálva az állapítható meg, hogy a Jszr. MÁSODIK RÉSZÉ az egyik legkevésbé figyelembe vett szerkezeti egység. Különösen gyakori a fejezetek Jszr.-től eltérő megjelölése, de egyes kódexek jelentősen eltérnek például a szakaszok megjelölésében, vagy éppen a Jszr. által nem is ismert szerkezeti egységeket tartalmaznak.

<sup>59</sup> A Jszr. a szerkezeti egységeket fordított sorrendben sorolja fel, ugyanakkor az V. Fejezetben a magasabb szintű szerkezeti egységektől az alacsonyabb szintűek felé haladva (a könyvtől az alpontig) tárgyalja.

<sup>60</sup> Ez tulajdonképpen egy elméletileg megállapítható követelmény. Valójában a hatályba léptető rendelkezés(ek) miatt gyakorlatilag minden jogszabály legalább két szakaszt tartalmaz.

egységeket pedig címmel is megjelölni.<sup>61</sup> Ez az áttekinthetőség mellett a pontos hivatkozhatóság érdekében is kiemelt jelentőséggel bír.

A bekezdésnél magasabb szintű szerkezeti egységek sorszámozását a jogszabály tervezetében nem lehet újratekinteni. Ebből következően a bekezdések sorszámozását minden szakaszban, a pontok betűvel vagy számmal történő megjelölését minden bekezdésben, az alpontok betűvel történő megjelölését minden pontban újra kell kezdeni.

Ezzel ellentétben viszont a szakaszok, az alcímek, a fejezetek, a részek és a könyvek számozása az egész jogszabályban folyamatos. Ez megkönnyíti a hivatkozást is, hiszen az egyértelmű azonosításhoz elegendő a szakaszok és az ez alatti szerkezeti egységek felsorolása (ha a magasabb szintű szerkezeti egységekben a szakaszok számozása újratekintődne, a hivatkozások során ezekre is mindig hivatkozni lenne szükséges).<sup>62</sup>

A következőkben az egyes szerkezeti egységek jellemzőit tekintjük át. Az ezekkel összefüggő részletszabályokat a Jszt. V. Fejezete, a megjelölésükre vonatkozó szövegezési mintákat pedig az 1. melléklet 3. pontja tárgyalja.

## 7.1. A könyv

A könyv a legmagasabb szintű szerkezeti egység, általában csak nagyobb terjedelmű törvénykönyvekben (kódexekben) fordul elő. Megjelölésének elemei (sorrendben), nagybetűvel:

- pozitív egész számokból képzett sorszám betűvel kiírva,
- a szerkezeti egység típusának megnevezése,
- a könyv címe.

Példa:

ELSŐ KÖNYV

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

## 7.2. A rész

A Jszt. szerint részeket akkor kell a jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha a jogszabály áttekinthetősége érdekében szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két fejezetet magukban foglalnak.

Azaz: ha részek kialakítására sor kerül, a jogszabályt legalább két részre kell tagolni, és mindkét részben egyenként legalább két-két fejezet (eggyel alacsonyabb szintű szerkezeti egység) kialakítására van szükség. Fontos utalni rá, hogy ez nem jelenti azt, hogy *minden egyes* részben legalább két-két fejezetnek kell lennie – előfordulhat, hogy kettőnél több rész esetén adott részben csak egy fejezet van, vagy egy fejezet sincsen (csak alacsonyabb szintű szerkezeti egység, például alcím vagy legalább szakasz).

<sup>61</sup> Egyetlen esetben a részek megjelölése kivételes lehet, ld. a Jszt. 39. § (5) bekezdését.

A Jszt. szabályai ellenére például az Möt. alcímeiből kimaradtak a sorszámok (ráadásul egyes esetekben az alcímek is „kétszintűek” lettek – ld. például az Möt. 22. §-a előtti „dupla” alcímet). Hasonlóképpen a Büntető Törvénykönyv (2012. évi C. törvény) és a büntetőeljárás törvény (2017. évi XC. törvény) alcímei sem rendelkeznek sorszámmal.

<sup>62</sup> Ez a helyzet a hatályos Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) esetében, ahol a szakaszok számozása minden egyes könyvben újratekintődik. Ennek folytán a precíz hivatkozáshoz minden esetben szükséges utalni arra a könyvre is, amelyben az adott szakasz szerepel (igaz, a szakaszok megjelölése is ehhez igazodik).

A rész megjelölésének – főszabály szerinti – elemei (sorrendben):

- pozitív egész számokból képzett sorszám nagybetűvel kiírva,
- a szerkezeti egység típusának megnevezése nagybetűvel,
- a rész címe nagy kezdőbetűvel.

Példa:

MÁSODIK RÉSZ

Részletes rendelkezések

Ha a jogszabály tervezetében a rész a legmagasabb szintű szerkezeti egység (tehát könyvek kialakítására nem került sor), az utolsó rész címe kötelezően: „Záró rendelkezések”.

Nagyobb terjedelmű jogszabályok (törvénykönyvek, kódexek) esetén elképzelhető, hogy azokat úgynevezett *általános és különös részre* kell tagolni. (Hagyományosan ilyen a büntető törvénykönyv.) Ha a jogszabály tervezete kizárólag általános, különös és záró részre tagolódik, a részek megjelölése a következő:

- ÁLTALÁNOS RÉSZ
- KÜLÖNÖS RÉSZ
- ZÁRÓ RÉSZ

Ebben a kivételes esetben tehát a részeknek sorszámuk nem lesz, kizárólag – egyféleképpen alkalmazható – címük.

### 7.3. A fejezet

A Jszt. szerint fejezeteket akkor kell egy jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két alcímet magukban foglalnak.

Azaz: ha fejezetek kialakítására sor kerül, a jogszabályt legalább két fejezetre kell tagolni, és mindkét fejezetben egyenként legalább két-két alcím (eggyel alacsonyabb szintű szerkezeti egység) kialakítására van szükség. Fontos itt is utalni rá, hogy ez nem jelenti azt, hogy *minden egyes* fejezetben legalább két-két alcímnak kell lennie – előfordulhat, hogy kettőnél több fejezet esetén adott fejezetben csak egy alcím van, vagy egy alcím sincs (csak alacsonyabb szintű szerkezeti egység, azaz szakasz).

A fejezet megjelölésének elemei (sorrendben):

- pozitív egész számokból képzett sorszám római számmal,
- a szerkezeti egység típusának megnevezése nagy kezdőbetűvel,
- a fejezet címe nagy kezdőbetűvel.<sup>63</sup>

Példa:

IV. Fejezet

Részletes rendelkezések

Ha a jogszabály tervezetében a fejezet a legmagasabb szintű szerkezeti egység (tehát könyvek és részek kialakítására nem került sor), az utolsó fejezet címe kötelezően:

„Záró rendelkezések”.

<sup>63</sup> A gyakorlatban a fejezetek megjelölése általában nem követi a Jszt. előírásait, a „FEJEZET” szót jellemzően csupa nagybetűvel írják. Sajnos még a Jszt.-ben is előfordul következetlenség, mivel például a XII/A. FEJEZET (melyet 2011-ben „illesztettek be” a rendeletbe) megjelölése nem követi a Jszt. előírásait.



## 7.4. Az alcím

A JsZR. szerint a jogszabálytervezet áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egységként alcímek alakíthatóak ki. Az alcím a szakasz feletti legalacsonyabb szerkezeti egység, így a jogszabályokban a leggyakrabban alkalmazott – szakasznál magasabb – elem.

Az alcímnél nincs olyan kötelező követelmény, mint a fejezeteknél és a részeknél (azaz, hogy legalább két-két szakaszt tartalmazzon legalább két alcím), ám a JsZR. szerint egyetlen szakaszt magában foglaló alcím csak kivételképpen alakítható ki. Az egyetlen szakaszt magában foglaló alcím tehát lehetőség szerint kerülendő. Olyan alcím pedig – értelemszerűen – nem alakítható ki, amelyben egyetlen szakasz sincsen.

Itt indokolt felhívni arra is a figyelmet, hogy a JsZR. „cím” elnevezésű szerkezeti egységet nem ismer.<sup>64</sup>

Az alcím megjelölésének elemei (sorrendben):

- pozitív egész számokból képzett sorszám arab számmal jelölve,
- az alcím címe nagy kezdőbetűvel.

Alcím esetében tehát a szerkezeti egység típusának megnevezése elhagyandó (nem kell kiírni, hogy „alcím”).

Példák:

1. Általános rendelkezések
2. Különös rendelkezések
3. Záró rendelkezések

Ha a jogszabály tervezetében az alcím a legmagasabb szintű szerkezeti egység (tehát könyvek, részek és fejezetek kialakítására nem került sor), az utolsó alcím címe kötelezően:

„Záró rendelkezések”.

## 7.5. A szakasz

Mint azt már a fentiekben is említettük, a szakasz a legalapvetőbb és nélkülözhetetlen szerkezeti egység minden jogszabály tervezetében. A szakaszok számozása a jogszabályban még folyamatos, az alacsonyabb szintű szerkezeti egységeké azonban már újramezkezdődik.

A szakaszt pozitív egész számokból képzett arab sorszámmal és az úgynevezett paragrafusjellel (§) jelöljük meg.<sup>65</sup>

Példák:

5. §
12. §
27. §

<sup>64</sup> Ennek oka valószínűleg az lehet, hogy a szerkezeti egységeknek van címük, és a „cím címe” kifejezés furcsán hatna. Ettől függetlenül a Polgári Törvénykönyv a részek alatti szerkezeti egységként alkalmaz – római sorszámmal ellátott – címeket (és a címeknek van címük).

<sup>65</sup> A szakasz megjelölésének ezt meghaladóan a JsZR. szerint nincsen további eleme. Ennek ellenére az utóbbi évek új kódexeiben, törvényeiben elterjedt az a gyakorlat, hogy a szakaszoknak is címet ad a jogalkotó. Ez a helyzet például a Polgári Törvénykönyv, a polgári és közigazgatási perrendtartás, vagy az általános közigazgatási rendtartás és az adóigazgatási rendtartás esetében.

A JsZR. kimondja, hogy az országgyűlési képviselők eltérő többségének támogató szavazatát igénylő törvényi rendelkezéseket egymástól elkülönítve, külön szakaszba vagy szakaszokba kell foglalni. Ebből következően más-más szakaszokba kell kerülnie adott törvényen belül a „feles” és a „kétharmados” többséget igénylő rendelkezéseknek.

Ha a jogszabálytervezet szövegében a szakasz jeléhez toldalékot kell fűzni, akkor a „paragrafus” szónak megfelelő toldalékot kell alkalmazni. Ez a szabály követi a régi gyakorlatot, bár a szerkezeti egységet a JsZR. következetesen *szakasznak* és nem *paragrafusnak* nevezi.

Helyes példa:

„az 5. §-sal”

A JsZR. előírása alapján a § jelhez nem kapcsolható a többes szám jele. A nyelvtani egyszerűsítés érdekében akkor is egyes számot kell alkalmazni, ha például egy merev hivatkozás során több szakaszra is utalni kívánunk.<sup>66</sup>

Helyes példák:

„a 16-22. §-ban foglalt előírások”

„A 30-32. § 2020. január 1-jén lép hatályba.”

## 7.6. A bekezdés

A bekezdés a szakasz alatti legmagasabb szerkezeti egység. Egy szakasz bekezdéseibe az egymással szorosan összefüggő szabályokat kell foglalni. A bekezdések megfelelő használata a jogszabály szövegének áttekinthetőségét nagyban segíti. Ugyanakkor viszont ellenkező hatást érthet el egy szakaszban túl sok bekezdés, vagy egy bekezdésben túl sok mondat „összezsúfolása”.<sup>67</sup>

Mint erre korábban is utaltunk, a bekezdések számozása minden szakaszban újratekődik. A bekezdéseket egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.

Példák:

1. § (1) [...]

(2) [...]

(3) [...]

[...]

Bekezdések alkalmazása esetén egy szakaszon belül valamennyi mondatnak teljes terjedelmében valamely bekezdésbe kell tartoznia. Egy-egy mondat (jogtétel) tehát nem „nyúlhat át” a bekezdésen (és magasabb szintű szerkezeti egységen sem).

<sup>66</sup> E szabálynak hasonló jelentősége van, mint a JsZR. 19. § (1) bekezdésébe foglalt előírásnak. Emellett indokolt utalni a JsZR. 3. § (2) bekezdésére is, mely az egyes számú megfogalmazásokat preferálja.

<sup>67</sup> A JsZR. eredeti szövegváltozata tiltotta egy szakaszban túl sok (hatnál több) bekezdés, egy bekezdésben pedig túl sok (háromnál több) mondat alkalmazását. Ezek a tilalmak azonban 2010-ben hatályukat veszítették.

Helytelen példa:

7. § Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint megkeresett szerv a helyi önkormányzat megkeresésére:

- (1) harminc napon belül érdemben köteles válaszolni;
- (2) amennyiben a tájékoztatás, a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni.

Helyes példa:

7. § (1) Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint megkeresett szerv a helyi önkormányzat megkeresésére harminc napon belül érdemben köteles válaszolni.

- (2) Amennyiben a tájékoztatás, a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni.

Ha bekezdésre kívánunk merev hivatkozást alkalmazni, a bekezdés megjelölését követően mindig alkalmazni kell a „bekezdés” kifejezést is, mely nem rövidíthető. Emellett, amint a szakasz esetében, úgy a bekezdést tartalmazó hivatkozásban sem kapcsolható a „bekezdés” szóhoz a többes szám jele.

Helyes példák:

„az 5. § (2) bekezdése”

„a 7. § (4) bekezdésben foglalt...”

## 7.7. A pont és az alpont

A pont és az alpont a jogszabály tervezetének két legalacsonyabb szintű szerkezeti egysége. Pont és alpont bekezdésen belül, vagy közvetlenül szakaszon belül alakítható ki. Alpont csak ponton belül alakítható ki.

A szakaszt és a bekezdést akkor kell *pontokra tagolni*, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat felsorolást tartalmaz, a felsorolás bármely két eleme között azonos logikai kapcsolat<sup>68</sup> áll fenn, és ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti.

*Alpontok alkalmazására* a Jszt. két esetben ad lehetőséget:

a) akkor, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat olyan felsorolást tartalmaz, amelyben a felsorolás elemei közötti logikai kapcsolatra utaló különböző kötőszavak együttesen fordulnak elő,

Példa:

„Ha az e fejezetben szabályozott eljárás során a Hivatal azt állapítja meg, hogy az 1227/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján kötelezett az előírásoknak nem vagy nem megfelelően tesz eleget, és

- a) az előírásoknak való megfelelés utólag biztosítható, akkor
  - aa) a jogkövetkezményre való utalás mellett felszólítja az előírások betartására, és
  - ab) ha az aa) pont szerinti felszólításnak a kötelezett határidőben nem tett eleget, a Vhr.-ben meghatározott mértékű bírságot szab ki, vagy
- b) az előírásoknak való megfelelés utólag nem biztosítható, akkor a Vhr.-ben meghatározott mértékű bírságot szab ki.”

<sup>68</sup> A logikai kapcsolat esetében a konjunkció, az alternáció és a diszjunkció is figyelembe jöhet, függően a jogalkotói szándéktól, illetve a nyelvi megfogalmazástól. Ld. a Jszt. 7. §-át is.

b) vagy akkor, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat olyan felsorolást tartalmaz, amelyben a fenti szabály alapján pontokat kell kialakítani, és legalább egy pont egymással azonos logikai kapcsolatban álló elemekből álló felsorolást tartalmaz.

Példa:

„Személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés rendelhető el

a) a terhelt jelenlétének biztosítása érdekében, ha

aa) megszökött, szökést kísérelt meg, vagy a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság elől elrejtőzött, illetve

ab) megalapozottan feltehető, hogy a büntetőeljárásban elérhetlenné válna, így különösen megszökne, elrejtőzne,

b) a bizonyítás megnehezítésének vagy megghiúsításának megakadályozása érdekében, ha

ba) a terhelt a bizonyítás megghiúsítása érdekében a büntetőeljárásban részt vevő vagy más személyt megfélemlített, jogellenesen befolyásolt, vagy tárgyi bizonyítási eszközt, elektronikus adatot, vagy vagyonekhozás alá eső dolgot megsemmisített, meghamisított vagy elrejtett, illetve

bb) megalapozottan feltehető, hogy a terhelt a bizonyítást veszélyeztetné, így különösen a büntetőeljárásban részt vevő vagy más személyt megfélemlítene, jogellenesen befolyásolna, tárgyi bizonyítási eszközt, elektronikus adatot vagy vagyonekhozás alá eső dolgot megsemmisítene, meghamisítana vagy elrejtene,

c) a bűnisméltés lehetőségének megakadályozása érdekében, ha

ca) a gyanúsított kihallgatását követően az eljárás tárgyát képező bűncselekményt folytatta, vagy a gyanúsított kihallgatását követően elkövetett újabb, szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény miatt gyanúsítottként hallgatták ki, illetve

cb) megalapozottan feltehető, hogy a megkísérelt vagy előkészített bűncselekményt véghezvinné, az eljárás tárgyát képező bűncselekményt folytatná vagy szabadságvesztéssel büntetendő újabb bűncselekményt követne el.”

Ezekben az esetekben a Jszt. kötelezővé teszi azt, hogy a pontok között azonos logikai kapcsolatnak kell fennállnia, továbbá, hogy az egy pont alá tartozó alpontok között is azonos kapcsolatnak kell fennállnia.

Pontok alkalmazása esetén a Jszt. előírja, hogy a pont szövegét meg kell előznie egy úgynevezett *nyitó szövegrésznek* (ld. a fenti példákat), melyektől a pontok szövegét sortöréssel kell elválasztani csakúgy, mint az egyes pontokat egymástól. Nyitó szövegrész nélkül tehát (al)pont nem alkalmazható.

Ha nyelvtanilag szükséges (hiányos mondat elkerülése érdekében), a bekezdés szövege keretbe is foglalhatja a pontokat, és a pontokat úgynevezett *záró szövegrész* követheti. A záró szövegrészt ugyancsak sortöréssel kell elválasztani.

Példa:

„A hálózati engedélyes közcélú hálózat idegen ingatlanon történő építése céljából

a) vezetékJogot, és

b) használati jogot

kérhet.”

Nyelvtani szempontból a Jszt. fontos követelményként rögzíti: a nyitó és az esetleges záró szövegrésznek a pontok (alpontok) mindegyikével *önállóan és együttesen is* egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.<sup>69</sup> Ez a szabály akkor is irányadó, ha a felsorolások elemei módosítás következtében megváltoznak. Nincs helye tehát annak sem, hogy egy-egy pontban vagy alpontban új mondat kezdődjék.

<sup>69</sup> Ez alól csak egy kivétel van: a nyitó szövegrész esetében az utolsó előtti (al)pont utáni kötőszó (tehát az „és” vagy a „vagy” kifejezés) figyelmen kívül hagyható.

A pontok megjelölése kétféle lehet:

a) megjelölhetők a latin ábécé<sup>70</sup> kisbetűivel és bezáró zárójellel,

Példa:

(2) [...]

a) [...]

b) [...]

c) [...]

[...]

b) vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal.

Példa:

(2) [...]

1. [...]

2. [...]

3. [...]

[...]

A jogalkotó főszabály szerint szabadon választhat a kétféle megjelölés közül. Kivétel azonban, ha egy felsorolás több mint 15 elemből áll, mert ekkor már *kötelező a sorszámokkal történő megjelölés*.<sup>71</sup> Ez utóbbi megoldás egyebekben is előnyösebb, mivel a betűkkel jelölt pontok esetében nincs helye kiegészítő módosítás alkalmazásának.<sup>72</sup>

Az alpontok megjelölése ugyancsak kétféle lehet, és az igazodik a pontok megjelöléséhez:

a) ha a pontot kisbetűvel jelöltük meg, az alpont két betűből fog állni: az első az alpontot tartalmazó pont betűje lesz, a második pedig az „a” betűtől kezdve a latin ábécé megfelelő betűje, valamint ezt követően a bezáró zárójel,

Példa:

az a) ponton belüli alpontok:

a) [...]

aa) [...]

ab) [...]

[...]

a b) ponton belüli alpontok:

b) [...]

ba) [...]

bb) [...]

[...]

<sup>70</sup> Indokolt jelezni, hogy a Jszt. *nem a magyar* ábécé betűire utal, ebből következően például ékezetes vagy kettős betűk („ny”, „sz”, „ty” stb.) alkalmazásának nincs helye. [Régebben alkotott jogszabályokban azonban előfordul, hogy kettős betűk pontként történő alkalmazására sor kerül. Így például a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 7. § (1) bekezdése „cs”, „dz”, „dzs”, „gy”, „ny”, „sz”, „ty” és „zs” betűkkel jelölt pontot is tartalmaz vagy tartalmazott.]

<sup>71</sup> Természetesen 15 vagy kevesebb elem esetén is helye van a sorszámokkal történő megjelölésnek.

<sup>72</sup> Ld. a Jszt. 109. § (1) bekezdését.

b) ha a pontot arab számmal jelöltük meg, az alpontokat kisbetűvel és bezáró zárójellel kell megjelölni.

Példa:

az 1. ponton belüli alpontok:

1. [...]

a) [...]

b) [...]

[...]

a 2. ponton belüli alpontok ugyancsak:

2. [...]

a) [...]

b) [...]

[...]

Mint láthatjuk, a kisbetű és a bezáró zárójel egyaránt jelölhet pontot és alpontot is. Ennek folytán – bizonytalanság esetén – mindig indokolt megvizsgálni, hogy az adott szerkezeti egység milyen magasabb szerkezeti egység részét képezi. Ha a magasabb szerkezeti egység szakasz vagy bekezdés, akkor minden esetben pontról; ha viszont a magasabb szerkezeti egység (arab sorszámmal jelölt) pont, akkor mindig alpontról van szó.

A jogszabály eltúlzott tagoltsága, áttekinthetőségének veszélyeztetése ellen a Jszi. kimondja, hogy egy ponton belül legfeljebb 15 alpont állapítható meg, az alponton belül pedig további alpontok már nem állapíthatók meg.

A pontokra és az alpontokra történő merev hivatkozás szabályai hasonlóak azokhoz, amelyeket a bekezdéseknél áttekintettünk: szükséges a „pont” vagy az „alpont” kifejezés, és ez esetben sem megengedett a többes szám jelének alkalmazása.

Helyes példák:

„az 5. § (2) bekezdés b) pontja”

„a 7. § (3) bekezdés c) pont cb) alpontjában foglalt...”

## VIII. A JOGSZABÁLY LOGIKAI TAGOLÁSA<sup>73</sup>

(*Jszr. 50-125. §*)

Mint erre fentebb már utaltunk, a Jszr. a jogszabályok tervezetének kétféle tagolását írja elő: egyrészt *formai szerkezeti*, másrészt pedig *logikai egységek* alkalmazandók. A következőkben a logikai egységekkel összefüggő fontosabb szabályokat tekintjük át.

Nyilvánvaló, hogy az azonosíthatóság érdekében **minden jogszabály tervezetének az elején fel kell tüntetni a jogszabály megjelölését**. A megjelölést követő lehetséges logikai egységek sorrendjét a Jszr. kötelezően megadja, ezek pedig a következők:

- preambulum (törvényeknél) vagy bevezető rész (rendeleteknél),
- általános rendelkezések,
- részletes rendelkezések,
- záró rendelkezések.

**A záró rendelkezések lehetséges logikai egységei – ugyancsak kötelező sorrendben – a következők:**

- felhatalmazó,
- hatályba léptető,
- átmeneti,
- sarkalatosságra utaló,
- európai uniós követelményekre utaló,
- módosító,
- hatályon kívül helyező,
- a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések.

Természetesen a fenti lista valamennyi eleme nem jelenik meg minden egyes jogszabályban (preambulum vagy sarkalatosságra utaló rendelkezés például csak bizonyos törvények esetén alkalmazható).

### 8.1. A jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egységei

(*Jszr. 51-59. §*)

A Jszr. szabályai alapján a *preambulum* és a *bevezető rész* érdemi, magatartásszabályozást jelentő normatív rendelkezéseket nem tartalmazhat.

<sup>73</sup> Jelen jegyzet VIII. fejezete a következő tankönyvi fejezet felhasználásával készült: Kovács Endre Miklós – Szilvássy György Péter: *A jogszabály logikai tagolása (IX. fejezet)*. In: Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest. 235–312.

### 8.1.1. Preambulum

#### **Preambulum<sup>74</sup> két esetben alkalmazható:**

- az Alaptörvény módosításának tervezetében,<sup>75</sup> és
- társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvény tervezetében.

Ha az Országgyűlés az Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben<sup>76</sup> kíván törvényt elfogadni, a preambulum alkalmazása kötelező. Ilyenkor a preambulumban kell utalni arra, hogy a törvényt az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtására alkotja, és az Alaptörvény megfelelő rendelkezésére merev hivatkozást kell alkalmazni. Alaptörvény-módosítás tervezetének preambulumban pedig kifejezetten meg kell jelölni, hogy ilyen esetben az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként jár el.

Egyebekben a preambulumban **ismertethető a szabályozás előzménye, indoka és célja**, valamint **rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel**, amelyet a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni. A preambulumban nem rögzíthető a törvény részletes tartalma és uniós jogi aktusnak való megfelelés megállapítása sem.

Formailag a preambulomot a törvény megjelölését követően, de még az első formai szerkezeti egység előtt kell megjeleníteni. A preambulumnak nem adható cím, egy vagy több kijelentő mondatból áll, és sortöréssel tagolható.

### 8.1.2. Bevezető rész

**Bevezető rész alkalmazása minden rendelettervezet<sup>77</sup> esetében kötelező.** A bevezető rész jelentősége kiemelt: a rendelet érvényességi kellékeinek foglalatja, amely a jövőre nézve ellenőrizhetővé teszi a rendelet megalkotásakor hatályos jogi helyzetet, az érvényesség bizonyos feltételeinek történő megfelelést.

A bevezető rész három kötelező és két eshetőleges elemből épül fel.

A kötelező elemek:

- utalni kell *a jogalkotó hatáskör eredetére* (eredeti vagy származékos),
- utalni kell a jogalkotónak a rendelet megalkotásával összefüggő *konkrét feladatkörére*,
- utalni kell *a jogalkotás aktusára* (például „a következőket rendeli el”).

Az eshetőleges elemek körében utalni kell arra, ha a rendelet megalkotásához *egyetértő* vagy *véleményező szerv* közreműködése is szükséges.

A fenti, más jogszabályokra (vagy az Alaptörvényre) vonatkozó utalásokhoz a bevezető részben minden esetben *merev hivatkozásokat kell alkalmazni*.

<sup>74</sup> A preambulomot legtöbbször „ünnepélyes bevezető”-ként határozzák meg. Ez a jelleg alapvetően az újszerű és jelentős törvények esetében jellemző.

<sup>75</sup> Ez a lehetőség nem áll teljes összhangban a Jszt. tárgyi hatályával [1. § (1) bekezdés], mivel – mint erre már utaltunk – az Alaptörvény és annak módosítása nem jogszabály, hanem egyedi, sajátlagos (sui generis) jogforrástípusnak tekinthető.

<sup>76</sup> Hangsúlyozandó, hogy a Jszt. nem csak a sarkalatos törvényekre utal. Ide tartozik tehát például a szabadság elvonásának, a tanítás szabadságának, a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjének és gazdálkodásának, vagy éppen a kisajátítás szabályainak rendezése is.

<sup>77</sup> A Jszt. tehát ezt a kormányrendeleteknél éppen úgy kötelezővé teszi, mint az MNB elnöke, a Kormány tagjai, az önálló szabályozó szervek vezetői vagy éppen az önkormányzatok képviselő-testületei (közgyűlései) által alkotott rendeletek esetében.



Figyelemmel arra, hogy eredeti rendeletalkotási hatáskör kizárólag az Alaptörvényből eredhet, ilyen esetben a bevezető részben az Alaptörvény megfelelő cikkére (bekezdésére) kell mereven hivatkozni.<sup>78</sup> A nem eredeti (származékos, végrehajtási rendelet megalkotására vonatkozó) rendeletalkotási hatáskör törvényből vagy – eredeti jogalkotó hatáskörben kiadott – kormányrendeletből eredhet, ilyen esetben az úgynevezett felhatalmazó rendelkezésre szükséges merev hivatkozást alkalmazni.

A bevezető résznek a feladatkört megjelölő rendelkezése merev hivatkozást tartalmaz:

- a Kormány esetében az Alaptörvényre,
- az MNB elnöke és az önálló szabályozó szerv vezetője esetében törvényre,
- miniszter esetében a Statútumrendeletre,
- önkormányzat esetében pedig az Alaptörvényre vagy törvényre

vonatkozóan.

A feladatkörre akkor is hivatkozni kell, ha az a miniszter számára az egyetértési vagy véleményezési jogot biztosítja.

Indokolt utalni rá: előfordulhat az, hogy az adott rendeletnek csak bizonyos rendelkezései vonatkozásában van szükség az egyetértő vagy a véleményező szerv (személy) közreműködésére. (Ez különösen gyakori más rendeleteket módosító rendelet esetében.) Ilyen esetben a bevezető részben az érintett rendelet tervezetének azon rendelkezéseit (általában szakaszait vagy alcímeit) is külön meg kell jelölni, amelyeket az egyetértési vagy a véleményezési jog konkrétan érint.

Formai szempontból a bevezető részt – hasonlóan a preambulumhoz – a rendelet tervezetének megjelölése után közvetlenül, de még az első formai szerkezeti egység előtt kell elhelyezni. A bevezető résznek sem adható cím. Szemben a preambulummal, a *bevezető rész csak egyetlen mondatból áll*, de sortöréssel ez is tagolható.

A két fenti logikai egységre vonatkozó szövegezési mintákat a Jszt. mellékletének 6-7. pontja tartalmazza.

## 8.2. A jogszabály általános rendelkezései

(Jszt. 60-70. §)

Az általános rendelkezések a jogszabály egészére vonatkozó, közös szabályok. **Kizárólag itt szabályozható:**

- a jogszabály hatálya (az időbeli hatály kivételével, mely a záró rendelkezések közt kap helyet),
- a jogszabály alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelv,
- a jogszabály egészére vonatkozó értelmező rendelkezés, valamint
- az a jogszabály egészére vagy több szerkezeti egységére vonatkozó rendelkezés, amely nem foglalható más – szakasznál magasabb szintű – szerkezeti egységbe.

**Az általános rendelkezéseket a preambulum vagy a bevezető rész, ezek hiányában a jogszabály megjelölése után közvetlenül kell elhelyezni.** Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, „Általános rendelkezések” című alcímben vagy fejezetben kell szabályozni.

<sup>78</sup> A Jszt. e körben utal a Kormány és a helyi önkormányzatok rendeleteire, valamint a miniszterelnök rendeletére. Sajnos azonban figyelmen kívül maradt (az Alaptörvény hatálybalépését követő megfelelő módosítás hiányában) az, hogy az MNB elnöke és az önálló szabályozó szerv vezetője – egy konkrét esetben – ugyancsak jogosult eredeti rendelet kiadására. Mindazonáltal analogikus alapon ilyen esetekre is vonatkoztathatjuk a Jszt. e körben megállapított kötelezettségét.

### 8.2.1. A jogszabály érvényessége és hatálya

Az érvényesség és a hatály fogalmának tartalmát alapvetően a jogelmélet alakította ki, ezekről jogszabály nem szól. Az érvényesség *feltételeinek történő megfelelésről* a rendeletek bevezető részéből (és szűk körben preambulumból is<sup>79</sup>) tájékozódhatunk, a hatály alapvető fajtáiról pedig a Jat.-ban olvashatunk.<sup>80</sup>

A Jszt. kimondja, hogy **jogszabály tervezete valamely jogszabály érvényességéről nem rendelkezhet**. Emellett a jogszabálytervezet – a módosító és a hatályon kívül helyező rendelkezések kivételével – nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely túlterjeszkedik az általános rendelkezések között meghatározott hatályán. E rendelkezés folytán a jogszabály hatályának meghatározása – ha szükséges – nagy körültekintést igényel.

Nem kell viszont a jogszabály tervezetében a személyi vagy a területi hatályról külön rendelkezni, ha az a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján egyértelmű. E körben egyebekben a Jat. 6. §-a az irányadó háttérszabályokat egyértelműen tartalmazza.

### 8.2.2. A jogszabály alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelvek, a szabályozás célja

Az azonos vagy hasonló jogviszonyokat átfogóan szabályozó jogszabályok tervezetében az általános rendelkezések között a jogszabály alkalmazására, értelmezésére, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelvek határozhatóak meg. Az alapelvek közt ugyanakkor normatív tartalommal nem rendelkező kijelentés, vagy a szabályozás célja nem rögzíthető (erre szükség esetén a preambulumban, vagy a jogszabálytervezethez fűzött indokolás<sup>81</sup> nyújthat keretet).

### 8.2.3. Az értelmező rendelkezés

Mint ismert, a jogi normák nyelvvezete gyakran sajátos, a hétköznapi nyelvhasználatól sokszor eltérő. Ez számos esetben jelenti azt, hogy a hétköznapi fogalmakat a jogszabályokban sajátos jelentéssel ruházzák fel (például hozzátartozó, kísérlet, végrehajtás), de azt is, hogy a jogszabályokban csak a jogra jellemző, a hétköznapi (szinte) nem is használt fogalmak jelennek meg (például vélelem, rendtartás, elővezetés). Annak érdekében, hogy a norma szövegét a jogalkalmazók, a norma címzettjei – lehetőség szerint – egyformán tudják értelmezni és alkalmazni, a jogszabály gyakran használ definíciókat, fogalom-meghatározásokat.

**A Jszt. szerint, ha a jogszabály alkalmazásához egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges, az ilyen fogalmakat a jogszabály tervezetében értelmezni kell.** Értelmező rendelkezést kell alkalmazni a jogszabály tervezetében, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

Példa:

„1. § E törvény alkalmazásában:

1. választópolgár: aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik,”

**Az értelmezett fogalom a jogszabály más szerkezeti egységeiben kizárólag az értelmező rendelkezésben meghatározott kifejezés megfelelően todalékolt alakjában alkalmazható.** Nincs helye tehát „szóköm értelmű”, szinonim szavak használatának az értelmezett fogalom vonatkozásá-

ban, a normavilágosság megköveteli az azonos szóalak alkalmazását (még akkor is, ha ez szóismétléshez vezet). Az értelmező rendelkezésben az értelmezett szót toldalék nélkül kell meghatározni, a jogszabály más helyein természetesen a megfelelő toldalékkal ellátható.

Magától értetődő jelentésű fogalmak értelmező rendelkezésben nem értelmezhetőek. Emellett egy fogalmat a köznapi jelentésétől alapvetően különböző tartalommal csak szakkifejezések esetében lehet értelmezni. A mérésügyről szóló törvény végrehajtási rendeletében szabályozott mértékegységekre vonatkozóan értelmező rendelkezés szintén nem vezethető be.

**Ha egy jogszabályban sok fogalom értelmezése indokolt, vagy ha a fogalmakat a jogszabály egészére nézve értelmezni kell, az értelmező rendelkezéseket az általános rendelkezések között kell meghatározni.** Ebben az esetben az értelmező rendelkezéseket tartalmazó önálló szakaszt „Értelmező rendelkezések” című alcím alá lehet rendezni.

Az értelmező rendelkezéseket tartalmazó szakasz vagy bekezdés nyitó szövegrészában a jogszabály egészére, meghatározott részére vagy a jogszabályra és a felhatalmazása alapján kiadott valamennyi más jogszabályra való hivatkozással meg kell határozni az értelmező rendelkezések hatályát.

**Az egyes fogalmakat ábécésorrendben, arab számmal megjelölt pontokba kell rendezni. Egy pontban csak egy fogalom magyarázható.**

Példa

„2. § E törvény alkalmazásában

1. Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának határozata: az 1956. évi I. törvénnyel kihirdetett Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányának 25. cikkében meghatározott, az ENSZ BT által a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében elfogadott határozat;
2. felügyeletet ellátó szerv: a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben meghatározott felügyeletet ellátó szerv;
3. jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet: a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerinti nem jogi személy és nem természetes személy jogalany;
4. mentesítés: a pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés alá vont pénzeszköz, illetve gazdasági erőforrás feletti rendelkezési jog gyakorlásának eseti, célhoz kötött engedélyezése;”

Főszabály szerint **értelmező rendelkezésben más jogszabály értelmező rendelkezésére is lehet hivatkozni, kivéve akkor, ha a hivatkozott jogszabály alacsonyabb jogforrási szinten áll.** Így például egy törvény e körben nem hivatkozhat egy kormányrendeletre. Ehelyett a helyes megoldás felhatalmazó rendelkezés megadása a rendeletalkotó számára.

Ha végrehajtási rendeletben szerepel a fogalom, **az a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem is ismételtető meg.**

Értelmező rendelkezés nem irányulhat kizárólag jogszabály vagy nemzetközi szerződés rövid megjelölése, mozaikszó vagy betűszó bevezetésére. Erre a helyes megoldás a rövid megjelölés.

Értelmező rendelkezés nem rendelkezhet úgy, hogy valamely fogalmat – annak tényleges jelentés-tartalmától függetlenül – valamely más fogalomként kell értelmezni.<sup>82</sup> Ehelyett a helyes megoldás, ha a másik fogalom vonatkozásában is az adott jogszabály rendelkezéseit rendeli alkalmazni a jogalkotó.

<sup>82</sup> Egy régi német jogszabály a Mikulás-figurák csokoládébevonatának egészségügyi követelményeit határozta meg, majd a jogszabály szövegének zárásaként így rendelkezett: „E jogszabály alkalmazásában a húsvéti nyúl is Mikulásnak tekintendő.” Idézi Kampis György – Szép György – Vida István (1998): A jogszabályok előkészítése. Kód-express, Budapest, 102. o.

Helytelen példa:

„4. § Ahol e rendelet lakáshitelt említ, azon kölcsönt is érteni kell.”

Helyes példa:

„4. § A kölcsönre a lakáshitelre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

**Az értelmező rendelkezés nem tartalmazhat önmagában – a jogszabály más szakaszában foglalt rendelkezésével való együttes értelmezése nélkül – joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú rendelkezést.** Ez az értelmező rendelkezés „kiegészítő”, kapcsolódó szabályozási jelleggel magyarázható, mely tulajdonképpen az érdemi normatív rendelkezések egységes értelmezését, alkalmazását segíti.

A „körbenforgó” definíciók, tautológiák – ezzel a jogértelmezés nehézségeinek – elkerülése érdekében a Jszt. úgy rendelkezik, hogy **értelmező rendelkezésben az értelmezett fogalom kizárólag egyszer szerepelhet**; emellett értelmező rendelkezés közvetetten sem hivatkozhat olyan másik értelmező rendelkezésre, amely rá hivatkozik.

### 8.3. A jogszabály részletes rendelkezései

(Jszt. 71-72. §)

A jogszabály úgynevezett *részletes rendelkezései* a jogszabály tulajdonképpeni, érdemi, a magatartás-szabályozásra elsődlegesen vonatkozó normatartalmát hordozzák.

A Jszt. szerint a részletes rendelkezések között kell szabályozni a jogszabály *alapvető normatív tartalmát* képező azon rendelkezéseket, amelyekről a Jszt. alapján nem más logikai egységben kell rendelkezni. A részletes rendelkezéseket magukban foglaló szerkezeti egység vagy szerkezeti egységek címének *a rendelkezések tartalmát vagy a rendelkezések más rendelkezésekhez való viszonyát* kell kifejeznie.

A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek. Részben ennek érdekében el kell különíteni egymástól: az anyagi jogi és az eljárási szabályokat; a jogszabályban esetlegesen szabályozott (például létrehozott) szervezet jogállására, feladat- és hatáskörére, valamint eljárására vonatkozó szabályokat;<sup>83</sup> az általános szabályokat tartalmazó szerkezeti egységeket a különös szabályokat tartalmazó szerkezeti egységektől, melyek közül az általános mindig megelőzi a különöst.

Mivel a részletes rendelkezések (a szabályozás tulajdonképpeni tartalma) a szabályozandó életviszonyok jellegétől, valamint a szabályozás jogpolitikai céljától függ, azokra külön, speciális jogalkotástani követelmények nem fogalmazhatók meg – ilyenektől maga a Jszt. is tartózkodik.

### 8.4. A jogszabály záró rendelkezései

(Jszt. 73-125. §)

A jogszabály utolsó lehetséges, átfogó logikai egysége az úgynevezett *záró rendelkezések*. Amint korábban láthattuk, ha a jogszabály legmagasabb *formai* szerkezeti egysége rész, fejezet vagy alcím, a záró rendelkezésekre történő utalást kötelező ennek címébe is belefoglalni.

<sup>83</sup> Ez kiemelten fontos lehet akkor, ha az adott szervezet „vegyes” karakterű, és például ellát bűnüldözési és közigazgatási hatósági feladatokat is (ilyen többek között a rendőrség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal is).

A továbbiakban a záró rendelkezések közé tartozó egyes logikai egységekre vonatkozó szabályokat tekintjük át.

#### 8.4.1. A felhatalmazó rendelkezések

A jogalkotásra – közelebbről: rendeletalkotásra – történő *felhatalmazás* kizárólag törvényből vagy autonóm (eredeti) kormányrendeletből eredhet. Végrehajtási rendelet – a szubdelegáció tilalma miatt – jogalkotási felhatalmazást nem adhat.<sup>84</sup> Felhatalmazást adni – értelemszerűen – kizárólag olyan állami szerv részére lehet, mely az Alaptörvény alapján jogalkotási joggal rendelkezik.

A felhatalmazásra vonatkozó alapvető törvényi kereteket a Jat. jelöli ki. Az egyik legfontosabb szabály e körben, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás *jogosultját, tárgyát és kereteit*. Ez a jogbiztonság szempontjából az egyik leglényegesebb követelmény, melynek érvényre juttatását az Alkotmánybíróság is többször vizsgálta.<sup>85</sup> A törvény szerint miniszteri rendelet megalkotására nemcsak önállóan, hanem úgy is lehet felhatalmazást adni, hogy a rendeletet *valamely szervvel egyetértésben* kell kiadni. Ez esetben meg kell jelölni az egyetértési jog jogosultját is.

A Kormány tagjának rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját a Jat. szerint mindig *feladatkör szerint* kell megjelölni.<sup>86</sup>

A törvény kimondja továbbá, hogy nem lehet felhatalmazást adni

- a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására (ez különösen törvények esetében sértheti a megfelelő szabályozási szint követelményét),
- a jogszabály egészének végrehajtására (egy ilyen típusú felhatalmazás túlzottan általános), valamint
- olyan tárgykör szabályozására, amelyet a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz (ez lényegében egy másik jogszabály tárgyi hatálya alá tartozó szabályozási lehetőséget „vonná el”).<sup>87</sup>

A Jat. alapján – az Alkotmánybíróság gyakorlatával is egyezően – a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt nem csak jogosult, de *köteles is megalkotni*. Ez alól csak az jelenthet kivételt, ha magából a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik.<sup>88</sup>

A felhatalmazó rendelkezésekre vonatkozó részletes szabályokat a Jszt. IX. Fejezete, a szövegezési mintákat pedig az 1. melléklet 8. pontja tartalmazza.

Ha a jogszabály tervezete tartalmaz felhatalmazó rendelkezést, az a záró rendelkezések között mindig az első helyen szerepel. A záró rendelkezéseken kívül más logikai egység nem tartalmazhat felhatalmazó rendelkezést.

A felhatalmazó rendelkezés felépítése – sorrendben – a következő: a felhatalmazás aktusa („felhatalmazás kap/kapnak”), a felhatalmazás jogosultja, a felhatalmazás tárgya, a „rendeletben” kifejezés, a rendeletalkotás aktusára utaló kifejezés („állapítsa/állapítsák meg” vagy „szabályozza/szabályozzák”).

Ezeken túlmenően – a törvényi követelmények alapján – a felhatalmazás korlátainak, illetve feltételeinek rögzítésével kell meghatározni *a felhatalmazás kereteit*.

<sup>84</sup> Ld. a Jat. 5. § (7) bekezdését is: a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra további felhatalmazást nem adhat.

<sup>85</sup> Ld. például a 41/2008. (IV. 17.) AB határozat megállapításait.

<sup>86</sup> Jat. 5. § (4) bekezdés. A Jat. önkormányzati társulások, valamint társult képviselő-testületek esetében a rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás kapcsán tartalmaz néhány különös szabályt is [Jat. 5. § (5)-(6) bekezdés].

<sup>87</sup> Jat. 5. § (2) bekezdés. Ugyanakkor a törvény szerint kötelezettség alóli mentesülés, illetve kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény szabályainak megalkotására – a Jat. 4. §-ában foglaltak sérelme nélkül – felhatalmazás adható.

<sup>88</sup> Jat. 5. § (8) bekezdés

Példák:

„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a nyilvántartás vezetésére vonatkozó eljárási szabályokat rendeletben állapítsa meg.”

„Felhatalmazást kap az általános politikai koordinációért felelős miniszter, hogy az e rendelet szerinti családi otthoneremtési kedvezményre vonatkozó hitelintézeti reklámok, hirdetések részletes szabályait rendeletben állapítsa meg.”

Hangsúlyozni kell, hogy a „felhatalmazás” kifejezés kizárólag jogszabály (rendelet) megalkotására vonatkozhat. Ennek megfelelően a Jszt. kimondja, hogy felhatalmazásra utaló kifejezés nem alkalmazható olyan rendelkezésben, amely:

- a) közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotását írja elő,
- b) valaminek a közzétételét rendeli el, vagy
- c) arról rendelkezik, hogy a jogszabály végrehajtása mely miniszter feladatkörébe tartozik.

A fenti szabály ugyanakkor nem akadályozza annak, hogy az a) vagy a b) pontban megjelölt aktust a jogszabály elrendelje, ám ekkor a „felhatalmazás” szó nem alkalmazható. A c) pont vonatkozásában hangsúlyozzuk, hogy nem elegendő pusztán megjelölni, hogy például melyik miniszter „gondoskodik” a jogszabály végrehajtásáról. A felhatalmazás aktusa nélküli ilyen feladat-meghatározás jogszabály megalkotására nem teremt lehetőséget.

Mint erről korábban szó esett, felhatalmazás jogosultjaként – értelemszerűen – kizárólag az Alaptörvény alapján rendeletalkotási hatáskörrel rendelkező szervek jelölhetők meg. Törvény tervezetében bármely rendeletalkotó szervnek adható felhatalmazás, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet esetében kizárólag a Kormány egy vagy több tagjának.

Mint erre már fentebb is utaltunk, a Kormány egy vagy több tagja a felhatalmazás jogosultjaként *önállóan* vagy más miniszternek *egyetértési jogot biztosítva* is megjelölhető.

Ha a felhatalmazás az ország valamennyi helyi önkormányzatának szól, a jogosult megjelölése: a „helyi önkormányzat képviselő-testülete”.

Ha a felhatalmazás azonos tárgykörben több miniszternek *önálló rendelet* kiadására szól, a minisztereket egymás után, feladatkörük szerinti ábécésorrendben kell felsorolni, és a felhatalmazó rendelkezés végén egyes számot kell használni.

Példa:

„Felhatalmazást kap az energiapolitikáért felelős miniszter és a közlekedésért felelős miniszter, hogy támogatási szektoronként a projektek végrehajtásáért felelős intézmények feladat- és hatáskörét rendeletben szabályozza.”

Lényeges rámutatni, hogy ilyen esetben *nem egyetértési jogról* van szó: az érintett miniszterek a saját feladat- és hatáskörükön belül, külön-külön kötelesek rendeletet alkotni az adott tárgykörben. (Ezen túlmenően „együttes” miniszteri rendelet megalkotására felhatalmazás ma már nem adható.)

Ha a felhatalmazás azonos tárgykörben minden miniszternek önálló rendelet kiadására szól, a felhatalmazás címzettjeit általánosan, többes számban kell megjelölni („Felhatalmazást kapnak a miniszterek, hogy...”).

Más miniszter egyetértésével kiadandó rendelet megalkotására felhatalmazást akkor lehet adni, ha a szabályozási tárgykör a feladatkörrel rendelkező miniszterek között nem osztható meg egyértelműen. Az ilyen felhatalmazó rendelkezésben az „egyetértésével kiadott rendeletben” kifejezést kell alkalmazni.

Példa:

„Felhatalmazást kap a honvédelemért felelős miniszter, hogy a honvédségi szervezetek feladatával kapcsolatos közegészségügyi követelményeket – az egészségügyért felelős miniszter egyetértésével kiadott – rendeletben szabályozza.”

A felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó szakasz(ok)ban a különböző jogosultaknak különböző tárgyban adott felhatalmazásokat külön bekezdésekbe kell foglalni.

A Jszt. egyértelműen előírja, hogy *a felhatalmazás tárgyaként* pontosan és részletesen meg kell jelölni a szabályozandó életviszonyokat. A felhatalmazó rendelkezésben ugyanakkor a rendeletalkotás bizonyos további feltételei is meghatározhatók: a) ha a felhatalmazás a rendelet meghatározott időtartamon belüli megalkotására vagy korlátozott időbeli hatályú rendelet megalkotására szól, vagy b) ha a rendeletet valamely egyetértővel egyetértésben vagy valamely személy vagy szerv véleményének kikérésével kell megalkotni.

Az a) pont kapcsán meg kell említeni, hogy főszabály szerint már a felhatalmazó rendelkezés *kihirdetésével* kötelezettség keletkezik a végrehajtási rendelet megalkotására. (Tehát a végrehajtási rendelet már a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépése előtt megalkotható például annak érdekében, hogy a felhatalmazást adó jogszabállyal együtt léphessen hatályba.)<sup>89</sup> Ha azonban a jogalkotó a végrehajtási rendelet megalkotására több időt kíván biztosítani, ez a felhatalmazó rendelkezés megfogalmazásával tehető világossá. Ugyancsak elképzelhető az is, hogy a megalkotandó végrehajtási rendelet csak bizonyos ideig alkotható meg és tartandó hatályban (például egy jövőbeli rendezvény lebonyolításáig), ez esetben az erre történő utalást ugyancsak a felhatalmazó rendelkezésben kell elhelyezni.

A b) pont kapcsán az emelhető ki, hogy az egyetértési jog jogosultja nem kizárólag miniszter lehet, az megilletet – csakúgy, mint a véleményezési jog – akár jogalkotási hatáskörrel nem rendelkező szervet vagy személyt is. A hatályos jogban azonban az egyetértési jog jellemzően csak a Kormány tagjait illeti meg.

Példák vélemény kikérésével megalkotható rendelet alkotására vonatkozó felhatalmazó rendelkezésre:

„Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy a közös jogkezelési tevékenység engedélyezésére irányuló kérelemért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét – *a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala elnöke véleményének kikérésével* – rendeletben szabályozza.”

„Felhatalmazást kap a rendészetért felelős miniszter, hogy az Országgyűlési Őrség egyenruházati szabályzatát – *az Országgyűlés elnöke véleményének kikérésével* – rendeletben szabályozza.”

#### 8.4.2. A hatályba léptető rendelkezések

Egy jogszabály (norma) kizárólag akkor válik alkalmassá a szabályozandó életviszonyok körében joghatás kiváltására, ha valamikor hatályba lép. A hatálybalépésről minden jogszabály esetében rendelkezni kell, ennek hiányában a jogszabály sohasem lép hatályba. A jogszabály hatálybalépésének időpontját általában maga határozza meg – ha nem, akkor is utalni kell rá, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját más jogszabály határozza meg.

A hatályba léptető rendelkezés a záró rendelkezések között a második, ha pedig felhatalmazó rendelkezések nincsenek, az első helyen áll. A hatályba léptető rendelkezésekre vonatkozó alapvető szabályokat a Jat. 7. §-a, a részletes szabályokat a Jszt. X. Fejezete, a szövegezési mintákat pedig a Jszt. 1. mellékletének 9. pontja tartalmazza.

<sup>89</sup> Ld. a Jat. 7. § (6) bekezdését.

A JsZR. szerint a jogszabály záró rendelkezései között – felhatalmazást adó jogszabályi rendelkezés hiányában a záró rendelkezések első szakaszaként – *önálló szakaszban*:

- a) a szakasz első bekezdéseként kell rendelkezni a jogszabály hatálybalépéséről és
- b) a szakasz további bekezdéseiben kell rendelkezni a jogszabály hatálybalépését követő időpontokban hatályba lépő szerkezeti egységeinek hatálybalépéséről.<sup>90</sup>

Ebből következően:

- a hatályba léptető rendelkezés mindig egyetlen és önálló szakaszaként alakítandó ki,
- a jogszabálynak nem lehet olyan szerkezeti egysége, melynek hatálybalépési időpontja megelőzi az egész jogszabály hatálybalépésének időpontját.<sup>91</sup>

A jogszabály hatálybalépésének időpontjához képest későbbi időpontban hatályba lépő szerkezeti egységek hatálybalépéséről időrendi sorrendben, önálló bekezdésben kell rendelkezni.

Példák:

„17. § Ez a törvény a kihirdetése napján 22 órakor lép hatályba.”

„80. § Ez a rendelet a kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba.”

„133. § (1) Ez a törvény – a (2)-(4) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 2. § 2017. január 1-jén lép hatályba.

(3) A 100. § (2) bekezdés a) pont ab) alpontja 2017. április 1-jén lép hatályba.

(4) A 87. § b), k) és l) pontja 2017. július 1-jén lép hatályba.”

A hatályba léptető rendelkezésben az egész jogszabály, valamely formai szerkezeti egység<sup>92</sup> vagy – ha a szabályozás célja másként nem érhető el, kivételesen – valamely szerkezeti egység szövegrészének hatálybalépéséről lehet rendelkezni. Szerkezeti egységnek nem minősülő nyelvtani elem (például mondat) hatálybalépéséről történő rendelkezésnek tehát nincs helye (hasonlóan a hivatkozás szabályaihoz, hiszen valójában a szerkezeti egységet hatályba léptető rendelkezés is mindig merev hivatkozás).

Kiemelten fontos szabály, hogy a jogszabály tervezetében *a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépését nem lehet önállóan meghatározni*. Ha ez mégis előfordulna, a jogszabályi rendelkezés erre vonatkozó részét lényegében figyelmen kívül kell hagyni.<sup>93</sup> A hatályba léptető rendelkezés ugyanis szükségképpen mindig az egész jogszabállyal együtt lép hatályba.

A Jat. 7. §-a részletesen meghatározza, hogy a jogszabály időbeli hatályának kezdete milyen módokon határozható meg. A JsZR. a szabályokat az alábbiak szerint konkretizálja.

Főszabály szerint a hatálybalépés napját a jogszabály kihirdetését követő meghatározott napon vagy a kihirdetést követő meghatározott hónap meghatározott napjában kell meghatározni.

Példák:

„105. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.”

„82. § Ez a rendelet a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba.”

„19. § Ez a törvény a kihirdetését követő hónap tizenötödik napján lép hatályba.”

<sup>90</sup> A jogszabály egészét, illetve szerkezeti egységét hatályba léptető rendelkezés felépítését a JsZR. 79. § (2)-(3) bekezdése határozza meg.

<sup>91</sup> Tehát – hacsak az egész jogszabály (összes szerkezeti egységével) nem egy időpontban lép hatályba – a jogszabály hatálybalépésének időpontja valójában a legkorábban hatályba lépő szerkezeti egység hatálybalépésének időpontja lesz.

<sup>92</sup> Ideértve a mellékletet vagy a melléklet szerkezeti egységét is.

<sup>93</sup> A JsZR. alapján: „A jogszabály tervezetében a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépését nem lehet önállóan meghatározni. Az ilyen jogszabályi rendelkezésnek a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépését meghatározó részében történő végrehajtását a jogszabály egészének hatálybalépését meghatározó rendelkezés kizárja.”



Ha a fenti módon a hatálybalépés időpontja nem határozható meg egyértelműen, a hatálybalépés napját naptári napban kell meghatározni.

Példák:

„26. § Ez a rendelet 2025. március 15-én lép hatályba.”

„19. § Ez a rendelet 2020. január 7-én 17 órakor lép hatályba.”

*(ha a jogszabály a kihirdetés napján lép hatályba)*

Mint azt a Jat. szabályai alapján láthatjuk, az sem kizárt, hogy a hatálybalépést a jogalkotó valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához kösse. Ebben az esetben a hatálybalépést a feltétel bekövetkeztének időpontjával vagy az ezt követő meghatározott nappal kell meghatározni. Ez a megoldás igen gyakori például nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályoknál, amelyek esetében a kellő számú ratifikáció megtörténte vezethet csak a hatálybalépéshez.<sup>94</sup>

A jogszabály vagy szerkezeti egység hatálybalépésének a napját megalapozó feltételként vagy eseményként azonban nem határozható meg valamely állami szerv jogszabálynak nem minősülő aktusának (például egy közjogi szervezetszabályozó eszköznek) a rendelkezése. A hatálybaléptetés tehát éppen úgy jogszabályi szintet igényel, mint a hatályba léptetendő jogszabály által rendezett többi magatartásszabály (norma) meghatározása.

A Jszt. ugyancsak kizárja azt, hogy a hatálybalépésre vonatkozó feltételként vagy eseményként az adott tény olyan jogszabály határozza meg, mely a hatályba léptetni kívánt jogszabálynál a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkedik el.<sup>95</sup>

A Jat. szerint – főszabályként – a feltétel bekövetkezéséről a naptári nap megjelölésével valamely miniszter köteles a Magyar Közlönyben határozatot közzétenni (az önkormányzati rendelet kivételes, mert ennél a határozatot a jegyző teszi közzé az önkormányzati rendelet kihirdetésére vonatkozó szabályok szerint). A Jszt. ehhez kapcsolódóan kimondja, hogy ha jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépése valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztéhez kötődik, a jogszabály tervezetében – az önkormányzati rendelet kivételével – a hatályba léptető rendelkezés után önálló bekezdésben kell rendelkezni arról, hogy a feltétel bekövetkeztéről szóló határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére mely feladatkörrel rendelkező miniszter köteles.

Példa egy nemzetközi szerződést kihirdető törvényből:

„4. § (1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 2. § és a 3. § az Egyezmény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott időpontban lép hatályba.

(3) Az Egyezmény, illetve a 2. § és a 3. § hatálybalépésének naptári napját a külpolitikáért felelős miniszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett egyedi határozatával állapítja meg.”

### 8.4.3. Az átmeneti rendelkezések

A Jat. 15. §-ával összefüggésben is sok esetben szükségessé válik egy új jogszabály – a korábbi jogszabályok által szabályozott életviszonyok körében történő – alkalmazhatóságának rendezése, így

<sup>94</sup> Természetesen a hatálybalépés időpontját más, általában nagy jelentőségű eseményhez is lehet kötni. Ilyen volt például Magyarország uniós csatlakozása, vagy lehet például országgyűlési vagy önkormányzati képviselőválasztások, az új Országgyűlés vagy Kormány megalakulásának napja, jelentős nemzeti vagy állami ünnep stb.

<sup>95</sup> Tehát például egy törvényi rendelkezés hatálybalépésének napját meghatározó feltételt egy miniszteri rendeletben nem lehet meghatározni.

többek között az, hogy van-e az új jogszabálynak visszaható hatálya (például lezárt vagy folyamatos jogviszonyok esetén),<sup>96</sup> illetve alkalmazni kell-e az új jogszabályt a folyamatban lévő eljárásokban.

Az *átmeneti* rendelkezések átmenetisége éppen abban áll, hogy az új szabályozás céljának elérése érdekében az új jogszabály alkalmazandóságának főszabályától el kell térni, ez az állapot azonban tartós ideig nem maradhat fenn. (Ha mégis szükséges a tartós eltérés, ezt nem az átmeneti rendelkezések között kell szabályozni.)

A Jszt. szerint átmeneti rendelkezéseket – a jogszabály szövegének megismeréséhez és az annak alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő és a bizalomvédelem figyelembevételével – akkor kell alkotni, ha az új szabályozás szükségessé teszi, hogy *előre meghatározott vagy előre meg nem határozható* átmeneti időszakban, a jogszabály hatálya alá tartozó meghatározott esetekben, a jogszabály alkalmazandó rendelkezéseitől *eltérő szabályokat* kelljen alkalmazni. Emellett átmeneti rendelkezéseket kell alkotni akkor is, ha a szabályozás bevezetéséhez szükséges konkrét teendőkről kell intézkedni.

Példa eljárási törvény átmeneti rendelkezéséből:

„E törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.”

Példa anyagi jogi jellegű átmeneti rendelkezésből:

„A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi XXXIX. törvény hatálybalépésekor főtitkári tisztséget betöltő személy Magyar Rendvédelmi Kar Elnökségében betöltött tagsága – a főtitkár megbízatásának megszűnéséig – továbbra is fennáll.”

Példa arról, amikor konkrét teendőkről kell intézkedni:

„E törvény rendelkezéseitől eltérően a kamara tisztségviselőinek az e törvény hatálybalépését követő első általános választását 2025. március 15. napjáig kell megtartani.”

Az átmeneti rendelkezéseket önálló szakasz(ok)ban kell szabályozni. Az átmeneti rendelkezések a záró rendelkezések közül a harmadik helyen szabályozandók (feltéve, hogy a hatályba léptető rendelkezések előtt felhatalmazó rendelkezések is vannak).

Az átmeneti rendelkezéseket – főszabály szerint – az ügynevezett *alapjogszabály*, azaz az a jogszabály tartalmazza, amelynek alkalmazására vonatkozó rendelkezést tartalmaz. Ez a szabály különösen fontos akkor, ha az alapjogszabályt módosítják: ekkor sem lehet tehát kizárólag a módosító jogszabályba foglalni az átmeneti rendelkezéseket (azoknak be kell épülniük az alapjogszabályba). Kivételt képez, hogy jogszabály hatályon kívül helyezése esetén az átmeneti rendelkezéseket *a hatályon kívül helyező jogszabályban* kell szabályozni (értelemszerűen, hiszen azokra épp a hatályon kívül helyezés miatt lesz szükség). Ugyancsak kivételként a Jszt. megengedi: az átmeneti rendelkezéseket az azonos vagy hasonló jogviszonyokat átfogóan szabályozó törvények esetében önálló törvényben is szabályozni lehet.<sup>97</sup>

Igen lényeges szabály a Jszt.-ben, hogy az átmeneti időszak tartamát úgy kell meghatározni, hogy ne alakuljon ki tartós párhuzamos szabályozás. Nem állapítható meg egyazon társadalmi viszonyra, jogintézményre vagy szabályozási tárgykörre nézve több különböző jogszabályban több átmeneti rendelkezés. Ez a rendelkezés szoros összefüggésben áll a jogbiztonság követelményeivel, a Jat. 3. §-ával is (a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű).

<sup>96</sup> Természetesen e körben mindenkor figyelemmel kell lenni a hátrányos visszaható hatály tilalmára, ld. a Jat. 2. § (2) bekezdését is.

<sup>97</sup> Ez általában kódexeknél vagy nagy jelentőségű, ún. novelláris módosításoknál szokott előfordulni, amikor az átmeneti és módosító rendelkezések nagy száma miatt azokkal nem az új törvényt kívánják „terhelni”, hanem e célból külön törvény megalkotására kerül sor.

A JsZR. kimondja, hogy az átmeneti rendelkezésekben pontosan meg kell határozni, hogy azok a jogszabály hatálya alá tartozó mely esetekre vonatkoznak. A JsZR. felsorolja azokat az elméletileg lehetséges eseteket is, amelyek szerinti előírások az átmeneti időszakban előfordulhatnak.<sup>98</sup>

A JsZR. szerint a módosított vagy hatályon kívül helyezett rendelkezésre vonatkozó, az alapjogszabályba beépített átmeneti rendelkezésnek mereven kell hivatkoznia a módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezést tartalmazó szerkezeti egységre, és tartalmaznia kell az átmeneti rendelkezés hatálybalépésének az időpontjára vagy az átmeneti rendelkezés alkalmazásának kezdő, illetve záró időpontjára vonatkozó utalást. Nincs helye ugyanakkor annak, hogy az átmeneti rendelkezés magára a módosító vagy a hatályon kívül helyező rendelkezésre vonatkozzon.

Példa:

„E törvénynek az átmeneti bányászjáradékban részesülők közérdekű nyugdíjas szövetkezeten keresztül történő foglalkoztatása érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXLVI. törvény (a továbbiakban: 2017. évi CXLVI. törvény) 4. § (1) bekezdésével megállapított 1. § (1) bekezdés h) pontjában foglaltakat a 2017. évi CXLVI. törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

#### 8.4.4. Utalás a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatosságára

A törvények elfogadásának egyik fontos érvényességi feltétele, hogy az Országgyűlés határozatképes számban megjelent képviselői a javaslatot *a megfelelő szavazati aránnyal* fogadják el. A legtöbb törvény esetében elegendő, ha azt a jelen lévő országgyűlési képviselők egyszerű többsége szavazza meg, bizonyos esetekben azonban minősített (kétharmados) többség is szükséges lehet.

Az Alaptörvény számos szabályozási tárgykört *sarkalatosnak* minősít. Jóllehet az alkotmányi megfogalmazás *sarkalatos törvényeket* említi, valójában a törvényhozási gyakorlat úgy alakult ki, hogy a törvények *egésze* csak a legkritikább esetben sarkalatos; általában inkább egyes, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősített tárgyköröket rendező *törvényi szerkezeti egységek* sarkalatos jellege áll fenn. A JsZR. ezzel kapcsolatos szabályait a XII/A. Fejezet, valamint az 1. melléklet 10. pontja tartalmazza. E szabályok közül a legfontosabbakat most röviden foglaljuk össze.

A JsZR. szerint, ha a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, ezt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozást tartalmazó *sarkalatossági záradékban* meg kell állapítani. A sarkalatossági záradék (klauzula) tehát minden esetben kötelezően tartalmaz egy merev hivatkozást arra az alaptörvényi szerkezeti egységre, mely a minősített többséggel történő elfogadás kötelezettségét megalapozza.

A záradékot főszabály szerint a záró rendelkezések közt (annak negyedik logikai egységeként), egyetlen önálló szakaszban kell elhelyezni. Ha azonban ezt a jogszabály átláthatósága szükségessé teszi, a záradék önálló alcím alatt is elhelyezhető.<sup>99</sup>

A záradék felépítését a JsZR. 87/C. §-a tartalmazza. Természetesen különbözik a záradék szövegezése akkor, ha az egész törvény sarkalatos (kivéve magát a záradékot), vagy ha a törvénynek csak bizonyos szerkezeti egységei sarkalatosak. Az utóbbi esetben a sarkalatossági záradékban a sarkalatossági záradékot tartalmazó legalacsonyabb szintű szerkezeti egységre sarkalatos rendelkezésként hivatkozni nem lehet.

<sup>98</sup> Ld. a JsZR. 86. § (2) bekezdését.

<sup>99</sup> Az ilyen alcím címe: „Az Alaptörvény sarkalatosságra vonatkozó követelményének való megfelelés”.

Példák:

„25. § E § kivételével ez a törvény az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése és 2. cikk (1) és (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

„27. § (1) Az I. és II. Fejezet az Alaptörvény I) cikk (4) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

(2) A 28. § (2) bekezdése az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

#### 8.4.5. Utalás a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre

Hazánk európai uniós tagságából fakadóan számos jogszabály megalkotása vagy módosítása válik szükségessé a jogharmonizáció, uniós előírásoknak történő megfelelés, irányelvek implementációja stb. érdekében.<sup>100</sup> A magyar jogszabályok megalkotásakor – egyebek közt – azt is biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek.<sup>101</sup> A kötelezettségeknek történő megfelelésre a jogszabály tervezetében utalni kell. Az ezzel összefüggő – igen részletes – szabályozást a Jszt. XIII. Fejezete, valamint 1. mellékletének 11-13. pontja tartalmazza, melyek legfontosabb elemeit e helyütt röviden foglaljuk össze.

**Az uniós követelményekre történő utalásnak a Jszt. három fő formáját** határozza meg: a **jogharmonizációs záradékot**, az **állami támogatási záradékot**, valamint az **előzetes bejelentési záradékot**.

a) Ha a jogszabály tervezete vagy annak valamely rendelkezése uniós jogi aktusnak való megfelelést valósít meg, ezt az uniós jogi aktusokra való hivatkozást tartalmazó jogharmonizációs záradékban meg kell állapítani.

Példa:

„92. Az Európai Unió jogának való megfelelés

209. § Ez a törvény

a) az ügyvédi hivatásnak a képzés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről szóló, 1998. február 16-i 98/5/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek, valamint

b) az ügyvédi szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges gyakorlásának elősegítéséről szóló, 1977. március 22-i 77/249/EGK tanácsi irányelvnek

való megfelelést szolgálja.”

<sup>100</sup> Utalunk itt az Alaptörvény E) cikkére, különösen annak (3) bekezdésére, amely szerint maga az uniós jog is megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

<sup>101</sup> Jat. 2. § (4) bekezdés c) pont. Ld. még az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletet is.

b) Ha a jogszabály tervezete az EU működéséről szóló szerződés 107. cikke<sup>102</sup> szerinti állami támogatási program létrehozásáról vagy annak szabályairól rendelkezik, és a jogszabály tervezete szerinti támogatás az állami támogatásokra vonatkozó különös rendelkezéseket meghatározó valamely uniós jogi aktus hatálya alá tartozik, – ha az érintett uniós jogi aktus azt kötelezővé teszi – a jogszabály tervezetében erre a tényre utalni kell.

Példa:

„10. § Az 5. § (3) bekezdése az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1407/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013.12.24., 1. o.) hatálya alá tartozó támogatást tartalmaz.”

c) A JsZR. szerint ha az EU alapját képező szerződések vagy valamely uniós jogi aktus rendelkezései előírják, hogy a tagállami jogszabálytervezeteket előzetesen meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak, az Európai Központi Banknak, az EU többi tagállamának vagy az EGT-ről szóló megállapodásban részes más államnak, a jogszabály tervezetében meg kell állapítani az előzetes bejelentés megtörténtét.

Példa:

„102. § A 23. §, a 24. §, a 45. § és a 46. § tervezetének a műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 2015. szeptember 9-i 2015/1535/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 5-7. cikke szerinti előzetes bejelentése megtörtént.”

#### 8.4.6. A módosító rendelkezések

Előljáróban fontos utalni rá, hogy a Jat. – és a JsZR. – módosításnak kizárólag egy már hatályba lépett jogszabály szövegének megváltoztatását nevezi. A hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> „107. cikk (1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

(2) A belső piaccal összeegyeztethető:

- a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;
- b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás;
- c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti.

(3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

- a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel;
- b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.”

<sup>103</sup> Jat. 8. § (1) bekezdés

A jogszabály bizonyos egységei, rendelkezései vonatkozásában a módosításra nézve *törvényi tilalom* érvényesül. Ezekre a jogbiztonság érdekében van szükség (a jogszabály mindenkori azonosíthatósága, érvényessége feltételeinek ellenőrizhetősége érdekében). Ennek megfelelően például **nem lehet módosítani:**

- a jogszabály megjelölését (évszámát, sorszámát, kihirdetési dátumát, címét),
- a rendelet bevezető részét (az önkormányzati rendelet kivételével),
- a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatálybaléptető rendelkezését.<sup>104</sup>

A bevezető részre vonatkozó módosítási tilalom azért is kiemelt jelentőségű, mert természetesen előfordulhat, hogy a bevezető részben mereven hivatkozott alkotmányi vagy jogszabályi rendelkezések a rendelet kihirdetését követően módosulnak vagy hatályukat veszítik, ám a rendelet érvényességi feltételeinek vizsgálata mindig a rendelet *kihirdetésekor* hatályos normatív rendelkezések alapján lehetséges.

Már kihirdetett, de még nem hatályos jogszabályi rendelkezés módosítása helyett arról lehet rendelkezni, hogy **az adott jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba.**

A Jszt. a fenti szabályok részbeni összefoglalásával kimondja, hogy a módosító jogszabály kivételével jogszabály tervezetében a jogszabály vagy más jogszabály szövegét – a hatályon kívül helyezés kivételével – megváltoztatni csak a záró rendelkezésekben foglalt módosító rendelkezéssel vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés eltérő szöveggel való hatályba léptetésével vagy hatályba lépésének kimondásával lehet.

A módosító rendelkezések a záró rendelkezések sorában a hatodik helyen állhatnak.

A Jszt. szerint **a módosítás háromféle módon történhet: szövegcsérés módosítás, újraszabályozás** (újraszabályozó módosítás), vagy **kiegészítés** (kiegészítő módosítás) útján.

A **szövegcsérés módosítás** azt jelenti, hogy a jogszabály szerkezeti egységének valamely hatályos szövegrésze helyébe „új” szöveg lép.

Az **újraszabályozás** lényege, hogy a jogszabály hatályos (már meglévő) formai szerkezeti egysége helyébe lépő szerkezeti egység szövegét állapítják meg (illetve a hatályos szerkezeti egységbe foglalt mondat helyébe lépő mondat szövegét).

A **kiegészítő módosítás** jelentése pedig az, hogy a jogszabályt új, korábban meg nem lévő szerkezeti egységgel egészítik ki (illetve hatályos szerkezeti egységét új mondattal egészítik ki).

Ki kell emelni azt is, hogy *a módosító rendelkezés (önállóan) nem tartalmazhatja a módosítás időpontját, a módosítás időpontja ugyanis a módosító rendelkezés hatálybalépésének az időpontja.* A melléklet módosítására utaló módosító rendelkezést és a jogszabály tervezetének a melléklet módosítását tartalmazó mellékletét azonos időpontban kell hatályba léptetni.

Helytelen példa, mely tartalmazza a módosítás időpontját:

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

7. § *E rendelet hatálybalépésével egyidejűleg* az ózdi martinsalak felhasználásával készült lakóépületek tulajdonosainak kárenyhítéséről szóló 40/2003. (III. 27.) Korm. rendelet 6. §-ában a „BM OKF” szövegrész helyébe az „OKF” szöveg lép.

Helyes példa:

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

7. § Az ózdi martinsalak felhasználásával készült lakóépületek tulajdonosainak kárenyhítéséről szóló 40/2003. (III. 27.) Korm. rendelet 6. §-ában a „BM OKF” szövegrész helyébe az „OKF” szöveg lép.

(tehát a módosító rendelkezés hatálybalépésének időpontja megegyezik az egész jogszabály hatálybalépésének időpontjával)

<sup>104</sup> A Jszt. általános szabályként írja elő, hogy a módosítás során úgy kell eljárni, hogy a módosított jogszabály egységei szerkezeti egységként kapcsolódjanak a törvény útján a hatályon kívül helyezéshez, illetve a jogszabály egységei szerkezeti egységként kapcsolódjanak a törvény útján a hatályon kívül helyezéshez, illetve a jogszabály egységei szerkezeti egységként kapcsolódjanak a törvény útján a hatályon kívül helyezéshez.

ményeknek. Szükséges tehát gondot fordítani arra, hogy például a módosítás nyomán a jogszabályba beépülő új normatív szabályok összhangban legyenek a korábbi szabályokkal (a fogalomhasználat, a szabályozás rendszere, a szerkezeti egységek megjelölése stb. terén is).

A Jszt. szerint *jogszabály tervezetében más jogszabály tételesen meg nem határozott rendelkezése nem módosítható, emellett jogszabály tervezete nem rendelkezhet úgy, hogy más jogszabály rendelkezését általánosan a hatályos rendelkezéstől eltérő tartalommal vagy jelentéssel kell értelmezni.* Ezek a szabályok az úgynevezett „sommás” módosítások rendszerét kívánják megszüntetni, amelyek bizonytalanságokat, a jogalkalmazó számára jelentős nehézségeket jelenthetnek (például: „Ahol jogszabály az X szervet említi, ezen az Y szervet kell érteni”).

**A módosító rendelkezések egyes fajtái kapcsán a következő fontosabb szabályok kiemelése indokolt.**

**Szövegcsere módosítás** akkor alkalmazható, ha a módosítás szakasz vagy az annál alacsonyabb szintű szerkezeti egység szövegének kis terjedelmű megváltoztatására vonatkozik. E módosítás *a szerkezeti egység címére*<sup>105</sup> vagy *szövegére* egyaránt vonatkozhat.

A szövegcsere módosító rendelkezés felépítésére a Jszt. 105. § (4) bekezdése, valamint 1. mellékletének 14.4. pontja tartalmaz szabályokat. Ennek lényege, hogy az érintett szerkezeti egységre merev hivatkozást kell alkalmazni, az érintett szövegrészt és az új szöveget pedig idézőjelek közé kell helyezni.

Példa:

2. § A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 6/A. § (5) bekezdésében a „minden harmadik” szövegrész helyébe a „minden ötödik” szöveg lép.

Az **újrászabályozó módosítás** kapcsán a Jszt. kimondja, hogy újrászabályozni mindig a megváltoztatni kívánt legalacsonyabb szintű szerkezeti egységet kell.

Újrászabályozással kell módosítani

- a) azt a szakaszt, bekezdést, pontot vagy alpontot, amelynek módosítása vált szükségessé, de szövegcsere módosítása nem lehetséges,
- b) azt a szerkezeti egységet, amelynek terjedelméhez képest nagy terjedelmű módosítása vált szükségessé, és
- c) azt a tovább már nem tagolt szerkezeti egységet, amelynek tagolása vagy szerkezeti egységgel való kiegészítése vált szükségessé (például ha egy tagolatlan szakaszt bekezdésekre kívánunk tagolni).

Hatálytalan szerkezeti egység újrászabályozásának nincs helye, hiszen az ilyen szerkezeti egységnek valójában nincs olyan hatályos szövege, amely módosítható lenne. Ilyen esetben a kiegészítő módosítás alkalmazható.<sup>106</sup>

A szerkezeti egységet újrászabályozó módosító rendelkezés felépítésére a Jszt. 107. § (1) bekezdése, valamint 1. mellékletének 14.1. pontja tartalmaz szabályokat. Kiemelendő egyrészt, hogy az újrászabályozni kívánt szerkezeti egységre vonatkozóan mindig mereven kell hivatkozni, másrészt pont vagy alpont újrászabályozása esetén zárójelben a nyitó és az esetleges záró szövegrészt is fel kell tüntetni annak érdekében, hogy könnyen áttekinthető legyen annak a jogalkotási követelménynek az érvényesülése, miszerint *a nyitó és záró szövegrészek a pontok (alpontok) mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.*

<sup>105</sup> Amint azt korábban láttuk, a Jat. ugyanakkor kizárja a *jogszabály címének* módosítását. Nem kizárt viszont a könyv, a rész, a fejezet vagy az alcím címének módosítása.

<sup>106</sup> Több azonos szintű szerkezeti egység újrászabályozásának technikai részleteit ugyanezen szakasz (4)-(6) bekezdései tartalmazzák.

Példák:

– *szakasz újraszabályozása:*

6. § A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 103. §-a helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„103. § E törvény

a) a Tanácsnak a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló, 1978. december 19-i 79/7/EGK irányelvvel;

b) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2016. május 11-i (EU) 2016/801 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel

összeegyeztethető szabályozást tartalmaz.”

– *pont újraszabályozása (nyitó és záró szövegrész feltüntetésével):*

18. § (1) A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 94. § (1) bekezdés k) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

*(Felhatalmazást kap az oktatásért felelős miniszter, hogy)*

„k) az oktatási jogok biztosának feladatait, eljárását, továbbá az általa vezetett hivatal szervezetének és működésének szabályait,”

*(rendeletben állapítsa meg.)*

A JsZR. igen fontos szabályként rögzíti azt is, hogy *szerkezeti egység újraszabályozása esetén a szerkezeti egységre vagy az azon belüli szerkezeti egységekre vonatkozó merev hivatkozásokat szükség szerint módosítani kell, vagy hatályon kívül kell helyezni*. Az adott – vagy különösen a más – jogszabályban szereplő merev hivatkozások tartalma megváltozhat, adott esetben a hivatkozás kiüresedhet, ha ez az egyeztetési kötelezettség elmarad. Ugyanakkor *a gyakorlatban ez a kodifikációs munka egyik legnehezebben teljesíthető feladata, hiszen a jogszabálytervezet elkészítőjének tisztában kell lennie azzal, hogy a teljes magyar jogrendszer mely normái tartalmazhatnak utalást az adott módosítandó rendelkezésekre*.

**A kiegészítés** elsősorban abban különbözik az újraszabályozástól, hogy itt egy korábban *meg nem lévő, új szerkezeti egységet* iktatunk be a jogszabályba. Kiegészítés bármilyen szerkezeti egységre vonatkozhat, azonban egyrészt törvény új könyvvel nem egészíthető ki (kivéve, ha korábban hatályát veszített könyv helyére új könyvet vesz fel a jogalkotó), másrészt a latin ábécé kisbetűivel jelölt pontok közé új pont nem iktatható be, harmadrészt pedig alpontok közé új alpont szintén nem iktatható be. Előfordulhat olyan eset, amikor az új rendelkezéseket vagy szerkezeti egységeket már nem lehet megfelelően a jogszabályba illeszteni. Ilyen lehet például, ha két, már korábban kiegészítés útján beiktatott szakasz közé újabb szakaszt kellene felvenni. Az ilyen esetekre a JsZR. előírása az, hogy a jogszabály magasabb szintű szerkezeti egységét (esetünkben pl. azt az alcímet, mely a szakaszokat tartalmazza), vagy szükség szerint az egész jogszabályt *újra kell szabályozni*. Ha két szakasz között magasabb szintű szerkezeti egységek határa van, a módosító rendelkezésben egyértelműen meg kell jelölni, hogy melyik magasabb szintű szerkezeti egység egészül ki.

Példa:

„4. § [...]

4. Részletes rendelkezések

5. § [...]”

Ha jelen esetben a 4. és az 5. § közé kívánunk új §-t illeszteni, a módosító rendelkezésben meg kell jelölni, hogy a 3. vagy a 4. alcímet kívánjuk kiegészíteni.



A módosítás során a korábban hatályon kívül helyezett valamely szerkezeti egység helyére új szerkezeti egység vehető fel. Ebben az esetben a jogszabályt a hatályon kívül helyezett szerkezeti egység megjelölése szerinti új szerkezeti egységgel kell kiegészíteni (tehát nem újraszabályozás útján állapítható meg az új szöveg).

Példa:

A jogszabály három fejezetből állt, azonban a II. Fejezetet időközben hatályon kívül helyezték. A jogalkotó az I. és a III. Fejezet közé új szakaszokat kíván felvenni, önálló fejezetbe rendezve. Ekkor nem a – már hatályát veszített – II. Fejezet újraszabályozásának van helye, hanem a jogszabályt új II. Fejezettel kell kiegészíteni.

A jogbiztonság szempontjából az egyik legfontosabb vonatkozó szabály, hogy a jogszabály más szerkezeti egységek megjelölésének megváltoztatásával nem egészíthető ki új szerkezeti egységgel. Ez azt a korábban széles körben elterjedt kodifikációs gyakorlatot kívánta megszüntetni, amely új szerkezeti egységek – különösen egy szakasz új bekezdései – felvétele esetén egyszerűen „átszámozta” a korábbi szerkezeti egységeket. Ennek következtében azonban az összes, a korábbi megjelöléseket tartalmazó merev hivatkozás tartalma megváltozott, a hivatkozások adott esetben értelmezhetetlenné, alkalmazhatatlanná váltak.

A kiegészítő módosító rendelkezés felépítésének szabályait a Jszt. 1. mellékletének 14.2. pontja tartalmazza. A kiegészített szerkezeti egységek megjelölése pedig a következő szabályok szerint lehetséges:

a) Ha az új szerkezeti egység a magasabb szintű szerkezeti egységen belül az utolsó lesz, és azt már nem követi több, azonos szintű szerkezeti egység, akkor a számozás egyszerűen követi a megelőző szerkezeti egységek számozását.

Tehát:

- ha például egy szakasz nyolc bekezdésből áll, és egy új kilencedik bekezdéssel kívánjuk kiegészíteni, akkor az új bekezdés megjelölése „(9)” lesz;
- ha például egy bekezdés a)-d) pontokból áll, és a d) pontot követően új ponttal kívánjuk kiegészíteni, akkor az új pont megjelölése „e)” lesz.

b) Ha viszont – jellemzően – az új szerkezeti egységet két hatályos, azonos szintű, egymást követő szerkezeti egység közé kell beiktatni, akkor az új szerkezeti egység megjelölésére az általános szabályoktól eltérő rendelkezések vonatkoznak.

Ebben az esetben az új szerkezeti egységet a megelőző szerkezeti egység számával és a latin ábécé szerinti kis- vagy nagybetűvel kell megjelölni. Kisbetűt kell alkalmazni bekezdés és arab számmal megjelölt pont esetén; „/” jelet követően nagybetűt kell alkalmazni rész, fejezet, alcím és szakasz esetén.

Példák a megelőző és az új szerkezeti egységek sorrendjére:

– rész:

ELSŐ RÉSZ, ELSŐ/A. RÉSZ, MÁSODIK RÉSZ

– fejezet:

I. Fejezet, I/A. Fejezet, II. Fejezet

– alcím:

1. Alapvető rendelkezések

2. Részletes rendelkezések

2/A. Különös eljárási szabályok

3. Záró rendelkezések

– szakasz:

1. § [...]

2. § [...]

2/A. § [...]

3. § [...]

– bekezdés:

5. § (1) [...]

(2) [...]

(3) [...]

(3a) [...]

(3b) [...]

(4) [...]

– arab számmal megjelölt pont:

1. § (1) [*nyitó szövegrész*]

1. [...]

2. [...]

2a. [...]

2b. [...]

3. [...]

Ilyen esetben ugyanakkor a jogszabály az új szerkezeti egységet megelőző újabb, azonos szintű szerkezeti egységgel már nem egészíthető ki, hiszen erre vonatkozó jelölés már nem áll rendelkezésre. (Kivéve, ha a megelőző szerkezeti egység időközben hatályát veszti.) Tehát nincs helye például a (3) és a (3a) bekezdés közt új bekezdés felvételének, a 12/A. § és a 12/B. § közt új szakasz felvételének stb. Ilyen irányú szabályozási szükséglet esetén a magasabb szintű szerkezeti egység újraszabályozásának van helye.

Mint erre már a fentiekben utaltunk, **még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezések módosításának nincs helye**, ugyanakkor – kivételképpen – a rendelkezések szövege megváltoztatható (azaz a rendelkezések a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel fognak hatályba lépni). Mindez azonban a lehető legszűkebb körben alkalmazandó: a jogbiztonság sérelmére vezethet (különösen a felkészülési idő rövidülése miatt) az, ha a jogszabály szövege a hatálybalépés előtt jelentősen megváltozik.

A JsZR. szerint jogszabály tervezetében még hatályba nem lépett jogszabály vagy szerkezeti egység kizárólag a JsZR. erre vonatkozó alcímében szabályozott módon, a felkészülési idő és a bizalomvédelem követelményére is figyelemmel meghatározott időpontban, *legkésőbb az eredeti hatálybalépéssel egyidejűleg hatályba lépő rendelkezéssel* változtatható meg. Az ilyen rendelkezések felépítésére vonatkozó szövegezési minták a JsZR. 1. mellékletének 15. pontjában találhatók.

A JsZR. általánosan tiltja, hogy módosító rendelkezést *eltérő szöveggel* léptessenek hatályba. A JsZR. azt is kimondja, hogy hatályba léptető rendelkezés kizárólag *a benne foglalt hatálybalépési időpontot megelőzően* és az azt tartalmazó legalacsonyabb szintű szerkezeti egység újraszabályozásával változtatható meg.<sup>107</sup> Ez a rendelkezés tehát tiltja ilyen esetben a szövegcsere módosítás alkalmazását. Emellett a JsZR. a *teljes jogszabályt* hatályba léptető rendelkezés megváltoztatását is tiltja, ebből következően kizárólag a jogszabály szerkezeti egységét (szövegrészét) hatályba léptető rendelkezés megváltoztatására van lehetőség. Ha az egész jogszabályt eltérő időpontban kell hatályba léptetni, a hatálybalépés időpontját megváltoztatni kívánó (új) jogszabály tervezetében kell az eltérő hatálybalépésről rendelkezni.

Mint láthattuk, a módosító rendelkezések alapvetően három formában jelenhetnek meg (szövegcsere, újraszabályozás, kiegészítés), de valamennyi módosító rendelkezés a záró rendelkezések között kap helyet. E rendelkezések egymáshoz való viszonyát, sorrendjét a JsZR. igen részletesen rendezi. Jelen keretek közt arra mutatunk rá, hogy a JsZR. a módosító rendelkezések kötelező sorrendjét is megadja oly módon, hogy a szövegcsere módosító rendelkezések mindig az újraszabályozó, kiegészítő módosító rendelkezéseket követik.

#### 8.4.7. A hatályon kívül helyező rendelkezések

Az időbeli hatályt megszüntető jogszabályi rendelkezések vonatkozásában kiindulópontként utalni kell a Jat. 9-14. §-ának szabályaira. A JsZR. e körben kimondja, hogy jogszabály tervezetében jogszabály, jogszabály szerkezeti egysége vagy jogszabály szerkezeti egységének a szövegrésze csak a záró rendelkezésekben foglalt hatályon kívül helyező rendelkezésekkel helyezhető hatályon kívül. A hatályon kívül helyező rendelkezések a záró rendelkezések hetedik helyén helyezkedhetnek el (feltéve, hogy valamennyi egység megjelenik a jogszabályban).

Kivételt jelent a fenti szabály alól az az eset, amikor a Jat. alapján egy jogszabály minden rendelkezése végrehajtottá vált, és rendelkezni kell annak hatályon kívül helyezéséről.<sup>108</sup> Ilyenkor, ha a jogszabály minden rendelkezése előre látható időpontban végrehajtottá válik, a jogszabály hatályba léptető rendelkezésével egy mondatban (tehát a záró rendelkezésekben, de nem a hatályon kívül helyező rendelkezések közt), egyébként más jogszabályban lehet rendelkezni. Mindez ugyanakkor automatikus dereguláció (Jat. 12–12/B. §) esetében szükségtelen.

Példa:

(2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről)

„77. § Ez a törvény 2015. január 1-jén lép hatályba, és 2018. december 31-én hatályát veszti.”

A hatályon kívül helyező rendelkezés felépítésére a JsZR. 119-120. §-a, valamint az 1. melléklet 16. pontja tartalmaz rendelkezéseket.

<sup>107</sup> Indokolt e körben arra is emlékeztetni: a JsZR. 79. § (1a) bekezdése szerint a hatályba léptető rendelkezések mindenképp az egész jogszabállyal együtt (azaz a legkorábbi időpontban) lépnek hatályba.

<sup>108</sup> Jat. 13. § (2) bekezdés

Példák:

Hatályát veszti a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény.

Hatályát veszti a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 440-445. §-a.

Hasonlóan a módosításoknál látott szabályhoz, a JsZR. kimondja, hogy főszabály szerint a hatályvesztés időpontja a hatályon kívül helyező rendelkezés hatálybalépésének az időpontja. Ebből következően általában nincs helye a hatályon kívül helyező rendelkezésben a hatályvesztés időpontja kimondásának (például: „E rendelet hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti...” stb.). Ez alól a JsZR. két kivételt enged:

- ha a jogszabály tervezete *önmaga vagy saját szerkezeti egysége* hatályon kívül helyezéséről rendelkezik (ekkor megjelölhető a hatályvesztés időpontja), vagy
- ha a jogszabály(i rendelkezés) hatályvesztése jövőbeli feltételhez kötődik, és a megfelelő feladatkörrel rendelkező miniszter a feltétel bekövetkeztéről határozatot tesz közzé.<sup>109</sup>

Példa saját szerkezeti egység hatályon kívül helyezésére:

„17. § 2025. január 1-jén hatályát veszti a IV. Fejezet.”

A JsZR. kimondja, hogy szerkezeti egység megjelölését – a szerkezeti egység egészének hatályon kívül helyezése nélkül – nem lehet hatályon kívül helyezni.

A hatályon kívül helyező rendelkezések tagolása és sorrendje jelentős hasonlóságot mutat a módosító rendelkezések tagolásának szabályaival.

#### 8.4.8. *Rendelkezés a hatályba nem lépésről*

Mint erre már korábban utalunk, *nem hatályos jogszabály(i rendelkezés) nem helyezhető hatályon kívül. Még hatályba nem lépett jogszabály(i rendelkezés) esetében kizárólag annak kimondása képzelhető el, hogy az nem lép hatályba.*<sup>110</sup> Ennek alapján a JsZR. kimondja, hogy *egy szerkezeti egység vagy szövegrész nem helyezhető hatályon kívül a hatálybalépését megelőző hatállyal.*

A jogszabály, jogszabály szerkezeti egysége vagy a szerkezeti egység szövegrészének hatályba nem lépésére vonatkozó rendelkezést a záró rendelkezések között kell elhelyezni.<sup>111</sup> Ez a logikai egység a záró rendelkezések közt az utolsó helyen áll. Nincs helye mondat, tagmondat stb. hatályba nem lépése kimondásának (ez mereven nem is hivatkozható).

A hatályba nem lépésre vonatkozó rendelkezésekre „háttérszabályként” a hatályon kívül helyező rendelkezésekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A hatályba nem lépésről szóló rendelkezés felépítésére a JsZR. 125. §-a, valamint az 1. melléklet 17. pontja az irányadó.

Példák:

Nem lép hatályba a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény.

Nem lép hatályba a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény 2. melléklete.

<sup>109</sup> Ld. még a Jat. 11. §-át is.

<sup>110</sup> Ld. még a Jat. 9. §-át.

<sup>111</sup> Kivételt képez ez alól a *hatályon kívül helyező jogszabály* (ld. később).

Lényeges generális szabály, hogy *a hatályba nem lépésről szóló rendelkezés nem tartalmazhatja azt az időpontot, amikor a jogszabály, a szerkezeti egység vagy a szövegrész hatályba lépett volna*. Ennek oka egyszerű: a hatályba nem lépő jogszabály vagy rendelkezés nem egy adott időpillanatban, hanem *sohasem lép hatályba*.

A jogbiztonság szempontjából is fontos követelmény továbbá, hogy a hatályba nem lépésről szóló rendelkezés hatálybalépésének időpontját – a bizalomvédelem követelményének figyelembevételével – úgy kell meghatározni, hogy az megelőzze azt az időpontot, amikor a jogszabály, a szerkezeti egység vagy a szövegrész hatályba lépett volna. Jellemzően ilyen esetben is szükség van felkészülési időre, és értelemszerű az is, hogy *egy már hatályba lépett jogszabály(i rendelkezés) hatályba nem lépéséről nem lehet rendelkezni*.

## IX. A JOGSZABÁLY MELLÉKLETE<sup>112</sup>

(Jszr. 126-133. §)

Mint azt a Jszr. 3. § (1) bekezdése kapcsán már láthattuk, a jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a szakaszok és a *melléletek* tartalmazzák. A melléklet tehát éppen úgy része a jogszabálynak,<sup>113</sup> mint a „törzsszöveg”, azaz a szakaszokba foglalt szövegrészek. A mellékletbe a jogszabály azon részei kerülhetnek, amelyek betűkkel nem, vagy csak nehezen írhatók le, így túlzottan bonyolulttá tennék a szakaszokba foglalt szövegrészek áttekintését.

Indokolt ismét utalni rá: a szakaszok és a melléletek mellett a jogszabálynak nem lehet más olyan része, egysége, mely normatív rendelkezést tartalmaz (így például nincs helye „függelék”, „toldalék”, lábjegyzet, egyéb „magyarázó rész” stb. alkalmazásának, és természetesen a jogszabálytervezetek indokolásának sincs normatív ereje, bár értelemszerűen a szöveg értelmezéséhez felhasználható).

**A Jszr. szerint jogszabály tervezetében mellékletet akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének a szakaszaiban.**

A jogszabály tervezetében melléklet úgy alkotható, hogy a jogszabály tervezetének valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.

Példa:

„A Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítja az 1. mellékletben felsorolt helyszíneken megvalósuló munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő, a 2. mellékletben felsorolt közigazgatási hatósági ügyeket.”

A melléklet nem tartalmazhat a fentiekben meghatározott szabályozási tartalomba nem tartozó, vagy a jogszabály szakaszaiban meghatározható szabályt. Azaz: a mellékletben nem lehet „túlterjeszkedni” a szakaszokban foglalt merev hivatkozás által meghatározott szabályozási tartalomra, és ugyancsak nem lehet olyan szövegrészeket a mellékletbe helyezni, amelyek a szakaszokon belül megfelelően megjeleníthetők (például egész szabályzatok, útmutatók, működési leírások stb. mellékletbe helyezése nem indokolt).

A jogszabály mellékletében elhelyezett tartalom megjelenítési formája két fő részre osztható:

- **táblázat**, vagy
- **idézet**

lehet.

A **táblázat** sorok és oszlopok által alkotott mezők közt jellemzően latin betűs szöveget tartalmaz. Az **idézet** olyan ábra vagy szöveges elem, mely – kötött formája miatt – táblázatban nem jeleníthető meg (de gyakran nem is tartalmaz betűket). Ilyen lehet az űrlap, grafikai elem (például térképszel-

<sup>112</sup> Jelen jegyzet IX. fejezete a következő tankönyvi fejezet felhasználásával készült: Kovács Endre Miklós: *A jogszabály melléklete (X. fejezet)*. In: Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest. 313–327.

<sup>113</sup> A Jszr. 36. § (2) bekezdése egyértelműen utal rá, hogy a melléklet maga és annak egyes elemei is formai szerkezeti egységnek tekinthetők. A Jszr. 126. §-a szerint pedig a mellékletre vonatkozóan a Jszr. ELSŐ-HARMADIK RÉSZ rendelkezéseit (általános rendelkezések, formai és logikai tagolás) a NEGYEDIK RÉSZBEN foglalt eltérésekkel alkalmazni kell.

vény), vagy szerkezeti egységekre megfelelően nem tagolható más szöveg (például képlet, idegen nyelvű kifejezés) idézőjelben vagy keretben ábrázolva. Az idézet formanyomtatványt is tartalmazhat akkor, ha a szabályozás célja másképp nem érhető el (ez tehát kivételes megoldás lehet).

A melléklet megjelölésének elemei:

- sorszám (pozitív egész, arab számok),
- a „melléklet” szöveg,
- merev hivatkozás a mellékletet tartalmazó jogszabályra (a címét kivéve), „-hez” raggal el látva.

Példa:

1. melléklet a 2017. évi CXCVI. törvényhez
2. melléklet a 17/2018. (II. 14.) Korm. rendelethez

Fontos rámutatni: sorszámot akkor is alkalmazni kell, ha a jogszabály csak egyetlen mellékletet tartalmaz.

A megjelölésben nem kizárt az sem, hogy az adott mellékletnek címe legyen, mely utal a szabályozási tartalomra.

Példa:

1. melléklet a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelethez

**A jogszabály tervezete megszövegezésénél alkalmazandó kodifikációs szövegezési minták**

A melléklet több szinten tagolható, az egyes szerkezeti egységekre mereven „pont”-ként kell hivatkozni (például „1.2.1. pont”).

Ha a melléklet táblázatot tartalmaz, ennek sorait pozitív egész (arab) számokkal, oszlopait pedig a latin ábécé nagybetűivel kell megjelölni. A táblázatot tartalmazó pont a szabályozási tartalomra utaló nyitó szövegrészt tartalmaz. Ha a melléklet tartalma kizárólag egyetlen táblázat, azt nem kell pontba foglalni. Lényeges, hogy a táblázat nem tartalmazhat *önmagában* – a jogszabály szakaszában foglalt rendelkezésével való együttes értelmezése nélkül – joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú rendelkezést, hiszen az ilyen szabályt a szakaszok közé kell elhelyezni.

Példa táblázatra:

10. melléklet a 2015. évi XLII. törvényhez

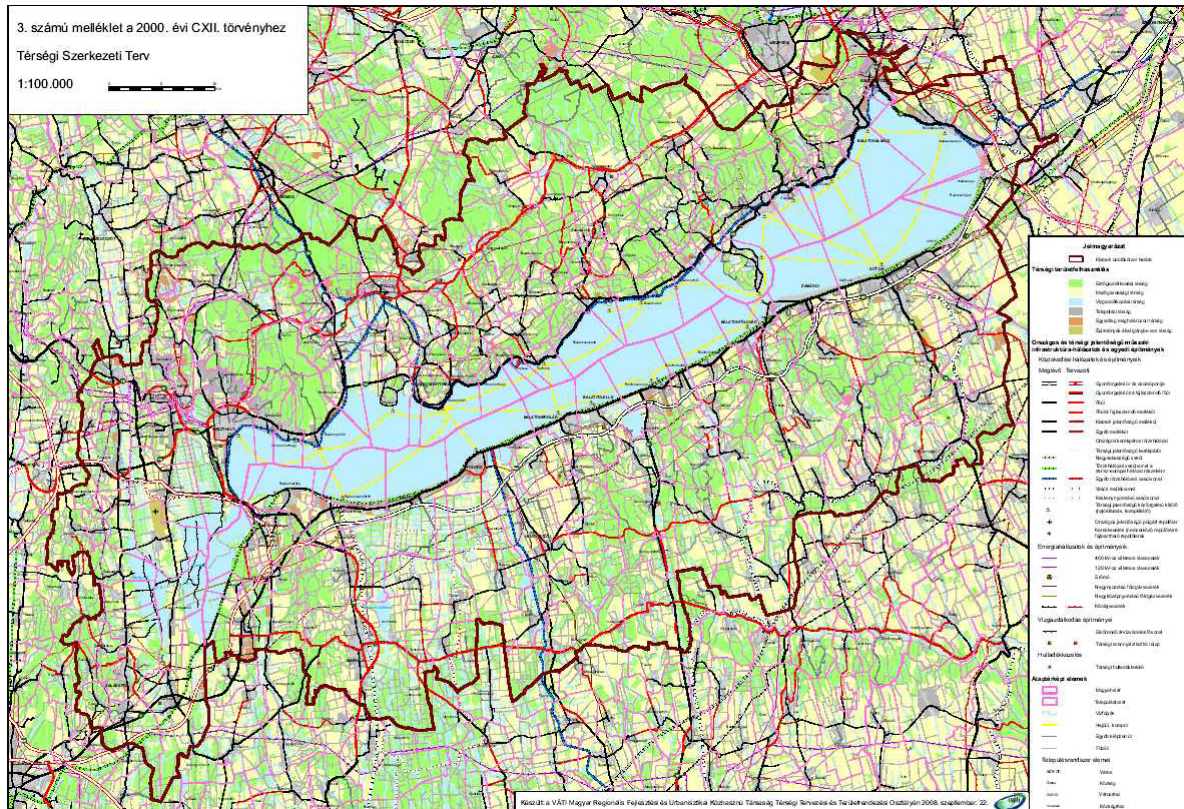
**A szolgálati időpótlék mértéke**

	A	B
	szolgálati viszonyban töltött idő	szolgálati időpótlék mértéke (a rendvédelmi illetményalap százalékában)
1.	10-14 év	75%
2.	15-19 év	100%
3.	20-24 év	125%
4.	25-29 év	150%
5.	30-34 év	180%
6.	35-39 év	210%
7.	40-44 év	250%
8.	45 év vagy afelett	320%

Az idézettel kapcsolatos formai követelmények sokban hasonlítanak a táblázatéhoz. Így az idézetet tartalmazó pont is tartalmaz nyitó szövegrészt, amely meghatározza azt, hogy az idézet mit szabályoz. Ha a melléklet tartalma kizárólag egyetlen idézet, azt nem kell pontba foglalni. Emellett a táblázathoz hasonlóan az idézet sem tartalmazhat önmagában – a jogszabály szakaszában foglalt rendelkezésével való együttes értelmezése nélkül – joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú rendelkezést.

Példa idézetre (térkép):

3. melléklet a 2000. évi CXII. törvényhez





Példa idézetre (szöveg és képlet):

2. melléklet az 1/2012. (I. 20.) NFM rendelethez

**Vízenergia esetében a normalizáló képlet:**

$$Q_{N(\text{norm})} = C_N \times \left[ \sum_{i=N-14}^N \frac{Q_i}{C_i} \right] / 15$$

ahol:

$N$  = referencia év;

$Q_{N(\text{norm})}$  = az ország összes vízerőműve által az  $N$  évben megtermelt, elszámolási célokra normalizált villamos energia;

$Q_i$  = az  $i$  évben az ország összes vízerőműve által ténylegesen megtermelt villamos energia mennyisége GWh-ban kifejezve, a nem-megújuló energia felhasználásával felszivattyúzott vizet használó szivattyús energiatárolók által újratermelt villamosenergia-mennyiség kivonásával;

$C_i$  = az ország valamennyi vízerőművének összes beépített kapacitása szivattyús energiatárolók kapacitása nélkül az  $i$  év végén, MW-ban kifejezve.

**Szélenergia esetében a normalizáló képlet:**

$$Q_{N(\text{norm})} = \frac{C_N + C_{N-1}}{2} \times \frac{\sum_{i=N-n}^N Q_i}{\sum_{j=N-n}^N \left[ \frac{C_j + C_{j-1}}{2} \right]}$$

ahol:

$N$  = referencia év;

$Q_{N(\text{norm})}$  = az ország összes szél erőmű-parkja és egyedi szélturbinája által az  $N$  évben megtermelt, elszámolási célokra normalizált villamos energia;

$Q_i$  = az  $i$  évben az ország összes szél erőműve által ténylegesen megtermelt villamos energia mennyisége GWh-ban kifejezve;

$C_j$  = az ország valamennyi szél erőmű-parkjának és egyedi szélturbinájának összes beépített kapacitása a  $j$  év végén MW-ban kifejezve;

$n$  = 4 vagy az  $N$  évet megelőző azon évek száma – a kettő közül az alacsonyabb –, amelyek vonatkozásában rendelkezésre állnak a kapacitásra és termelésre vonatkozó adatok.

Melléklet, idézet, táblázat vagy táblázat mezőjének **módosítása újraszabályozással lehetséges**, mégpedig ugyancsak mellékletben. Ha a mellékletnek idézetet, táblázatot nem tartalmazó pontját, vagy kizárólag egy táblázat mezőjét (az abban található szövegrészt) kívánják módosítani, úgy a **szövegcsere módosítás is lehetséges**. Mindazonáltal – az áttekinthetőség érdekében – általánosságban a mellékletet akkor lehet módosítani, ha a melléklet tagolása lehetővé teszi, hogy egyes szerkezeti egységeire, szövegrészeire egyértelműen és átláthatóan lehessen hivatkozni. Ennek hiányában akár a teljes melléklet újraszabályozásának van helye.

## X. A MÓDOSÍTÓ ÉS A HATÁLYON KÍVÜL HELYEZŐ JOGSZABÁLY<sup>114</sup>

(Jszr. 134-140. §)

Igen gyakran előfordul, hogy a jogalkotó nem olyan szabályozást kíván létrehozni, mely az eddig normákkal nem rendezett életviszonyokat kívánja a jogi szabályozás körébe vonni, hanem olyat, mely a már szabályozott társadalmi viszonyokra vonatkozó normatív szabályokat kívánja *megváltoztatni*. Ennek alapvető eszköze a *jogszabályok módosítása*.

Ritkán, de előfordulhat az is, hogy a jogalkotó úgy dönt: korábban jogi szabályokkal rendezett életviszonyok szabályozására a továbbiakban nincs szükség. Ilyenkor a korábbi, vonatkozó jogi szabályokat *hatályon kívül kell helyezni*, hiszen azoknak joghatás kiváltására való alkalmasságát meg kívánjuk szüntetni. Ezzel szemben sokkal gyakoribb, hogy a korábbi szabályokat azért kell hatályon kívül helyezni, mert az érintett társadalmi viszonyokra vonatkozóan *alapvetően új* szabályozást kívánnak létrehozni.

A módosítás és a hatályon kívül helyezés szabályait a fentiekben már áttekintettük. A Jszr. ÖTÖDIK RÉSZÉ ugyanakkor két olyan sajátos jellegű jogszabályról szól, amelyek – tárgyuk szerint – lényegében kizárólag korábbi jogszabályok módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szólnak. Valójában e jogszabályok sem különböznek alapvetően a többi jogszabálytól (éppen úgy törvények vagy rendeletek), ám egyes sajátosságaik miatt ezek tervezeteire a Jszr. MÁSODIK-NEGYEDIK RÉSZ rendelkezéseit bizonyos eltérésekkel kell alkalmazni.

A magyar jogszabályok közt különösen jelentős a módosító jogszabályok száma,<sup>115</sup> míg a hatályon kívül helyező jogszabályok száma lényegesen kevesebb.

### 10.1. A módosító jogszabály

*A módosító jogszabály alapvetően módosító rendelkezéseket tartalmaz, emellett hatályon kívül helyező, esetlegesen hatályba nem lépésről szóló (ideértve az eltérő szöveggel történő hatályba lépésről szóló) rendelkezéseket is tartalmazhat.*

A módosító jogszabály címe tartalmazza a módosításoknak a szoros tartalmi összefüggést megalapozó közös tárgyát, a módosítani kívánt jogszabályokra való általános hivatkozást; vagy háromnál kevesebb jogszabály módosítása esetén a módosítani kívánt jogszabályokra való merev hivatkozást; és a módosítás aktusára utaló kifejezést.

<sup>114</sup> Jelen jegyzet X. fejezete a következő tankönyvi fejezet felhasználásával készült: Kovács Endre Miklós – Szilvássy György Péter: *A jogszabály logikai tagolása (IX. fejezet)*. In: Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest. 235-312.

<sup>115</sup> Például a 2016-ban kihirdetett 190 törvényből mintegy 130 viseli a címében a módosítást.

Példák:

„Egyes felsőoktatási tárgyú törvények módosításáról”

„A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról”

„A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról”

Ha a módosító jogszabály hatályon kívül helyező rendelkezést is tartalmaz, a módosító jogszabály címében nem kell utalni a hatályon kívül helyezés aktusára.

A kodifikációs munka során sokszor nem könnyű a jogszabálytervezet címének megalkotása. Mint erre korábban is utaltunk, egy túl általános cím éppúgy problematikus lehet, mint egy teljes jogszabályi „tartalomjegyzék” a címben. A módosító jogszabály esetében különösen fontos, hogy lehetőség szerint megragadjuk a módosítandó jogszabályok közös szabályozási tárgyát (ha ez lehetséges). (Az úgynevezett „salátatörvények”, az egymással adott esetben semmilyen módon kapcsolatba nem hozható jogszabályok egy törvénybe foglalt módosításai a jogbiztonság szempontjából is kérdőjeleket vetnek fel.) A túl hosszú cím elkerülése érdekében a Jszt. csak akkor engedi meg a címben a módosítandó jogszabályok címére történő merev hivatkozást, ha a jogszabály legfeljebb két másik jogszabályt módosít. Három vagy több jogszabály módosítása esetén tehát indokolt általánosabb, a tematikai hasonlóságot megragadó cím választása.

Szemben az általános szabályokkal, a módosító jogszabály tervezete kizárólag a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

- a) a bevezető részt,
- b) a módosító rendelkezéseket,
- c) a hatályon kívül helyező rendelkezéseket,
- d) a hatályba nem lépésről szóló rendelkezéseket,
- e) a záró rendelkezéseket, ezen belül a következő sorrendben:
  - ea) a hatályba léptető rendelkezéseket,
  - eb) az átmeneti rendelkezéseket,
  - ec) törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatoságára utaló rendelkezéseket,
  - ed) az európai uniós követelményekre utaló rendelkezéseket.

A módosító törvényben tehát nem alakítható ki preambulum, és a módosító törvénynek vagy rendeletnek nincsenek általános értelemben vett „általános” vagy „részletes” rendelkezései. Ugyancsak nem adhat a módosító jogszabály jogalkotási felhatalmazást sem.

A módosító jogszabályra vonatkozó technikai jellegű követelmények a következők. Ha a módosító jogszabály tervezete több jogszabályt módosít, több jogszabályra vonatkozó hatályon kívül helyező vagy hatályba nem lépésről szóló rendelkezést tartalmaz, az egyazon jogszabályra vonatkozó módosító, hatályon kívül helyező és hatályba nem lépésről szóló rendelkezések egy, az adott jogszabály módosításáról szóló, szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységbe foglalhatóak. Ez jelentősen segíti az áttekinthetőséget. Jellemzően a választott szerkezeti egység az *alcím*.

A Jszt. – a minél jobb áttekinthetőség érdekében – korlátként meghatározza, hogy:

- a) az újraszabályozó módosító rendelkezések,
- b) a szövegcsérés módosító rendelkezések,
- c) a hatályon kívül helyező rendelkezések és
- d) a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések nem foglalhatóak ugyanabba a szakaszba.

Egyebekben a módosító rendelkezések (tartalmi, időrendi stb.) sorrendjére vonatkozó korábbi rendelkezések a módosító jogszabály esetében is irányadóak.

A JsZR. tiltja, hogy a módosító jogszabály tervezete egy másik jogszabály *teljes szövegét* megállapítsa. Ilyenkor a helyes megoldás a korábbi jogszabály hatályon kívül helyezése, és teljesen új jogszabály megalkotása.<sup>116</sup>

## 10.2. A hatályon kívül helyező jogszabály

*A hatályon kívül helyező jogszabály alapvetően hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz, emellett hatályba nem lépésről (illetve eltérő szöveggel történő hatályba lépésről) szóló rendelkezéseket is tartalmazhat.*

Az ilyen jogszabály címének tartalma szinte teljesen megegyezik a módosító jogszabály címének tartalmával. A hatályon kívül helyező jogszabály tervezetének a címe tartalmazza:

- a) háromnál kevesebb jogszabályra vonatkozó hatályon kívül helyezés esetén az e jogszabályokra való merev hivatkozást,
- b) a hatályon kívül helyezéseknek a szoros tartalmi összefüggést megalapozó közös tárgyát, valamint azokra a jogszabályokra való általános hivatkozást, amelyekre a hatályon kívül helyezés irányul vagy
- c) az arra való utalást, hogy a hatályon kívül helyezés kizárólag a jogszabály egyes rendelkezéseire irányul, és a hatályon kívül helyezés aktusára utaló kifejezést.

Mint a c) pontból látható, az sem kizárt, hogy egy hatályon kívül helyező jogszabály más jogszabályokra ne egészében, hanem csak azok egyes rendelkezései vonatkozásában tartalmazzon hatályon kívül helyező rendelkezéseket. A hatályon kívül helyező jogszabály tervezetének a címe ugyanakkor nem hivatkozik a hatályon kívül helyezendő jogszabályt módosító hatályon kívül helyezendő jogszabályra.

Példák:

„Egyes, a vállalkozásokat korlátozó törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről”

„Az elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevétele során alkalmazható közvetítőválasztásról szóló 73/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről”

Szemben az általános szabályokkal, a hatályon kívül helyező jogszabály tervezete kizárólag a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

- a) a bevezető részt,
- b) a hatályon kívül helyező rendelkezéseket,
- c) a hatályba nem lépésről szóló rendelkezéseket,
- d) a záró rendelkezéseket, ezen belül az alábbi sorrendben
  - da) a hatályba léptető rendelkezéseket,
  - db) az átmeneti rendelkezéseket,
  - dc) a hatályon kívül helyezéssel összefüggésben szükséges módosító rendelkezéseket,
  - dd) törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatoságára utaló rendelkezéseket,
  - de) az európai uniós követelményekre utaló rendelkezéseket.

Tehát, hasonlóan a módosító jogszabályhoz, a hatályon kívül helyező törvény sem tartalmazhat bevezető részt, és a hatályon kívül helyező törvénynek követhetnek a hatályon kívül helyezésről szóló rendelkezések. Nem adható az ilyen jogszabály megalkotásának a 1957. évi IV. törvény módosításáról és egyes szövegekről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) a későbbi évtizedekben teljes bizonytalanságot hozott a jogalkotás történetét is csak annyiban tartalmazhat, amennyiben ez a hatályon kívül helyezésre összefüggésben szükséges (például az utóbbi esetben a jogszabályok hol az 1957. évi IV., hol az 1981. évi I. törvényre hivatkoztak mereven). Az ilyen, úgynevezett *inkorporációs* módosítási technikáról és az Áe. kapcsán egyebekben a hatályon kívül helyező rendelkezések (tartalmi, időrendi stb.) sorrendjére vonatkozó korábbi rendelkezések a hatályon kívül helyező jogszabály esetében is irányadók.  
 116 Pályi András (2012) (szerk.): *Hatóság-eljárás és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 48–49., 53–54. o.



## JOGFORRÁSJEGYZÉK

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság/Köztársaság Alkotmánya (nem hatályos)

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (nem hatályos)

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról (nem hatályos)

1991. évi XLV. törvény a mérésügyről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról

2004. évi XXX. törvény a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről

2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról (nem hatályos)

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról
2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
1950. évi 22. törvényerejű rendelet a jogszabályoknak, továbbá az államhatalom és államigazgatás legfelsőbb szervei határozatainak közzététele tárgyában (nem hatályos)
1954. évi 26. törvényerejű rendelet a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről (nem hatályos)
1974. évi 24. törvényerejű rendelet a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről (nem hatályos)
- 4217/1949. (184) MT rendelet a jogszabályok kihirdetése, hatálybalépése és gyűjteménye tárgyában (nem hatályos)
- 127/1991. (X. 9.) Korm. rendelet a mérésügyről szóló törvény végrehajtásáról
- 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről
- 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről
- 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (nem hatályos)
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről (nem hatályos)
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
- 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról
- 5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről
- 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv a jogszabályszerkesztésről (nem hatályos)
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- 61/1994. (XII. 24.) AB határozat
- 15/2000. (V. 24.) AB határozat
- 41/2008. (IV. 17.) AB határozat
- 121/2009. (XII. 17.) AB határozat

## IRODALOM

- Bodnár Eszter – Módos Mátyás (2012): *A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta*. Kodifikáció, 1. évfolyam, 1. szám, 31–42. o.
- Boros Anita (2010): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I-II*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Boros Anita – Gáva Krisztián – Téglási András (2021): *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek. 7., hatályosított kiadás*. NKE, Budapest. [https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv\\_tankonyv\\_2\\_modul\\_2021.pdf](https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv_tankonyv_2_modul_2021.pdf) (utolsó letöltés: 2021. február 22.)
- Cserny Ákos – Téglási András (2014): *Jogrendszerünk egyes aktuális kérdései*. Jogtudományi Közlemény, 69. évfolyam, 1. szám, 47–53. o.
- Drinóczi Tímea – Petrétei József (2004): *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Fazekas Judit: *Az EU jogrendszere*. In: Osztovits András (2015) (szerk.): *EU-jog*. 2. kiadás. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 226–238. o.
- Horváth Attila (2012): *Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája*. Kodifikáció, 1. évfolyam, 1. szám, 43–57. o.
- Jeney Petra – Sonnevend Pál: *Az uniós jog és a tagállami jog viszonya*. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (2017) (szerk.): *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 504–520. o.
- Jogszabály-szerkesztési útmutató. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Budapest, 2010.
- Kampis György (1995): *Kodifikáció*. Unió, Budapest.
- Kampis György – Szép György – Vida István (1998): *A jogszabályok előkészítése*. Kódexpress, Budapest.
- Kiss László – Petrétei József (1996): *A törvényhozástan alapvonásai*. JPTE ÁJK, Pécs.
- Kovács Endre Miklós – Szilvássy György Péter – Tóth J. Zoltán (2016): *Jogszabályszerkesztési gyakorlatok*. Dialóg Campus, Budapest.
- Kovács Péter (2016): *Nemzetközi közjog*. 3. kiadás. Osiris, Budapest.
- Mártonffy Károly (1932): *A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest.
- Módszertani útmutató a jogszabályszerkesztéshez*. Készítette az Igazságügyi Minisztérium. Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Budapest, 1999. [A Magyar Közlöny különszáma.]
- Patyi András (2012) (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Patyi András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Peschka Vilmos (1965): *Jogforrás és jogalkotás*. Akadémiai Kiadó, Budapest.



Peschka Vilmos (1979): *A jogszabályok elmélete*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Szalay László (1847): *Codificatio*. Heckenast Gusztáv, Pest.

Szamel Lajos (1958): *A jogforrások*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Tamás András (2013): *Legistica. A jogalkotástan vázlata*. 7. kiadás. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest.

Tóth Judit: *Jogalkotástan*. Egyetemi jegyzet. (1. kiadás: SZTE ÁJTK, Szeged, 2007. 2. kiadás: BCE KTK, Budapest, 2011. 3. kiadás: SZTE ÁJTK, Szeged, 2013. 4. kiadás: SZTE ÁJTK, Szeged, 2016.)

Tóth J. Zoltán (2019) (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus, Budapest.

Varga Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

**A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.**



**Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

**Kiadói szerkesztő:**

Kiss Eszter

**Tördelőszerkesztő:**

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-440-5 (PDF)

Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**