

Mátyás Ferenc:
A KIM új kodifikációs (csoda) fegyvere

Kodifikálj! Kodifikálj! De jogban csak minőségét kodifikálj!

(Belga zenekarra hajazó utánérzés)

Mi történik akkor, amikor saját farkába harap a jogalkotási kígyó és a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépését kezdi értelmezgetni, vagy amikor skizofréniában szenved a melléklet, mert azonos időben két hatály is vonatkozhatna rá? És hogyan jön ehhez a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tűzoltászerű csodafegyvere? Más szóval, amikor a KIM megunja, hogy a jogalkotó nem tud kodifikálni és orvosolni próbálja a hibákat.

1. A végtelenített spirál

A 2014. február 25-én 19 órakor hatályba lépett KIM rendelet¹ fontos változásokat hozott a jogszabályszerkesztés területén a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan felmerülő problémák megszüntetése tekintetében. Az utóbbi időben egyre inkább elharapódzó kodifikációs hibák miatt jelentős nehézségeket okozott ugyanis a jogkereső közönség számára az egyes jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések tényleges hatálybalépési időpontjának meghatározása.² Pedig jogkövetési szempontból nem feltétlenül probléma, ha pontosan tudom, mit és mikortól kell alkalmazni.

A hatályba léptető rendelkezés a jogszabályok gyűjtőpontja: a hatályba nem lépett jogszabályt, annak részeként hatályba lépteti, a jogszabályok tehát egy hatályban nem lévő rendelkezésük hatására lépnek hatályba. Ha ez nem így lenne, akkor minden egyes esetben a hatályba léptető rendelkezés hatályba léptetéséről kellene először rendelkezni, hogy aztán ez a rendelkezés hatályba tudja léptetni az egész jogszabályt. Ami pedig elvezethetne odáig, hogy minden egyes hatályba léptető rendelkezésről rendelkezni kellene. Először a hatályba léptetőről, utána a hatályba léptető hatályba léptetőjéről, majd a hatályba léptető hatályba léptetőjének a hatályba léptetőjéről...és így tovább a végtelenségig. Ez az elv teljesen megbénítaná, ellehetetlenítené a jogalkotást.³

Néha viszont a jogalkotó akarata mégis egyértelműen felrúgja ezt az elgondolást – igaz, véletlenül, kodifikációs hiba eredményeként – és rendelkezik a hatályba léptető hatályba léptetéséről. Az elv ugyanis csak azt jelenti, hogy nem kell külön rendelkezni, és működik a rendszer magától, de az ezzel ellentétes cselekvés lehetőségét nem zárja ki.

Lássuk ezt egy gyakorlati példán keresztül:

2014. évi XV. törvény

¹ 10/2014. (II. 25.) KIM rendelet.

² Pl.: 2011. évi CLVI. törvény.

³ Erről: Mátyás Ferenc: *Minden jó, ha-tály a vége*. Ld. jelenlegi lapszámunkban.

a bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól

48. § (1) Ez a törvény – a (2)-(5) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 70. §, 72. § (1) bekezdése, 81. §, 86. és 87. § 2014. március 14-én lép hatályba.

(3) Az 1-52. §, az 53. § (1) és (2) bekezdése, (3) bekezdés a) és c) pontja, az 54-58. §, az 59. § (1), (2), (4), (5), (6) és (7) bekezdése, a 60-69. §, a 71. §, a 72. § (2) bekezdése, a 73. § (2), (4)-(14), (16) és (20)-(27) bekezdése, a 74. § a) pontja, a 75. §, a 76. §, a 77. § (1) bekezdés b)-e) pontja, (2) bekezdése, a 78-80. §, a 82-84. § 2014. március 15-én lép hatályba.

A törvény 48. §-a szerint a törvény hatálybalépési időpontja (kivételekkel) a kihirdetést követő nap, vagyis 2014. február 25. (alaphatály). Ez alól több rendelkezés, amiket a (2)-(5) bekezdés kifejezetten nevesít, kivételt képez. Ezek közé tartozik a (3) bekezdésben megjelölt 1-52. § intervallum, ami magában foglalja a hatálybalépésről rendelkező 48. §-t is.

Mikor is lép ilyenkor hatályba akkor a törvény? Több lehetséges megoldás is kínálkozhat:

1. A törvény 48. §-a a (3) bekezdésben megjelölt időpontig, 2014. március 15-ig nem tud hatályba lépni, mivel kifejezetten ezt rendeli el a 48. § (1) bekezdése, így a törvény:

a) sosem tud hatályba lépni, mivel a 48. § hatálybalépését felfüggeszti a (3) bekezdésben foglalt kivétel, így legkorábban március 15-én léphetne hatályba az alaphatályt megállapító 48. §-a, mégpedig február 25-ére visszamenőlegesen (tehát március 15-én megállapítja, hogy február 25-én hatályba lépett). Ez hatásában a visszamenőleges hatálybaléptetéssel lenne azonos, hiszen az alaphatálykor végrehajtani szándékolt rendelkezésekre a tényleges hatálybalépésnél majdnem egy hónappal korábbi időpontban kerülne sor. Ha azt kifejezett szabály tiltja, hogy a kihirdetést megelőző napra nem lehet hatályba léptetni jogszabályt,⁴ akkor azt vonatkoztathatjuk erre az esetkörösre is. Ugyanakkor a tényleges hatálybalépésnél korábbi hatályú rendelkezések március 15-én sem tudnak hatályba lépni, ezek vonatkozásában kifejezett jogalkotói akarat van, hogy az alaphatálykor, illetve a (2) bekezdés vonatkozásában március 14-én lépjenek hatályba, vagyis a jogalkotó egyértelműen megjelöli, hogy ezek a rendelkezések nem március 15-én léphetnek hatályba. Ebből pedig arra a következtetésre juthatunk, hogy a törvény a kodifikációs hiba miatt sohasem lép hatályba.

b) A törvény hatályba lép március 15-én, és minden olyan korábbi hatály, amit a törvényben a jogalkotó megjelölt, ugyanebben az időpontban fog hatályba lépni. Mivel ezek a szándékolt időpontban nem tudnak hatályosulni, kb. „feltorlódnak a rajtvonal mögött”, tolódik hatálybalépésük, egészen március 15-ig.

⁴ 2010. évi CXXX. törvény 7. § (1) bekezdés.

c) A törvény hatályba lép március 15-én, de minden olyan rendelkezése, amely korábbi időpontban lépett volna hatályba, végrehajthatatlanná válik.

2. A törvény hatályba lép az alaphatálykor, mert ha szigorúan szem előtt tartom azt az elméletet, hogy a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépéséről nem lehet rendelkezni, az erre irányuló szándék fogalmilag nem értelmezhető. Maga a jogszabályt hatályba léptető rendelkezés a kihirdetéstől kezdve fejt ki joghatást és lépteti hatályba a jogszabályt, ezért a (3) bekezdésben foglalt rendelkezés a 48. § vonatkozásában végrehajthatatlan, azt lényegében figyelmen kívül kell hagyni. Ilyen esetben ez felel meg legjobban a jogalkotó akaratának.

A többféle értelmezési lehetőség nagyon veszélyes, gyakorlatilag a jogi tartalomszolgáltatók vérmérsékletén múlik, hogy melyik álláspontot fogadják el, és hogy hogyan vezetik át a rendelkezéseket. Ennek eredményeként nagyon **könnyen elfordulhat, hogy ugyanaz a jogszabályhely a különböző tartalomszolgáltatóknál teljesen más tartalommal szerepel**. Amelyik rugalmas és nagyobb teret enged a jogalkotó akaratának, végrehajtja a rendelkezéseket, amelyik szigorúbb elvek mentén jár el, nem.

A minisztérium az egységes értelmezés megteremtése érdekében a jogszabályszerkesztési rendelet (JsZR.)⁵ módosításával⁶ elvi élel zárja be a kaput a hatályba léptető hatálybalépésének értelmezése előtt. Megtiltja a jogalkotó számára, hogy a jogszabály tervezetében a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépését önállóan meghatározza.⁷ A tiltáson túl praktikusán irányt mutat arra az esetre is, amikor a jogalkotó figyelmen kívül hagyja mégis olyan kodifikációs hibát követ el, amely a hatályba léptető hatályba léptetését eredményezné. Ilyenkor a 2. pontban leírtakat alapul véve rendelkezik arról: ha mégis lenne a hatályba léptetőnek hatályba léptetője, akkor az ilyen jogszabályi rendelkezésnek a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépését meghatározó része végrehajthatatlannak minősül.⁸

A szabályozás az egységes értelmezés érdekében rendkívül fontos és előremutató, mégsem mehetünk el szó nélkül negatívumai mellett:

1. A jogalkotó **nem megfelelő jogforrási szintet választott** a szabályozáshoz. A miniszteri rendeletben rögzített szabályok egyértelműen a jogalkotási törvénybe tartoznak. Persze az egységes értelmezés olyan közérdek, amely – figyelembe véve, hogy jelenleg nem ülészik a parlament – ideiglenesen nem megfelelő jogforrási szinten is biztosítható, mindenesetre bízunk abban, hogy az új Országgyűlés megalakulása után a jogalkotó a szabályokat a megfelelő jogforrási szintre, a jogalkotási törvény rendelkezései közé emeli be.
2. A szabályozás **elkeni a jogalkotó felelősségét** a rá vonatkozó alapvető szakmai előírások ismerete és betartása terén. Bár követelményt támaszt a jogalkotóval

⁵ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.

⁶ 10/2014. (II. 25.) KIM rendelet.

⁷ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 79. § (1a) bekezdés.

⁸ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 79. § (1a) bekezdés.

szemben, de ha ennek mégsem tesz eleget, akkor a jogkövetőkre hárítja a kötelességet, hogy a jogalkotó hibás kinyilatkoztatását megfelelően értelmezzék. Ez valljuk be, meglehetősen ironikus: a jogalkotó olyan jogszabályban várja el tőlünk valaminek az ismeretét és betartását, aminek megalkotásakor a rá irányadó szabályokat figyelmen kívül hagyta.

A már hivatkozott törvényen túl az utóbbi időben hasonló hibák fordultak elő az alábbi jogszabályokban:

2012. évi XLVI. törvény

a földmérési és térképészeti tevékenységről

40. § (1) Ez a törvény a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivételével a kihirdetését követő 5. napon (2012. V. 27.) lép hatályba.

(2) Az 1-10. §, a 11. § (1) bekezdésének a)-k) pontja, a 11. § (2) bekezdése, a 12. §, a 13. § (1) és (3)-(5) bekezdése, a 14. § (1)-(7) bekezdése, a 15. § (2) és (3) bekezdése, a 16-43. §, a 45. § 2012. október 1-jén lép hatályba.

valamint:

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet

az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

11. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba. (március 27.)

(2) Az 5. § (2) bekezdés, a 7. § (2) bekezdés, és a 11. § 2014. január 1-jén lép hatályba.

1. A kétarcú mellékletek

A mellékletek a jogszabályok olyan egységei,⁹ amit akkor kell alkotnia a jogalkotónak, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének a szakaszaiban: pl.: képek (KRESZ táblák, cigaretta dobozokon szerepeltetendő képek), táblázatok, képletek, ábrák. Ráadásul a mellékletet mindig úgy kell megalkotni, hogy a jogszabály valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozzon a mellékletre.¹⁰ Pl.: „A Számlaképtv. 6. melléklete e törvény 7. melléklete szerint módosul.”

⁹ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 127. § (1) bekezdés.

¹⁰ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 127. § (2) bekezdés.

Látszólag tehát fennáll az az elképzelés, hogy a melléklet osztja annak a szakasznak a sorsát, különösen módosító jogszabály esetén, amelyik a szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik rá. De mi történik abban az esetben, ha a jogalkotó nem eltérő hatályt állapít meg a szakasznak és a rendelkezésnek?

Pl.:

518/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet

77. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetést követő napon hatályba.

(2) Az 1–31. §, a 32. § (1) bekezdése, valamint 33–76. § 2014. január 1-jén lép hatályba.

A mellékletekről nem esik szó a hatályba léptetőben, de a mellékletre a következő szakaszok hivatkoznak:

8. § Az Mnbkr. 2. számú melléklete az 1. melléklet szerint módosul.

33. § (1) A Hitkr. 1. számú melléklete a 2. melléklet szerint módosul.

Látható, hogy míg a 8. § csak 2014. január 1-én lépne hatályba, addig az 1. melléklet – kiindulva abból az alaptételezésből, hogy minden olyan jogszabályrész, amely nem szerepel az alaphatály alóli kivételek között, az alaphatálykor hatályba lép – már egy nappal korábban, holott elvileg a kettő szorosan kötődik egymáshoz. A kérdés tisztázásának különös jelentőségét az adja, hogy ezen múlik, hogy a jogalkotó a melléklet rendelkezéseit milyen módon változtathatja meg. Ha ugyanis alaphatálykor hatályba lépett, akkor december 31-én már csak módosítással, de ha csak január 1-én lép hatályba, akkor csak a hatályba nem lépés vagy az eltérő tartalommal történő hatályba lépés kimondásával változtathatja meg a szöveget a jogalkotó. A nem megfelelő eljárás alkalmazása végrehajthatatlanságot eredményez. A hatálybalépés megállapítására itt is többféle elmélet van:

1. Hiába mond ki a jogalkotó eltérő hatályt a szakaszra és a mellékletre, mivel a szakasz rendeli el a módosítást (és a melléklet megalkotásának szükségességét csak az adta, hogy a módosítani kívánt tartalom nem lehetett átláthatóan kifejezhető a jogszabály szakaszában), így a melléklet minőségét minden esetben a szakasz fogja meghatározni, hiszen létjogosultsága belőle ered.
2. Bár maga a megoldás nem felel meg a jogszabályszerkesztés előírásainak, de formai alapon értelmezve a melléklet – akkor is, ha véletlenül felejtette el a jogalkotó a hatálybalépésről való rendelkezést – a jogszabály alaphatálykor hatályba lép, függetlenül a rá hivatkozó szakasz hatályától.
3. A mellékletek ugyan hatályba lépnek az alaphatálykor, azonban a normatartalmuk beépülésére az alapjogszabályba csak a rájuk hivatkozó szakaszok hatályba lépésével kerül sor (ez adja az erre irányuló utasítást). Ez az elmélet az első kritikájaként fogalmazza meg, hogy az nem tudja kezelni azokat a helyzeteket, amikor több főszövegbeli szerkezeti egység is hivatkozik ugyanazon mellékletre (hiszen egy mellékletnek nem lehet többféle időbeli hatálya), egy erre adott olyan

válasznak pedig, hogy a melléklet az első rá hivatkozó főszövegbeli rendelkezéssel egyidejűleg lép hatályba, nincs tételes jogi alapja.

A KIM rendeletben részben a 3. pontban foglaltakra támaszkodva megnyitja a lehetőséget nem módosító jogszabályok körében a melléklet és a rá hivatkozó jogszabályhelyek hatályának szétválasztása terén, ugyanakkor a módosító jogszabályoknál rögzíti a melléklet és a melléklet szerinti módosítást kimondó jogszabályhely közötti egységet (vagyis ilyen esetben a melléklet osztja a szakasz sorsát), mikor előírja, hogy ezeknek azonos időpontban kell hatályba lépniük.¹¹

Ezt az összefüggést azonban szintén célszerűbb lenne törvényi szinten rögzíteni, garanciális útmutatásokat az tudna ugyanis adni a jogkeresőknek. A Jszer. módosításnak ugyanis nagy hiánya, hogy bár érzékeli a problémát, előírást is tartalmaz a megelőzésre, mégsem tudni, mi a teendő, ha a jogalkotó figyelmen kívül hagyja ezeket a szakmai szabályokat és a régi gyakorlata alapján kodifikál a jövőben is.

¹¹ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 101. § (3) bekezdés.