

Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről

„Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”, amely az egyéb jogszabályokkal együtt mindenkire kötelező – rendelkezik saját magáról Magyarország Alaptörvénye az R) cikkének (1) bekezdésében. Az Alaptörvényünknek ez a magja¹ hatályát tekintve 2012. január 1-je óta immár *Sein*, azaz ténykérdés, miként a sarkalatos törvények is, amelyek előírásainak megfelelően lényegében elkészültek. Hátra van azonban – még a sarkalatos törvények átmeneti rendelkezései útján történt „átvezetése” ellenére is – a jogrendszer teljes „átmosása”, az Alaptörvény és a sarkalatos törvények rendelkezéseinek következetes végigvezetése a jogrend alacsonyabb szintű jogforrásain, így a jogszabályok meghatározó többségét kitevő közigazgatási jogforrásokon is.

A normatív viszonyítási pont és a feladat is adott, a megújuló jogrendszer majdani végeredménye azonban nemcsak ezektől függ, hanem a kodifikációs műhelyekből kikerülő szövegtervezetek tényleges tartalma és formája is meghatározó befolyással bír. Egyáltalán nem mellékes körülmény, hogy az egymással generális/speciális viszonyban álló jogszabályok milyen mértékben tartalmaznak párhuzamos szabályozást (erre a legkézenfekvőbb példa talán a Munka Törvénykönyve, a közszolgálati törvény és a szolgálati törvények többszörös egymásra épülése), az egyes törvények az absztrakt/kazuisztikus

tartomány pontosan melyik pontját foglalják el, illetve a választott elvontsági szint végigkíséri-e a jogszabályt, avagy egyenletlenül változik annak egyes részeiben, illetve a jogalkotói/jogalkalmazói (bírói) értelmezési felhatalmazottságot hogyan osztják meg az egyes jogszabályok. Ezek a kérdések az elsődleges látszat ellenére nem elvont spekulációból származnak, hanem egy általános, és jó néhány, az elmúlt évtized(ek)ben tapasztalható jelenség folytán nagyon is gyakorlati következtetésen alapulnak. Ennek az írásnak az a célja, hogy ezeket felvillantsa, és a legfontosabb következményekre – néhol csak utalásszerűen – felhívja a figyelmet. Ezek közül kiemelkedő: a kodifikáció során a legtökéletesebb jogalkotói elképzelés is helyrehozhatatlan sérülést szenvedhet, ha a szerkesztő nincs egészen pontosan tisztában az egyes megfogalmazások következményeivel.

A jogszabály és jelentése

Nem valószínű, hogy bárki vitába szállna azzal a kijelentéssel, hogy a jog végső soron nem más, mint a jogalkotó (állam) parancsa, amely tartalmazza az elvárt magatartásra vonatkozó kötelező szabályt, mégpedig a jogalkotónak azzal az „igéretével”, hogy a kötelező magatartási szabály érvényesülésének akár kényszerrel is érvényt szerez. Ha ennél a megfogalmazásnál megállhatnánk, egyszerű dolgunk lenne. Csakhogy jó néhány olyan kérdés tehető fel ezzel a paranccsal kapcsolatban, amely a világosnak látszó képet elhomályosítja. Csak néhány ezek közül: hogy szól, mi az értelme, milyen helyzetekre vonatkozik a jogalkotó parancsa? Ez a három kérdés máris jelzi a lehetséges megközelítési módokat, a (törvény)pozitivistát, dogmatikait és jogszociológiaiakat, amelyeket Pokol Béla jogréteg-teóriája tesz egységes módszerként használhatóvá.

A jogréteg-teória szerint a pozitivista, dogmatikai és (jog)szociológiai szempontok a jog *elkülönült*, de egy jogi természetű magatartási szabály, illetve a jogrend egésze tekintetében

¹ Az Alkotmány „magjára” mint az alkotmányként szolgáló jogforrás legfontosabb rendelkezésére vonatkozó nézeteinkről (amely nem azonos az Alaptörvény szerkezetével kapcsolatos „mag-alkotmány” néven ismertté vált elgondolással. *A mag-alkotmány védelmében* = Pázmány Law Working Papers 2011/2., <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-02.pdf>), lásd PATYI András, VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Budapest-Pécs, Dialóg-Campus, 2009, 131–132. p.

egymás mellett létező rétegeit jelentik, mégpedig az elkülönült (professzionális) intézmények saját megközelítési módjaként. Ennek megfelelően a (törvény)szöveg-pozitivizmus a törvény alkotójának – esetünkben az Országgyűlésnek – szükségképpen szemléletéből következik. Az így keletkezett norma sajátosságait kutató jogtudomány módszere a dogmatika, és a tudományos fogalomelemzésen képzett bíróság a törvényszöveg valóságos élethelyzetre alkalmazása során teszi ehhez hozzá a jog szociológiai leképezését. A dogmatika és a bírói jogértelmezés együtt tehát szűkíti a törvényhozó által alkotott szabály eredetileg lehetséges, majd tényleges jelentéstartalmát.² A pozitivista, dogmatikai és szociológiai szemléletek tehát a jog egymás melletti szintjeiből fakadnak, és nem az önmagában (magában valóként) kezelt jog egymástól független, vagyis szabadon választható vizsgálati módszerei. Abból azonban, hogy ezek a szemléletmódok együttesen magyarázzák meg végső soron mire és hogyan vonatkozik a jogalkotó parancsaként értelmezett magatartási szabály, csak az következik, hogy a nyelvtanilag szabatos jogtételeből a dogmatika farag normát (és ekként vissza is kell hatnia a kodifikátorra, ha az nem akar eleve alkalmazhatatlan szabályt megfogalmazni és a jogalkotóval elfogadtatni), a bírói gyakorlat pedig utólag hoz kötelező érvényű döntést arról, hogy a szabály (norma) és dogmatikai magyarázata az egyes szociológiai helyzetekkel adekvát-e, az viszont nem következik, hogy a szemléletmódok szabadon felcserélhetők vagy keverhetők lennének.

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül néhány jelenséget mutatunk be, amelyek részben a szemléletmódok indokolatlan keveredését, részben a megkerülhetetlen egy- másra hatást támasztják alá.

A jog szemléletmódjainak indokolatlan keveredése

Arra, hogy a normatív és dogmatikai fogalmak külön tartása milyen értelmezési nehézségeket előzne meg, talán elegendő éppen az Alaptörvény néhány rendelkezését hozni példaként. Az Alaptörvény ugyanis – követve ezzel a korábbi ideiglenes Alkotmány szövegezési sajátosságát – több esetben a konkrét hatáskörök (cselekvési felhatalmazások) mellett az általános feladatkört (lényegében a dogmatikai által absztrahált funkciót) is rögzíti. Ezt teszi az Országgyűlés esetén az 1. cikkében „*MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.*” „*Az Országgyűlés a) megalkotja és módosítja...*” – vagy a köztársasági elnök tekintetében a 9. cikkében – „*Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.*” „*A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.*” „*A köztársasági elnök a) képviseli...*” Ezekre a rendelkezésekre az jellemző, hogy a funkció megjelölése biztosan hozzátesz valamit a konkrét hatáskörökhöz. Az Országgyűlés tekintetében ez a plusz rendelkezés a *legfőbb* jelző, amely kiemeli, hogy az Országgyűlés voltaképpen a népszuverenitás hordozója, míg a köztársasági elnök tekintetében a funkció mögött tényleges felhatalmazottságok jelennek meg, amelyek hatáskörei gyakorlásának kereteit szabályozzák (nem véletlen, hogy az ideiglenes Alkotmány hasonló szabályaiból az Alkotmánybíróság jelentős közjogi alapelveket „olvasztott ki”³). Hasonló a helyzet a kormánnyal mint a végrehajtó hatalom *általános* szervével az Alaptörvény 15. cikkében (itt ráadásul a hatáskörök felsorolása eleve elmarad) vagy az Alkotmánybí-

² POKOL Béla: *A professzionális intézményrendszerek elmélete*, Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991, 155–190. p. és POKOL Béla: *A jog szerkezete*, Budapest, Gondolat–Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991, 113–130. p. A jogrétteg-teória dogmatikai értékeléséről lásd JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest–Pécs, Dialóg–Campus, 2007, 47–51. p.

³ Példaként: az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök mint a fegyveres erők főparancsnoka irányítási jogosultságai tárgyában az Alkotmány értelmezéséről hozott 48/1991. (IX. 26.) AB-határozatában (ABH 1991, 217.) tett világos különbséget az irányítói és vezetői jogosultság között.

rósággal mint az Alaptörvény védelmének *legfőbb* szervével a 24. cikkben.

Más esetekben viszont a dogmatikai (funkciómegjelölés) és a ténylegesen normatív (hatáskör-felsorolás) megfogalmazások keveredése szükségtelen értelmezési igényekkel jár. Ilyen a 25. cikk, amely akként rendelkezik, hogy „*A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.*”, majd „*A bíróság dönt...*” Itt a funkciómegjelölés semmilyen önálló normatív tartalmat nem hordoz, hiszen a bíróság éppen azért igazságszolgáltatás, mert jogvitákban, bűnösségről, közigazgatási határozatok törvényességéről dönt. A szükségtelen rendelkezés máris vitát váltott ki, ugyanis az Alaptörvény elfogadása előtti országgyűlési vitával párhuzamosan szervezett utolsó tudományos konferencián már felmerült, hogy vajon mit jelent a különbség az Alkotmány („*A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága ... gyakorolják*”) és az Alaptörvény megfogalmazásai között (megjegyezzük, hogy a korábbiak több normatív tartalma volt, mert felsorolta az igazgatási szinteket).⁴ Hasonló szabályt találunk az alapvető jogok biztosa tekintetében a 30. cikkben („*alapjogvédelmi tevékenységet lát el*”). A dogmatikai szabályok normatívvá alakítása bizonyosan nem volt szükségszerű, amit jól mutat, hogy más esetekben (az önálló szabályozó szervekről szóló 23. vagy az ügyészségről szóló 29. cikkben) nem is fordul elő.

A szemléletmód keveredésével találkozunk régebbi jogszabályoknál is. Így a Ket. sok rendelkezése *öncélú* kodifikátori szempontot hordoz, azaz a törvényt elméleti normakonstrukcióként és nem ténylegesen érvényesülő magatartásszabályként fogja fel. Bizonyos korábban hatályban lévő szabályai a látszólagos ügyfélbarátság ellenére kifejezetten *képmutatóak voltak*. A kodifikátori öncélúságot támasztja alá a fellebbezhető végzések példája. Ezeket a Ket. 98. § (3) be-

kezdése sorolja fel, ami a kodifikátornak és a joghallgatónak nagy könnyebbséget jelent, mivel – elvileg – egy helyen megtalálja a szóban forgó döntéseket, így könnyen megtanulható, illetve könnyű az esetleges módosítását előkészíteni. A hatóság és különösen az ügyfelek számára viszont az lenne hasznos, ha az önálló fellebbezhetőségről minden esetben ott rendelkezne a törvény, ahol a szóban forgó végzészről (példaként: a felfüggesztés szabályainál mondaná meg, hogy a felfüggesztésről hozott végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye).

A *képmutató* szabályozásra a legkézenfekvőbb példát a korábban hatályban volt ügyintézési határidő kínálja. Az állítólag kiszámíthatóbb ügyintézési határidőt megvalósító huszonkét munkanap – 33. § (1) bekezdés – valójában semmit nem jelent. Ez ugyanis nem „bruttó”, hanem „nettó” határidő, a (3) bekezdés a)-tól k)-ig terjedő alpontokban sorolta fel azokat az időtartamokat, amelyek az ügyintézési határidőbe nem számítanak bele. A felsorolás ebben az esetben is teljesen értelmetlen. Sokkal hasznosabb lett volna, ha egyrészt a határidő kezdő időpontját mondaná meg a törvény (a kérelem átvétele vagy – ha hiánypótlás szükséges – a hiányok ügyfél általi tényleges pótlása), továbbá bruttó (kivételes esetben meghosszabbítható) határidőt határozná meg.⁵

A jogalkotó parancsának egyirányúítása

A szemléletkeveredés után most egy olyan hatásra hívjuk fel a figyelmet, amely kellően világos, pontosan kimutatható, hogy mikor jelent meg a magyar jogrendben, ugyanakkor olyan következményekkel járt, amelyek alapvetően megváltoztatták a jogról alkotott fogalmainkat, továbbá hibák orvoslását tette kifejezetten nehézze.

⁴ A konferenciát az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága rendezte „*Az új alaptörvényről – elfogadás előtt*” címmel, 2011. április 8-án

⁵ PATYI Gergely: *Eljárási szabályváltozások és az igazságszolgáltatás átláthatósága* = SCHANDA Balázs, VARGA ZS. András: *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*, Budapest, PPKÉ JÁK, 2010, 239. p.

Amikor az Országgyűlés elfogadta a 2006. évi LIV. törvényt, és ezzel módosította az Alkotmányt, azaz új rendelkezésként beiktatta a 34. § (2) bekezdését, amely szerint: „*Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja*”, nyíltan áttörte a feles törvény/kétharmados törvény (pontosabban törvényi rendelkezés) közötti addig áthatolhatatlan határt. A rendelkezés által megnyitott formális szabályozási lehetőséget egy másik közjogi aktus tette reálisá, ami előtt az utat tartalmilag az Alkotmánybíróság nyitotta meg. A 4/2006. (II. 15.) AB-határozatában a már korábban is aggályosnak tartott saláta típusú törvényt módosítások egyikét, a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény ténylegesen nem költségvetési részét megsemmisítette, ám azt is kijelentette, hogy a megsemmisítés „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...” Ez utóbbi megállapítás nyilván már akkor is vitatható volt (vagy kellett volna lennie), és ellentétes a korábbi évtizedek, talán évszázadok gyakorlatával, kérészéletté tette ugyanis a más jogszabályt módosító jogszabályokat (vagy legalábbis azok ilyen rendelkezéseit).

A fenti két aktusra alapozva a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő törvényt módosításokról szóló, kolosszális terjedelmű 2006. évi CIX. törvény alapjaiban változtatta meg a rendszerváltozásnak a közigazgatás szabályozását érintő eredeti megoldását, amelyben az alapvető döntéseket az Országgyűlés fenntartotta magának. Miután ugyanis az Országgyűlés a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő törvényt módosításokról szóló 2006. évi CIX. törvénnyel személytelenítette a közigazgatás szervezetét érintő törvények azon rendelkezéseit, amelyek valamilyen köz-

igazgatási szervet nevesítettek, és felhatalmazta a kormányt a szervek létrehozására, lényegét tekintve szabad kezet adott a kormánynak a közigazgatás szervezetének, irányításának, vezetésének, felügyeletének és ellenőrzésének kialakítására.

Ennek közismerten súlyos következménye volt a közigazgatási hivatalok vesszőfutása. Hiába állapította meg ugyanis az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB-határozatában, hogy az önkormányzatokról szóló kétharmados törvény – a 2006. évi CIX. törvény 167. §-a (5) bekezdése k) pontjával módosított – 98. §-ának (1) bekezdése, valamint a kapcsolódó jogszabályok alkotmányellenesek, ezt nem tudta orvosolni. A 2006. évi CIX. törvény ugyanis a 174. § (1) bekezdése szerint (néhány kivételekkel) 2007. január 1-jén lépett hatályba, és a 176. § (2) bekezdése szerint nagyjából 2007. január 31-én hatályát is veszítette – oly módon, hogy a hatályvesztés az „elkövetett” módosítások érvényességét vagy hatályát nem érintette. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes módosítást okozó 2006. évi CIX. törvény különféle rendelkezéseit (így a 7. §-át) nem vizsgálhatta (az erre vonatkozó eljárást megszüntette), mivel ez a törvény a vizsgálatkor már nem volt hatályban.⁶

A 4/2006. (II. 15.) AB-határozat tehát azal járt, hogy a más jogszabályok módosításáról szóló jogalkotói parancs egyirányúvá vált: sem hatályon kívül helyezése, sem alkotmánybírósági megsemmisítése nem „hozza vissza” a módosítás előtti állapotot. Az Alkotmánybíróság álláspontjának helyessé-

⁶ Az Alkotmánybíróság itt tulajdonképpen követte a korábbi, 4/2006. (II. 15.) AB-határozatában írtakat: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályban nem lévő jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát csak két esetben, az Abtv. 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Ennek megfelelően a Kötv. már hatályon kívül helyezte, illetve időközben módosított, fent felsorolt rendelkezései tekintetében az alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tű. határozat 31. § a) pontja alapján – megszüntette.”

gét a magunk részéről vitatjuk (következés-képpen a rá épülő jogalkotói gyakorlatot is). A módosítással ugyanis a jogalkotó nem új jogszabályt alkot,⁷ hanem világosan úgy rendelkezik, hogy egy bizonyos rendelkezés helyére új rendelkezés „lép”. A „lépés” hatálytalannításának tehát szükségszerűen „visszalépést” kell jelentenie, azaz a módosító törvény hatályának megszüntetése (különösen ex tunc hatályú megszüntetése) a „helyébe lép” parancsot vonja ki a jogszabályok rendszeréből. Helyesebb volt a korábbi elv, amely ilyenkor a módosított rendelkezés hatályát állította vissza ($X + Y - Y = X$ követeli a formális logika, míg az Alkotmánybíróság döntése folytán az $X + Y - Y = ?$ helyzet állt elő). Ezt a hibás dogmatikai elvet követi sajnos ma is az Országgyűlés.

„Kisbetűsítés”: szimbolika és fogalmi precizitás

Az Alaptörvénnyel kapcsolatban merült fel a szimbolikus és szigorúan normatív rendelkezések kívánatos aránya, egymásra hatása, az előbbieik alkalmazásával járó veszélyek kérdése.⁸ Nyilván ez is hatással van a későbbi kodifikációra, most azonban egy jóval hétköznapibb kérdéssel foglalkozunk. A 2006-ban indult szabályozási reformmal összefüggésben említettük a törvények „kisbetűsítését”, az intézményi tulajdonnevek törlését annak érdekében, hogy ezeket alacsonyabb szintű jogforrás, kormányrendelet hozhassa létre. Ez technikailag közvetítő fogalmak alkalmazásával járt a törvényekben (csak példaként: igazságügyért felelős miniszter, ingatlanügyi hatóság). A közvetítő fogalmak használata fokozta az egyre in-

kább technokrata nyelvezetre áttérést a kodifikációban – amelynek elretentő példája a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről.

Az elmúlt évtizedben egyre inkább gyakorlattá vált egyfajta nyelvidegen, technokrata jogszabályszerkesztés és -szövegezés. Látszólag szakszerű a beszélt nyelvhez képest kimódolt szöveg, ugyanakkor a megértést és főként a jogszabály betartását egyáltalán nem segíti elő. A törvény ugyanis nem kizárólag egy jogalkotói produktum, hanem egy ország életének keretét biztosító alapvető és élő szabályozás. A töredezett, pontokba szedett mondatok teljességgel elfogadhatók az alacsony szintű normák (a korábbi szóhasználat szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközei, hatályos rendszerünkben a közjogi szervezetszabályozó eszközök) esetén, és ha nagyon szükséges, alkalmazhatók a végrehajtási rendeletekben. Más a helyzet a törvényekkel, különösen a szimbolikus jelentőségűekkel. A törvény a szuverenitás, a nemzet akaratának törvényhozó hatalom (Országgyűlés) általi kijelentése, míg a rendeletek a végrehajtó hatalom törvények keretei közötti kormányzati tevékenységének részei. Ebből következően a törvények esetén a nyelvi szépség kifejezetten jelentős.

Hogy a korábbi célzatos elképzelések mennyire könnyen továbbélnek, jól mutatja a 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról, melyek esetén a szövegezési hibák két rövid példával szemléltethetők.

A törvény legelső rendelkezése szerint:

„1. § E törvény alkalmazásában

1. központi államigazgatási szervek területi szerve: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv bármely jogállású területi szerve,

⁷ *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, szerk. PATYI András, Budapest–Győr, Dialóg–Campus, 2009, 39–40. p.

⁸ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-Orac, 2011, 80. p.; G. FODOR Gábor, STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme* = Nemzeti Érték 2007. 1., 3. Száadvég, 76–94. p.; HORKAY-HÖRCHER Ferenc: *Az értékbizonyos rendszerváltás* = Fundamentum, 2003/1., 62–72. p.

2. *rendvédelmi szerv: a Ksztv. szerinti rendvédelmi szerv, valamint annak területi szerve.*”

A törvény szövege tehát értelmező rendelkezéssel kezdődik. Ez a megoldás egyre gyakoribb, ennek ellenére helytelen. A törvény célja ugyanis elsősorban nem a saját szövegének értelmezése, hanem a jogalkotó akaratának kifejezése, azaz magatartási szabályok megfogalmazása. Igaz ez a közigazgatási jogi tárgyú törvényekre is. Az értelmező rendelkezések „helye” ezért a valódi, magatartási szabályokat tartalmazó rendelkezéseket követően, magyarul: a jogszabály végén van. Ott is csak akkor, ha feltétlenül szükség van rá. Jelen esetben – véleményem szerint – nincs szükség értelmező rendelkezésre. A „*központi államigazgatási szervek területi szerve*” és a „*rendvédelmi szerv*” fogalmak nem igényelnek értelmezést, azok a szavak általánosan elfogadott jelentése szerint (a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény ismeretében) enélkül is érthetők, és normabizonytalansági veszély sincs.

A törvény legtöbb rendelkezése (a 32–104. §-ainak nagyobb része) azt a célt szolgálja, hogy más törvényekben a „*közigazgatási hivatal*” szövegrész helyébe a „*Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve*” szöveg, illetve a „*helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv*” szöveg lépjen. Ennek a megoldásnak az értelme nehezen látható át. Az világos, hogy 2011. január 1-jétől a fővárosi, illetve megyei közigazgatási hivatalok feladatköreit a kibővített hatáskörű fővárosi, illetve megyei hatáskörű kormányhivatalok vették át. Az is vitamentes, hogy ennek a törvényekben tükröződnie kell. Az viszont nem látható be, hogy a törvények ezt miért nem egyértelműen tartalmazzák. A „*Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve*” formula 2008 végén jelent meg, mégpedig az akkor hatályos, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény-

ben. Ennek célja az akkor hivatalban lévő kormány és Országgyűlés nyílt, kétszeres alkotmány sértésének enyhítése volt. Ugyanakkor a nyakatekert „*elnevezés*” törvénybe iktatása egyfajta közvetítő fogalomként azt a lehetőséget is magával hozta, hogy a kormány bármikor újabb és újabb ténylegesen működő szervezet hozhatott (volna) létre.

A közjogi hagyományainkra is épülő fővárosi, illetve megyei kormányhivatalokat azonban az Országgyűlés vélhetően nem átmeneti megoldásként hozta létre, hanem végleges, stabil intézményként. Ebben az esetben viszont a közvetítő fogalom átvezetése a különféle törvényeken értelmetlen és szükségtelen. Sokkal indokoltabb lett volna, ha a „*közigazgatási hivatal*” szövegrész helyébe a végleges „*fővárosi és megyei kormányhivatalok*” szöveg lépett volna.

Sekélylátás: a szabályozás összetettségének figyelmen kívül hagyása

A kodifikációt ugyan várhatóan kevésbé érinti, a jogalkalmazást annál inkább az Alaptörvény két hermeneutikai szabálya, az R) cikkének (3) bekezdése („*Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.*”), valamint a 28. cikke („*A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.*”). Ezek ugyanis olyan új értelmezési keretek kialakítását teszik szükségessé, amelyeknek lényegében nincs előzménye.⁹ Ehhez társulnak a rendszerváltozás óta meglévő szerkezeti akadályok, így az a körülmény, hogy a korábbi kétharmados többséget igénylő törvények formálisan

⁹ CSINK Lóránt, FRÖHLICH Johanna: *...az alkotmányjogon innen*, Alkotmánybírósági Szemle 2011/1., 66–71. p.

nem állnak fölötte a közönséges (egyszerű többséggel elfogadható) törvényeknek, tartalmuk azonban mégis befolyásolja az utóbbiakat, különösen a minősített országgyűlési többség hiányában.¹⁰ A sarkalatos törvények tehát valójában (legalább) háromszintű szabályozást jelentenek: Alaptörvény → sarkalatos törvény → egyszerű törvény (→ végrehajtási rendelet/ek).

Ha az Alaptörvény egy intézmény szervezeti, működési vagy jogállási kérdéseit kétharmados többséggel elfogadandó sarkalatos törvényre bízva, alapos megfontolást igényel, hogy ezek milyen mélységig szabályozzanak. Az egyszerű törvények esetén alkalmazható megoldás, amely jelentős átfedéseket enged, ebben az esetben nem tartható, mert a sarkalatoság miatt ez azzal járna, hogy igen sok eljárási szabály kötődne minősített többséghez. Ez pedig nem egyszerűen praktikus hátrányokkal járna (az egyszerű törvények módosítását rendkívül megnehezítve), de kiemelt védelmet biztosítana olyan részletszabályoknak, amelyek ezt nem feltétlenül igénylik. A fordított helyzet, a minimalista sarkalatos törvény a sarkalatosság (védelmének) kiüresítését jelentené.

A jogrendszer összetettsége a jelzett veszélyek nélkül is jelentős zavarokra ad lehetőséget. Talán alkalmas példa erre az új alkotmánybíróági törvényjavaslat¹¹ (ÚjAbtv.) eredeti szövege 27. §-ának (2) bekezdése, amely a bírósági döntések elleni alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét kiterjesztette volna a közbenső határozatokra is: „Az (1) bekezdéstől eltérően az ügy érdemében történő eldöntését megelőzően hozott – jogorvoslattal támadható – döntéssel szemben az ügy érdemében hozott döntést megelőzően is az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett, Alaptörvénnyel biztosított jogában közvetlenül és súlyosan sértett személy vagy szervezet.” A törvényjavaslat 53. §-ának (3) bekezdése pedig az ilyen alkotmányjogi

panasz esetére az alapeljárás kötelező felfüggesztését írta (volna) elő. A két rendelkezés együtt az igazságszolgáltatás egészének súlyos működési zavarát okozná, figyelemmel arra, hogy a folyamatban lévő eljárásokban benyújtott alkotmányjogi panasz esetén az eljárás felfüggesztése kötelező lenne, ami tág teret engedne az ellenérdekű felek, terheltek perelhúzási taktikáinak. A kodifikációs hiba, amely az alkotmánybíróági törvény és az eljárási törvények egyidejű figyelembevételének hiányából fakadt, módosító javaslattal orvosolható volt, de a kodifikátor önmagában tökéletes jogszabály elérése iránti törekvéséből eredő „sekélylátás” veszélyét jól példázta.

Inkongruencia a jogalkotásban és a jogértelmezésben

Egy másik, szintén az alkotmánybíróági törvénnyel okozott zavar már nem volt orvosolható. Az új igazságszolgáltatási rendszer dogmatikai szempontból legfontosabb kérdését a bírósági szervezetről szóló új törvény (ÚjBsz.) 6. §-a veti fel, amely szerint *a bíróság határozata mindenkire kötelező*. Csakhogy az ÚjAbtv. – az Alaptörvény közvetlen rendelkezésével összhangban – a 27. §-ában úgy rendelkezik, hogy az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszt nyújthat be, az Alkotmánybíróság pedig, ha az alaptörvény-ellenességet megállapítja, akkor – a 43. § szerint – a felülvizsgált rendes bírósági döntést megsemmisíti. Sőt, a bírói döntést megsemmisítő alkotmánybíróági döntés eljárási jogkövetkezményei tekintetében a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései az irányadóak, és a szükség szerint lefolytatandó (újabb rendes) bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A 39. § értelmében pedig *az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező*.

¹⁰ JAKAB: *A magyar jogrendszer... i. m.*, 147–155. p.

¹¹ T/4424. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról.

Az ÚjBsz. 6. §-a és az ÚjAbtv. 39. §-a értelmében van tehát két mindenkire kötelező döntésfajta, amelyekről különösebb spekuláció nélkül kiderül, hogy valójában csak egyikük, mégpedig az Alkotmánybíróságé a valóban kötelező, a rendes bíróságét ugyanis az Alkotmánybíróság nem egyszerűen felülvizsgálhatja, hanem meg is semmisítheti. Leegyszerűsítve: *a rendes bíróságok ítélete mindenkire kötelező, kivéve az Alkotmánybíróságot*. Minthogy azonban ezt a kivételt az ÚjBsz. nem tartalmazza, az ellentmondás csak akkor oldható fel, ha az Alkotmánybíróságot (rendes) bíróságnak tekintjük. Csak-hogy azt meg az Alaptörvény 25. §-a mondja ki, hogy a legfelsőbb bírósági fórum a Kúria, vagyis ezzel az értelmezéssel azt kell megállapítanunk, hogy az Alkotmánybíróság maga a Kúria.¹² Az ellentmondás tehát nem feloldható, csak egy másik ellentmondásra „cserélhető”. Ami nem lenne baj, csak éppen ez egy másik szervezeti megoldást igényelne. Az Alkotmánybíróság és a Kúria belső szervezete ugyanis annyira különbözik, hogy az Alkotmánybíróság = Kúria következtetés nem fér össze vele.

A jogalkotó (és a kodifikátor) felelősségének növekedése

A fenti példák jól mutatják, hogy milyen krónikus vagy akut jelenségek veszélyeztetik a jogrendszer új elemeinek szánt normák kodifikátorait. Ha ezekhez hozzávesszük azt a ténytet is, hogy 2012-től, az Alaptörvény hatálybalépésétől csökken a normakontroll lehetősége, látnunk kell, hogy a jogalkotóra a korabbinál nagyobb felelősség hárul. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság elsősorban nem absztrakt jogértelmezést végez, akkor a jogalkotási hibák orvoslásának lehetősége is szűkül. Ez persze a helyes hatalommegosztási szemlélet következménye: a jogalkotó nem ruházhatja át felelősségét a harmadik hatalmi ágra. A hibás jogalkotás veszélye nem hárítható el teljesen, mivel a jognak mindig lesz olyan „nyitott szövedéke”,¹³ amelynek „kitöltődése” nem látható előre. Bizonyos hibák viszont megelőzhetők, ehhez azonban a kodifikáció veszélyességének belátása és a kodifikátorok célirányos (tovább)képzése szükséges. Sem a műveltség, sem az elkötelezettség önmagában nem elegendő.

Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről

„Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”, ami 2012. január 1-je óta immár ténykérdés. Hátra van azonban az Alaptörvény és a sarkalatos törvények rendelkezéseinek következetes végigvezetése a jogrend alacsonyabb szintű jogforrásain. A megújuló jogrendszer majdani végeredményére a kodifikációs műhelyekből kikerülő szövegtervezetek tényleges tartalma és formája is meghatározó befolyással bír. A kodifikáció során a legtökéletesebb jogalkotói elképzelés is helyrehozhatatlan sérülést szenvedhet, ha a szerkesztő nincs egészen pontosan tisztában az egyes megfogalmazások következményeivel. A hibás jogalkotás veszélye teljesen nem hárítható el, mivel a jognak mindig lesz olyan „nyitott szövedéke”, amelynek „kitöltődése” nem látható előre. Bizonyos hibák viszont megelőzhetők, ehhez azonban a kodifikáció veszélyességének belátása és a kodifikátorok célirányos (tovább)képzése szükséges. Sem a műveltség, sem az elkötelezettség önmagában nem elegendő.

12 Erre az összefüggésre Patyi András hívta fel a figyelmet, amit ezúton is megköszönök.

¹³ Hans KELSEN: *Tiszta jogtan*, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988, 52–56. p., Herbert HART: *A jog fogalma*, Budapest, Osiris, 1955, ford. TAKÁCS Péter, 147–159. p.