

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2015 1 A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



Tamás András

## HATÁLYOS HATÁLYTALAN JOGSZABÁLY

*A jelen idő és a múlt idő talán egyaránt jelen van a jövő időben. A múlt időben a jövő is benne van.*

*E kijelentéseket – lehetnek ismerősek – figyelemre méltónak találhatja egy nyelvtanár, kiváltképp érettségi vizsgán arra a kérdésre adott válaszként, hogy milyen igeidők vannak az angol nyelvben. (Némileg más a helyzet, ha a feladat az idő megjelölése az óhéberben.) Továbbá, e kijelentéseket figyelemre méltónak<sup>1</sup> találhatja egy elmegyógyász – aki cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezés iránti perben készít szakvéleményt –, ha az alperes arra a kérdésre válaszolt így, hogy mit jelent az, hogy ma lesz a tegnapi holnapja.*



*A hatályos hatálytalan jogszabály – e vázlat címe – valamiképp az időt asszociálja, amennyiben egy jogszabály előbb hatályos, majd később hatályát veszti, azaz hatálytalan. Ez kétféle időtartomány, és nem lehet egyféle. Sorrendiségük kötött, csak az helyezhető hatályon kívül, ami létezik (érvényes vagy érvényes és hatályos jogszabályként). A sorrend felcserélhetetlenségét tovább erősítheti, ha szabály az is, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályt nem lehet ismételtelen hatályba léptetni. Hatályosság és hatálytalanság egymással ellentétes normatulajdonságok; egyidejűen vagy az egyik, vagy a másik lehet igaz. Hatályos hatálytalan jogszabály*

1 A „figyelemre méltó” – ha nem önmagában minősít – szinte bármit jelenthet. A nyelvtanár mondhatja a vizgázónak, hogy irodalmi ismerete figyelemre méltó, tehát jeles. Mondhatja azt is, hogy nyelvtani elképzelése figyelemre méltó, s ez nekem elégséges, önnek viszont elégtelen. Amit a pszichiáter figyelemre méltónak talál, az legtöbbször senki másnak nem tűnik annak; épp arra nem számít az a bíró, aki életében először tárgyal gondnokság alá helyezést, és pont erre számít az, aki mondjuk az ötvenediket tárgyalja. Önmagában a „figyelemre méltó” nem számít. Jobbára valamilyen részletre utal, vagy csak egyszerű stílári fordulat. Jogszabály szövegében ezért soha nem írják semmiről, hogy figyelemre méltó, és akárhányszor leírhatjuk jogi elmélkedésben, elemzésben, magyarázatban, cikkben stb., amely tudomány vagy legalább tudományos, ha bizonyos személyek szerint figyelemre méltó.

tehát *nincs*, legfeljebb szellemes vagy együgyű (a nem kívánt változat elolvasása mellőzhető) élcelődésként vehető figyelembe.

A hatályos hatálytalan jogszabály – ami tehát nincs – *nem normatív fogalom*, vagyis e három szó így együtt nem fordul elő jogszabályaink szövegében. Értelemszerűen (?) *mégis számít*, mert egy létező jelenséget, illetőleg szabályosságot jelölhet, ténylegesen vagy normatív értelemben. *Ma egy jogszabályt módosító jogszabály hatályba lép, és ugyanaz hatályát veszti másnap, de továbbra is alkalmazni kell.* Most közismert eljárás ez, mégis célszerű példát említeni. Az Országgyűlés az alkotmányt 2009. június 29-én (negyvenkilencedszer) a következőképpen módosította:

„2009 évi LXIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

1. § A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.«

2. § (1) E törvény 2010. január 1-jén lép hatályba.

(2) E törvény 2010. január 2-án hatályát veszti.»

Az iménti, példaként említett törvényt azért érdemes említeni, mert figyelemre méltó jogszabály-módosítás. Egyfelől alkotmánymódosítás. Feltételezhető, hogy ezért fokozott szakmai gondossággal előkészített törvény (mondjuk, az ötvenedik alkotmánymódosítástól már fölösleges erre gondolni). A szabályozás tárgya világos, közérthető, közérdekű, sőt alkotmányi jelentőségű, bár közvetlenül csak az országgyűlési képviselőket érinti, azaz az Országgyűlés ezúttal nem „mint alkotmánymódosító hatalom” járt el törvényhozói hatáskörében.<sup>2</sup> Másfelől eléggé rövid törvény, öt mondatból áll, két paragrafusra tagolva. Az 1. § ugyanolyan, mint bármely módosító jogszabályé, amely egy jogszabályrész új szövegét írja elő. A 2. § (1) bekezdése a hatálybalépést határozza meg (2010. január 1.), nyilvánvalóan kellő időpontban, mert a törvényt az Országgyűlés még 2009. június 29-én fogadta el. A (2) bekezdés szerint *a hatálybalépést követő napon a törvény hatályát veszti.* Vagyis – a logika és a magyar nyelv szabályai szerint – ez a törvény *egy napig* volt hatályban. *A joggyakorlat szerint ez nem igaz.* (Az ellenben igaz, hogy e technika kezdetén egy szabálysértési jogszabály-módosítás ténylegesen egy napig volt hatályban, mert később a szöveg összeállítói szó szerint vetették a hatályon kívül helyezést; azóta is hiányzik – és láthatóan senkinek sem hiányzik – abból.) A módosított szabály állítólag hatályban marad, a módosító törvény minden más része hatályát veszti a hatálybalépését követő napon. Azért „állítólag”, mert ez a módosító törvény

2 Az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom szellemi (?) rokona a hatályos hatálytalan jogszabálynak. 2007-ben jelent meg, a 46., 47., 48. alkotmánymódosító törvényben, s az Alkotmány 19. §-ának megfelelő részére hivatkozással. Indoka elfogadható, ám eredménye – hogy az Országgyűlés módosíthatja az alkotmányt mint alkotmánymódosító hatalom, továbbá mint nem alkotmánymódosító hatalom – eléggé sajátosság, ha ugyan nem figyelemre méltó. Karinthy egy színpad leírásában alkalmazza azt a megoldást, *cca.*, hogy az egyik sarokban álljon egy égig érő létra. Nem baj, ha nem ér az égig, úgysem lesz rá semmi szükség.

szövegéből nem állapítható meg. Az alapjogszabály módosulásához tehát huszonnég óra szükséges. Általában, állítólag. Olykor ennyi idő ehhez nem elég, olykor meg sok is.

A 2007. évi LXXXVIII. törvény 2007. június 18-án módosította az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdését és az Alkotmány VIII. fejezetében bizonyos szervek megnevezését. Továbbá hatályon kívül helyezte az 1954. évi III. törvényt és további huszonné alkotmányt módosító törvényt, illetve azoknak megjelölt részét, 2008. január 1-jei hatálybalépéssel azzal, hogy ez a törvény 2008. január 31-én hatályát veszti. Felhatalmazta az igazságügyért felelős minisztert az alkotmány módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövegek közzétételére.

Ez az alkotmánymódosítás – a negyvenhatodik – tehát nem a hatálybalépését követő napon, hanem *harminc nap múlva* veszti hatályát. A harminc nap nyilvánvalóan a felhatalmazás teljesítésére – az alkotmány egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövegének közlésére – vonatkozik. Az alkotmányt módosító törvény módosító rendelkezései hatályosak a törvény hatályának vesztese után is. Ha egységes szerkezetbe foglalás szükséges, ennek is alapja a módosítás. Ez lényegében *kompiláció*, egyszeri felhatalmazás<sup>3</sup> alapján. Az alkotmány szövegének módosítását, illetve szövegrészeinek hatályon kívül helyezését az alkotmánymódosítás meghatározta azzal a törvénnyel, amely ezúttal a hatálybalépése után harminc nappal veszti hatályát. Pontosabban a harminc nap nem erre, hanem a *felhatalmazás időtartamára* lehet irányadó. Ha nem ez lenne az indoka, újabb képtelen magyarázathoz juthatnánk, például ezúttal összetettebb a módosítás, és az egy napnál lassabban teljesül.

A jogszabály-módosításnak ez a viszonylag új módszere 2007-ben jelent meg, az *egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről* szóló, 2007. évi LXXXII. törvény 6. § (10) bek. alapján.

„A módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát.” E szabály gyakorlati alkalmazása úgy történik, hogy a módosító jogszabály átalakítja a módosított *jogszabály* szövegét, amely ebben az alakban addig hatályos, amíg azt nem módosítják, vagy nem helyezik hatályon kívül. A *módosító jogszabály* viszont teljes terjedelemben (módosító rendelkezéseivel együtt) *hatályát veszti* az általa meghatározott időpontban. Továbbá, a 6. § (11) bek. szerint: „A hatályon kívül helyező jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem eredményezi a korábban hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés újbóli hatálybalépését.” Ki hitte volna? Ennek az ellenkezője mikor lett volna szabálya a magyar jogrendszernek? A (10). bekezdésben foglalt szabály éppoly kiténő, mint a (11). bekezdésé. *Honi soit qui mal y pense.*

3 A felhatalmazás nyilvánvalóan nem módosítás; ha az azt tartalmazó jogszabály hatályát veszti, megszűnik a felhatalmazottság. Az említett 49. és 46. alkotmánymódosítás egyaránt jogalkotási feladatot írt elő, amelynek teljesítésére kb. fél év elég lehetett; mindkét törvénynek ilyen időtartamá a nyugvása. Felhatalmazás azonban csak a 46. alkotmánymódosításban van (az igazságügy-miniszternek). A 49. módosítás tartalmaz ugyan hatáskörmegjelölést, de az nem felhatalmazás (az Országgyűlés törvény alkotására nem hatalmazza fel önmagát).

Ezt megelőzően ilyen tartalmú jogszabály vagy gyakorlat *nem létezett* Magyarországon, bár a jogszabályok módosítása nem volt mindig egyforma. A jogszabály-módosítás – most vagy akár száz éve – *nagyon gyakori*, az évenként kiadott jogszabályok többsége módosító szabály. Kiadásuk módja, tényleges gyakorlata időnként *változik*, nincs „örök időkre” szóló törvényszerűsége vagy akár dogmatikája. Különösen az utóbbi két évszázadban feltételezhető valaminő ésszerűsége, azaz racionalitása – ez is változékony –, többek között elvek, eszmék és tényleges gyakorlat magyarázatainak találkozásaiként. Nagyon sokrétűen tárgyalható, bár ezúttal aligha érdemes megkísérelni a teljes feldolgozást, a „téma kimerítését”, legfeljebb az olvasót sikerül kimeríteni, s többnyire idő előtt.

Itt csak a módosító jogszabály *hatálya* kérdés, nem a jogszabály-módosítás. Mégis, célszerű jelezni, hogy fogalma szerint *módosító jogszabály* az, amely egy korábban kiadott, érvényes, illetőleg hatályos jogszabály (alapszabály vagy módosítandó jogszabály) előírását változtatja meg. Ez rendszerint háromféle – vagy ezek kombinációja – lehet, azaz:

- a) egyes rendelkezések hatályon kívül helyezése;
- b) egyes rendelkezések módosítása, vagyis a korábbi szövegrész helyére új kerül;
- c) a korábbi szöveg bővítése, új rendelkezésekkel kiegészítése.

Nyilvánvalóan *nem módosítás* az elnevezése annak, ha a korábban kiadott jogszabályt teljes egészében – vagy annak még hatályos részét, esetleg szövegtörredékét – hatályon kívül helyezik.

A módosító jogszabályt – mint bármely más jogszabályt – *hatályba kell léptetni*, az enélkül nem alkalmazható.<sup>4</sup> Ha az alapszabály szövege változik, azt a módosító jogszabály *kifejezetten*, azaz szövegszerűen<sup>5</sup> határozza meg (amennyire az lehetséges). A módosító jogszabály rendszerint mindaddig hatályban marad, amíg az alapszabályt nem helyezik hatályon kívül, vagy a módosított jogszabályrész újabb módosításáról (vagy hatályon kívül helyezéséről) nem rendelkeznek.

Az 1988. január 1-jén hatályba lépett, a *jogalkotásról szóló, 1987. évi XI. törvény* 12. §-a előírta a jogszabályok hatályba léptetését. A 13. §-a szerint „a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határ-

4 Ez a jogalkotási szabályosság ismert volt például 1900-tól (és előtte is), vagy 1945-től a magyar jogrendszerben, bár a gyakorlatban nem mindig érvényesült. A második világháború után előfordult, hogy a módosító jogszabály nem rendelkezett a hatálybalépéséről. Például 1950–1955 között nyolc alkotmánymódosító törvénynek nem volt hatályba léptető szabálya. 1954-től olykor az alkotmánymódosítás rendelkezik a hatálybalépéséről, ami 1956-tól elmaradhatatlan. A magyar jogalkotásban *nem volt* törvény például az, hogy ha jogszabály a hatálybalépéséről nem rendelkezik, akkor a hatálybalépésének napja a kihirdetés napja.

5 Huzamosabb ideig *utalásszerű módosítást* is alkalmaztak. Ilyen például a tanácsokról szóló, 1971. évi I. tv. 75. § (2) bekezdése, amely az alkotmányt így módosította: „Az 1949. évi XX. törvénynek a tanácsokra vonatkozó rendelkezései e törvény szabályainak megfelelően módosulnak.” Az átmenetinek bizonyult megoldást egy év múlva újabb alkotmánymódosítás követte, ezúttal egységes szerkezetbe foglalással (1972. évi I. tv.). Az efféle módosítási módszerek – például „az ezzel ellentétes jogszabályi rendelkezések hatályukat veszítik” – 1980 körül kikoptak a jogalkotásból. Továbbá célszerű említeni, hogy a magyar jogalkotásnak sem a 19., sem a 20. században *nem volt elve* „a későbbi törvény lerontja a korábbi” (*lex posterior derogat priori*), ennek megfelelően lehetett jogszabályt módosítani, többnyire kifejezetten. Erről (és az előző lábjegyzetben írt gyakorlatról) néhány szerző az utóbbi huszonöt évben olykor mást ír, a tények ismeretének hiányában közölve a „megoldást”, amely logikusnak látszik, szinte magától értetődő, esetleg gyakorlata is volt, csak épp nem a magyar jogalkotásban.

idő lejárt”. A 19. és 20. században ténylegesen ritkaság, ha a jogszabály *maga* – és *nem más* jogszabály – rendelkezik a hatályon kívül helyezéséről; ezek többnyire egyszeri végrehajtást igénylő vagy meghatározott időtartamban hatályos szabályok. A többször módosított jogszabály szövegét *egységes szerkezetben* lehetett közölni – ez kötelező volt átfogó módosításkor [14. §.(1) bek.] –, abból kitűnt a módosítások hatálybalépésének ideje is.

A jogszabály-módosításnak nem voltak további kifejezett szabályai. Az említettek viszont a jogalkotási és jogalkalmazói gyakorlatban *közismertek*, elismertek, általánosan elfogadottak voltak. Az ugyanis, hogy egy jogszabályt vagy egy módosító jogszabályt hogyan kell hatályba léptetni, igazán nem 1987-es lelemény, hanem már akkor is több mint százéves *evidencia*. A jogalkotásról szóló törvény az Igazságügyi Minisztérium törvény-előkészítő főosztályának tényleges gyakorlatát rögzítette, ami megfelelt a jogszabályszerkesztés 20. századi magyar dogmatikájának.

A módosító jogszabály hatálybalépése és hatályon kívül helyezése meglehetősen *egyszerű* eljárás vagy művelet. Nincs politikai tulajdonsága, ideológiai alapja, nemzeti vagy internacionalista értelme stb., és persze nem demokratikus vívmány. A jogi fogalmak egy része lehet etikus vagy etikátlan, gazdaságilag előnyös, jelentős, lényeges stb.; ez történetesen nem ilyen tulajdonságú. Hibázni, tévedni, elfogadhatatlant kitalálni, képtelenséget kötelezővé tenni bármilyen tárgykörben lehet, bár nem kellene. A jogban bőségesen előfordulhatnak olyan *helyzetek*, amelyeket szabályozni kellene, s még sincs szabályozásuk, továbbá olyan *szabályok*, amelyeknek nem kellene lenniük.

Ez a figyelemre méltó nagy igazság *a jogszabályrendezés* előkérdése vagy előfeltevése, mondjuk a római jogtól napjainkig. Bármikor alkalmat teremt a jogrendszer látszólagos vagy tényleges alakításához, változékony teret engedve professzionális, laikus, illuzórikus, infámis stb. tevékenykedésnek. Egyaránt a gyorsaság az ideálja most mindegyiknek, ami több szempontból előnyös, hiszen *az aznapi „győzelem”* látszatát kelti, és nem nyomban teszi nyilvánvalóvá a hibás megoldást, amely különben is *a jövőben javítható*, például jogszabály-módosítással. Az viszont nyilvánvalónak látszik, hogy „a hatályos hatálytalan jogszabály” mélyenszántó és egyúttal magasröptű kigondolása *a jogszabályrendezés* és különösen a nálunk látomásszerű „*dereguláció*” körében keletkezett.

*A dereguláció* a 19. századtól a jogalkotás európai és amerikai irodalmában – ha azzal kifejezetten foglalkoztak – *a jogszabályrendezés* egyik eljárását jelentette, amely abban áll, hogy a jogalkotáshoz hatáskörrel rendelkező megvizsgálja egy megjelölt időtartamban vagy bizonyos tárgykörben kiadott jogszabályait, s ha a jogi szabályozás fenntartása szükségtelen, akkor *hatályon kívül helyezi azokat*, és a tárgykörben nem alkot jogszabályt. (A közigazgatási szabályok helyett a magánjog szabályai lesznek irányadók a témakörben, vagy a jövőben bizonyos cselekmények nem bűncselekmények, azaz a dekriminalizáció egyúttal dereguláció stb.) A dereguláció érzékelhetően csökkentheti a jogszabályok mennyiségét.

A 20. század kezdetétől egyre több szakirodalmi leírás hívja fel a figyelmet a jogszabályok mennyiségi növekedésére (ami tény), továbbá arra, hogy emiatt egyre nehezebb a jogban va-

ló eligazodás (ami valószínű, de ténylegesen nem igazolt).<sup>6</sup> A magyar jogi irodalom a két világháború között rendszeresen kitért hatályos jogszabályaink növekedésére, az ezzel összefüggő jogalkalmazási és jogismerési kérdésekre, ám átfogó megoldásról nem lehet beszámolni. 1945 után a jogalkotói hatáskört gyakorlókat nem a hatályos jog mennyisége foglalkoztatta, hanem a teljes korábbi jogrend és jogrendszer eltüntetése, kicserélése. Az új szocialista jogrendszer bevezetése kötötte le idejüket, figyelmüket: „kodikációs hullámok”, hozzávetőlegesen huszonöt év időtartamban. (Zárójelben: eszmeileg pedig a jog elhalásának [marxista] perspektívája.)

Az 1960-as évektől jelent meg és erősödött az a vélemény, hogy sok a jogszabály, egyre nehezebb a jogban való tájékozódás, túlszabályozás mutatkozik, a jogszabályok nem egyértelműek, magyarázatuk viszont „jogászkodás” (ez pejoratív minősítés volt). A hatályos jogszabályokat ezért *csökkenteni* kellene. Ez volt a véleménye részben az Igazságügyi Minisztérium vezetőinek, részben a komolyabb tudósoknak. Egészben a pártnak is. Ezúttal mellőzhető annak vizsgálata, hogy e felismerés a tudomány, a jogszabály-előkészítés vagy a bírászkodás tapasztalatainak az összegzése volt-e akkor, a társadalom vezető erejének (a munkásosztály marxista-leninista pártjának) részéről, vagy ellenkezőleg, felvilágosítás a felsoroltaknak, hogy hol kereshetnék a javítanivalót a szocializmus teljes felépítésére irányuló munkájukban. A megvilágosodás alapvetőnek bizonyult. *Szinte mindenki* – vagyis a jogalkotás, a jogalkalmazás, a jogtudomány, a munkásosztály pártja és a dolgozó nép minden hatalmával együtt – *egyetértett a túlszabályozás leküzdésével*.

Mindez politikai szempontból értelmezhető a jog iránti bizalmatlanság, ellenérzés új alakban való megjelenéseként. Ugyanezen az alapon *lehet* sajátos magyarázat a jog kritikája (nem a kormányzás szakszerűtlen, hibás, téves, önkényeskedő, erőszakos stb., hanem sok a rossz jogszabály, még egyszerűbben: sok a jogszabály).

A jog iránti averziót – csökkenő intenzitással – az 1980-as évek jogpolitikája fenntartotta, miközben valamilyen „szocialista jogállam” víziójával is foglalatzkodott. Az 1987. évi XI. törvény nem írt elő túlszabályozás és jogászkodás ellen jogszabályrendezést, illetve deregulációt. A 44–45. § a jogszabályok hatályosulásáról rendelkezett, eléggé általánosan. Ugyanakkor az – 1960 előtt kibocsátott jogszabályok rendezéséről szóló – 1987. évi XII. törvény<sup>7</sup> *revíziós* és egyben részleges *deregulációs* törvény volt (egyúttal az alkotmány huszadik módosítása), amely 147 törvénnyel, illetve törvényerejű rendelettel csökkentette a „jogszabálydzsungelt”, enyhítve a túlszabályozást, bár ezzel nem javított sem a jogalkalmazás, sem a jogszabály-előkészítés helyzetén. A törvény 1988. január 1-jén lépett hatályba. Akkor aligha alkalmazta volna bárki *például* az 1946/47. évi állami költségvetési törvényt vagy

6 Ahol „kevesebb” a jogszabály, ott rendszerint az a joggyakorlat „több”, amelyik nélkülözhetetlen a jog ismeretéhez.

7 A törvény címe dogmatikai értelemben kifogástalan, mert *jogszabályrendezést* jelez. Az elvégzett revízió azonban *negatív*, azaz nem pozitív. Ez nem feltétlenül hiba, a *végrehajtott rendezésnek* technikai tulajdonsága. A pozitív – vagy a jogalkotástól elvárható – megoldás a hatályos törvények felsorolása *lett volna*, vagyis annak meghatározása, hogy az 1960 előtt kibocsátott jogszabályok közül melyek hatályosak. Ezt azonban az Igazságügyi Minisztérium pontosan *nem tudta* megállapítani, sem 1945-ben, sem később bármikor 1988-ig (vagy akár 2009-ig). Ezért a törvény az 1. számú mellékletében kizárólag hatályon kívül helyezett jogszabályokat sorolt fel.

a Népgazdasági Tanács megszüntetéséről szóló, 1952. évi 20. törvényerejű rendeletet vagy a rögtönbíráskodási eljárás megszüntetéséről szóló, 1957. évi 62. törvényerejű rendeletet, hogy csak néhány jogszabály álljon itt a száznegyvenhétből.

Egy jogszabályt rendszerint *nem alkalmazunk*, ha az nem hatályos, *kivéve*, ha az adott esetben az elbíráláskor a már nem hatályos jogszabályt kell alkalmazni. Továbbá a jogszabályt, ha az hatályos, *nem alkalmazzuk*, ha alkalmazására *nincs alkalom*. Az alkalom hiánya *tény*, amelyen a jogszabály *hatályossága* nem változtat. Például a Népgazdasági Tanácsot csak egyszer lehet megszüntetni. Ha ez megtörtént 1952-ben, akkor erre nincs már alkalom ezt követően, függetlenül attól, hogy a megszüntetést elrendelő jogszabály hatályos vagy sem. Az 1987. évi XII. törvénnyel hatályon kívül helyezett száznegyvenhét jogszabály között egy sincs, amelyet az 1980-as években bárki alkalmazott volna, vagy zavarta volna a jogszabály-előkészítést.

Az 1987-es jogszabályrendezés egyszerre „*jogos*” és *majdnem fölösleges*. A száznegyvenhét jogszabály hatályban tartása indokolatlan volt, és hatályon kívül helyezésük nem jogel lenes. A gyakorlat – a jogalkotás és a jogalkalmazás – nem nyert és nem veszett általa semmit, ezért formális vagy látszólagos megoldás. A túlszabályozás általános gyógyírja gyanánt inkább placebo, mint gyógyszer. Csak azt győzi meg, aki úgy gondolja, hogy mindenképpen egyszerűbb, áttekinthetőbb és akkor jobb a hatályos jog, ha szabályainak a száma csökken, mondjuk száznegyvenhéttel. E meggyőződéshez jó előfeltétel – a teljes tudatlanság a jogot illetően, az ösztönös ellenérzés iránta, és mély alábecsülése jogalkotásnak és jogalkalmazásnak egyaránt, vagyis – bizonyos politikusi alkat.

Egy nagy ötletet elég egyszer törvénybe foglalni. Az később valaki másnak, egy másik politikusnak újra megtetszhet (ha jobb nem jut eszébe). Magyarországon 1989-től állami feladat volt a gazdasági és közigazgatási jog áttekintése, 1990-től az egész jogrendszer átalakítása a rendszerváltásnak megfelelően, majd a jogrendszer harmonizálása az európai uniós csatlakozás érdekében. Az egymást követő kormányok igen sokat tettek a magyar jogrendszer átalakításának érdekében, bár az ellenzék erősen akadályozta a munkájukat. Amit az egyik kormány kialakított, a másik mindig átalakította. Huszonöt év nem bizonyult elegendő időnek a népköztársaság jogrendszerének *megfelelő* átalakításához, bár a jog megújítása megtörtént, ezért jelenleg is folyik. Az itt tárgyalt jelenséghez tartozik, hogy *cca. 2007-ben* ismét eljött a túlszabályozás csökkentésének ideje, az 1980-as évek fényes ösvényén haladva, jogi „retro”-szerűségként, persze bővített újratermeléssel, immár „*nagy deregulációs törvénnyel*”, miként szerényen emlegetni szokta azt szorgalmazója, esetleg szellemi atyja.

*Az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. évi LXXXII. törvény* – mert ez a nagy deregulációs törvény – 1. §-a az 1989. október 23. előtt alkotott valamennyi törvényt és törvényerejű rendeletet hatályon kívül helyezte (negatív revízió), kivéve azokat, amelyeket a törvény melléklete<sup>8</sup> megjelölt (pozitív revízió).

8 A melléklet 465 jogszabályt – többnyire nemzetközi egyezményeket – sorolt fel. A melléklet segítségével megállapítható, hogy például az Aranybulla nem hatályos, ezzel szemben a népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről szóló, 1945. évi VII. tv. most is hatályos. (Figyelemre méltó?)



A 2. § harminckét oldal terjedelemben, 976 tételben sorolta fel a hatályukat veszítő törvényeket és törvényerejű rendeleteket, illetve egyes rendelkezéseiket. A 13. § (1) bek. nyolcvankét törvény szövegét módosította. Hasonló művelet csökkentette a hatályos rendeleteket, a „*jogrendszer kitisztításának*” céljából. E törvény tényleges eredménye hasonlít az 1987-es változathoz, bár ezúttal a „mindenáron jogszabálysökkentés” szinte elhatalmasodott az alkotókon. Alkalmazták a negatív revíziót, s a pozitívát is. Ennek eredményeképpen nem állapítható meg pontosan, hogy a törvény 1. §-a hány jogszabályt helyezett hatályon kívül, s melyek lennének azok.<sup>9</sup> Az előterjesztés, illetve az indokolás ellenben arra utalt, hogy azok egyaránt már nem hatályosuló vagy normatív tartalommal nem rendelkező törvények, ezért a 2007. évi LXXXII. törvény tulajdonképpen nem tartalmaz érdemi módosítást és hatályon kívül helyezést.

*Ha ez igaz, akkor tulajdonképpen szükségtelen is, kivéve, ha mást is tartalmaz. A törvény tartalmaz mást is, bár tulajdonképpen az is szükségtelen, s ez a technikai dereguláció szabálya.*

A „*technikai dereguláció*” hazai lelemény. E kifejezést használja a 2007. évi LXXXII. törvény miniszteri indokolása a jogrendszer formai megtisztításának a megjelölésére, továbbá szerzők, sokféle jelentéssel. Technikai deregulációnak gondolják többen például a jogszabálysövegek javítását, könnyítését, nyelvi egyszerűsítését, időszerszerűsítését vagy a jogszabályok számának csökkentését. Minderre szükség lehet, ám leegyszerűsítő összevonással mindezt technikai deregulációnak nevezni szükségtelen.

Ha nagy elégedettséggel jár a „*kitisztítás*”, a jogszabálysökkentés, hatása fokozható *folymatossággal és folyamatra építéssel*. Ez a hatályos hatályon kívül helyezett jogszabály, amelyvel a jogalkotás (a szakszerű jogszabály-előkészítés nyomán) állandóan tisztítja a hatályos jogot, mint Arany János balladájában a ruhát Ágnes asszony. A módosító jogszabályok hatályon kívül helyezésével nem kell várni a módosított jogszabály hatályon kívül helyezéséig. A módosító jogszabály hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát. (?) Kétfeltes és ellenvetések ellenére.

Tegyük fel, hogy a szavaknak van jelentésük. Tehát ha a módosító jogszabályt hatályon kívül helyezzük *ugyanazzal* a jogszabállyal, akkor mi érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát? Mi tartja hatályban azt? Az alapjogszabály (vagyis a módosított) nem, az korábbi hatályos, mint a módosító jogszabály. A módosító jogszabály semmiképpen sem, hiszen az teljes egészében önmagát helyezi hatályon kívül. Aligha hivatkozható a 2007. évi LXXXII. törvény 6. §-a, mert az általános szabály, s abból nem állapítható meg például az, hogy a konkrét módosító szabályt mely időponttól kell alkalmazni. Hatályba léptető szabály nélkül a szabály nem alkalmazható. Erről azonban a 6. § nem rendelkezik. A megoldás nem megfelelő, sőt abszurdum. A permanens tisztító ötletgazda azonban nem fogadta el a bírá-

9 Ez a művelet emlékeztet a Nagy Októberi Szocialista Forradalom eljárására, amely a korábbi teljes jogrendszert hatályon kívül helyezte. (A második világháború után Jugoszláviában Tito ugyanígy kísérletezett.) *Leninre* és a bolsevikok forradalomra hivatkoztak. *Tito* nyilván *Leninre* és a bolsevikokra gondolt. 2007-ben nálunk az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium jogszabály-előkészítői nem hivatkozhattak forradalomra, *Leninre* vagy *Titóra* gondolni időszertlenül volt, így legfeljebb Sárközy Tamás juthatott eszükbe „deregulátor”-ként. Magyarországon 2008-ra 465 törvény és törvényerejű rendelet maradt hatályban azok közül, amelyeket 1989. október 23-a előtt alkottak.

latokat. A jogszabálydszűngelt meg kellett tisztítani, csökkenteni kellett a hatályos jogszabályok számát. Az önmagát hatályon kívül helyező jogszabály-módosítás eleinte csak zavart okozott a jogi gyakorlatban, később megszokottá vált. A jogalkalmazók nem örültek, munkájukat inkább zavarta az ilyen jogalkotás.<sup>10</sup>

A tervezet előkészítőit ez nem zavarta. Hivatkoztak az Alkotmánybíróságra, amely a 2005. évi költségvetésről szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek a költségvetésen kívül más szabályokat állapítottak meg, megsemmisítette azzal, hogy a megsemmisítés nem érinti a megsemmisített törvénnyel módosított törvények érvényességét. Az előterjesztő szerint az Alkotmánybíróság megerősítette azt a jogalkotási elvet, hogy a végrehajtott módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések hatályban tartása felesleges. Ez a magyarázat föltöbb meglepő, tekintettel arra, hogy mit tartalmaz a 4/2006. (II. 15.) AB határozat. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) inkább azt a tanulságot vonhatta volna le belőle, hogy költségvetési törvényben nem lehet gátlástalanul bármi mást is szabályozni, mint a költségvetést, ami különben a mai napig tanúságos és időszerű. A félremagyarázás ebben az időszakban azonban bevett gyakorlat. Maga a szabályozás is igazolja. Egyébként az Alkotmánybíróság „jogalkotási elvet” nemigen erősíthet meg, de hivatkozhat rá.

Az a „jogalkotási elv”, amely az önmegsemmisítő jogszabályt alapozná meg [2007. évi LXXXII. tv. 6. § (10)–(11) bek.], nem szabályozható csak a *jogalkotásról szóló törvényben vagy még inkább az alkotmányban*. Az első jogalkotásról szóló törvény 2007-ben még hatályos volt, bár az Alkotmánybíróság sajátos jogértelmezésére hivatkozva ezt az IRM gyakran figyelmen kívül hagyta, bár kötelessége volt annak érvényre juttatása. A törvény 6. §-ának (10) és (11) bekezdése ellentétes az akkor hatályos jogalkotási törvény 12–13. §-ával. Tehát ha a kormány vagy az igazságügyi miniszter a jogszabály-módosítás új szabályozási rendjét akarta bevezetni, akkor a jogalkotásról szóló törvényt kellett volna módosítani. Ha ehhez nem volt meg az Országgyűlésben a szükséges szavazati arány, akkor nem megoldás egy másik törvényben rendelkezni erről, majd arra hivatkozni, hogy a hatályos jogalkotási törvény már korszerűtlenné vált. Egyébként mindkét törvény kidolgozása igazságügyi miniszteri feladatkörbe tartozott és tartozik jelenleg is.

Mindez nem különösen meglepő. 2002 és 2010 között a hazai jogalkotás jó néhány figyelemre méltó eredményt – és több kétes szabályozást – alakított ki az IRM szakmai összehangolásával. Ebben az időtartományban például sikerült a Polgári törvénykönyv tervezetét feltűnően dilettáns módon „átdolgozni”, vagy a jelenleg időszerű botránytéma, a devizában felvett bankkölcsönök egyoldalú jogi szabályozását kritikussá alakítani; ezek ezúttal csak kodifikációs szempontból említettek. Ugyanebből a nézőpontból tanulságos az *első jogalkotási törvény* (1987. évi XI. tv.) „egységes szerkezetben” való közzététele a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában. Jogi abszurdumként igazán kifogástalanul illeszkedik egymáshoz ez és a „nagy deregulációs” önmegsemmisítő szabálya.

10 „Rendszeresen megjelennek a jogszabály-módosítások saját magukat hatályon kívül helyező rendelkezései. [...] igen nehezen magyarázható a feltehető jogalkotói szándék, jogszabály-értelmezés során épp ellenkező tartalom állapítható meg.” Szabó Károly: Alkotás-e ma a jogalkotás? *Magyar Jog*, 2009/1., 34–35.

Lehet, hogy e megoldással csökken a hatályos jogszabályok száma, ám egy számnak nincs önmagában jelentősége. Ha a cél a jogszabályok csökkentése, az *kevesebb jogszabályalkotással* érhető el. A jogszabályalkotások (jogalkotói aktusok) számát viszont nem csökkenti a módosító jogszabályok automatikus hatályon kívül helyezése. Nyelviileg és logikailag a megoldás egyaránt zavaró, sőt elfogadhatatlan. A jogalkotót azonban szemlátomást most sem zavarja.

Meglepő, de a 2011. január 1-jén hatályba lépett, a jogalkotásról szóló. 2010. évi CXXX. törvény lényegében *megismétli* a hatályos hatálytalan jogszabály intézményét és szabályát [14. § (1)–(2) bek.], ezúttal a szabályozás tárgya szerint megfelelő törvényben. Bevált jogintézmény? Ez a korszerű? Nem nagy ügy? Megszoktuk már? Jogszabályban fikció, vélelem, képes kifejezés is lehet. De nem muszáj fikciót, vélelmet, logikailag tarthatatlan kijelentéseket jogszabályba írni, ha annak nincs különösebb előnye (eltekintve az üde amatőrizmus igazolásától), viszont alkalmas az érthetlenség és értelmetlenség látszatának keltésére. Technikai jellegű megoldás, megváltoztatása nem igényelne sziszifuszi munkát.

Egyébként, ha mindenáron módosító jogszabályok nélkül kellene a hatályos jogot kialakítani, akkor nem módosító jogszabályt, hanem *mindig újat* lehetne alkotni, a *korábbi* hatályon kívül helyezésével, miként a jegybanki alapkamat mértékét az MNB elnöke szabályozza rendeletével, vagy ahogy ezt majd száz éve Ladik Gusztáv felvetette.

Lehet, hogy jó költői megoldás ellentmondásokat felsorolni, és meghagyni az olvasónak, hogy abból mit ért, s mi tetszik neki. A jog azonban nem költemény, és nem talányos kijelentések sorozata. Ha a módosító szabályt hatályon kívül helyezzük, akkor az nem hatályos, ezért azt nem kell alkalmazni. És nem nyilvánvaló, hogy általa „joghatás” érte – egy vagy néhány napig – a módosított jogszabályt, s egyik idő a másikba került. Az érvényesség időbelisége csak a költő (*T. S. Eliot*) számára lehetett ez:

„Jelen idő és múlt idő  
A jövő időben talán jelen van,  
S a jövő idő ott a múlt időben.”