

Mátyás Ferenc:

Az előző év tartalmából

A jogalkotás nagy felelősség – de nem azért, mert ha a képviselő a szavazáskor rossz gombot nyom, súlyos összegeket kell fizetnie a pártkasszába. Hogy miben áll mégis ez a felelősség, igen könnyen megfogható: a társadalom arra hatalmazza fel a törvényhozót, hogy az meghatározza közös együttélésünk szabályait, a minket érintő jogokat kötelezettségeket. A magyar jogi gondolkodás remek képviselői is rámutattak arra, hogy a jogalkotás olyan hatalmi játék, amelynek következményei az „állampolgárokat, s szervezeteiket kötelezik és jogosítják, s csak részben kormányokat, kormánytagokat, meg politikai pártokat” (Tamás András: *Legistica. Szent István Társulat, Budapest, 2009.*). Ez igen komoly felelősséget helyez a jogalkotó vállára, hiszen a jogalkotással nem önmagukat szórakoztatják, az eljárást az állampolgárokra nézve méltányosan kell lefolytatni, vagy, ahogy Kampis György fogalmaz: „nem szabad a jogot az állampolgárok fejére ejteni” (Kampis György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat, 137. o. Budapest, 1994. Unió Kiadó.*).

Nézzük a számokat! Egy remek [összefoglaló](#) született az elmúlt év jogszabályainak alakulásáról. Forrásként felhasználjuk az általuk közölt adatokat a további részletes elemzés céljából.

Kihirdetett jogszabályok	2011	2012
törvény	213	226
kormányrendelet	379	447
MNB	24	26
BM	71	87
HM	20	23
KIM	44	59
KÜM	4	3
ME	3	2
NEFMI	78	33
EMMI	0	58
NFM	97	83
NGM	56	54
VM	149	151
PSZÁF	28	29
NMHH	14	15
AB határozat	181	45
OGY határozat	98	96
KE határozat	338	351
kormányhatározat	522	705

Bár mindegyik külön történet, amely megér egy elemzést, jelen írás keretében csak a törvényekre koncentrálok. **A jelenlegi Országgyűlés már most, a ciklus vége előtt több törvényt fogadott el (2013-ig) mint az előző Országgyűlések a teljes ciklusuk alatt.** A mostani ciklus 586 darabnál tart, a 2006-2010-es ciklus 585 darabot, a 2002-2006-os 573 darabot, az 1998-2002-es 460 darabot fogadott el (a korábbi 2 ciklus még kevesebbet számlált). Az előző év törvényalkotásába úgy léptünk be, hogy az Alaptörvény és hozzá kapcsolódóan a szükséges sarkalatos törvények egész sora kihirdetésre került, így elvileg bizakodni lehetett benne, hogy a jogrendszer stabilizálásával az év törvényalkotása kevésbé lesz a 2011-eshez hasonló intenzitású.

Ennek ellenére 13-mal több törvény született, összesen 226 darab (beleértve a 3 Alaptörvény-módosítást is). Önmagában a számadat még nem sokat mond, az ördög, mint annyiszor, most is a részletekben rejtőzik.

A 226 darab törvény közül 84 tartalmában újnak minősül (egy egész területet újraszabályoz, vagy olyan területet érint, amely még nem volt szabályozva, ilyen például az új hulladéktörvény), a fennmaradó 142 törvény teljes egészében módosításokat tartalmaz. Az új törvények közül is akad 40 olyan, amelyik az új anyagon kívül módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz. Mindösszesen 44 olyan törvény született, amely tisztán új rendelkezéseket tartalmazott (ebből 39 nemzetközi egyezményt hirdet ki). Ha a tisztán módosító törvények mellett számba vesszük a módosításokat is tartalmazó újakat, látható, hogy a 226 törvény közül 182 tartalmaz módosítást. A rekordszámú törvények 80%-a tehát a korábbi szabályozásokat írja át.

Ezt a „nagy számok törvényét” tovább bonyolítja a felkészülési idő kérdése. Ahhoz ugyanis, hogy jogkövetőként felkészülhessünk a ránk irányadó rendelkezések alkalmazására, elengedhetetlen, hogy megismerhessük, felfoghassuk a jogot, és magatartásunkat az új rendelkezésekhez igazíthassuk (*Lásd részletesen: [28/1992. \(IV. 30.\) AB határozat](#)*). A törvényeket a kihirdetést követő napon hatályba léptető technika biztos nem tesz eleget ennek a követelménynek – még akkor sem, ha az alkalmazás jóval a hatálybalépés után nyílik meg. Aznap jószerivel még a Közlöny megjelenéséről sem szerzünk tudomást, és persze nem is várható el, hogy a Közlöny honlapját figyeljük folyamatosan. A hatálybalépés további jellemzője, hogy ha nincs konkrét óra megjelölve, akkor a nap kezdetén, tehát 0 órakor lép hatályba a jogszabály. Ha tehát egy törvényt este 8-kor hirdetnek ki a Magyar Közlönyben és hatálybalépésként a kihirdetést követő napot jelölik meg, akkor az a törvény 4 óra múlva hatályba is lép. Ennek természetesen indokolt esetben és kivételesen lehet helye, mindenesetre **visszaélészerű alkalmazásának minősül, hogy a 226 törvény közül 138 a kihirdetést követő napon hatályba lép** (ebből 49 új és 89 módosító). Hatálybalépés előtt gyakorlatilag megismerhetetlenek voltak a törvények szövegei.

Ha meg szeretnénk jelölni egy olyan minimumot, aminek minden törvénynek eleget kellene tenni, ezt valahol a 8 nap környékén kéne keresnünk (13 törvény lépett hatályba a kihirdetést követő 8. napon). A 8. nap és a követő nap között, 2-6 napos kihirdetést követő hatálybalépéssel további 24 törvény szerepel. **Összességében tehát azt**

mondhatjuk, 162 törvény, vagyis az összes 70%-ának hatálybaléptetése indokolatlanul rövid idővel történt.

A következő statisztika még inkább aggasztó. Az előzőekhez vegyük még hozzá azt a technikát, amely az egyes módosításokról vagy új törvények egyes rendelkezéseiről mondja ki, hogy azok mégsem lépnek hatályba vagy a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lépnek hatályba. Összesen 37 törvény tartalmaz olyan rendelkezést, hogy egy másik törvény valamely rendelkezése nem lép hatályba (ebből 19 olyan, amit 2012-ben fogadott el az Országgyűlés), és a többségük módosító (egy valamely törvényt módosító rendelkezés nem lép mégsem hatályba). Ez azt jelenti, hogy ezek a törvények annyira jól sikerültek, hogy még hatálybalépés előtt gyorsan át is kellett őket írni. **Az átgondolt és minőségi jogalkotás ilyen mértékű selejtet nem engedhet meg magának.**

43 törvény tartalmazza olyan változtatást, ami szerint egy másik törvény mégsem a kihirdetett, hanem attól eltérő szöveggel lép hatályba. A megváltoztatott törvények közül 24-et 2012-ben fogadott el az Országgyűlés. Az ilyen megoldások a még tisztességes felkészülési időt biztosító törvények vonatkozásában csökkentik a jogbiztonságot. Az új szabálysértési törvénynél több mint 3 hónap felkészülési idő állt rendelkezésre, 2 nappal a hatálybalépése előtt kihirdetett módosító törvény azonban a fenti megoldásokkal több, mint 40 helyen átírta a szabálysértési törvényt. Ekkora már nagy eséllyel felkészültek a törvény alkalmazására, a módosítások mindezt feleslegessé tették, és lehetett az egészet újrakezdeni a fennmaradó időben – a jogbiztonság így kétségtelenül sérül.

Végezetül táblázatban szeretném bemutatni, hogy hány különböző alkalommal módosította a jogalkotó a leggyakrabban alkalmazott, talán legfontosabb törvényeinket. A számadatok álláspontom szerint önmagukért beszélnek.

A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.” (11/1992. (III. 5.) AB határozat)

Vajon jó irányba haladunk?

Törvény címe	A módosító törvények száma
a személyi jövedelemadóról	16
a büntetőeljárásról	12
a polgári perrendtartásról	12
a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 2012-es!!	12
a Rendőrségről	12
a bírósági végrehajtásról	11
az illetékekről	11
Magyarország 2012. évi központi	11

költségvetéséről	
a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól	10
az államháztartásról	10
a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről	10
a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról	9
a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról	9
a nemzeti köznevelésről	9
a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról	8
a társasági adóról és az osztalékadóról	8
a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről	7
a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról	7
a társadalombiztosítási nyugellátásról	7
az általános forgalmi adóról	6
a közalkalmazottak jogállásáról	6
a földgázellátásról	6
a villamos energiáról	6
a nemzeti felsőoktatásról	6