

Mátyás Ferenc:
Minden jó, ha-tály a vége

Az elmúlt évek jogalkotását vizsgálva a kodifikációs hibák jelentős megszorodása és a szakmai minőségének rohamos romlása figyelhető meg.¹ A jogalkotásban már régóta nem a szakmai szabályokat rögzítő törvények és rendeletek érvényesülnek, hanem egy egészen speciális törvény. Murphy-é: ami elromolhat, az el is romlik. Kis változtatással: amit el lehet rontani, azt el is rontják.

A hatályba léptető rendelkezések már eddig is sok gondot okoztak.² Talán emlékezhetünk, amikor adójogszabályok léptek hatályba 1 hónappal a tervezett időpont előtt egy, a hatályba léptető rendelkezések közé csúszott hiba miatt,³ vagy amikor egy évvel a kihirdetését megelőző időpontban szerettek volna – szintén hiba miatt – egy módosító törvényt hatályba léptetni.⁴

A jelenlegi probléma szintén a hatálybalépéshez kötődik, bár nem olyan látványos, mint elődjei, viszont megfelelő kezelése komoly dogmatikai fejtörést okozott.

A kodifikáció

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításával a gyermeknek (abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti) a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órai óvodai foglalkozását előíró szabály⁵ hatálybalépést szerette volna a jogalkotó 2014. szeptember 1-ről 2015. szeptember 1-ére elhalasztani. Mégpedig úgy, hogy megbontja a szabály hatályba lépéséről rendelkező 95. § (4) bekezdést.⁶

¹ Ezzel kapcsolatos cikkeink: <http://www.arsboni.hu/a-kim-uj-kodifikacios-csodafegyvere.html>, <http://www.arsboni.hu/a-kim-uj-kodifikacios-csodafegyvere.html>, <http://www.arsboni.hu/arvizvesz.html>, <http://www.arsboni.hu/granit.html>, <http://www.arsboni.hu/matyascikk2.html>, <http://www.arsboni.hu/matyascikk.html> (Letöltve 2014.11.07.).

² Lásd erről: Mátyás Ferenc: Játék hatályok nélkül és Uő: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás. *Kodifikáció*, 2013/1. 61-68. o. és 78-90. o.

³ 2011. évi CLVI. törvény.

⁴ 2010. évi CLX. törvény.

⁵ 2011. évi CLVI. törvény 8. § (2) bekezdés.

⁶ 2012. évi CCIX. törvény 10-12. §.

53. Hatályba léptető rendelkezések

95. § (1)* Ez a törvény - a (2)-(6) bekezdésben foglalt kivételekkel - 2012. szeptember 1-jén lép hatályba.
- (2)* A 7. § (1) bekezdés *i)* pontja, a 18. §, a 45. § (2) és (4) bekezdése, az 50. § (7) bekezdése, a 74. § (1)-(3) és (7) bekezdése, a 75-76. §, a 95. § (7) bekezdése 2013. január 1-jén lép hatályba.
- (3)* A 4. § 13. pont *b)* alpont, a 8. § (3) bekezdés, a 12-14. §, a 17. § (2) bekezdés második mondata, a 25. § (7) bekezdés, a 27. § (1)-(10) bekezdés, a 27. § (12)-(13) bekezdés, a 28-29. §, a 35. §, a 46. § (1) bekezdés *a)* pont, a 46. § (5) bekezdés, a 47. § (7) bekezdés, az 55. § (1) bekezdés, a 60. § (2) bekezdés, a 61. § (3) és (5) bekezdés, a 62. § (3) és (5)-(14) bekezdés, a 64. §, a 65. § (1) bekezdés, a 65. § (3)-(9) bekezdés, a 69. § (5)-(6) bekezdés, a 88. § (4)-(5) bekezdés, a 89. § (1)-(2) bekezdés, a 95. § (8) bekezdés, az 1. melléklet, a 2. melléklet, a 4. melléklet, az 5. melléklet, a 6. melléklet, a 7. melléklet, a 8. melléklet 2013. szeptember 1-jén lép hatályba.
- (3a)* A 74. § (4)-(6) bekezdése 2012. október 27-én lép hatályba.
- (3b)* A 65. § (2) bekezdése 2017. szeptember 1-jén lép hatályba.
- (4)* A 8. § (2) bekezdés, az 53. § (1) bekezdés, 95. § (9) bekezdés 2014. szeptember 1-jén lép hatályba.**
- (5)* A 6. § (2) bekezdés *e)* pont „szakközépiskolában a szakközépiskola igazgatónak megfelelő szakmai vizsgatárgy” szövegrésze 2017. január 1-jén lép hatályba.
- (6)* A 67. § (2) bekezdése a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.
- (7)*
- (8)*
- (9)*

A módszer egyszerű. A jogalkotó kivette a 8. § (2) bekezdésére és a 95. § (9) bekezdésére vonatkozó részt a szövegből és hatályba lépésüket új, beiktatott bekezdésben [95. § (7) bekezdés] szabályozta:

95. § (1)* Ez a törvény - a (2)-(6) bekezdésben foglalt kivételekkel - 2012. szeptember 1-jén lép hatályba.
- (2)* A 7. § (1) bekezdés *i)* pontja, a 18. §, a 45. § (2) és (4) bekezdése, az 50. § (7) bekezdése, a 74. § (1)-(3) és (7) bekezdése, a 75-76. §, a 95. § (7) bekezdése 2013. január 1-jén lép hatályba.
- (3)* A 4. § 13. pont *b)* alpont, a 8. § (3) bekezdés, a 12-14. §, a 17. § (2) bekezdés második mondata, a 25. § (7) bekezdés, a 27. § (1)-(10) bekezdés, a 27. § (12)-(13) bekezdés, a 28-29. §, a 35. §, a 46. § (1) bekezdés *a)* pont, a 46. § (5) bekezdés, a 47. § (7) bekezdés, az 55. § (1) bekezdés, a 60. § (2) bekezdés, a 61. § (3) és (5) bekezdés, a 62. § (3) és (5)-(14) bekezdés, a 64. §, a 65. § (1) bekezdés, a 65. § (3)-(9) bekezdés, a 69. § (5)-(6) bekezdés, a 88. § (4)-(5) bekezdés, a 89. § (1)-(2) bekezdés, a 95. § (8) bekezdés, az 1. melléklet, a 2. melléklet, a 4. melléklet, az 5. melléklet, a 6. melléklet, a 7. melléklet, a 8. melléklet 2013. szeptember 1-jén lép hatályba.
- (3a)* A 74. § (4)-(6) bekezdése 2012. október 27-én lép hatályba.
- (3b)* A 65. § (2) bekezdése 2017. szeptember 1-jén lép hatályba.
- (4)* Az 53. § (1) bekezdése 2014. szeptember 1-jén lép hatályba.**
- (5)* A 6. § (2) bekezdés *e)* pont „szakközépiskolában a szakközépiskola igazgatónak megfelelő szakmai vizsgatárgy” szövegrésze 2017. január 1-jén lép hatályba.
- (6)* A 67. § (2) bekezdése a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.
- (7)* A 8. § (2) bekezdése és a 95. § (9) bekezdése 2015. szeptember 1-jén lép hatályba.**
- (8)*
- (9)*

A probléma

A jogalkotásról szóló törvény⁷ lehetőséget ad arra, hogy a jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat is meg lehessen állapítani. Ennek módja a jogszabályszerkesztésről szóló rendelet⁸ szerint a következő: a jogszabály záró rendelkezései között önálló szakaszban

a) a szakasz első bekezdéseként kell rendelkezni a jogszabály hatálybalépéséről és

b) a szakasz további bekezdéseiben kell rendelkezni a jogszabály hatálybalépését követő időpontokban hatályba lépő szerkezeti egységeinek hatálybalépéséről.

⁷ 2010. évi CXXX. törvény 7. § (5) bekezdés.

⁸ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 78. § (1) bekezdés.

Ebből a rendelkezésből, de a jogalkotás általános logikájából is következik, hogy mindazon jogszabályi rendelkezések, amelyek nem a kivételkor lépnek hatályba, a jogszabály alaphatályakor hatályosulnak. Kivételnek pedig csak azok tekinthetők, amelyeket a jogszabály hatályba léptető rendelkezése kivételként megnevez:

„Ez a törvény – **a (2)-(6) bekezdésben foglalt kivételekkel** – 2012. szeptember 1-jén lép hatályba”⁹

Tehát:

1. Minden, ami nem a 95. § (2)-(6) bekezdésében szerepel, a törvény alaphatályakor lép hatályba.
2. Kivétel az lehet, amit a jogszabály, jelen esetben a 95. § (1) bekezdése kivételként megjelöl.
3. Ha egy rendelkezést kivonunk a kivételek közül, rá az alaphatály lesz irányadó (feltéve, hogy eleve szerepelt a jogszabályban és nem másik jogszabály iktatta be).
4. A 95. § (7) bekezdése nem szerepel kivételként.

Mikor lépnek hatályba a 95. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezések? Bár látszik a jogalkotó akarata, de ez vajon képes joghatás kiváltására? Vagy visszamenőlegesen, az alaphatállyal kéne hatályba léptetni, ami viszont nem lehetséges?

Problémakezelési kísérletek

1. **Járható-e az az út, amikor a (7) bekezdés hatálybalépésénél a 95. § (2) bekezdését vesszük alapul, amely az eredeti, módosítást tartalmazó (7) bekezdést lépteti hatályba?**

Tételezzük fel, hogy a 95. § (2) bekezdésének hatása később is fennáll és alkalmazható az új, eltérő hatályt megállapító (7) bekezdésre. A megoldás a hatályba léptető rendelkezés hatályba léptetéséhez vezetne. Több ilyen probléma merült fel 2014 elején, ezek értelmezési nehézségeit a jogalkotó a jogszabályszerkesztésről szóló rendelet (JsZR.)¹⁰ módosításával kezelte, értelmezési kereteket mutatva a probléma kezeléséhez.¹¹ A megoldás lényege, hogy a hatályba léptető rendelkezés hatálybalépéséről rendelkező részt figyelmen kívül kell hagyni!¹²

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 a jogszabályi rendelkezést. Ami pedig elvezethetne odáig, hogy minden egyes hatályba léptető rendelkezésről rendelkezni kellene. Először a hatályba léptetőről, utána a

⁹ 2011. évi CLVI. törvény 95. § (1) bekezdés.

¹⁰ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.

¹¹ JsZR. 79. § (1a) bekezdés.

¹² Lásd erről részletesen: <http://www.arsboni.hu/a-kim-uj-kodifikacios-csodafegyvere.html> (Letöltve: 2014.11.07.).

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.

A kivétel szabály csak akkor tud érvényesülni, ha arról az alaphatályt megállapító rendelkezésben rendelkeztek. Korábban ezzel nem volt probléma, mert a 95. § (3a) és (3b) bekezdése vonatkozásában –mivel részei a kivételt képező [(2)-(6) bekezdés] intervallumnak – érvényesülni tudott a jogalkotó akarata. Az újonnan beiktatott (7) bekezdése vonatkozásában viszont nem. A problémát a jogalkotó egyszerűen kezelhette volna egy (3c) bekezdés beiktatásával.

Ráadásul a jogalkotónak lett bőven lett volna lehetősége a probléma kezelésére. A (7) bekezdést beiktató törvény 2013. december 7-én lépett hatályba, a (7) bekezdést beiktató rendelkezés viszont csak 2014. január 1-jén, így kellő idő állt még a jogalkotó rendelkezésére, hogy akármilyen megoldást alkalmazva kiköszörülje a csorbát.

2. Analógia alkalmazása, amely lehetőséget teremt a zökkenőmentes hatálybalépésre.

Lépünk tovább és az 1. ponthoz képest új szemszögből közelítsük meg a problémát. Egy korábban nem létező, beiktatott szakasz vagy bekezdés esetében nincsen probléma, mivel az nem létezett, ezért egyértelműen a beiktató rendelkezésre irányadó hatály lesz irányadó a beiktatott részre is. Tehát ha (3a) bekezdéssel egészítem ki a jogszabály 1. §-át és eredetileg az 1. §-ra az alaphatály vonatkozik, az nem vonatkozhat a (3a) bekezdésre, mivel korábban nem képezte a jogszabály részét. Kérdés, hogy mi történik akkor, ha hatályon kívül helyezett jogszabályhelyet iktatnak be újra. Itt nem vállalkoznánk annak a dogmatikai kérdésnek az eldöntésére, hogy ilyenkor az egész egység [jelen esetben a (7) bekezdés] a megjelöléssel együtt tűnik el a jogszabályból, lyukas szerkezetet hagyva maga után, vagy pedig csak a tartalom tűnik el, de a megjelenés marad. Első esetben nincs probléma, az újonnan beiktatott (7) bekezdés olyan, mintha sose lett volna, így rá csak a beiktató rendelkezés hatálya vonatkozik és képes a kívánt joghatás elérésére. A másik esetben viszont köti a hatálybalépésre vonatkozó szabály.

Mi van akkor, ha mégsem áll már fenn a korábbi hatályba léptetők hatása?

Hívjuk segítségül a Jat. 12. §-ában foglalt automatikus hatályon kívül helyezés analógiáját. Ez a rendelkezés arra enged ugyanis következtetni, hogy a hatályba léptető rendelkezés csak a hatályba lépés időpontjában rendelkezik relevanciával, utána már csak pusztán informális szerepe van, megmutatja, hogy mikor lépett hatályba a rendelkezés. A hatálybalépéssel a hatályba léptető rendelkezés tehát elveszíti kötőerejét. Ha pedig ez így van, akkor a frissen megállapított (7) bekezdés vonatkozásában nem alkalmazható az (1) bekezdés, így tetszőlegesen állapíthat meg kivételeket az alaphatály alól. Tehát a 95. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezések végül is a jogalkotó által kívánt időpontban tudnak hatályba lépni.

Ez az elmélet azonban természetesen nem követi az általánosan alkalmazott kodifikációs gyakorlatot, hiszen ha megvizsgáljuk a köznevelési törvény 95. § (6) bekezdését, a következőt láthatjuk: a korábban hatályon kívül helyezést tartalmazó, majd a Jat. alapján hatályon kívül helyezett rendelkezést a jogalkotó alaphatály alól kivett kivételt tartalmazó hatályba léptetéssel tölti fel:¹³

„A 67. § (2) bekezdése a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.”

Az egységesség érdekében azonban módosítja az alaphatályt tartalmazó (1) bekezdést is, hiszen a korábbi „a (2)–(5) bekezdésben foglalt kivételekkel” szöveget „a (2)–(6) bekezdésben foglalt kivételekkel” szövegre cseréli.¹⁴

De ezen az apróságon már felesleges fennakadni, hiszen minden jó, ha jó a vége.

¹³ 2012. évi CCIX. törvény 10-12. §.

¹⁴ 2012. évi CCIX. törvény 12. §.