

SZEMLE

CSERNY ÁKOS
egyetemi docens
 TÉGLÁSI ANDRÁS
egyetemi adjunktus
 Nemzeti Közszerológati Egyetem
 (Budapest)

Jogrendszerünk egyes aktuális kérdései

Az Alaptörvény, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) hatályba lépése felszínre hozott néhány, a jogrendszerünkkel kapcsolatos elméleti és gyakorlati kérdést. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül ezekből exponálunk néhányat a hozzájuk kapcsolódó alkotmánybírósi döntések és jogirodalmi álláspontok bemutatásával.

1. Az Alaptörvény jogforrási státusza

Az Alaptörvény több ponton változtatott az 1989 óta hatályban lévő, köztársasági Alkotmányra épülő jogforrási rendszeren. Mindezenelőtt arra utalunk, hogy ma az Alaptörvény nem tekinti magát jogszabálynak. Ezt tükrözi a T) cikk (2) bekezdése, amely a jogszabályok típusainak felsorolása körében nem említi az Alaptörvényt, a

(3) bekezdés pedig következetesen szétválasztja a „jogszabály” és az „Alaptörvény” kategóriáit,¹ jelezve, hogy az előbbi nem lehet ellentétes az utóbbival. Első ránézésre nehéz magyarázatot találni a kérdésre, már csak azért is, mert az Alaptörvényt az R) cikk (1) bekezdése Magyarország jogrendszerének alapjaként deklarálja, ugyanakkor a T) cikk (1) bekezdése szerint *általánosan kötelező magatartási szabályt* jogszabály állapíthat meg. Ennek alapján akár eljuthatnánk arra a következtetésre is, hogy az Alaptörvény azáltal, hogy nem jogszabály, nem *általánosan* kötelező magatartási szabály.

Mindez pedig egy olyan elméletet támasztana alá, ami szerint az Alaptörvény nem általánosan, hanem csupán az állami szervekre alapít meg kötelezettségeket, vagyis közvetlenül nem hatályosul magánszemélyek egymás közötti viszonyaira nézve.² Sokkal inkább tükrözi azonban a kialakult helyzetet az az álláspont, ami szerint az Alaptörvény, mint a jogrendszer alapja egy *sui generis* jogforrás, amelyből minden jogszabály a létét nyeri. Ennek értelmében pedig megszűnik az a korábban fennálló kettőség, hogy tartalmilag az alkotmány a törvények felett álló normának minősült, formailag azonban törvénynek volt tekintendő.³

2. A sarkalatos törvények helye a jogszabályi hierarchiában⁴

Ugyancsak jogelméleti vita tárgyát képezi a sarkalatos törvények jogszabályi hierarchiában való elhelyezkedése. A sarkalatos törvények tartalmilag korábban a jelen lévő képviselők kétharmados többségével elfogadható törvényeknek feleltek meg,⁵ azaz nem újdonságról van szó, az elnevezés pedig egyfajta jogtörténeti remniszcenciaként fogható fel.⁶ A sarkalatos – korábban minősített, kétharmados – törvények egyszerű törvények feletti, vagy azzal egy szinten történő elhelyezkedése a hierarchiában az elmúlt két évtizedben nem állt vitán felül. A 4/1993. (II. 12.) AB-határozat szerint pl. a kettő azonos szinten helyezkedett el, tehát nem volt alá-fölérendeltségi viszony a minősített többségű törvény és az egyszerű szavazattöbbséggel elfogadható törvény között. Ugyanakkor az 1/1999. (II. 24.) AB-határozat óta mégis létezik egyfajta differenciáltság, tekintettel arra, hogy az egyszerű többséggel hozott törvénnyel nem voltak módosíthatók a kétharmados törvények. Talán ennek is köszönhetően a jogirodalomban meghatározó álláspont szerint a kétharmados törvények a hierarchiában önálló szintet alkotnak.⁷

1 Hasonlóan az R) cikk (2) bekezdése.

2 Az alapjogoknak az 1950-es évektől kezdve – elsősorban Németországban és az Egyesült Államokban – megjelent a magánszemélyek közötti, „horizontális” hatása, amelyet más szempontból szemlélve „harmadik irányú hatásnak” (Drittwirkung) neveztek. Az alapjogok magánjogi jogviszonyokban való közvetlen érvényesülése tekintetében ma sincs egységes jogirodalmi álláspont.

3 Bodnár Eszter–Módos Máttyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. Kodifikáció 2012/1., 32.

4 A kérdéstről bővebben lásd még: Koi Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás, 2011/6–7., 2–9.

5 A korábbi Alkotmányban szereplő kétharmados törvények problematikájához lásd: Szalai András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. Új Magyar Közigazgatás 2009/10–11. 28–39.

6 Vö. Téglási András: Sarkalatos törvények – alkotmányos garancia vagy jogtörténeti „remniszcencia” (?) in: Balogh Elemér–Cserny Ákos – Patyi András–Téglási András (szerk.): Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2012, 219–227.

7 Sente Zoltán–Jakab András–Patyi András–Sulyok Gábor: 19. § [Az Országgyűlés]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 590. Lásd még e kérdéstről Jakab András–Cserne Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. Fundamentum 2001/2. 40–49.

Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata⁸ értelmében a kétharmados törvények „önálló, de témakötött” törvények voltak, azaz a törvény módosításakor is követelmény volt a kétharmados szavazati arány.⁹ „Önálló, de témakötött” törvényen azt értjük, hogy ha a hierarchiában betöltött hely szempontjából önállónak is minősítjük a kétharmados törvényt, csupán bizonyos témákról lehetett illet alkotni (amelyekben pedig az egyszerű többségű jogalkotás nem megengedett).¹⁰ Eszerint önmagában az az érv, hogy az Alkotmány nem nevezte meg kifejezetten önálló jogforrásként a kétharmados törvényeket, még nem cáfolja azok önálló jogforrási minőségét.¹¹

Az Alaptörvény indokolása értelmében ugyanakkor a sarkalatos törvény nem külön jogforrás, hanem egy speciális törvénytípus.¹² Az új Jat. 10. § (1) bekezdés c) pontja sem említi külön a hatályon kívül helyezés szabályai között a sarkalatos törvényt. A 10. § indokolása rögzíti, hogy a törvényalkotó „az Alkotmányból eredő jogszabályi hierarchiához igazodóan” a Kormány rendeletét, a Kormány pedig – szűk esetkörben – a tagjának rendeletét hatályon kívül helyezheti. Ebből pedig akár az is kiolvasható, hogy a jogalkotó szerint a hatályon kívül helyezés – hiszen a jogszabályok közötti hierarchikus viszonyt az is megalapozza, ha egy jogszabály egy másikat hatályon kívül helyezhet, fordítva viszont nem – a „jogszabályi hierarchiához igazodó” kérdés. Az pedig nem kérdőjelezhető meg, hogy a sarkalatos törvény hatályon kívül helyezheti az „egyszerű” törvényt, ellenben ennek fordítottja nem lehetséges.

Hasonló a helyzet a törvényt módosítások tekintetében. A módosítást és a hatályon kívül helyezést az új Jat. úgy kapcsolja össze, hogy egy hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – egyebek mellett – hatályát veszti, ha a módosítandó jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó jogszabályi rendelkezés módosítja.¹³ Ez következik az Alaptörvény jogszabályi hierarchiát megalapozó azon rendelkezéseiből, miszerint a hierarchiában magasabban álló jogszabállyal az alacsonyabban álló jogszabály nem lehet ellentétes. A „nem lehet ellentétes” kitétel ugyanis gyakorlatilag azt jelenti, hogy nem módosíthatja, hiszen ha egy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes alacsonyabb jogszabályt alkotnak, azaz – *de facto* – módosítani kívánják a magasabbat. Ezt az értelmezést támasztja alá az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése is, amely külön felhatalmazást ad ahhoz, hogy sarkalatos törvény miniszterium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését „egyszerű” törvény módosíthassa. Mindez pedig implicite tovább erősíti azt, hogy egy sarkalatos törvény módosíthat egyszerű törvényt, fordítva viszont nem.

A fentiekből következően álláspontunk szerint a sarkalatos törvények és a „feles” törvények között fennáll egyfajta látens-hierarchikus viszony, ami pedig a gyakorlatban azt is jelentheti, hogy normakollízió esetén a magasabb szinten elhelyezkedő (vagyis sarkalatos) törvénnyel ütköző alacsonyabb szintű (egyszerű) törvényt kell(ene) megsemmisítenie az Alkotmánybíróságnak.

Az Alaptörvény hatálybalépése

óta az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB-határozatában vizsgálta először a sarkalatos törvény hierarchiában betöltött szerepét. A testület leszögezte, hogy mivel a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, továbbá mivel megfelel az értelmezés szabályainak is, a vonatkozó kérdésben irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot. A 43/2012. (XII. 20.) AB-határozat – amely egyébként a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7. és 8. §-ait semmisítette meg – visszautalt a 4/1993. (II. 12.) AB-határozat indokolására: az, hogy mely alapjogokat rendel az alkotmány kétharmados törvényben szabályozni, és melyeket nem, „nem állapít meg [...] az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi”. (ABH 1993, 48, 60.) Ez a határozat kimondta továbbá azt is, hogy: „A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárás szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett.” [ABH 1993, 48, 63–64. Hasonlóan: 53/1995. (IX. 15.) AB-határozat, ABH 1995, 238, 239.]

A minősített többséggel elfogadott törvények témakörében a korábbi gyakorlatot összegző 1/1999. (II. 24.) AB-határozat (ABH 1999, 25.) rendelkező része a következőket rögzítette: „A minősített többség követelménye nemcsak az

8 4/1993. (II. 12.) AB-hat., ABH 1993, 48.; 53/1995. (IX. 15.) AB-hat., ABH 1995, 238.; 3/1997. (I. 22.) AB-hat., ABH 1997, 33.; 1/1999. (II. 24.) AB-hat., ABH 1999, 25.; 31/2001. (VII. 11.) AB-hat., ABH 2001, 258.; 47/2001. (XI. 22.) AB-hat., ABH 2001, 308. Részletesen elemezve lásd *Jakab–Cserne*: i. m. 40–49. és *Jakab András*: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Unió, Budapest, 2003, 104–112.

9 *Szente–Jakab–Pátyi–Sulyok*: i. m. 589.

10 *Szente–Jakab–Pátyi–Sulyok*: i. m. 589.

11 *Szente–Jakab–Pátyi–Sulyok*: i. m. 590.

12 Magyarország Alaptörvényének Részletes indokolása a T) cikkhez.

13 Új Jat. 10. § (1) bekezdés b) pont. A törvény számos helyen együtt rendelkezik a jogszabály módosítására és hatályon kívül helyezésére vonatkozó esetkörökről, lásd pl. a 10. § (4–5) bekezdést vagy a 12. §-t.

adott [...] törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni.” Ez az AB-határozat is idézi a 4/1993. (II. 12.) AB-határozat indokolásából azt, hogy: „A parlamentarizmus lényegével ellenkezően azonban az olyan értelmezés, amely kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan – a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül – politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezék: végrehajtásukat szabályozza, további garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez. Az alapjogok védelme és érvényesülése szenvedne a parlamentáris elveken nyugvó Alkotmány alapján megindokolhatatlan korlátozást, ha minden változás és továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási koncepciót nem meghatározó részgarancia kétharmados többséghez lenne kötve.”¹⁴ Rámutatott továbbá arra is, hogy: „az Országgyűlésnek van jogköre annak eldöntésére, hogy az adott törvényhozási tárgyat milyen részletesen szabályozza az ún. kétharmados törvény útján. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor fenntartja az [...] idevonatkozóan tett megállapításokat, amelyek szerint az Alkotmány szövegéből és szerkezetéből nem következik, hogy csakis ún. kétharmados törvénnyel lehetne rendelkezni azon alapjogok minden vonatkozásáról, amelyekről szóló törvényhez az Alkotmány minősített többséget ír elő”.¹⁵ A

fenti megállapításokat tovább konkretizálta a 31/2001. (VII. 11.) AB-határozat: „a minősített többség alkotmányossági megítélése során alapvető jelentőségű: az alkotmányi felhatalmazás alapján megalkotott alapjogi vagy intézményi tárgykörököt szabályozó kétharmados törvény tartalmát az Országgyűlés miként alakítja ki (a szabályozási köre mire terjed ki, milyen kérdéseket rendez a minősített többség igényével). Ezt követően azonban – amelyet a formális jogállamiság elveinek a megtartása is megkövetel – a törvényhozás korábbi döntéséhez kötve van. [...] [A]z egyszerű többséggel elfogadható törvénynek »a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül«-i körben van helye.”¹⁶ Ebben a döntésében, amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy egy adott témakör minősített többséggel elfogadott törvényre tartozik-e, azt a mércét alkalmazta, amely szerint az adott szabályozási tárgykörnek a szabályozási koncepció lényeges elemének, önálló, egységes, körülhatárolható tárgykörnek kell lennie.¹⁷ A 27/2008. (III. 12.) AB-határozat kimondta: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden – bármilyen szavazati aránnyal meghozandó – törvény »egyenrangú«”.¹⁸

A 43/2012. AB-határozat végső soron tehát azt az álláspontot erősítette meg, hogy a sarkalatos törvény és a feles törvények között nincs formálisan hierarchikus – vagyis alá-fölérendeltségi – kapcsolat. Itt jegyezzük meg, hogy *Pokol Béla* alkotmánybíró határozatához fűzött különvéleményében – egyebek mellett – nem értett egyet

azzal a többségi határozati megállapítással, hogy a minősített többséget kívánó törvények és az egyszerű többséggel meghozott törvények között nincs jogforrási szintbeli eltérés. Pokol szerint a demokratikus legitimitás különböző szintjeit a két szabályzás között az Alkotmánybíróságnak észlelnie kell, és ellentmondás esetén mindig a magasabb konszenzussal legitimált szabályzásnak kell elsőbbséget adnia.

3. A jogalkotás alapvető tartalmi követelményei az új Jat-ban

Az új Jat. több, a jogalkotás alkotmányossági kritériumához tartozó kérdést is rendez rögtön a II. fejezetben, részben a korábbi szabályozáshoz, részben az elmúlt több mint 20 éves alkotmánybírói gyakorlathoz igazodóan. Így például a régi törvényből¹⁹ átkeült a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a kellő felkészülési idő biztosításának szükségessége, valamint – módosult tartalommal – a normavilágosság követelménye is.

A *felkészülési idő biztosításának szükségessége* terén felfedezhető ugyan némi szövegszerű változás – ti. „kellő idő” helyett az új törvényben „elegendő idő” szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez –, a nyelvtani pontosításnak, érdemi kihatása a gyakorlatra valószínűleg nem mérhető.

A *visszaható hatályú jogalkotás tilalma* tekintetében az új jogszabály a korábbihoz képest már pontosabban, precízebben fogalmaz. Az 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése még ezzel összefüggésben mindössze annyit mondott, hogy „[a] jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat

14 ABH 1999, 25, 37.; ABH 1993, 48, 61–62.

15 ABH 1999, 25, 39.

16 ABH 2001, 258, 262.

17 ABH 2001, 258, 266.

18 ABH 2008, 289, 294. Hasonlóan: 22/2008. (II. 12.) AB-határozat, ABH 259, 264.; 20/2008. (III. 12.) AB-határozat, ABH 241, 246.

19 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról. Itt a továbbiakban: „régí Jat.” Megsemmisítette a 121/2009. (XII. 17.) AB-határozat. Hatálytalan: 2010. december 31. napjától.

valamely magatartást jogellenessé.” Ehhez képest a 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése ezt némiképp kibővítve a következőt mondja: „Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” Mindez azonban még mindig nem felel meg maradéktalanul a visszaható hatály tilalmával összefüggésben kialakított alkotmányossági követelményeknek, ti. kimaradt belőle pl. az a kitétel, hogy jogszabály „az állammal szemben” nem állapíthat meg a hatálybalépését megelőző időre kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Magánszemélyek egymás közötti – vagyis magánjogi – jogviszonyaiba ugyanis az állam jogszabály útján – igaz, kivételesen, de – beavatkozhat oly módon, hogy az egyik fél számára többletjogot biztosítva a másik fél számára kötelezettséget állapít meg visszamenőleges hatállyal. Ezt a Polgári Törvénykönyv 226. § (2) bekezdése is lehetővé teszi akkor, amikor kimondja: „[j]ogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg.” Vagyis jogszabály magánjogi jogviszonyokban visszamenőleges hatállyal is megállapíthat kötelezettséget valamely fél számára, de erre csak akkor van lehetőség, ha a kedvezőbb helyzetbe hozott fél a jogviszony, illetve a szerződés módosítását bíróság előtt is követelhetné volna a *clausula rebus sic stantibus*-ra hivatkozva.²⁰

Az új Jat-ba is bekerült a régiben is szereplő *normavilágosság* követelménye, az alkotmánybírói gyakorlat szerinti finomított változatban. Míg az 1987. évi törvény úgy szólt, hogy „[a] jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni”,²¹ addig az új Jat. már azt írja elő, hogy „[a] jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”.²² Ez a követelmény az alkotmánybírói indítványokban megint csak az egyik legáltalánosabban és leggyakrabban is hivatkozott jogalap. Az Alkotmánybírói elnökség elmúlt két évtizedes gyakorlatában ezt a – jogállamiságból levezett – követelményt úgy konkretizálta, hogy „a jogszabály szövegének (mind a tényállásnak, mind a jogkövetkezménynek) „értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat” kell hordoznia.”²³ Ugyanakkor azt is leszögezte, hogy „nem állapítható meg a jogállamiság és az annak részét képező jogbiztonság sérelme pusztán amiatt, hogy az adott normaszöveg a jogalkalmazás során értelmezésre szorul: a jogbiztonság elvéből nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon.”²⁴ A jogalkotónak tehát nem könnyű előre kiszámítania, hogy hol van az az értelmezési szint, amely még jogalkalmazással feloldható,²⁵ és mikor kell a világos és értelmes normaalkotás követelményeire tekintettel feltétlenül, részletekbe menően jogi úton szabályoznia egy élethelyzetet.

Az Alkotmánybíróshoz benyújtott indítványok rendre meg-

jelölik a vizsgált jogszabály jogállamiságba, jogbiztonságba – ezen belül is a normavilágosság követelményébe – való ütközését. Nem véletlen tehát, hogy az Alkotmánybírói elnökség – a normavilágosság könnyen hivatkozható volta miatt – szűkítette a jogállamiságra, azon belül a jogbiztonságra való hivatkozás megengedhetőségét az alkotmányjogi panaszok tekintetében, és újabban csak a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított alkotmányjogi panaszok vizsgálatát fogadja be.²⁶

A jogalkotási törvényben, azaz nem sarkalatos törvény szintjén rögzített jogalkotási követelményekkel kapcsolatban azonban egy további elvi – és ezzel összefüggő gyakorlati – probléma is felvetődött. A rögzített követelmények – ahogy arra a Jat. indokolása is utal – „az Alkotmánybírói elnökség értelmezésében az Alkotmányból eredő szabályok.”²⁷ A 121/2009. (XII. 17.) AB-határozat indokolása szerint ugyanakkor „[a]z Alkotmányban foglaltakat alacsonyabb szintű jogszabályok (tartalmilag vagy szó szerint) megismételhetik, de a megismételt rendelkezések érvényességének alapja ekkor is az Alkotmány marad.”

A fenti rendelkezésekből álláspontunk szerint számos elméleti és gyakorlati probléma adódhat. Mindenekelőtt szembetűnő az, hogy a Jat. (indokolása) ezzel önmagának mond ellent, ti. amikor a 3. §-ában rögzíti, hogy „[a] szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján

20 Lásd pl. 32/1991. (VI. 6.) AB-határozat, ABH 1991, 129, 134.

21 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról 18. § (2) bekezdés.

22 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 2. § (1) bekezdés.

23 11/1992. (III. 5.) AB-határozat, ABH 1992, 84.; 26/1992. (IV. 30.) AB-határozat, ABH 1992, 142.

24 571/D/2010. AB-határozat.

25 Vö. *Tóth J. Zoltán*: A jogértelmezéshez használt módszerek a mai magyar felsőbbírói gyakorlatban. *Magyar Jog* 2012/4. 193–208.

26 3268/2012. (X. 4.) AB-végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB-végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB-végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB-végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB-végzés, Indokolás [11]

27 2010. évi CXXX. törvény Részletes Indokolása a 2–5. §-hoz

nem lehet ellentétes.” Kétségtelen, hogy a Jat. nem szó szerint az Alaptörvény konkrét rendelkezéseit tartalmazza, viszont egy alkotmány tartalma tulajdonképpen annak felel meg, amit az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata jelentésként tulajdonít neki.²⁸ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság által az alkotmányból levezett jogalkotási követelmények megismétlése két veszélyt is rejt magában: ha szó szerint megegyezik azzal, amit az Alkotmánybíróság az alkotmányból eddig is levezethetőnek tartott, akkor a szabályozás indokolatlanul többszintű, így felesleges, hiszen az Alkotmánybíróságon eddig is érvényt lehetett szerezni ezeknek a követelményeknek. Ha viszont az alkotmánybírósági gyakorlatól némiképp eltérően kerülnek megfogalmazásra ezek a követelmények, úgy az a jogalkotó számára értelmezési nehézséget jelenthet, sőt – szélsőséges megfogalmazásban – mindez akár még burkolt alkotmánymódosításnak is tekinthető. Végül, de nem utolsósorban jegyezzük meg azt, hogy miután az Alaptörvény hatálybalépését követően most már szervezetenként is elválik a jogi normák alkotmányossági és a törvényességi felülvizsgálata – legalább is az önkormányzati rendeletek szintjén –, hatásköri vitát is eredményezhet az, hogy pl. az új Jat-ban foglalt jogalkotási követelmények megsértése esetén az önkormányzati rendelet felülvizsgálata a Kúria

vagy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik-e.

Egyetértünk azzal az állásponttal, miszerint „[a] régi Jat., mint a köztársasági Alkotmány megszületése előtti jogszabály, értelemszerűen nem lehetett tekintettel az alkotmányi rendelkezésekre, és különösen nem vehette figyelembe azt a dogmatikát, ami az Alkotmányra ráépült. A »pre-alkotmányos« korszakban az alkotmányi szint védelme kevésbé volt értelmezhető. E jogforrási szint védelméhez épp a régi Jat. tett hozzá sokat érdemben. Így egy 1987-es kodifikációnak kevésbé róható fel, hogy számos ponton alkotmányi tartalmat szabályozott, így például a jogszabályok körének meghatározásánál, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának vagy a kellő felkészülési idő biztosításának deklarálásánál.”²⁹ Mindent megerősítette a – korábbi Jat. alkotmányellenességét megállapító – 121/2009. (XII. 17.) AB-határozat is: „[a] Jat. 1988. január 1-jén hatálybalépésekor, a szocialista alkotmányos berendezkedés elveit követette, elfogadásának alkotmányjogi indoka különösen az Elnöki Tanács törvényerejű rendelet alkotási hatáskörének korlátozása, és ezzel az Országgyűlés törvényhozó szerepének erősítése volt. A Jat. hatálybalépésekor tulajdonképpen alkotmány-kiegészítő szerepű törvény volt – összhangban a korszak említett felfogásával, amely az Alkotmányt törvénynek tekintette.”

Az alkotmányozó az Alaptörvény

kodifikációja során számos esetben megtette, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelő – vagy azzal épp ellentétes – tételeit szövegszerűen beemelte az Alaptörvénybe,³⁰ ami egyúttal iránymutatásként is szolgál az Alkotmánybíróság tevékenységéhez (ti. továbbra is követendő-e vagy épp mellőzendő az eddigi gyakorlat),³¹ ugyanakkor a jogalkotási törvény szintjén – amely most már az Alaptörvény hatálybalépése óta még csak nem is kétharmados – ilyen „iránymutatásra” nincs sem szükség, sem lehetőség.

A 121/2009. AB-határozat kimondta, hogy „Az Alkotmány elsődlegessége kizárja, hogy az Alkotmányban szabályozott tárgykörök alkotmányon kívüli (és így szükségképpen Alkotmány alatti) jogszabályok, akár törvények szabályozzanak.” A határozat szerint továbbá az olyan követelményeket, „mint a visszamenőleges jogalkotás tilalma, a kellő felkészülési idő biztosítása stb. – az Alkotmánybíróság régóta a jogállamiság elve – Alkotmány 2. § (1) bekezdés – részeként alkotmányos szabálynak tekinti – így a Jat. ezen rendelkezései alkalmazására nem is kerülhet sor. (...) Ezek a rendelkezések tehát nem a Jat. alapján érvényesek, hanem tőle függetlenül.”

Mindezek alapján úgy véljük, hogy a jogalkotás alapvető követelményeit az alkotmányozónak mindenképpen az Alaptörvényben kellett volna (kellene) rögzítenie.

28 *Jakab András*: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007, 153.

29 *Csirik Lóránt*: Mérföldkő a jogalkotásban. Pázmány Law Working Papers, 2011/22., 3.

30 Lásd pl. az általános alapjogkorlátozási tesztet az I. cikk (3) bekezdésébe, vagy a jogi személyek alapjogi jogalanyiságát az I. cikk (4) bekezdésébe. Ennek a gyakorlatnak a kritikáját fogalmazza meg Tóth Gábor Attila, aki szerint az, hogy Alaptörvény az Alkotmánybíróság korábbi esetjogából vett át megállapításokat, azért problémás, mert „amíg egy gyakorlati elvet az Alkotmánybíróság precedensei alapján követünk, addig fennáll a lehetőség, hogy azok, akik vitatják az elv helyességét, új precedens elérésével irányváltást érjenek el. Konkrét jogesetek segítségével, nemzetközi tendenciákra hivatkozva mindig kísérletet lehet tenni a közvélemény alakítására és a bírói gyakorlat megváltoztatására. Ha azonban a vitatott gyakorlati jogelvet belevésik az alkotmányba, ahogy ez történt az Alaptörvénnyel, akkor kizárják, vagy legalábbis végletesen leszűkítik az értelmes diskurzus lehetőségét.” – „Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel” – *Tóth Gábor Attila* alkotmányjoggal Súlyom Péter beszélget. Fundamentum 2012/4. szám, 71.

31 Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény vizsgálatának eredményeként hozott határozatában is rámutatott arra, hogy „az Alaptörvény megalkotásakor az alkotmányozó több esetben kifejezetté tette az Alaptörvény szövegében a korábbi Alkotmány szövegén alapuló alkotmánybírósági gyakorlatot olyan módon, hogy amit az Alkotmánybíróság több, elvileg lehetséges alkotmányértelmezési irány közül kiválasztott és alkalmazott, ahhoz az alkotmányozó hozzáigazította az Alaptörvény szövegét, megerősítve azt, hogy az adott értelmezés megfelelően és időtállóan bontotta ki az alkotmányos normatartalmat. [Ez történt például az alapjogok korlátozására vonatkozó szabály esetén: az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt tömören megfogalmazott szabálynak az értelmét kifejtve alakította ki az ún. szükségesség–arányosság tesztet, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már kifejezetten rögzített. Az alkotmányi és az alaptörvényi rendelkezés szövege tehát más, de normatartalmának lényege ugyanaz.]” 6/2013. (III. 1.) AB-határozat.

4. Az automatikus technikai öndereguláció

Az új Jat. formálisan is bevezeti az ún. automatikus technikai önderegulációt, vagyis a joghatását már kifejtett módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések „automatikus” hatályvesztését, amiről tehát a jogalkotónak a törvény hatálybalépését követően így nem kell tételesen rendelkeznie. A törvény indokolása szerint ez egyrészt az Alkotmánybíróság gyakorlatának felel meg, másrészt e rendelkezés a jogrendszer átláthatóságát és az egyes jogszabályokban tételesen elhelyezett folyamatba épített technikai deregulációs rendelkezésekből következő esetleges jogalkotói hibák elkerülését is biztosítja. Az új Jat. 12. § szerint a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. A jogszabály ily módon végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti. A Jat. 14. § szerint pedig a módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése vagy 12. § szerinti hatályvesztése nem érinti az általa módosított jogszabályi rendelkezés hatályát.³² Mindez pedig azt jelenti, hogy a módosító és a módosított (inkor-

poráló) jogszabály jogi sorsa elválik egymástól. Ezzel a megoldással kapcsolatban azonban ismét számos elméleti és gyakorlati probléma vetődik fel.

Az elméleti aggályokra mutat rá *Blutman László*, aki szerint ez a megoldás – vagyis, hogy a módosító jogszabály egyszeri aktussal mintegy „beépíti” a módosító rendelkezést a módosított alapszabályba – a jogszabályok szövegszintjének és jogforrási szintjének összehasonlítását implikálja.³³ *Blutman* szerint egy módosított (vagy többször módosított) jogszabálynak – bizonyos kivételekkel – nincs olyan értelemben vett „egységes szövege”, hogy emögött egy jogforrásban megnyilvánuló, egy jogalkotói aktus állna.³⁴ A módosított rendelkezés a módosítás vonatkozásában nem lesz az alapszabály része jogforrási értelemben, a módosításnak saját jogforrása van: a módosító jogszabály, mögötte saját jogalkotói aktussal.³⁵ *Blutman* utal *Kampis Györgyre*, aki szerint az egységes szöveg csak szerkesztési kérdés és nem jogforrási kérdés, egy módosított jogszabály jogforrási értelemben több lábon áll, az egységessé szerkesztett szöveget az alapszabály és a módosító jogszabályok együttesen „tartják”.³⁶ *Blutman* szerint egy módosító jogszabály idő előtti hatályon kívül helyezése tartalmilag is a módosítás hatályvesztését eredményezi, hisz „a kagyló sem él meg a tengerben a héja nélkül”.³⁷ A korábbi gyakorlat – ahogy erre *Blutman* is utal – ezt tükrözte, amennyiben a

módosító jogszabályt később a módosítással együtt, vagy esetleg az egész módosított jogszabállyal együtt helyezték hatályon kívül.³⁸ A módosító jogszabály idő előtti hatályon kívül helyezése visszaállítja az alapszabály módosítás előtti állapotát – és az ezután kialakított egységes szövegnek éppen ezen következményt kellene tükröznie.³⁹

Ez az elvi probléma a gyakorlatban talán legélesebben épp a régi Alkotmány 24. §-ának (5) bekezdése (az ún. 4/5-ös szabály) kapcsán merült fel, ti. ez a rendelkezés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1995. évi XLIV. törvénnyel került be a Magyar Köztársaság Alkotmányába. A módosító jogszabály az Alkotmány 24. §-át egy új, (5) bekezdéssel egészítette ki, amely szerint: „Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.” A módosító törvény 2. §-a úgy rendelkezett, hogy „E törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba, és az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésékor hatályát veszti.” A 2010. évi alkotmányozási folyamatban – értelemszerűen az ellenzék oldaláról – felmerült, hogy ez a rendelkezés még mindig hatályban van, mert csak a módosító jogszabály került hatályon kívül helyezésre.

Álláspontunk szerint ugyanakkor a módosító törvény szövege

32 A Jat. ezen szakasza – ugyancsak az alkotmánybírói gyakorlathoz igazodva [lásd. pl. 1437/B/1995. AB-határozat, ABH 1998, 616, 618–619., újabban megerősítve az 52/2011. (VI. 24.) AB-határozattal] – leszögezi azt is, hogy a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése vagy 12. § szerinti hatályvesztése nem eredményezi a korábban általa hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés újbóli hatálybalépését. Ehhez képest az osztrák alkotmány 140. cikke épp ezzel ellentétesen rendelkezik. A (6) bekezdés szerint ugyanis: „Amennyiben alkotmányellenesség miatt az Alkotmánybíróság döntésével valamely törvényt hatályon kívül helyezett, akkor a hatályon kívül helyezés érvényessé válásának napján, ha a döntés másként nem rendelkezik, ismételtelen hatályba lépnek azok a törvényi rendelkezések, amelyeket az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített törvény hatályon kívül helyezett. A törvény hatályon kívül helyezésének kihirdetésekor azt is közzé kell tenni, hogy mely törvényi rendelkezések lépnek ismét hatályba.” (Fordítás: *Trócsányi László – Badó Attila*: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó KFT., Budapest, 2005, 97–98.)

33 *Blutman László*: A dereguláció árnyékos oldala. *Közjogi Szemle* 2008/2., 28.

34 *Blutman* i. m. 28.

35 *Blutman*: i. m. 28.

36 *Kampis György*: Elmélet és gyakorlat. Unió, Budapest, 1995, 52. idézi *Blutman*: i. m. 28.

37 *Blutman*: i. m. 28.

38 *Blutman*: i. m. 28.

39 *Blutman*: i. m. 29.

egyértelműen azt tükrözi, hogy az alkotmánymódosító törvény 1998-ban hatályon kívül helyezésre került, ezzel az Alkotmány 24. § (5) bekezdésének rendelkezése is hatályát veszítette. Egy törvény ugyanis nemcsak egy számból és a címből áll, hanem a tartalmából is. A módosító törvény hatályon kívül helyezésével tehát nemcsak a törvény száma és címe, hanem annak tartalma, érdemi rendelkezése is hatályát veszti. A módosító törvényt hatályon kívül helyező rendelkezésnek (2. §) csak akkor van értelme, ha annak azt az értelmet tulajdonítjuk, hogy a módosító törvény hatályon kívül helyezésével az a rendelkezés is hatályát veszti, amit beépített. Ellenkező esetben – vagyis ha nem a törvény tartalmát kívánták volna hatályon kívül helyezni – nem lett volna semmi értelme a 2. §-nak. Vagyis – Blutman professzor álláspontját osztva – úgy véljük, hogy amennyiben hatályon kívül helyeznek egy módosító jogszabályt, akkor az annak tartalmát is magában foglalja.

Kétségtelen, hogy a 2007. évi LXXXII. törvény, az ún. deregulációs törvény a jogszabály-módosítások új rendjét jogszabályi szinten is rögzítette a 6. § (10) bekezdés alapján, kimondva, hogy „A módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát.” A régi Jat. azonban éppen ennek az ellenkezőjéig deklarálta a 13. §-ában, miszerint „A jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi”, a régi Jat. módosítására pedig a 2007. évi deregulációs törvény hatálybalépéséig nem került sor. A régi Jat. – a korábbi Alkotmány alapján – kétharmados törvény volt, vagyis egy egyszerű, feles törvénnyel való ütközése esetén – a korábban kifejtett, a sarkalatos törvény-feles törvény jogszabályi hierarchiában elfoglalt eltérő helyére vonatkozó el-

méletünk alapján – elsőbbséget élvezett (volna).

Ennek a korábbi Alkotmány szempontjából azért van jelentősége, mert az Országgyűlés a 2007. évi LXXXVIII. alkotmánymódosítással – amely 2008. január 1-jével lépett hatályba – az Alkotmány egészének tartalmát – ezen gondolamenetet követve – lényegében hatályon kívül helyezte, azaz „kiüresítette” a Jat. 13. §-a alapján. Ha pedig ezt elfogadjuk, akkor ebből az is következik, hogy az Alkotmány ettől kezdve – egészen az új Alaptörvény hatálybalépéséig – tulajdonképpen csak szokásjogi alapon létezhetett (ha egyáltalán létezett), ami az új alkotmány elfogadásának szükségességét vitatók álláspontját kérdőjelezi meg.

Az új Jat. ezt a problémát kiküszöbölni látszik, ti. már bekerült a törvénybe az ún. automatikus technikai öndereguláció, aminek viszont önmagában álláspontunk szerint nincs visszaható hatálya a korábbi, sem az 1994–1998-ban érvényben lévő gyakorlatra, így a régi Alkotmány 24. § (5) bekezdésének hatályára, sem pedig a 2007. évtől kezdődő, az Alkotmányt lényegében „kiüresítő” jogalkotói gyakorlat megítélésére.

Az új Jat. indokolása szerint a 12. § beiktatása az Alkotmánybírósnak azon a gyakorlatán alapul, hogy a módosító jogszabály a hatálybalépésével beépül az alapjogszabályba, és egyidejűleg „eltűnik” a jogrendszerből. Az Alkotmánybírósnak a 4/2006. (II. 15.) AB-határozatában ugyanis abból az elvi tételéből indult ki, hogy a határozatban vizsgált, költségvetési törvényt módosító „törvényi rendelkezések megsemmisítése nem érinti a megsemmisített törvénnyel módosított (megváltoztatott) törvények – és a megsemmisített törvényi rendelkezések által a jogrendszerben végrehajtott más változások, módosítások, különösen a hatályon kívül helyezések – érvényességét.” Mindez

tulajdonképpen azt jelenti, hogy a módosított (inkorporáló) jogszabály szövegének sorsa elválnak a módosító rendelkezés sorsától. A régi Jat-ot megsemmisítő 121/2009. AB-határozat is erre a 2006. évi alkotmánybírósi döntésre utal, amikor leszögezi: „Az Alkotmánybírósnak szerint a tisztán törvénymódosító törvények általában nem alkotmányellenesek [lásd 4/2006. (II. 15.) AB-határozat, ABH 2006, 101, 152. – Költségvetési törvény]. E törvények tárgya egy másik törvény módosítása, így tartalmuk beépül a módosított törvénybe, maguk a módosító törvények pedig rendelkezéseik hatálybalépésével el is tűnnek a hatályos jogból.”

Megjegyezzük, hogy *Erdei Árpád* a 4/2006. (II. 15.) AB-határozathoz írt különvéleményében épp ennek ellenkezőjét hangsúlyozta: „Evidencia, hogy amennyiben valamely törvény vagy egyéb jogszabály módosításáról szóló törvényi vagy egyéb jogszabályi rendelkezés maga alkotmányellenes, a rendelkezés által módosított jogszabály érintett része is alkotmányellenessé válik.” *Erdei* szerint „Az alkotmányellenes módosító rendelkezés alkotmányellenessége nem szűnik meg azáltal, hogy beépül a módosított (inkorporáló) jogszabály szövegébe.”

Erdei véleményét úgy is értelmezhetjük, hogy az alapjogszabály osztja a módosító jogszabály sorsát, amit az Alkotmánybírósnak – 2006. évi, később többször megerősített – többségi álláspontja nem követett. Így – a kétségek ellenére is – meggyökeresedni látszik jogrendszerünkben az az elvi álláspont, amelyet az Átmeneti rendelkezésekről szóló 45/2012. AB-határozat is rögzített: „Az alkotmánymódosító törvények tartalmának inkorporálódnia kell az alkotmányba, ezért azok az inkorporációval egyidejűleg, vagy azt követően »ön hatályon kívül helyezéssel« vagy dereguláció eredményeként kikerülnek a jogrendszerből.”