

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Jogrendszer, jogszabályok, számítógép

szakdolgozat

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
Jogi Továbbképző Intézet

Szabályozási (kodifikátor)
szakjogász-képzés

Konzulens: Laborcné dr. Balogh Éva
Készítette: dr. Nizalowski Attila

I. Bevezetés.....	3
II. A jogalkotás statisztikája.....	4
1. Miért dagad a jogrendszer?.....	4
2. Szabó Imre, Kampis György és Kiss László vizsgálatai.....	5
3. A vizsgálat tárgya és módszerei.....	7
4. Évente kibocsátott jogszabályok száma, 1985-2005.....	10
5. Évente kibocsátott jogszabályok terjedelme karakterszám szerint, 1985-2005.....	11
6. Évente kibocsátott jogszabályok száma, 1985-2005 (előző év = 100%).....	13
7. Évente kibocsátott jogszabályok terjedelme karakterszám szerint, 1985-2005 (előző év = 100%).....	13
8. Magyar Közlönyök megjelenése, 2003-2005.....	14
9. Címmutatók terjedelme, 2005.....	17
10. A jogrendszer arányai jogalkotók szerint, 1985-2005.....	17
11. Alap- és módosító, valamint más jogszabályok aránya, 2005.....	19
12. A jogszabályok amortizációja.....	19
13. Mellékletes jogszabályok aránya, 1985-2005.....	21
14. Összefoglaló és trendek.....	22
III. A jogszabály-szerkesztés szabályairól.....	23
1. Alapvetések.....	23
2. A jogszabály megjelölése és címe.....	26
a) A törvény megjelölése.....	26
b) A kormány- és miniszteri rendeletek megjelölése.....	27
c) Utalás az újabb jogszabály címében az alapjogszabályra.....	27
d) Együttes rendeletek megjelölése.....	28
e) A „számú” szó és az „sz.” rövidítés elhagyása.....	28
f) Nem kell használni a „szabályokról”, „szabályozásáról” szót.....	29
g) Törvényjavaslat tervezetének a címe.....	29
3. A jogszabály hatálya.....	29
a) Területi hatály.....	29
b) Időbeli hatály.....	30
4. A jogszabály részei.....	32
a) A jog „látszata”.....	32
b) A felhatalmazásra utalás a jogszabály bevezető részében.....	32
c) Az egyetértők felsorolása a jogszabály bevezető részében.....	33
d) A záró rendelkezésekben lévő szabályok sorrendje és elnevezése.....	34
e) Jogszabály-rövidítések használata.....	34
Függelék: mintajogszabály.....	36
Hivatkozott jogszabályok és más dokumentumok.....	39
Felhasznált (hivatkozott) irodalom.....	40

I. Bevezetés

A jogszabályokat megalkotják, kihirdetik, hatályba léptetik és módosítják, majd végül hatályon kívül helyezik. A folyamat a jogszabályok életciklusát írja le az új és a régi viszonyában, hiszen a módosítás és a hatályon kívül helyezés rendszerint egy később keletkezett másik jogszabállyal történik.

2005-ben 189 törvényt és 336 kormányrendeletet alkotott a magyar jogalkotó. Az előbbieknél a 62%-a, az utóbbiaknak pedig az 57%-a kifejezetten olyan norma volt, ami már a címében is jelezte, hogy egy vagy több másik jogszabály módosításáról szól. Ezek alapján úgy tűnik, hogy jogrendszerünk rendkívül gyorsan változik, ami mind a jogszabály-szerkesztésre, mind a jogszabály-nyilvántartásra nyilvánvalóan nagy terheket ró.

Felmerül a kérdés, hogy a számítógép képes-e a mainál hatékonyabb megoldásokat nyújtani a jog változásainak kezelésére? A kérdésnek különös jelentőséget az ad, hogy 2006. január 1-jén hatályba lépett az *elektronikus információszabadságról szóló törvény*¹, ami számos új, illetve újszerű szabályt tartalmaz a jogszabályok megalkotásával és nyilvántartásával kapcsolatban. Hogyan lehetne a mainál kevesebb teherrel és gyorsabban előállítani a módosító és az egységes szerkezetű jogszabályokat? Lehet-e a mainál pontosabban tervezni a szükséges erőforrásokat, különösen a költségeket?

Ez a dolgozat a jogszabály-szerkesztés és jogszabály-nyilvántartás témakörében két nagy kérdéssel foglalkozik:

- Milyen statisztikai eszközökkel lehet jellemezni a jogrendszert és ennek változásait?
- A számítógép hatékonyabb használata érdekében milyen új jogszabály-szerkesztési módszereket lenne célszerű alkalmazni a jövőben?

¹ Lásd az *elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt*.

II. A jogalkotás statisztikája

1. Miért dagad a jogrendszer?

Bár teljesen evidens, mégis érdemes rögzíteni, hogy a jogszabályok változása azóta tart, amióta jog egyáltalán létezik. Következik ez - sok más ok mellett - a jog és a társadalom szoros kölcsönhatásából, vagyis abból, hogy egy lassabban vagy gyorsabban változó társadalom előbb-utóbb feltételezi a jog lassúbb vagy gyorsabb változását is.²

Már az ókori jogászok is többféle technikát fejlesztettek ki a jogszabályi tényállások és a tényleges életviszonyok közötti ellentmondások feloldására. Ilyen az *analógia* mint jogértelmezési-jogalkalmazási módszer, a *praetori jog* egész intézménye és története, vagy a *kodifikáció*, ami nem pusztán írásba foglalást, de az ellentmondásos rendelkezések hatályon kívül helyezését, az elavult szabályok módosítását, korszerűsítését is jelenti.

Justinianus így ír erről: „A mi jogunk írott és íratlan részből áll. ... Írott jog a *lex*, a *plebiscitumok*, *senatusconsultumok*, a *fejedelmek rendeletei*, a *magistratusok edictumai* és a *jogtudósok responsumai*. ... A természeti jogok, melyeket mindenütt minden nép követ, mint az isteni gondviselés alkotásai, mindig erősek és megváltoztathatatlanok maradnak; azok a jogszabályok ellenben, melyeket valamely állam a maga számára csinált, gyakran szoktak változni vagy a nép hallgatólagos megegyezésével, vagy más, későbbi törvény által.”³

Mindez azonban még nem magyarázat arra a kérdésre, hogy miért hízik, miért dagad a jogrendszer, miért érezzük úgy mindannyian, hogy napról-napra egyre több a jogszabály?

Alkotmány- és közjogi szempontból a válasz erre az, hogy jogállamban se szeri, se száma azoknak az életviszonyoknak, amelyeket a törvényuralom érdekében jogalkotás útján kell rendezni, méghozzá nagy részletességgel. Ma olyan korban élünk, amikor vita nélkül törvényi szinten kell szabályozni azt, a fogva tartott kaphat-e csomagot vagy sem, vagy hogy rendeletbe kell foglalni annak a szabályait, hogyan lehet egy utcán balra kanyarodni.⁴

A szociológiai magyarázat szerint - amit *H. S. Mainre* és *Max Weberre* hivatkozva *Fukuyama* fejt ki -, a parasztiból az ipariba, majd az ipariból az információs társadalomba való átmenet szétzilálta a hagyományos intézményeket, s az elavult, elhagyott erkölcsi, vallási és politikai normák helyébe természetes módon lépett a személytelen jog, kitöltve az ezek által hátrahagyott űrt. Az egyik oldalon a családok válsága, a növekvő bűnözés és a régebbi erkölcsi értékek hanyatlása, a másik oldalon a bérmunkaszerződés és a kodifikált, garanciális munkajog kialakulása jelzi a folyamatot.⁵

Hozzáadódik mindehhez, hogy a XIX. század közepe-vege óta számos új állami funkció alakult ki, amelyek megvalósítása szintén jogalkotást igényel. Ilyen a segélyezés, az iskolaügy, a munkavállalók védelme, a társadalombiztosítás stb. E példák jól mutatják, hogy a jog szerepe napjainkban nem pusztán szimbolikus, illetve garanciális, hiszen az állami szerepvállalás nélkül a modern társadalom említett rendszerei egyszerűen nem működhetnének.

Az okok számbavételekor a jog önmozgását is említeni kell. Arról a jól ismert jelenségről van szó, hogyha egyszer a jog valamit a szabályozási körébe von, akkor attól - tapasztalat szerint - csak igen nehezen szabadul. Érdekes módon jogrendszerünkben ez a jelenség nem csak a külső kapcsolatokat

² Bár egyáltalán nem igaz, hogy Rómában 1000 éven át semmi különös sem történt a jogalkotás és jogfejlődés terén, érdemes szemügyre venni a következő adatokat. A *XII. táblás törvény* i. e. 451-450-ben keletkezett. A *Codex Iustiniani* első változata i. u. 529-ben, második változata pedig i. u. 534-ben. (Az első változat nem maradt fenn.) I. u. 533-ban született a *Digesta*, ami a kódexbe került ellentmondások kiküszöbölését volt hivatva szolgálni, és ugyanebben az évben jelent meg az *Institutiones*, a jogalkalmazást segítő jogi tankönyv is.

³ Inst. II. 3., 4. és 11. [Justinianus császár Institúciói, Bp. 1991. (ford.: Mészöly Gedeon) 15. és köv. old.]

⁴ Lásd a *büntetések és az intézkedések végrehajtásáról* szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 124. §-ának (2) bekezdését, és a *közúti közlekedés szabályairól* szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 29. §-át.

⁵ Fukuyama szerint az informális normákat és értékeket idővel felváltják a racionális, formális törvények. A modern kor előtti társadalmakban „státuskapcsolatok” fűzték egymáshoz az embereket - pl. az apát a családjához vagy a földesurat a jobbágyaihoz -, a modern kapitalista társadalomban azonban a kapcsolatok „szerződéseken”, vagyis formális, nem morális jellegű megállapodásokon alapulnak. Fukuyama egyébként úgy látja, hogy lassan túljutunk a legutóbbi korszakváltás okozta válságon, amit a bűnözés utóbbi évtizedben tapasztalt visszaszorulása, a válások és a gyermeküket egyedül nevelők számának a csökkenése, vagy az internetes közösségek és normák („netikett”) megjelenése igazol. *Francis Fukuyama: A Nagy Szétbomlás*. Bp., 2000. 22. old.

illetően, vagyis a *ius* és *non ius* viszonyában, hanem a jogrendszeren belül is érzékelhető. Az országgyűlés az utóbbi másfél évtizedben számtalan kérdést emelt a törvényi szabályozás szintjére, és ez napjainkra a törvényalkotás inflációját idézte elő.

Több jogszabály esetén persze a hibalehetőség is több, ami megint csak újabb jogalkotást gerjeszt. *Beck Salamon* - aki nemcsak kiváló ügyvéd és magánjogász, de jeles kodifikátor is volt - írja ezzel kapcsolatban:

»Az egyik új törvényünkről - ami ellen javaslat korában sokat hadakoztam, teljes sikertelenséggel - hamarosan kitűnt, hogy újra kell kodifikálni. Amikor a kodifikációs osztály akkori vezetőjével találkoztam, elmeséltem neki, hogy láttam egy őt is érdeklő kisebb eseményt, hogy ti. a betegszállító mentőautó útközben egy járókelőt elgázolt.

„Miért érdekelne ez engem” -, kérdezi.

„Csak azért” - feleltem, mert átvették a ti munkamódszereteket -, a munka végzése közben gondoskodtok arról, hogy folytatólagosan is legyen munkátok.«⁶

2. Szabó Imre, Kampis György és Kiss László vizsgálatai

A modern kor jogászeit a kezdetektől élénken foglalkoztatta a jogismerés tényleges lehetősége és az „*ignorantia facti, non iuris excusat*” formális követelménye között feszülő ellentmondás. Ennek feloldására sokáig a jogszabályok nyilvános kihirdetésében és magában a kodifikációban látták a megfelelő eszközt, de ez csak hiú ábránd maradt: »*Réges-rég ... fikciónak tekinthetjük az ún. publicitás-dogmát is, vagyis azt a tételt, hogy egy kódex jobb társadalmi fedezetet nyújt a „jog nem ismerése nem mentesít” axiómához. Bár aligha vitatható, hogy egy törvénykönyv legalább a jogászok (ha nem is feltétlenül a polgárok) számára megkönnyíti a jogi normák megismerését.*« - írja Vékás Lajos ezzel kapcsolatban.⁷

A jogállamiság egyik elengedhetetlen feltétele tehát, hogy a jog bárki számára hozzáférhető és megismerhető legyen. Ám ma már nyugodtan kijelenthető, hogy a feltétel a maga egészében mégsem teljesül, és a magyarázatok egy részét mennyiségi okokban kell keresni.

A jog statisztikai vizsgálata az 1960-as években indult hazánkban. „*Hány jogszabályt ismer egy átlagos polgár, és hányat kell ismernie? ... Hány jogszabályból áll a jogrendszer?*” - kérdezte Szabó Imre, érdekes módon éppen az említett jogállami dilemmával kapcsolatban: „*Valamely jogszabály a kihirdetéssel még nem válik ismertté, vagy legalábbis általánosan ismertté; már pedig a szocialista rendszer ezt az ismertté válást érdemben igényli. ... Amikor a jogismerés kötelességének formális elvét mi is fenntartjuk, mert ez feltétele a jogéletnek, alapvető feladatnak tekintjük, hogy az elv társadalmi realitássá váljék és a jogismerés fiktív jellege megszűnjék.*”⁸

Szabó a korabeli hatályos jogszabályok számát 2200-2500-ra *becsülte*. Az ő érdeme ugyanakkor annak a felismerése, hogy önmagában ez az adat nem elegendő a jogrendszer méretének a meghatározásához. Máiig érvényes a javaslata, hogy a jogintézmények (normacsoportok) számát is vizsgálni kell.

Hibája viszont, hogy a §-ok és a szövegbekezdések számát figyelmen kívül hagyni javasolta. Bár fontos és önmagukban helyes dogmatikai-kodifikációs érveket sorakoztatott fel e mellett - egy-egy § rendszerint nem jelent teljes magatartási szabályt, sok függ attól a véletlentől, hogy a szerkesztő hogyan tagolja a jogszabályt -, ám mégsem lehet egyetérteni vele. Egyrészt a jogi szabályozás terjedelmét és mélységét mégiscsak az efféle adatok fejezik ki a legjobban - már amennyire kvalitatív tulajdonságok esetén kvantitatív módon egyáltalán lehetséges ez. Másrészt a számítógépes számlálás során külön emberi beavatkozás nélkül mégiscsak ezeket az egységeket lehet kezelni, tehát a legpontosabb adatok a leggyorsabban ezek által nyerhetők. Végül megjegyzendő, hogy maga a jogszabály is sok szerkesztői esetlegességet hordoz, az ún. „salátatörvények” esetében például kifejezetten véletlenül múlik, hogy hány és milyen jogszabályt alkot a jogalkotó.

⁶ *Beck Salamon*: Egy öreg jogász tövistermései. Bp., én.

⁷ *Vékás Lajos*: Egy új polgári törvénykönyv történelmi időszerűségéről. Magyar Tudomány, 2001/12.

⁸ *Szabó Imre*: Társadalom és jog. Bp., 1964. 42. old.

Szabó tehát nem végzett pontos számításokat, az adatai becslésen alapultak, ám dogmatikai-kodifikációs gondolatai kétségtelenül hozzájárulhattak a hetvenes években polgárjogot nyert rendszertani szemlélet megalapozásához.

Kampis György - úgyszólván, mint neves kodifikátor - a hetvenes években kezdett foglalkozni a jog statisztikai mérhetőségével és elemzésével. A kodifikációhoz, a jogszociológiához és a korszak folyamán indult rendszertani kutatásokhoz szorosan kapcsolódó munkájának eredményét legbővebben egy 1996-ban megjelent könyve tartalmazza.⁹

Kampis két fontos adatot vizsgált, az évente kibocsátott, valamint a hatályos jogszabályok számát. Méghozzá nemcsak pontos mérések alapján, de időben igen nagy távot fogva át. Legfőbb érdeme, hogy statisztikai eszközökkel igazolta, a XX. század nagy történelmi eseményei valóban hatással voltak a jogalkotásunkra, a jogrendszer különféle mutatói visszatükrözik a társadalom, a gazdaság és a politika változásait. Kimutatta például, hogy a Bethlen-féle konszolidációnak köszönhetően 1923-tól fokozatosan emelkedett a kihirdetett jogszabályok száma, vagy hogy 1945 és 1951 között - az új államszervezet kiépítésének időszakában - soha nem látott mennyiségben bocsátottak ki jogszabályokat.

Legfontosabb tézisei a következők: a kibocsátott jogszabályok mennyisége nyolcéves szakaszokban változik, pulzál; az egyes szakaszokat megelőző négyéves korrekciós periódusokban a jogszabályok mennyisége nő; amikor a mennyiségi adat a trendvonalnak megfelel, akkor a jogszabályok mennyisége éppen annyi, amennyit az adott időpontban fennálló társadalmi-gazdasági viszonyok objektíve megkövetelnek.

Ha van hibája Kampis kutatásának, akkor az az, hogy a rendszerváltás utáni időkre nemigen figyelt. Adatai alapján ugyan észrevette, hogy napjainkban valami új, a korábbi korszakok egyikéhez sem hasonlítható folyik, de sem az adatok részletes vizsgálatával, sem a társadalmi okokkal és következményekkel behatóan nem foglalkozott.¹⁰

Végül *Kiss László* közigazgatási jogász igen alapos, számos új adatot és következtetést is tartalmazó kutatását kell említeni.¹¹ Kampistól eltérően nemcsak a jogalkotás éves bruttó és nettó - a hatályon kívül helyezéseket is számba vevő - adatait, illetve a törvények és rendeletek arányát vizsgálta meg. Részletesen figyelte a módosítások számának az alakulását, az alap- és módosító jogszabályok arányát, a jogrendszer kibocsátók szerinti tagoltságát, valamint a jogszabályok előregedését, kormegoszlását is. Több más mellett megállapította, hogy:

- α)* a jogalkotás számszerű növekedése a módosítások számának emelkedésével jár együtt,
- β)* a legtöbb módosítás a törvényekhez és a minisztertanácsi rendeletekhez kapcsolódik,
- χ)* a joganyagon belül határozottan csökken az alapjogszabályok aránya, és
- δ)* a magasabb szintű jogszabályok általában stabilabbak a miniszteri rendeleteknél.

Kiss László a kutatásait számítástechnikai eszközök segítségével, lényegében a rendszerváltás előtti *Hatályos Jogszabályok Gyűjteményére* - pontosabban ennek változásmutatójára - alapozva folytatta. Következik ebből, hogy aktuális adatokkal nemigen foglalkozott, és így a munkája - a könyvének címében is jelzett jogtörténeti érteken túl - inkább fontos módszertani segédlet.

*

Az elmúlt négy évtized kutatásairól összefoglalóan a következők állapíthatók meg:

- a vizsgálatok fokozatosan váltak egyre pontosabbá és részletesebbé,
- az informatikai eszközök hiánya eleve szűkre szabta a vizsgálatok lehetséges körét,
- már a kezdetekkor felmerült annak a lehetősége, hogy dogmatikai-jogi logikai jellemzők szerint is lehetne statisztikai-rendszertani vizsgálatokat folytatni,

⁹ *Kampis György*: Kodifikáció. Bp., 1996. 224. old.

¹⁰ „Az 1979-ben megkezdődött korrekciós periódus korántsem ért még véget, a 90-es évek elején a rendszerváltás még nem fejeződött be. Következésképpen a jogszabályok mennyisége még néhány évig tovább növekszik, amíg meg nem kezdődik egy új társadalmi rendszer konszolidálódása, ami viszont átmenetileg újból csökkenti a jogszabályok mennyiségét.” *Kampis*: i. m. 98. old.

¹¹ *Kiss László*: Jogállam - jogalkotás - önkormányzatok (Örökségünkről - mai szemmel). Pécs, 1997. 133. old.

- az eredmények számos törvényszerűség bizonyítékát adták, például ciklikusság, főbb trendek. Ezek akár a jogalkotással kapcsolatos előrejelzéseket és tervezést is megalapozhatnának.

Meglepő, hogy miközben jelentős egyéni tudományos eredmények születtek, a kutatások mégis elszigeteltek maradtak. Különösen a hivatalos, rendszeres állami statisztika hiánya feltűnő.¹² Az is érdekes, hogy a vizsgálatokat csupán éves bontású adatsorok alapján végezték, a rendszerváltás cezúráját kivéve mellőzve a jogszociológiai és politológiai bontások lehetőségét.

Kiss László rezignáltnan állapítja meg idézett művében, hogy „*a magyar történelem folyamán eddig még sohasem volt az országnak a teljes hatályos jogot felölelő jogszabálygyűjteménye.*”

Kiss László téved.

Magyarországnak nem precíz jogszabálygyűjteménye, hanem precíz jogalkotása és koherens jogrendszere nem volt eddig, és ez nemcsak a jogszabálygyűjtemények, de a fentebb bemutatott tudományos kutatások pontosságának, megbízhatóságának is egy fontos korlátja volt.

3. A vizsgálat tárgya és módszerei

a) *Visegrády Antal* hatékony és hatástalan normák között különböztet. Mint írja, „*a jog hatékonyságának elengedhetetlen előfeltétele a jog érvényesülése*”, azaz „*a jog állampolgári követése, bírói és közigazgatási alkalmazása*”.¹³

Visegrády szerint a jogi norma - mint minden más társadalmi norma - általános funkciókkal is bír. Ilyen az információközvetítés, a közösség integrációja, a társadalmi lét stabilizációja vagy annak a biztosítása, hogy az egyének és a közösség jövőbeli magatartása kiszámítható legyen.

Kovácsy Zsombor ezzel kapcsolatban így ír: „*A jogszociológia területén ismert kifejezés a jog hatékonysága. Ez a vizsgálati terület a jogalkotói szándék megfogalmazására, érvényesülésére, a társadalom jogtudatára, jogkövetésére vonatkozó ismereteket foglalja magában, a hatásvizsgálatok speciális szeletét képezi. Módszerei segítségével megállapítható például a tervezett szabály és a társadalmi gondolkodás kompatibilitása, továbbá feltárhatók a jogszabályok »sikerének« összetevői. A jogalkotói szándék korrekt leképezése a normaszövegben az egyik legfontosabb feltétele a hatékony jogalkotásnak.*”¹⁴

Az előzők alapján szinte már magától adódik a következtetés: ha sok a jogszabály, ha a jogalkotó magatartása kiszámíthatatlan, ha gyakran és nagymértékben változnak a jogszabályok, akkor a jog hatástalanná válik, hiszen egyik legfontosabb előfeltétele, a jogismerés és ennek nyomán a jogérvényesülés nem teljesül. Amikor arról beszélünk, hogy a jog hatástalan, akkor a fenti általános funkciók hiányáról vagy hibáiról beszélünk. Hatástalan jog esetén rossz az információközvetítés, a társadalom atomizálódik, a társadalmi lét instabillá, bizonytalanná válik. Mindez természetesen azzal összefüggésben, hogy a jog hatékonysága nemcsak az egyes jogszabályok, de a jogrendszer és általában a társadalom hatékonyságától is függ.

Ez a dolgozat - elvonatkoztatva a tárgyi jog hatékonyságától - csak a kodifikáció és jogszabály-szerkesztés hatékonyságával foglalkozik, méghozzá összefüggésben a számítógépes technológia által nyújtott vagy elvárt eszközökkel és módszerekkel. Következik ebből, hogy a statisztikai adatok közjogi és politológiai elemzésével nem foglalkozik, és a jogszociológiai szempontból fontos tényeket is csak a számítógépes technológiák oldaláról vizsgálja. Nem lesz szó részletesen például az éppen hatályos jogszabályokról - azaz a jogrendszer aktuális méretéről - sem, hiszen egy informatikai rendszerből 2006. január 1-től nem tüntethető el a már nem hatályos jogszabály, hatálytalan állapota legfeljebb egy különös ismérvként jelentkezik.

A dolgozat tárgya így az előzők alapján a *jogszociológia*, ezen belül pedig az eddig ritkán tárgyalt *információközvetítés*.

¹² Az Igazságügyminisztérium, az Országos Igazságügyi Tanács és más szervek honlapjain ugyan az elmúlt néhány évben elérhetővé váltak értékes adatok, ezek felhasználhatósága, hitelessége azonban módszertani ismertetői híján korlátos.

¹³ *Visegrády Antal*: A jogi norma és hatékonysága. In: Szabály és/vagy norma a jogelméletben. Miskolc, 2004. 125-134. old.

¹⁴ *Kovácsy Zsombor*: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Bp.-Pécs, 2005. 228. old.

b) Ennek a dolgozatnak nem célja az eddigi kutatások informatikai eszközökkel való megismétlése, kvázi helyességüknek az igazolása. Fontos célja ugyanakkor azoknak a módszereknek a bemutatása, amelyekkel még pontosabb, még kifejezőbb adatok nyerhetők jogrendszerünk állapotáról, múltbeli és lehetséges jövőbeni változásairól.

Az adatok a CompLex Jogtár adatbázisából valók, a feldolgozás a CompLex Jogtár programjával és Excel táblázatkezelő-programmal történt.¹⁵ Olyan eszközökkel tehát, amelyek bármely felhasználó számára elérhetők. Célszoftverekkel és a kiadói adatbázist közvetlenül használva természetesen még nagyobb tömegű adathoz lehetne jutni.

c) Az adatsorok legtöbbször az 1985-2005 közötti időszakra, illetve 2005-re vonatkoznak. E két évtizedes időtáv megfelelő a trendek felrajzolásához és az összehasonlításokhoz is.

Közjogi szempontból e húsz év három nagyobb korszakra osztható. A „reformországgyűlés” 1985-ben kezdte meg a működését. Ekkor indult - szocialista körülmények között - a jogi értelemben vett rendszerváltás. Olyan nagyjelentőségű törvények születtek ekkoriban, mint a sajtóról, az egyesülési jogról, a gyülekezési jogról, a sztrájkjóról, a jogalkotásról, az Alkotmánybíróságról, az új Alkotmányról vagy éppen a gazdasági társaságokról és a személyi jövedelemadóról szóló törvények. A szocializmus 1989. október 23-ig, a köztársaság kikiáltásáig tartott.¹⁶

Az ezt követő átmeneti időszak, a „rendszerváltás” csaknem másfél évtizedet ölelt fel. Ez alatt épült ki és erősödött meg a jogállam intézmény- és jogrendszere, ekkor állt végleges, visszafordíthatatlan pályára az új gazdaság és politika. A rendszerváltás 2004. május 1-jével zárult, Magyarország ekkor lett az Európai Unió teljes jogú tagja.¹⁷ A csatlakozás óta ugyan alig másfél-két esztendő telt csak el, de az idősor vizsgálatában mégis helye van ennek az időszaknak is.

Politológiai szempontból többféleképpen is szakaszolható e húsz év, a legfontosabb ezek közül az országgyűlési ciklusok szerinti szakaszolás¹⁸. A jogalkotás az országgyűlésen kívül persze egyéb jogalkotókat és jogállami intézményeket is feltételez, így az alkotmánybírósági, köztársasági elnöki, kormány- és egyéb (MNB elnöki, miniszteri, országgyűlési biztosi stb.) ciklusok is számba vehetők lennének.

Ahogy fentebb már szó volt róla, több mint érdekes, hogy eleddig a jogalkotást senki sem vizsgálta e politológiai jellemzők szerint. A kutatók megelégedtek az éves adatok elemzésével. Pedig érdekes kérdések lennének felvethetők. *Hány kormányrendelet született a Horn- vagy az Orbán-kormány idején? Melyik kormány vagy miniszter rendeletei voltak időállóak, s melyek avultak a leggyorsabban? Hogyan hatott a törvényalkotásra egyik vagy másik köztársasági elnök vagy alkotmánybíróság működése?*

Egy ciklus egyébként sohasem azonos több naptári év összesített adataival. Következik ez abból, hogy a jogalkotó szervek rendszerint nem január 1-jén kezdik meg a működésüket, és a hatáskörük sem december 31-én szűnik meg. Az első szabadon választott Országgyűlés például 1990. május 2-án, a XXVIII-as számú törvénnyel kezdte meg jogalkotói munkáját.¹⁹

Kodifikációs szempontból megint csak másképp tagolható az 1985-2005 közötti időszak. A *jogalkotásról szóló törvény*²⁰ 1988. január 1-jén lépett hatályba, ez adja az első cezúrát. A második szakasz 1994. február 1-jén kezdődött, az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében ekkor indult a *jogharmonizáció*.²¹ Magyarország 2004. május 1-jén *csatlakozott az Európai Unióhoz*, így ettől számítható a harmadik - mostani - időszak.

¹⁵ CompLex Jogtár 2006/1. Főszerk: Jablonszky László. Kiadja a CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

¹⁶ Lásd az *Alkotmány módosításáról* szóló 1989. évi XXXI. törvényt.

¹⁷ Lásd a *Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről* szóló 2004. évi XXX. törvényt.

¹⁸ 1989. október 23-a előtt az Országgyűlést - a *Magyar Népköztársaság Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. törvény 20. §-a (1) bekezdésének rendelkezése alapján - még ötévi időtartamra választották.

¹⁹ Lásd a *Magyar Köztársaság Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. törvény 20. §-ának (1) bekezdését.

²⁰ Lásd a *jogalkotásról* szóló 1987. évi XI. törvényt.

d) E három kodifikációs szakaszban mind tárgyi, mind alanyi szempontból más és más jogforrásokat találni. Voltak olyanok, melyek egyik vagy másik szakaszban jöttek létre vagy szűntek meg, és olyanok is, amelyek egy szakasz lezárulását követően más jelentőséget nyertek. Az idősorok vizsgálatának az egyik legproblematisabb része így a „mit mérjünk?” kérdése, hiszen statisztikai összehasonlításoknak csak egynemű anyagok - jogszabályok - esetében van értelme.

1988 előtt a társadalom irányítása nemcsak jogi eszközök segítségével, de párt- és szakszervezeti határozatokkal, miniszteri körlevelekkel és egyéb informális eszközökkel is történt.²² Nyilvántartások híján ma már lehetetlen felleltározni ezeket, kiszűrni pedig főképp nem lehet, hogy melyeknek volt normatív tartalma, azaz melyek tekinthetők mai szemmel is jogszabálynak. Marad az a lehetőség, hogy formai szempontból osztályozzuk a jogi dokumentumokat, és a normatív tartalomtól függetlenül a törvényeket, törvényerejű rendeleteket, rendeleteket, államtitkári rendelkezéseket és SZOT szabályzatokat tekintjük jogszabálynak a vizsgálódások során.

Egyébként előfordulhat az is, sőt egyre gyakoribb, hogy egy jogszabály nem hordoz normatív tartalmat. Ez a helyzet a politikai nyilatkozatokat magukba foglaló jogszabályokkal (pl. emléktörvények), de a technikai normákat tartalmazókkal is. Formai szempontból természetesen ezek is jogszabályok, és a vizsgálatok tárgyát képezik.

d) Végül itt kell szólni egy a jogbiztonságot is sértő kodifikációs gyakorlatról, amelyet a „*jogszabály hatályának relativizálódása*” kifejezéssel lehetne jelölni. Az utóbbi húsz évben gyakorivá, sőt általánossá vált, hogy a jogalkotó „*átmeneti rendelkezéseket*” hoz, azaz az éppen hatályon kívül helyezett jogszabály további, bizonytalan idejű alkalmazásáról intézkedik.

E gyakorlat elmosza a hatályos és a hatálytalan jogszabály közötti különbséget. Különösen akkor súlyos a helyzet, ha csak a jogszabály bizonyos §-ai módosulnak ekképp, vagy ha egy adott rendelkezés évente többször is módosul így. Szabályos „rongyszőnyeggé” alakul ilyenkor a jogszabály, amely a már nem hatályos részeit is „hurcolja” magával, amíg egy senki által nem ismert pillanatban le nem szakadnak róla.²³

A jogállamiságra és a jogbiztonságra mindez úgy hat, hogy nehezen kereshetővé, nehezen megismerhetővé válik az alkalmazandó jog. Kétféle érték ütközik tehát - a visszamenőleges hatály tilalma, illetve a jog megismerhetősége -, és ma már kompromisszumok vagy más megoldások helyett csak az előbbi érvényesül.

A hatékonyság különben azért is sérül, hogy kiszámíthatatlan véletleneken múlik, mire, milyen szabályozás „esik”. A jogalanyok képtelenek előre látni mozgásterüket, és ehhez igazítani a magatartásukat. Az *elektronikus információszabadságról szóló törvény* egyáltalán nem ismerte fel a problémát, hiszen csak az éppen hatályos szövegváltozatok nyilvánosságáról rendelkezik.²⁴ De nem ismerte fel az adatvédelmi biztos sem, amikor egyik legutóbbi ajánlásában azt kéri: „*felkérem a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye tartalmazza a már elfogadott, de még hatályba nem lépett jogszabályok szövegét is*”.²⁵

²¹ Lásd a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvényt. Persze jó néhány dátum számba jöhetne a korszakolásnál, a jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztató 9. pontja mindenesetre ezt a dátumot javasolja: „Az Európai Megállapodás 1994. február 1-jén lépett hatályba (EM 123. Cikk). A megállapodásban előírt jogharmonizációs feladatok teljesítésére a társulás szakaszaihoz igazodva előírt határidőket ezéért általában e naptól kell számítani.”

²² Az Alkotmánybíróság 1990 után is foglalkozott a jogállamisággal nem összeegyeztethető gyakorlattal. A korszakos jelentőségű 60/1992. (XI. 17.) AB határozat erről így rendelkezik: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi irányítást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.”

²³ Ezt a jelenséget a kodifikációs irodalomban a hatálytalan jogszabály „továbbhatásának” nevezik.

²⁴ Lásd az *elektronikus információszabadságról szóló* 2005. évi XC. törvény 14. §-a (1) bekezdésének rendelkezéseit. (Itt kell szólni arról, hogy e törvény címe értelmetlen, hiszen a szabadság mint immateriális dolog sem elektronikus, sem nem elektronikus nem lehet. Nem ez az első, s vélhetően nem is az utolsó olyan jogszabály, amelynél a kodifikációban résztvevők érezhetően külföldi minták alapján dolgoztak, ám a jogszabály egyes fogalmai és fordulatai „nyersfordításban” maradtak.)

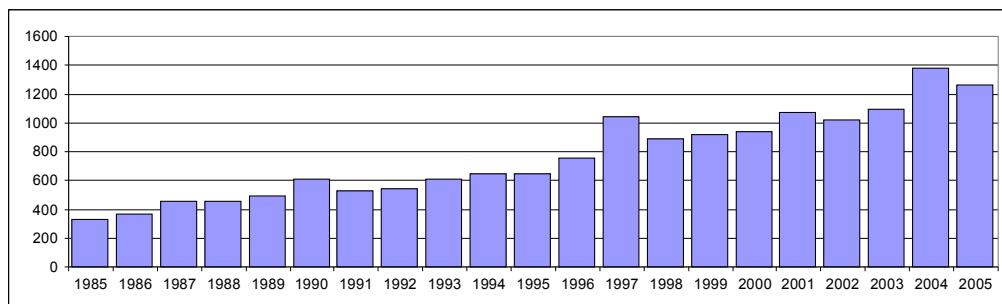
²⁵ Lásd a *jogszabályok kötelező elektronikus közzétételéről szóló adatvédelmi biztonsági ajánlást*. <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=1&iid=10945>.

A kodifikációs kérdéseken túl a statisztikai vizsgálatoknál is élesen jelentkezik a probléma: mi tekinthető hatályon kívül helyezett szabálynak, és mikortól szűnik meg véglegesen egy ilyen „továbbra is alkalmazni kell” jogszabály?

4. Évente kibocsátott jogszabályok száma, 1985-2005

1985 és 2005 között összesen 16 052 jogszabályt bocsátott ki a jogalkotó. Az éves átlag 764 jogszabály, bár a meredeken emelkedő trend miatt ennek az adatnak nincs különösebb jelentése vagy értelme.

Míg 1985-ben 332, addig 2005-ben már 1263 volt a kibocsátott jogszabályok száma. Az eltérés csaknem 4-szeres (380%).



Az évente kibocsátott jogszabályok száma a jogalkotás *bruttó*, ugyanakkor *nyers* adata is. Bruttó abban az értelemben, hogy a jogrendszer mérete nem pusztán ettől az adattól függ, hiszen a hatályon kívül helyezések csökkentik a jogrendszerben található jogszabályok számát. Nyers pedig abban, hogy sem a jogrendszer szerkezetéről, sem a szabályozás céljáról nem ad képet.

A jogrendszer szerkezete egyébként egyrészt a jogszabályok kormegoszlása, másrészt az alap- és módosító, valamint a különféle jogalkotók által kibocsátott jogszabályok aránya alapján ragadható meg. A szabályozás célja pedig - legalábbis statisztikai eszközökkel - a módosítások és deregulációk számával. Ha sok a módosítás, akkor az alkalmazott szabályozással a kitűzött célokat nyilván nem sikerült elérni. Ha kevés a dereguláció, akkor szintén ez lehet a helyzet, hiszen továbbra is hatályban kell tartani régebbi jogszabályokat és jogszabály-csoportokat.

Az idősort vizsgálva elsőként a meredeken emelkedő trend tűnik szembe, ezt követően pedig az utóbbi két év 1200-at meghaladó jogszabályszáma. Mivel a hatályos alapjogszabályok száma 5000 körüli, ez utóbbi adat azt jelenti, hogy az évente kihirdetett jogszabályok mennyisége pontosan a jogrendszerben található összes norma 25%-ával egyenlő.

Ha a jogszabályt mint *információs impulzust* fogjuk fel, akkor megállapítható, hogy ma már elviselhetetlen terhet rak a jogalkotó a társadalom vállára. Míg 1985-ben naponta átlagosan 0,9 jogszabály jelent meg, addig mára ez 3,5-re nőtt. Vajon hányan tudják követni az év minden napján, napi négy jogszabállyal számolva, az újdonságokat?

Fel lehet hozni érvként ez ellen persze azt, hogy a nagyfokú társadalmi szakosodás miatt nem mindenkit érintenek egyszerre és egyformán az impulzusok, illetve, hogy az elektronikus jogtárak kezelni képesek a problémát. Csakhogy itt nem a tényleges jogismerésről, hanem egy információs teherről van szó, ami a polgároktól, vállalkozásoktól és intézményektől jelentős mértékű idő-, költség- és más erőforrások felhasználását követeli meg. Ezen kívül pedig a jogtárak a piac kis mérete miatt olyannyira általánosak - olyan általános szolgáltatásokat nyújtanak -, hogy a jogalkalmazóknak ezek használata mellett is jelentős erőfeszítéseket kell tenniük a jog követésére.

Az idősorban négy szakasz különíthető el határozottan. A határvonalat 1990, 1997 és 2004 adja, ezekben az években kiugróan magas volt a kibocsátott jogszabályok száma. Mivel az 1990-es és a 2004-es határvonalak megegyeznek a közjogi szakaszok határaival (rendszerváltás kezdete, illetve uniós csatlakozás), ebből az következtethető, hogy a közjogi változások voltak a legnagyobb hatással a jogalkotásunkra. (Persze nem tudni, hogy tényleg így van-e, hiszen Kampis kimutatta a jogrendszer nyolcéves ciklusokban jelentkező önmozgását. Egyébként Kiss László egyik adata is kísértetiesen egybevág ezzel, e szerint a jogszabályok életciklusa 7,36 év.)

Különös viszont az 1997-es esztendő, és nemcsak azért, mert semmilyen eddig tárgyalttal nem hozható kapcsolatba. 1997 egyfajta korszakhatár, mert a viszonylag egyenletesen, évről-évre növekvő számadatok inentől igen nagy ingadozásokat mutatnak. Informatikai szempontból ez azért figyelemre méltó, mert jelentős kapacitások tartalékolását követeli meg.

Az abszolút számok alapján legfeljebb csak sejthető, hogy mi történt 1997-ben. Úgy tűnik, hogy a társadalomirányítás rossz útra terelődött: a jogalkotásban is manifesztálódó „reformszerű” kormányzati intézkedések nem a kormányzati ciklusok elején, hanem a végén születnek.

2004 megint csak vízvázasztó. Bár az európai csatlakozás jól magyarázza a drámaian magas éves értéket, azonban 2005-ben nem állt vissza egy korábbi alacsonyabb értékre a kibocsátott új jogszabályok száma. Úgy tűnik, Kiss Lászlónak valóban igaza van: a jogalkotás számszerű növekedése újabb jogalkotást indukál.

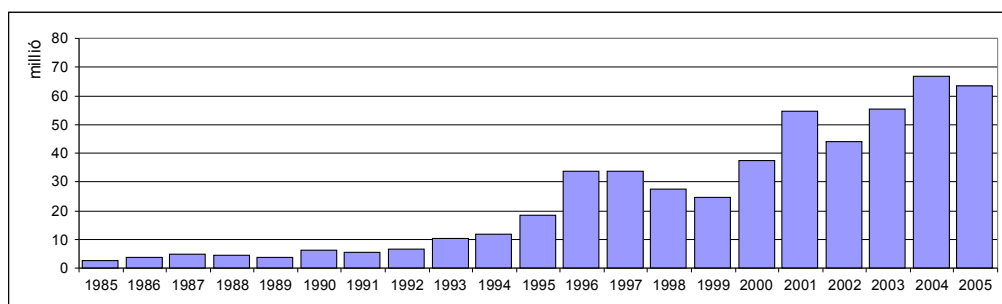
5. Évente kibocsátott jogszabályok terjedelme karakterszám szerint, 1985-2005

Ahogy Szabó Imre megállapításaival kapcsolatban már szó volt róla, a jogszabályok száma önmagában még nem ad pontos képet a jogrendszer méretéről, hiszen számos véletlenül, esetlegességen is múlik, hogy hány jogszabályt alkot a jogalkotó egy évben. Ezen kívül vannak több száz oldalas, több száz bekezdésből álló, valamint néhány soros jogszabályok is.

A jogszabály információt hordozó szöveg, amelynek terjedelme meghatározó az információ mennyisége szempontjából. Vagyis ha terjedelmesebb egy jogszabály, akkor nyilván a benne rögzített információ is több. A szövegterjedelem többféle mutatóval is mérhető. Kiss László az ív mértékegységet használta, számítógép híján nyilván azért, mert az általa használt források ezt adták meg. De használható ezen kívül az oldalszám, a karakterszám, valamint a szövegbekezdések és a jogszabály §-ainak, bekezdéseinek a száma is. Adott esetben bármelyik mutatónak lehet létjogosultsága, hiszen a terjedelmen túl egyéb tulajdonságokat is képesek jelezni. A jogszabály tagoltsága, paragrafusainak és bekezdéseinek száma például a szabályozás mélységéről, a mellékletek száma és terjedelme pedig a technikai normák mennyiségéről informálhat.

Talán furcsa, de a jogi szabályozás bonyolultsága a szövegben előforduló gondolatjelek számával is jellemezhető. Míg a Corpus Jurisban²⁶ vagy az 1980 előtt alkotott jogszabályokban alig-alig fordul elő ilyen írásjel, addig ma nehéz olyan §-t találni, amiben ne volna gondolatjelek közé zárt további tagmondat. Sajnálatos módon a piacon kapható jogtárak ma még nem képesek keresni erre az írásjelre - különösen nem a dupla előfordulásra -, célszoftverrel azonban még ez is kereshető lenne.

1985-2005 között összesen 518 429 740 karakter terjedelmű volt a kibocsátott új joganyag. Ez 288 017 oldal, illetve 12 961 ív.²⁷ Míg 1985-ben 2 745 929, addig 2005-ben már 63 314 677 karakter volt az éves terjedelem. Az eltérés e kettő között 2306%-os. Összehasonlításként: az évente kibocsátott jogszabályok száma „alig” 4-szeresére, a szövegterjedelem viszont a 23-szorosára nőtt a korszak folyamán!



²⁶ Corpus Juris Hungarici CD. KJK-KERSZÖV Kiadó, 2000. Szerk.: Pomogyi László-Beliznay Kinga. Szerkesztőségi vezető: Jablonszky László.

²⁷ 1800 és 40 000 leütéssel számolva oldalanként, illetve ívenként. Más adatokkal számolva természetesen ennél jóval kisebb oldalszámokat lehet kapni. A Magyar Közlöny kisebb terjedelmét éppen ez magyarázza: kisebb betűmérettel, többhasábos szedéssel a szabványos 1800 leütésnél jóval több található egy közlönyoldalon.

Az ábrából kitűnik, a szövegterjedelem korántsem olyan egyenletesen nőtt, mint a kibocsátott jogszabályok száma. 1996-1997-ben, 2001-ben, 2004-ben és 2005-ben kifejezetten nagy hullámok figyelhetők meg, de - az abszolút számok miatt nehezen érzékelhető - csúcspontokat találunk 1987-ben és 1990-ben is. Az adatok alapján kijelenthető, hogy a jogalkotó hektikus, magatartása a terjedelem tekintetében nehezen kiszámítható.

1988 adata kifejezetten meglepő. A *jogalkotásról szóló törvény* 1988. január 1-jén lépett hatályba. Logikusan ebből az következne, hogy a „miniszteri körlevelek” korszakának lezárulásával jelentősen nő a jogszabályok terjedelme, azaz a törvénynek nem megfelelő irányítási eszközök megszűnnek, és az ezekben megfogalmazott magatartásszabályok a jogban megjelennek. Az abszolút számok szerint a törvénynek nem volt ilyen érzékelhető hatása, s ezt bizonyítja az 1989-es év adatának további csökkenése is.

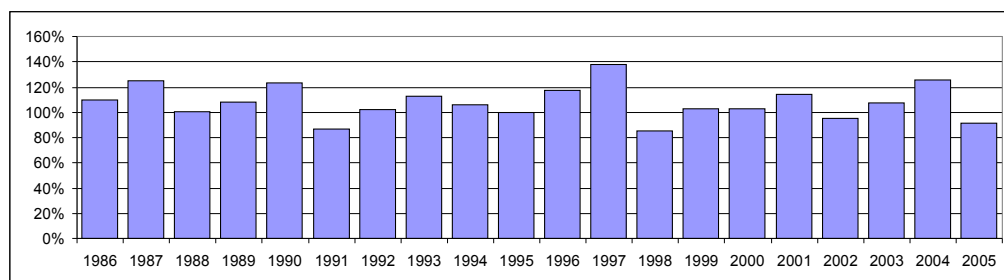
1990-ben - bár a mai magas értékek miatt ez sem tűnik ki eléggé az ábrából - jelentősen, 65%-kal nőtt a terjedelem. Ezt követően azonban enyhén csökkent, illetve stagnált, és csak 1993-tól kezdett ismét emelkedni. Ez az adat megint csak arra világít rá, hogy a társadalom jogi eszközökkel való irányítása az elmúlt tíz évben rossz úton jár. A választások előtti esztendőben (1993, 1997, 2001, 2005) ugyanis rendre kiugró értékek jelentkeznek, márpedig a kormányváltás lehetősége, azaz a végrehajthatóság bizonytalansága a jogalkotói szándékok komolyságát erősen megkérdőjelezi.

Van azonban két kivétel is az éves adatsorban. A Horn-kormány idején (1994-1998) már az első évben nőtt a szövegterjedelem, ez erős irányítási-változtatási szándékot jelez. Ugyanezt jelzi 1996, tehát a ciklus közepén mért adat is, illetve az, hogy 1997-ben nem emelkedett számottevően a terjedelem 1996-hoz képest. A másik kivétel 2004. Az európai csatlakozás napján 2104 jogszabály lépett hatályba, módosult vagy került hatályon kívül, és ez meghatározó volt az éves terjedelmi adat alakulása szempontjából is. Mivel 2005-ben nem állt vissza a jogalkotás a 2003. évi „normál” szintre, ezért megint csak azt kell megállapítani, hogy a jogalkotás újabb és újabb jogalkotást indukál.

Mielőtt továbbvizsgálódnánk, az adatok alapján már most is feltehető e dolgozat néhány legalapvetőbb kérdése. *Ilyen mennyiségű szöveg kezelésére kielégítő-e a 80-as években megfogalmazott jogszabály-szerkesztési szabályok? A számítógépes technológia önmagában képes-e megfelelő megoldásokat nyújtani, vagy magukat a kodifikációs módszereket és szabályokat is változtatni kell?*

6. Évente kibocsátott jogszabályok száma, 1985-2005 (előző év = 100%)

Míg az abszolút számok inkább a jogalkotás terjedelméről és trendjéről, addig az indexek a jogalkotás éves változásairól adnak képet.



Az első szembeötlő jelenség az, hogy a két évtized során mindössze ötször volt kisebb vagy egyenlő az új jogszabályok száma az előző év adatával (1991, 1995, 1998, 2002 és 2005). Vagyis az esetek háromnegyed részében több jogszabály került kihirdetésre, mint egy évvel korábban. A jogrendszer mérete ez alapján tehát nem a dereguláció hiánya, hanem az évről-évre egyre több jogszabály miatt nő. A növekedés éves üteme átlagosan 108%.

Az 1985-2005 közötti időszak első három évében dinamikusan nőtt az új jogszabályok száma. A „reformországgyűlés” és ennek kormánya intenzív munkát végzett, hogy beindítsa a rendszerváltás folyamatát. Ezt követően azonban - a *jogalkotásról szóló törvény* hatálybalépésének ellenére is - elbizonytalanodott a politika, és a rendszerváltásig passzív is maradt.

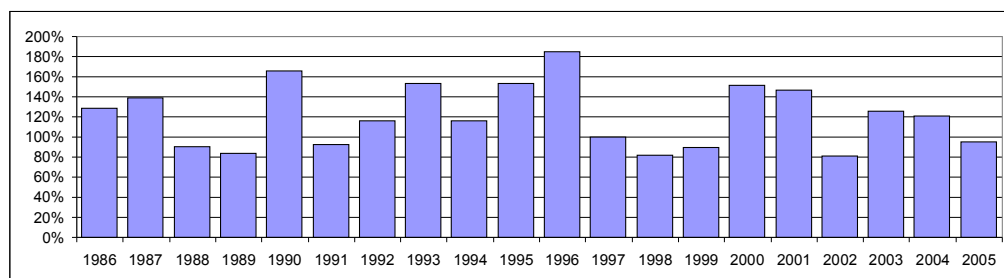
1990-ben ismét „megugrott” a jogalkotás, méghozzá olyan mértékben (124%), hogy ennél nagyobb csak 1987-ben (125%), 1997-ben (138%) és 2004-ben (125%) volt a húsz év során.

A minimum (85%, 1998) és a maximum (138%, 1997) érték különbsége 53%. Mivel a két érték egymást követő évekből való, ezért informatikai és szerkesztői szempontból ez azt jelenti, hogy rendkívül nagy eltérésekre kell számítani évenként, jelentős erőforrások tartalékolásával vagy gyors beszerzésével. A szórás egyébként 14%, ami megint csak nagy eltérések lehetőségére figyelmeztet.

Az időszak alatt körülbelül négyéves ciklusok figyelhetők meg: 1987, 1990, 1993, 1996-1997, 2000-2001, 2004. Bár az időpontok több említett szemponttal is összefüggést sejtetnek - közjogi és kodifikációs korszakhatárok, választás előtti évek -, mindez Kampis György eredményeivel egybevágva azt mutatja, hogy a jogalkotásnak is van egy belső erők által meghatározott ciklikus önmozgása.

7. Évente kibocsátott jogszabályok terjedelme karakterszám szerint, 1985-2005 (előző év = 100%)

Ahogy már kitűnhetett, a jogrendszer mérete sokkal inkább jellemezhető a karakterszám, semmint az új jogszabályok száma alapján. Az éves indexváltozások is kifejezőbbek az abszolút számoknál, hiszen sokkal nagyobb hullámzások figyelhetők meg, és a jogalkotó kapkodása és koncepciótlansága még inkább kirajzolódik.



Az ábrán mindössze 8 évnél látható 100% alatti érték. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált húsz év során az esetek 60%-ában több „jogot” alkotott a jogalkotó, mint a megelőző évben. Mivel itt nem egyszerűen jogszabálysámról, hanem terjedelmi adatról van szó, szó szerint igaz, hogy egyre több a norma, egyre nagyobb részletességgel szabályoz a jogalkotó, s egyre több életviszonyt von a szabályozási körébe. És ha a jogszabálysámknál már felvetődött, akkor itt hangsúlyosan ismételni kell, hogy a jogrendszer mérete elsősorban nem a rendszeres dereguláció hiánya, hanem a fokozódó túlszabályozás következtében nő.

Szerkesztői és informatikai kapacitások szempontjából lényeges, hogy a húsz év során a terjedelmet tekintve 7 esetben volt két egymást követő év különbsége 50% körüli, vagy ennél nagyobb, akár 70-80%-os is. Ezek az adatok is a stratégiai szintű, hosszú távú tervezés és előrelátás bizonyítékát adják. A jogalkotó számtalan kérdést igyekszik egyetlen naptári év alatt jogi szabályozás útján megoldani, „pihen” egy-két esztendő, majd újra kezdődik minden.

Hogy mennyire kiszámíthatatlan, hektikus a jogalkotó, azt a szórás (31%) is jól jelzi. Azt mutatja, hogy bármely évben alappal lehet számolni azzal, hogy körülbelül harmadával több vagy kevesebb jogszabályt kell feldolgozni, mint az előző évben. Az érték a jogszabálysámok esetén „csak” 14% volt.

Az adatsor további részletes elemzése helyett - részben az esetleges ismétlések elkerülése végett, részben pedig az előzőekben írtak bizonyítására - célszerűbbnek látszik összehasonlítani inkább a jogszabálysám szerinti és a terjedelmi adatokat.

Az első szembeötlő jelenség 1997-hez kötődik. Ebben az esztendőben az új jogszabályok száma kimagaslóan magas, a terjedelem viszont ugyanakkora volt, mint 1996-ban. Ez a fajta látszólagos ellentmondás a kodifikáció „töredezettségét” jelenti: sok az új jogszabály, de ezek módosításra, sok kis apró részlet kiigazítására irányulnak.

Míg a jogszabálysámok tekintetében a növekedés éves átlaga 8%, addig a terjedelem esetében 21%. Megtévesztő tehát, ha valaki pusztán a kibocsátott jogszabályok számát vizsgálja, a jog ennél jóval nagyobb ütemben bővül.

A nagyobb ütemű gyarapodást jelzik a következő adatok is. 1997-ben 38%-kal alkottak több jogszabályt, mint a megelőző évben, az idősnak ez a maximum értéke. A terjedelem esetében viszont lényegesen nagyobbak - és más években jelentkeznek - a maximumok: 1996-ban 86%, 1989-ben 65%, 1993-ban és 1995-ben 54%-54%, 2000-ben pedig 51% volt a növekedés üteme.

8. Magyar Közlönyök megjelenése, 2003-2005

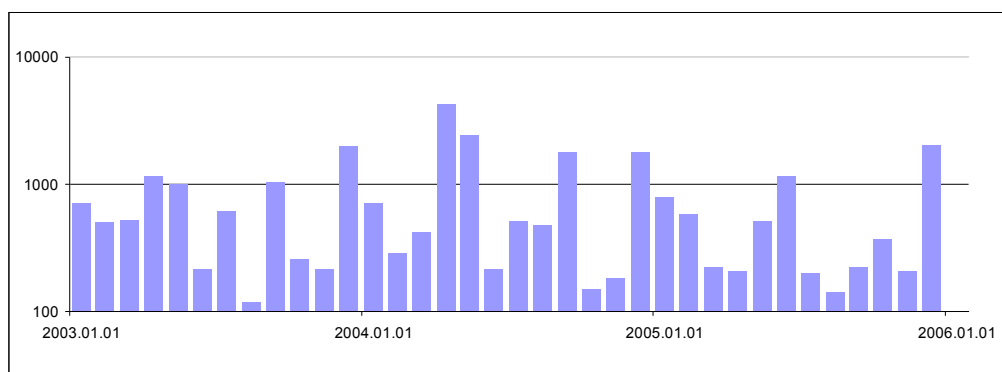
Az évente kibocsátott jogszabályok száma kapcsán szó volt már róla, hogy a jogszabály nemcsak normatív funkciója révén hat a társadalomra. A jogszabály *információs impulzus* is, és ennek az impulzusnak a véletlenszerű gyakorisága (kiszámíthatatlansága) vagy a nagyobb mértéke teherként jelentkezhet.

Szó volt arról is, hogy az impulzus képes arra is - hangsúlyozottan még a normatív funkció jelentkezése előtt -, hogy a társadalomban további impulzusokat és reakciókat váltson ki. Ilyen például a jogalkalmazók végrehajtásra való felkészülése, vagy amikor a jogalanyok az Alkotmánybírósághoz fordulnak a sérelmesnek tartott szabályozás miatt még a hatálybalépés előtt.

A jogszabály a Magyar Közlönyben kerül kihirdetésre. Ennél fogva a hivatalos lap - mint információs eszköz - maga is képes információs impulzusok és folyamatok jelzésére. *Évente hány közlöny jelenik meg, és milyen terjedelemben? Milyen terjedelműek az egyes közlönyök? Mely hónapokban nagyobb, illetve több a közlöny, azaz az információs impulzus?* Ezek a legfontosabbak, de néhány további érdekes kérdés is feltehető.

Ma a jogszabály hatásvizsgálata hazánkban még kevésbé intézményesült. Sok jogász - egyrészt egy örökölt szemlélet, másrészt a képzés hiánya miatt - nehezen tudja elfogadni, hogy egy-egy jogszabály költséghatásait meg lehet előre becsülni, illetve, hogy a jogalkotónak figyelembe kell vennie a költségtényezőket is a szabályalkotás során. Ezt sokan a jogalkotói hatalom bizonyos korlátozásának látják, pedig csak a jogbiztonság és a hatékony végrehajtás egyik lényeges előfeltételét jelenti. Fontos kérdésként jelentkezik tehát az is, hogy mennyibe kerül a hivatalos lap, s milyen erőforrásokat kell igénybe venni ahhoz, hogy precíz jogi információkat lehessen szerezni?

A következő ábra havi bontásban a 2003. január 1. és 2005. december 31. között kibocsátott Magyar Közlönyök adatait mutatja. A hivatalos lap alszámos példányai, illetve különszámai is ideértendők. A vízszintes tengely az egyes hónapokat, a függőleges az oldalszámokat jelzi. Ha magas az oszlop, akkor abban a hónapban nagy volt terjedelem.



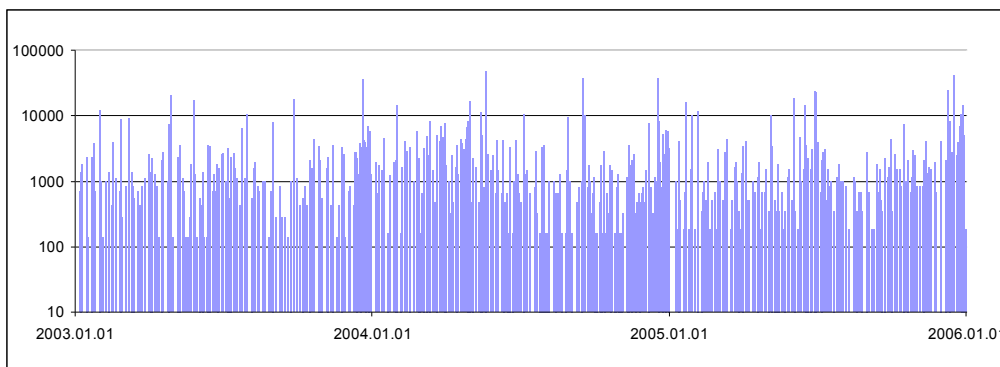
Látható, hogy a maximumérték (4286 és 2437 oldal) 2004. áprilisára-májusára esik, ekkor volt az európai csatlakozás napja (2004. május 1.). Az adat egyértelműen bizonyítja, hogy a jogalkotó nem készült fel megfelelően a csatlakozásra, a legtöbb jogszabályt az utolsó pillanatban hirdették ki.

Az adatsorban egy hullámvonal figyelhető meg évi kétszeri maximummal. Az egyik csúcs mindig november-december hónapokban jelentkezik, a következő év „gazdasági szabályozóit” ekkor

alkotják meg. De csúcsokat találni év közepén is, ekkor a „szabályozók kiigazítása” történik.²⁸ 2003-ban ilyen csúcs volt április, május és szeptember hónapokban, 2004-ben szeptemberben, 2005-ben pedig júniusban.

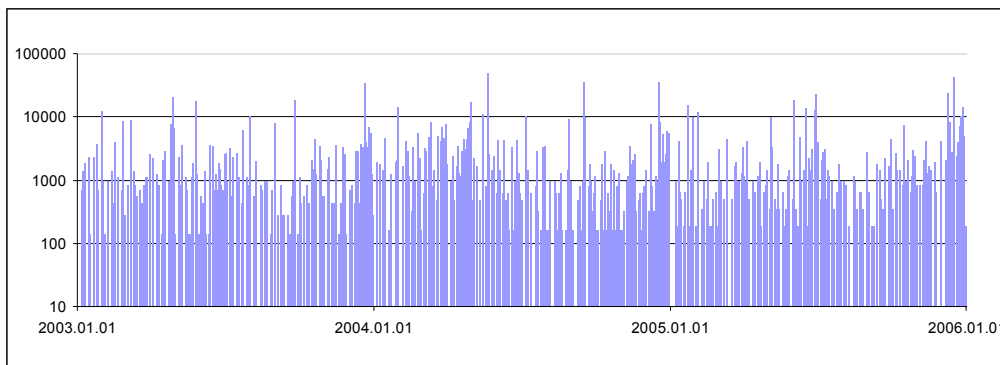
A grafikon logaritmikus, azért, hogy az értékek egyáltalán ábrázolhatók legyenek. A havi adatok között ugyanis olyan mértékű különbségek vannak, amelyek a hagyományos ábrázolást nem teszik lehetővé. Még így, tompítva is érzékelhetők azonban a jelentős eltérések. Míg 2003 augusztusában 119, addig szeptemberében már 1047 oldal volt a közlöny terjedelme. Az információs impulzus erőssége tehát csaknem tízszeresére nőtt egy hónap alatt.

A következő ábra nem havi, hanem napi bontásban mutatja a közlöny megjelenésével és terjedelmével kapcsolatos adatokat. Még kifejezőbb az előzőnél, hiszen a kirajzolódó „szakadások” és „sűrűsödések” nemcsak a jogalkotó hektikusságát, de a közlönykiadás mai sajátos, mondhatni anarchikus voltát is érzékelteti.



Az ideális nyilván az lenne, ha az értékek a 100-1000 oldal közötti tartományba esnének, illetve eltűnnének a szakadások és a sűrűsödések. Ez azt jelentené, hogy az impulzusok erőssége nagyjából egyforma lenne - vagy legalábbis kisebb ingadozásokat, illetve szórást mutatna -, s egyenletesebb és kiszámíthatóbb lenne az impulzusok jelentkezése is.

Mivel a közlönyöknek ára is van, érdemes ezt az adatot is bemutatni:



Hasonlóan a terjedelmi adatokhoz, az ár tekintetében is igen nagy a szórás. A legtöbb lapszám ára a 100-1000 Ft-os tartományba esik, de jelentős az ennél drágábbak aránya is. Közel két tucat esetben pedig 10 ezer forintnál is nagyobb a hivatalos lap ára, sőt egy-két esetben az ötvenezer forinthez közelít.²⁹

A vizsgált három esztendő alatt a Magyar Közlöny terjedelme összesen 81 586 oldal volt, és 1 441 556 forintba került.

Az Alkotmánybíróság többször is foglalkozott a közlönykétsedelemmel, mint olyannal, ami sérti a jogbiztonságot. Egyik határozatában ez olvasható: „Az országos érvényű jogszabályok kihirdetése a

²⁸ Ezek a szocializmus idején bevezetett és használt fogalmak egy régi örökségre utalnak és arra, hogy mennyire szükség is lenne valódi társadalmi, államszervezeti és költségvetési reformokra.

²⁹ Ha a vásárló közlönyboltban szerzi be a közlönnyt, oldalszám szerint és négy-ötszörös árat kell fizetnie. Előfizetői rendszerben éves rögzített ár van, de ekkor akár egy hét késedelmet is szenvedhet a közlöny kézbesítése.

Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történik. A kifejtettekből következik, hogy a Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szobán forgó számát megvásárolni és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni. Miután azonban elviselhetetlen terhet hárítana a jogalkalmazó szervekre és teljes jogbizonytalanságot teremtene, ha az egyes ügyekben külön-külön kellene vizsgálni: az adott megyébe vagy az érintett előfizetőkhöz mikor jutott el a Magyar Közlöny, vélelem szól amellett, hogy a tényleges kihirdetés időpontja megegyezik a Magyar Közlöny megjelenési dátumával.³⁰

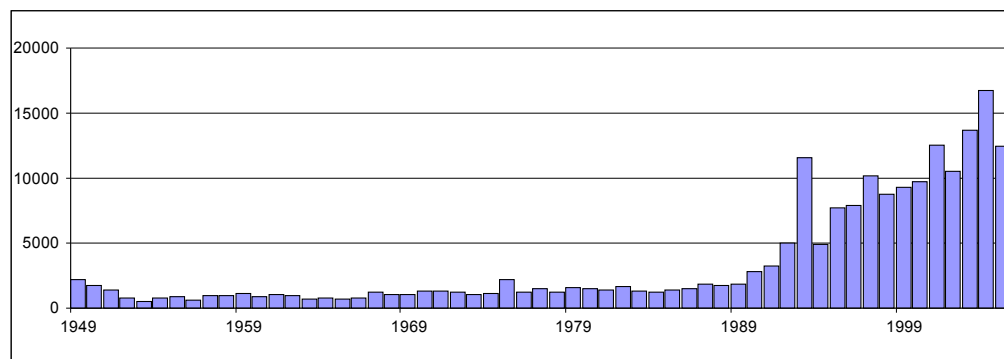
Túl azon, hogy ilyen vélelmet sem a jogalkotásról szóló törvényben, sem más jogszabályban nem találni, érdemes megnézni, hogy az Alkotmánybíróság meglehetősen engedő gyakorlata mára hova vezetett. 2003 és 2006 között 599 Magyar Közlöny jelent meg. Mindössze 95 alkalommal fordult elő, hogy a lap azon a napon jelent meg, amit dátumként rajta jeleztek, ez az esetek 16%-a. Az átlagos késedelem 1,9 nap, a maximum 10 nap volt.

Érdemes az elvont statisztikai adatok helyett konkrét tényeket is számba venni. 2005 decemberében 21 törvény és 17 kormányrendelet „mínusznapon” lépett hatályba, azaz közlönycsésedelem miatt előbb hatályosult, semmint kihirdették volna.

Megjegyzendő, hogy ezek az adatok arra az esetre vonatkoznak, ha valaki nap mint nap felkeresi a közlönycsoltot. Ha a magas költségek elkerülése végett inkább éves előfizetést választ, akkor a kézbesítés miatt további késedelmeket is szenved.

Végül arról kell szólni, hogy eleddig a jogrendszer terjedelmét a hivatalos kiadványok, pl. a Magyar Közlöny oldalszáma alapján vizsgálták. Ez félrevezető, hiszen a közlöny nem folyamatos lapszamos, az ún. különszámok önálló lapszamosítást kapnak. Vagyis lényegesen több a jog, mint amit a Magyar Közlöny éves oldalszáma mutat, mert a különszámokban kihirdetett jogszabályok és jogszabályi mellékletek nem sorolódnak be az éves oldalszamos rendszerbe.

Ettől függetlenül, tájékoztatásul érdemes megtekinteni a közlönycsoldalakat alakulását az 1949 és 2005 közötti időszakban:



1993 kiugróan magas adatát az magyarázza, hogy ebben az évben kevés volt a közlöny-külońszám, illetve a jogszabályokat nem külöńszámokban hirdették ki.

És még egy fontos észrevétel. Az alapközlönycsok terjedelme 195 608 közlönycsoldal volt az 1945-2005 közötti időszakban. Ez már egy megyei könyvtár kapacitását is képes kikezdeni. Természetesen nem arról van szó, hogy a könyvtári kapacitásokhoz kell igazítani a jogalkotást. Hanem arról, hogy ebben a helyzetben mind az elektronikus információszabadságról szóló, mind a hatályos és a tervezett jogalkotásról szóló törvény hiteles forrásnak még mindig a közlöny papírváltozatát tartja, lehetetlen helyzet elé állítva a jogalkalmazókat és a jogalanyokat.

9. Címmutatók terjedelme, 2005

2005-ben 1263 törvényt és rendeletet alkotott a jogalkotó. Felmerül a kérdés, hogy maguk a címmutatók milyen terjedelműek. Informatikai rendszerben ugyanis ennek a szövegmennyiségnek kell a kezelését lehetővé és könnyűvé tenni.

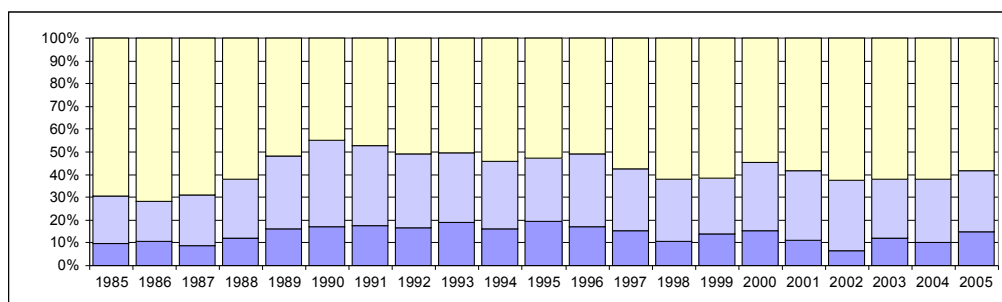
³⁰ Lásd a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatot.

A 2005. évi jogszabályok címmutatója a CompLex Jogtárban 219 878 karakter terjedelmű. Ez 122 szabványos oldalnak felel meg.

10. A jogrendszer arányai jogalkotók szerint, 1985-2005

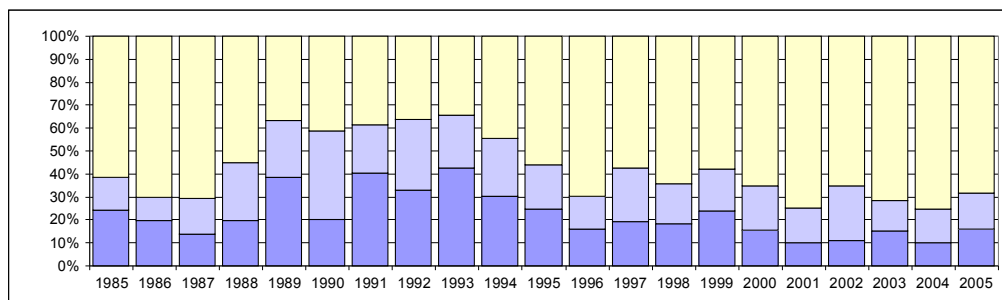
Informatikai rendszerben igen jelentős az az adat, hogy mely jogalkotótól származik a jogszabály. Részben azért, mert ez egy „természetes” csoportosítási ismérv, részben pedig azért, mert igen nagyszámú - tucatnál több - csoportot lehet ez alapján létrehozni.

A nagyobb csoportszám előnye, hogy az egyes csoportokban (címmutatókban) nyilván kisebb lesz az elemszám, ami könnyebb eligazodást biztosíthat (pl. törvény, kormányrendelet, MNB és miniszteri rendeletek).



Az ábrából kitűnik, hogy a törvények és a kormányrendeletek közel 40%-os, a miniszteri és egyéb rendeletek 60%-os arányban alkotják a jogrendszert a jogszabálysám alapján. Már e két csoport létrehozása is azt jelentené, hogy „virtuálisan” majd’ megfelelődné a jogrendszer, vagy legalábbis azok a címmutatók, amelyek az új jogszabályokat tartalmazzák.

A következő ábra azt mutatja, hogy a terjedelem szempontjából nem az előzőhöz hasonlóan kiegyenlítették az adatok. Nem az 50%-hoz közelítenek az arányok, és igen nagy hullámzások figyelhetők meg:



Az ábrából az olvasható le, hogy a rendszerváltás elsősorban törvényhozási úton valósult meg, másodsorban pedig a kormánynak mint jogalkotónak volt kiemelkedő szerepe. 2004-ben, a csatlakozás évében azonban már az alacsonyabb szintű jogforrások voltak túlsúlyban. Véget ért a „rendszerváltás”, és napjainkban már a végrehajtási, részlet-, illetve technikai szabályozás háttérbe szorítja az alkotmányos jelentőségű alapszabályozást.

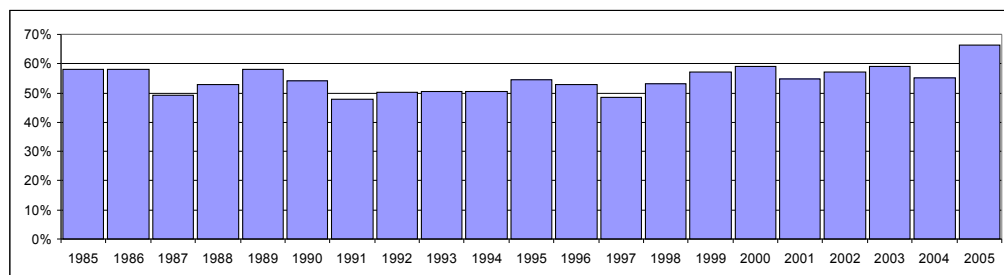
A 2002-2005 közötti adatok is azt bizonyítják, hogy a jogalkotás talán bizonyos egyensúlyi állapotot talált a megelőző bő 15 évhez képest. A miniszteri rendeletek aránya e három évben - 70% körül - már alig ingadozik.

Külön érdekesség 2005 adata, hiszen az Országgyűlés rekordszámú, 189 törvényt alkotott ebben az évben. A miniszteri rendeletek állandósult magas aránya a törvényalkotás inflációja mellett következett be. Ez azt jelenti, hogy a miniszteri jogalkotók is rekordokat értek el, és a jogrendszer egy a korábnál kiterjedtebb szinten állapodott meg.

Mindettől függetlenül igaz, hogy célszerű más csoportosítási ismérveket is keresni annak érdekében, hogy az elektronikus jogtárak címmutatóiban még kezelhetőbb elemszámok jöjjenek létre.

11. Alap- és módosító, valamint más jogszabályok aránya, 2005

Egy újabb csoportosítási ismérv lehet az alap- és a módosító, valamint a nemzetközi szerződések kihirdetésével kapcsolatos jogszabályok elválasztása.³¹ Mint látható az ábrán, az újonnan kibocsátottak többsége nem alapjogszabály. Az éves értékek legtöbbször az 50-60% közötti tartományba esnek, a húsz év átlaga 54%, azaz „virtuálisan” megfelelhető lenne a jogrendszer.



Maguk az abszolút számok is sokatmondóak. A két évtized során kihirdetett 16 052 jogszabályból közel 8700 volt módosító, kiegészítő, hatályon kívül helyező vagy nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló jogszabály. Egy olyan címmutató tehát, amely nem tartalmazná ezeket, lényegesen kezelhetőbb lenne.

A Complex Jogtár „Hatályos érdemi jogszabályok” szűkített címmutatója 5000 címet tartalmaz.

12. A jogszabályok amortizációja

A jogszabályok előregedése, amortizációja régen felismert jogszabály-szerkesztési probléma. A jogalkotásról szóló törvény már 1987-ben rögzítette, hogy „a jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni”, illetve „a jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.”³²

E szabályok részben a hatályos jog megismerhetőségét kívánták megkönnyíteni, részben pedig a jogrendszer tisztítását, a jogszabályok deregulációját tűzték célként a jogalkotók elé.

Hogyan mérhető egy jogszabály amortizációja?

Kiss László azt figyelte, hogy bizonyos évek elteltével hány jogszabály volt még hatályban egy adott évjáratból. Ez nyilván az egyedi jogszabály szempontjából túlságosan is általános adat, és nem ad képet arról, hogy hogyan avul a jogszabály nyelvileg, tartalmilag vagy a gyakori módosítások révén.

Az új jogalkotási törvény tervezete azt írja elő, hogy „a jogszabály átfogó - összes rendelkezésének legalább egynegyedét érintő - módosítása esetén az egységes szerkezetbe foglalt szöveget kötelező közzétenni.”³³ A törvényjavaslat által meghatározott feltétel túl nehezen értelmezhető, hiszen vita tárgya lehet, mi is a rendelkezés? Ráadásul nem foglalkozik azzal a problémával, hogy évente és összesen hányszor módosult a jogszabály.

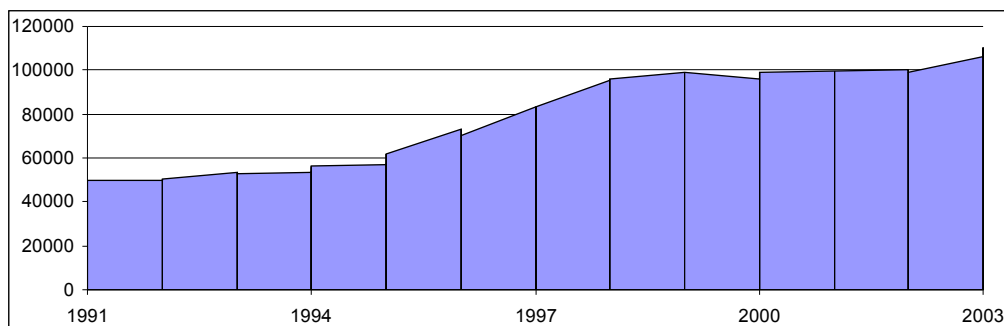
Pedig ahogy a következő adatsor bizonyítja, a jogállamiságot ez utóbbi tényezők is érintik. Módszertanilag két megjegyzés kívánkozik előre. Az egyik, hogy célszoftverekkel pontosabb és nagyobb tömegű adathoz lehetne jutni, akár jogszabály-csoportonként is (pl. törvények, rendeletek, 2001. évi kormányrendeletek). A másik, hogy nagyon sokféle adat és mutató vizsgálható lenne

³¹ A módosító - kodifikációs technikai - jogszabályoknak és a nemzetközi szerződések kihirdetésével kapcsolatos jogszabályoknak természetesen semmi köze sincs egymáshoz. Csak e dolgozat terjedelme miatt szükséges az egyszerűsítés, vagyis e két típus egy csoportba sorolása.

³² Lásd a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 14. §-ának (1) bekezdését és 44. §-át.

³³ Lásd a jogalkotásról szóló T/4488. számú törvényjavaslat 18. §-ának (2) bekezdését.

(változó §-ok, szövegbekezdések száma, aránya stb.), terjedelmi okokból viszont csak egy-kettőnek az elemzése következik.



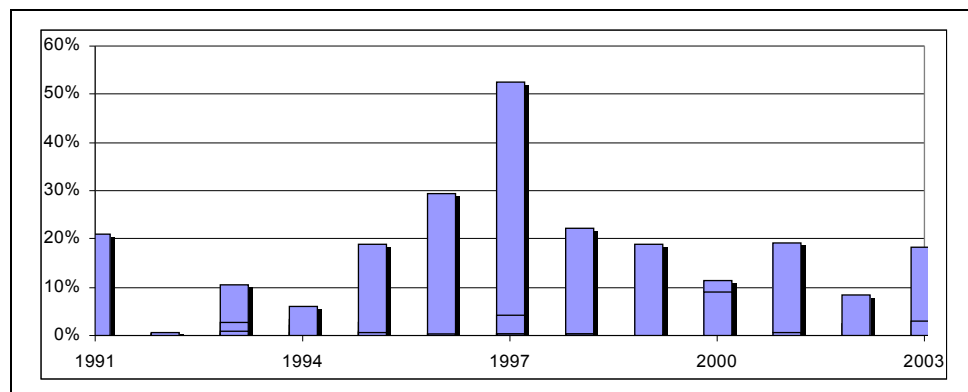
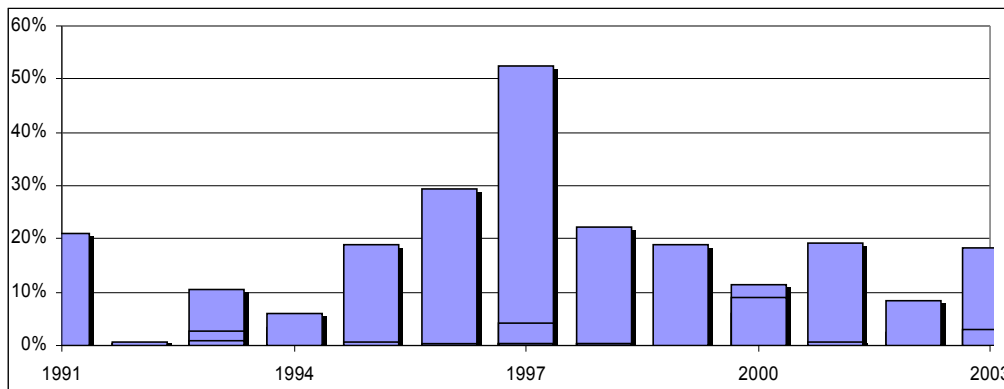
A ábra azt érzékelteti, hogyan duzzadt, hogyan dagadt bő tíz év alatt a *foglalkoztatásról szóló* törvény.³⁴ A mért adat a karakterszám szerinti terjedelem.

Az időszak folyamán 39 esetben módosult a törvény, évente átlagosan 3,3 esetben. Ennek során a kezdeti 313 szövegbekezdés (41 205 karakter) 696 bekezdésre (110 076 karakterre) nőtt. A változás 222, illetve 267%-os.

Összesen 1515 bekezdés szövege módosult. Az eredeti bekezdésszámhoz viszonyítva a változás mértéke 484%-os. Utóbbi adat azt jelenti, hogy közel 5 új törvényt alkotott a jogalkotó a módosítások és kiegészítések révén.

A legnagyobb arányú módosítás 1997 folyamán történt (57%), s ebben az évben volt a legtöbb a módosítások száma is (5 eset).

A jogszabály amortizációjának fontos mutatója tehát, hogy adott időegység alatt hányszor módosul a jogszabály, hány %-nyi szövegbekezdés módosul, illetve hogy hogyan változik a terjedelem karakterszám szerint. Kizárólag a változott bekezdések számát, arányát vizsgálva viszont megtévesztő eredményt lehet kapni:



³⁴ Lásd a *foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról* szóló 1991. évi IV. törvényt.

Az Excel-ben végzett számítások szerint egyetlen olyan eset sem volt, amikor az új jogalkotási törvény alapján „átfogó” lett volna a módosítás. Tehát a bekezdések változásának a mértéke nem érte el egyszer sem a 25%-ot. Az éves halmozott értékek szerint azonban ilyen volt 1996 és 1997 is, 1998 pedig közelített ehhez. És akkor még mindig pontatlan a kép, hiszen - mint látható volt - gyakorlatilag 5 új törvényt alkotott a jogalkotó alig 11 esztendő alatt.

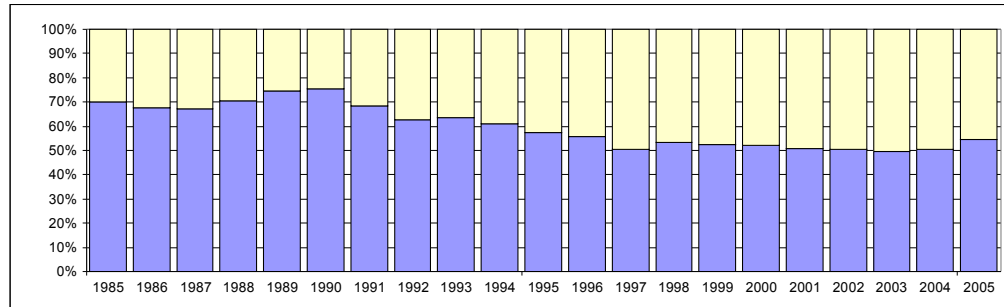
Az *elektronikus információszabadságról* szóló törvény 2006. január 1-jén lépett hatályba. Az a rendelkezése, miszerint egységes szerkezetben közzé kell tenni a jogszabályok szövegét az interneten, látszólag túl haladta a *jogalkotásról* szóló törvénytervezet koncepcióját. Valójában azonban nem. Az internetes változat ugyanis nem bír megfelelő hitelességgel, mert a papíron és az interneten megjelenő változatokra vonatkozó szabályok eltérőek.

13. Mellékletes jogszabályok aránya, 1985-2005

A jogszabályszerkesztés szabályai szerint érdemi rendelkezés nem lehet a jogszabály mellékletében, „a melléklet általában táblázatot, kimutatást, űrlapot, nyomtatványmintát, áru felsorolást, vámtételt és más hasonló jellegű - a jogszabály szövegében célszerűen el nem helyezhető - szöveget tartalmazzon”.³⁵

Ha egy jogszabályban több melléklet is van, akkor ez azt jelenti, hogy sok benne a technikai jellegű információ. Ha pedig sok a mellékletes jogszabály, akkor ez azt, hogy magát a jogrendszert is sok gyorsan avuló technikai norma terheli.

A következő ábra azt mutatja, miként gyarapodott a mellékletes jogszabályok aránya az elmúlt húsz évben:



Látható, hogy a rendszerváltás előtt a jogszabályoknak alig 30%-ában volt melléklet, sőt 1989-1990-ben még csökkent is az adat. Az azóta eltelt tizenöt évben viszont egyenletesen, évről-évre romlott az arány, és 1998-tól 50% körül állandósult.

Hozzáadódik mindehhez, hogy míg a korábbi években 1-2 és nem túl terjedelmes melléklet volt található a jogszabályokban, ma rendszerint 4-5 és egyre terjedelmesebbek.

14. Összefoglaló és trendek

Kampis György úgy jósolta, hogy a rendszerváltást követően helyre fog állni egy dinamikus egyensúlyi helyzet. A jogszabályok száma előbb-utóbb csökken, vagy legalábbis megállapodik egy bizonyos szinten az új rendszer kiépülésével. Ezt tíz évvel ezelőtt írta, s az azóta eltelt évek nem igazolták a feltevését.

A magyar jogrendszer folyamatosan gyarapszik. A trendszámítás azt mutatja, hogy ha minden így folytatódik, négy év múlva, 2010-ben már 1545 jogszabály kerül kihirdetésre 85 053 527 karakter, azaz 47 252 szabványos oldal terjedelemben.

³⁵ Lásd a *jogszabályszerkesztésről* szóló 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv 26. pontját.

Az adatok a jogalkotás kiszámíthatatlanságáról adnak képet. Nemcsak a féléves változások nem láthatók előre, de még a következő napok sem. Az *elektronikus információszabadságról szóló törvény* bár kezelni igyekezett a problémát, ám ennek az eltelt 3 hónap alatt - nem kis részben a jogalkalmazók passzivitása miatt - még nemigen mutatkoznak az eredményei.³⁶

A vizsgálatok legfőbb tanulsága az, hogy a jogrendszer terjedelme nem jellemezhető a hagyományosan figyelembe vett mutatókkal. Ilyen például a hatályos vagy hatálytalan jogszabályok száma. A karakterszám szerinti adatok viszont éppen arra világítanak rá, hogy a jogrendszer sokkal kiterjedtebb, mint eddig gondolták.

A statisztikai vizsgálatok egészével kapcsolatban megjegyzendő, hogy az egész kép hamis, a jogrendszer ugyanis nemcsak a központi jogszabályokat, de az önkormányzati normákat is jelenti - vagy jelentenie kéne. Úgy tűnik azonban, hogy maga a jogalkotó is „lemondott” a jogrendszer eme szegmenséről, hiszen sem az *elektronikus információszabadságról törvény*, sem az új jogalkotási törvény tervezete³⁷ nem foglalkozik érdemben vele.

³⁶ Lásd az *elektronikus információszabadságról szóló* 2005. évi XC. törvénynek a jogalkotás nyilvánosságával kapcsolatos rendelkezéseit (9-15. §-ok).

³⁷ Lásd a *jogalkotásról szóló* T/4488. számú törvényjavaslatot.

III. A jogszabály-szerkesztés szabályairól

1. Alapvetések

Ennek a dolgozatnak a legfontosabb alapvetése az, hogy célszerűbb szerkesztési szabályokkal és módszerekkel csökkenthető a jogrendszer mérete, és a jogrendszer átláthatóbbá, kezelhetőbbé tehető a jogalanyok és jogalkalmazók számára. Ebben a részben tehát a jogszabály-szerkesztés szabályainak elemzése következik, együtt bizonyos új szerkesztési elvek és szabályok megfogalmazásával. Két fő kérdésre kell választ találni: *Melyek azok a régebbi előírások, amelyek az elektronikus adatfeldolgozás szempontjainak már nem felelnek meg? S melyek azok, amelyeket pedig az elektronikus adatfeldolgozás megkövetelne?*

A jogrendszer mérete nemcsak az újonnan kihirdetett vagy a hatályon kívül helyezett jogszabályok számával mérhető. Sőt a vizsgálatok azt mutatták, hogy a méret és ennek változásai sokkal inkább a terjedelmi adatokkal jellemezhető. Következik ebből, hogy a jogrendszer mérete elsősorban úgy csökkenthető, ha a jogszabályok terjedelmét igyekszik csökkenteni a jogalkotó. Milyen módszerek jöhetnek szóba?

a) Az alapjogszabály nem tartalmaz más jogszabályok módosításával, kiegészítésével, hatályon kívül helyezésével kapcsolatos rendelkezéseket.

Kétségtelen, hogy ma az egyik legnagyobb zavart ez a fajta keveredés okozza. Az alapjogszabályok - még az olyan kódexjellegű, nagyjelentőségű jogszabályok is, mint a *gazdasági társaságokról* szóló új törvény³⁸ - kodifikációs technikai normákat is tartalmaznak, éveken, akár évtizedeken át is „hurcolva” magukkal e rendelkezéseket.

Kodifikációs szempontból ez azért nem szerencsés, mert az alapjogszabályt „indokolatlanul” kell módosítani, egyes részeit hatályon kívül helyezni, vagy nem ritkán más-más időpontokban hatályba léptetni. Utóbbira is jó példa az előbb említett új törvény.

A jogbiztonság szempontjából pedig azért nem jó, mert a jogalkalmazók sokkal nehezebben követhetik a változásokat, hiszen a jogszabály címe egyáltalán nem utal erre. Az Alkotmánybíróság ugyan nemrégiben foglalkozott ez utóbbi kérdéssel a költségvetési „salátatörvények” kapcsán, azonban azt kell megállapítani, hogy az alkotmánybíróság gyakorlata túlságosan is engedő.³⁹

Informatikai és szerkesztői gondok is jelentkeznek, ha az alapjogszabály további gyorsan avuló technikai szabályokat tartalmaz:

- a felesleges szövegrészek miatt nő az adatátviteli idő,
- nagyobb kapacitások szükségesek a tároláshoz és nyomtatáshoz,
- hamis találatokat kap a felhasználó szövegkereséskor, ha olyan szóra, szótöredékre keres, ami csak a módosítást tartalmazó rendelkezésekben fordul elő, továbbá
- a szöveg szerkezete idővel „bomlik” a módosítást tartalmazó rendelkezések hatályon kívül helyezésével.

Egyetlen kivételt azonban szükséges tenni az alcímben említett szabály alól. Ez az az eset, amikor egy új alapjogszabály hatályon kívül helyez egy korábbi másik alapjogszabályt. A jogrendszer koherenciája, a változások követhetősége ekkor megköveteli, hogy hivatkozás történjen az új jogszabályban a régre.

³⁸ Lásd a *gazdasági társaságokról* szóló 2006. évi IV. törvényt.

³⁹ Lásd a 4/2006. (II. 15.) AB határozatot. Az Alkotmánybíróság nemcsak abban tévedett, hogy pusztán a tárgyszerinti szoros összefüggést vizsgálta az alap- és a módosított jogszabályok között. A jogrendszer koherenciája szempontjából lényegesebb, hogy a jogszabályok között „jelentőség” alapján különböztetett: „a Kötv. kiemelt kezelését sajátos jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe indokolja, amelyet kiemelkedő gazdasági és politikai jelentősége alapoz meg. A költségvetés - tartalma szerint - az állam gazdálkodásának éves terve. Minthogy pedig a modern államok költségvetése a társadalom gazdasági teljesítményének, a nemzeti összterméknek (GDP) nagyjából a felét osztja el újra, gazdasági, társadalmi, politikai jelentősége önmagában is megkülönböztetett helyet biztosít számára a törvények sorában.” Kodifikációs - tehát technikai - szempontból ez a fajta megkülönböztetés nemcsak célszerűtlen, de káros is, hiszen a mérlegelési jogkör miatt nem tudni, hogy mely jogszabályokra milyen kodifikációs szabályok vonatkoznak.

Előfordul ritkán, hogy maga a módosító jogszabály tartalmaz alaprendelkezést, azaz önmagában is értelmezhető jogalkotói parancsot. Ezt a technikát kerülni kell, helyesebb, ha a jogalkotó ezt is beépíti a módosított rendeletbe, vagy egy új jogszabályt alkot.

b) A módosító jogszabály egy általános szabály vagy saját rendelkezése folytán kerül hatályon kívül.

A jogszabályok hatályba léptetésével kapcsolatban korábban már létezett egy bizonyos automatizmus. A törvények kihirdetéséről szóló 1868. évi III. törvény 4. §-a kimondta, hogy „a mennyiben az időpont, a melyben valamely törvény hatálya kezdődik, magában a törvényben megállapítva, vagy az időpont megállapítása a ministeriumra bízva nincs: minden törvény kötelező ereje az országos törvénytárban lett megjelenését követő 15-ik napon kezdődik.”

Bár a jogszabályt 1870-ben módosították - az időpontot inentől kezdve „az országgyűlésben lett kihirdetéstől” kellett számítani -, a gyakorlat 1949-ig fennmaradt. Ekkor a 4217/1949. (IX. 6.) MT rendelet 4. §-a úgy rendelkezett, hogy „amennyiben a törvény vagy a rendelet másként nem rendelkezik, az kihirdetésének napján lép hatályba”. Kampis adatai szerint ezekben az időkben kb. 3000 jogszabályt alkottak egy évben, a változást így valószínűleg a jog inflálódása indokolta.

Ehhez hasonló általános szabály ma is helyeselhető lenne, sőt olyan automatizmus is, ami a módosító, kiegészítő, hatályon kívül helyező jogszabályoktól tisztítaná meg - hatályon kívül helyezéssel - a jogrendszert. Alább részletesen is szó lesz erről.

c) Külön kötetben (közlönyökben) jelenjenek meg a különféle jogalkotók jogszabályai. Az elektronikus adatbázisokban el kell választani az alap- és a módosító, valamint a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokat.

2005-ben a Magyar Közlöny 18 000 oldalon jelent meg. Ez az iratmennyiség a szokásos irodai környezetben már nemigen kezelhető. Fel kell tehát kínálni a lehetőséget a jogalkalmazóknak arra, hogy saját szakmájuk (jogalkotók vagy más szempontok) szerint konfigurálhassák a közlönyöket - a digitális nyomtatás erre is lehetőséget ad.

Természetesen nem a jelenlegi „alszámos” kiadói gyakorlat „továbbfejlesztéséről” van szó. Ellenben nagyon is elképzelhető, hogy más kötetben jelenjenek meg a törvények és országgyűlési határozatok, a Kormány rendeletei és határozatai, az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság határozatai, a Köztársasági Elnök határozatai és más személyi hirdetmények stb. Az egy kötetbe kerülő kevesebb joganyag miatt tervezhetőbb lenne egy-egy kötet megjelenése, s rendszerinti lehetne a közlönykiadás.

Számítógépes környezetben arra is lehetőség van, hogy az alap- és a módosító jogszabályokat, valamint a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokat elkülönítsék. Tudomásul kell venni, hogy a mai jogszabálydömpingben még a jogászszakemberek sem maguk követik a jog változásait, „késztermékek” felhasználásával dolgoznak. Ezen kívül a nemzetközi szerződések - amelyek pedig mind jogszabályszám, mind szövegterjedelem tekintetében igen jelentős hányadát teszik ki a jogrendszernek - csak igen kevés jogalkalmazó figyelmére tartanak számot.

Ezen módszerekkel csak „virtuálisan” csökkenthető a jogrendszer mérete, azonban lényegesen átláthatóbbá, kezelhetőbbé válna az.

d) Kerülni kell az ún. mozaikos kodifikációs technikát („...helyébe a ... szövegrész lép.”).

A „mozaikos” technikával - nagyvonalú, sommás módosítással - igen egyszerűen és rövid idő alatt lehet jogszabályok nagyobb tömegét is megváltoztatni. Például: „Ahol jogszabály az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt említi, ott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt,

ahol államigazgatási eljárást említ, ott közigazgatási hatósági eljárást kell érteni.” Ez a rendelkezés 220-230 jogszabályt érintett.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény rendelkezései folytán az államnak ma már az egységes szerkezetű szövegek nyilvánosságáról is gondoskodnia kell. Vagyis az említett előnyök már az állam oldalán sem jelentkeznek, hiszen amennyivel könnyebb egy ilyen rendelkezést kodifikálni, annyival nehezebb az egységes szerkezetű anyag szerkesztésénél végrehajtani.

Túl azon, hogy nemcsak a nagytömegű módosítások alkalmával használják és igen elburjánzott, ez a technika több hátránnyal is jár:

- nehezen követhető a jogalkotói akarat, sérül a jogbiztonság,
- szinte ellehetetleníti a számítógépes adatfeldolgozást,
- feleslegesen köt le kodifikációs és szerkesztői kapacitásokat (bonyolult megszövegezés és ennek feldolgozása),
- feleslegesen bonyolítja az egységes szerkezetű jogszabályt (pl. sokféle szerkesztői lábjegyzet).

Ezen hibák és hátrányok elkerülése érdekében helyesebb az egész módosítással érintett egység (§, bekezdés, pont) szövegét újraközölni - bár kétségtelen, hogy ez terjedelmi gyarapodással jár.

Ugyanide tartozik a mondat mint szövegegység megállapítása is. Ez is egyfajta mozaikos módosítás, ami kerülendő, különösen, mivel ma már a gyakorlatban nemcsak az első és utolsó mondatok esetében fordul elő a technika.

A fenti utolsó pontban említett eset külön érdekesség, hiszen a jogszabály-szerkesztés eddig szinte semmi figyelmet nem fordított az egységes szerkezettel kapcsolatos kérdésekre. A lábjegyzetekben a szerkesztők igyekeznek a jogalkotói akaratot szabványos formulákkal megfelelően kifejezni, pl. „megállapította”, „beiktatta”, „módosítva ... alapján” - utóbbi épp a mozaikos technikával kapcsolatos. Ha a módosításra kevesebb technikát használ a jogalkotó, akkor a lábjegyzettípusok is kevesebb lesznek.

Valójában háromféle típus szükséges:

- *megállapította* (§-t, bekezdést, pontot),
- *beiktatta* (ugyanezen szövegegységeket) és
- *hatályon kívül helyezte*.

Ha a jogalkotó kerüli a mondatok, szavak módosítását, akkor a lábjegyzetekben elkerülhetők az olyan terjengős magyarázatok, mint pl. „a korábbi harmadik mondatot hatályon kívül helyezte” vagy „megállapította ... módosította ... a negyedik mondatot beiktatta” stb.

Lehet még egy hatása a technika kerülésének: a kodifikátorok - saját későbbi munkájuk egyszerűsítése érdekében - olyan technikákat alkalmaznak és olyan jogszabályokat alkotnak majd, amelyek révén elkerülhető lesz a jogszabályok nagyobb tömegének a módosítása. Példának a szervezetek neve vagy a nem rugalmasan utaló hivatkozások említhetők.

e) Minden rendelkezés külön mondatba, külön bekezdésbe vagy §-ba kerüljön.

Igen gyakori, hogy a módosító rendelkezéseket egyetlen mondatba foglalják. Például: „ez a törvény ... lép hatályba, rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni”, vagy „a ... §-a a következő új b) ponttal egészül ki, ezzel egyidejűleg a jelenlegi b) pont jelölése c) pontra változik”.

A számítógépes adatfeldolgozás szempontjain túl egyéb ok is felmerül, amiért ezt a technikát kerülni kell. Tudomásul kell venni, hogy ma a polgárok egy része olvasási-szövegértési problémákkal küzd. A hosszú, több rendelkezést is tartalmazó mondatok - technikailag akármilyen tetszetősek is -

szövegértési problémákat okoznak. A fenti esetekben is célszerűbb lett volna több mondatba, illetve §-ba, bekezdésbe foglalni a jogalkotó rendelkezéseit:

„... § (1) Ez a törvény ... lép hatályba.

(2) *Rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni.*”

„... § (1) A ... § b) pontjának jelölése c) pontra változik.

(2) *A ... § a következő b) ponttal egészül ki.*”

*

A továbbiakban konkrét javaslatok következnek. Részletes kifejtés helyett, terjedelmi okokból egy-egy javaslat a következő részekből áll: idézet a módszertani útmutatóból,⁴⁰ értékelés, rövid elemzés és javaslat.

2. A jogszabály megjelölése és címe

a) A törvény megjelölése

„*Teljes megjelölés: 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról. Rövid megjelölés: 1994: LIII. tv.*”

Nem következetesen érvényesülő szabály.

Évek óta sok szó esik arról, hogy célszerűbb lenne a törvényeket is arab számmal jelölni. A legfontosabb érv szerint egyre kevesebben ismerik a római számrendszert, és emiatt nehézségbe ütközik a törvények azonosítása. Egy másik gyakori érv szerint a számítógépes adatfeldolgozó programok az arab számokat könnyebben tudják kezelni.

Bár mindkét érv igaz és erős, ettől függetlenül nem helyeselhető a római számos jelölés elhagyása. Nemcsak az évszázados hagyományok miatt, de a törvény és a rendelet alkotmányos különbözőségének a kifejezése miatt is. A jelenlegi jelölési mód fenntartása még akkor is helyesnek látszik, ha napjainkban a törvényalkotás háttérbe szorul a rendeletalkotás mögött, illetve szintaktikailag az arab számos jelölés is alkalmat adhat a különbözőségek megfelelő kifejezésére.

Már itt jelezni kell, hogy túlságosan is gyakran jelölik a jogszabályokat teljes megjelöléssel a szükséghez képest, és ez informatikai szempontból nem szerencsés. A jogszabályok feleslegesen bőbeszédűek és terjedelmesek emiatt, ráadásul több a hibalehetőség is (elírások stb.). Az is szerencsétlen, hogy a gyakorlatban a teljes és a rövid megjelölést kombinálják egy harmadikféle megjelölést alkalmazva, ez a helyzet pl. a módosító jogszabályokban.

Javaslat:

A törvények római számos jelölése maradjon változatlan.

b) A kormány- és miniszteri rendeletek megjelölése

„*Teljes megjelölés: A Kormány 53/1993. (IV. 22.) Korm. rendelete az igazságügyi szakértőkről. Rövid megjelölés: 53/1993. (IV. 22.) Korm. r.*”

Több szempontból is hibás és szükségtelen a szabály.

⁴⁰ *Módszertani útmutató a jogszabályszerkesztéshez. Magyar Közlöny különszám, 1999.*

A hibák a jogalkotó nevének rövidítésével kapcsolatosak. Ilyen például a „*Korm. rendele*te” kifejezés, ami sem az egybeírás, sem a rövidítés, sem a köznevek írása szabályainak nem felel meg. De ilyen a megtévesztő „*MNB rendele*te” kifejezés is, hiszen a jogalkotó nem a bank, hanem ennek az elnöke.⁴¹ Utóbbi hiba általános is abban az értelemben, hogy a minisztérium és a miniszter nevének a rövidítése is ugyanaz. Nem csoda, hogy a laikusok jó része ma úgy tudja, a minisztérium a jogalkotó, és nem a miniszter.

Szükségtelen a szabály azért, mert a jogalkotót - teljes és rövid névvel - kétszer is tartalmazza: „*a Kormány ... Korm. rendele*te”, „*az igazságügyminiszter ... IM rendele*tete” stb. A törvények megjelölése egyébként egyszer sem tartalmazza a jogalkotó nevét, és ez eddig nem jelentett jogalkalmazói problémát.

Felesleges a megjelölésben a megjelenés hónapjának és napjának feltüntetése is. Ez arra való hivatkozással történik most, hogy megkönnyíti a jogszabály kereshetőségét. Egy elektronikus adatbázisban azonban ez az előny nem jelentkezik. A jogszabályokat ugyanis nem dátum - és nem a Magyar Közlöny lapszáma -, hanem a megjelölésre szolgáló adatok (év, szám, kibocsátó stb.) vagy a szövegben előforduló szavak alapján keresik. Megjegyzendő, hogy a dátum használata régebben nem volt szokásban, az ötvenes évek elején terjedt el.

A dátummal, illetve a Magyar Közlöny lapszamos jelölésével kapcsolatban egyéb probléma is jelentkezik. Előfordul, hogy ugyanazon a napon négy darab közlönykötet is megjelenik, például ilyen jelöléssel: „162/I. 1.”, „162/I. 2.”, „162/II. 1.”, „162/II. 2.”. A dátum ezekben az esetekben már alig bír információs értékkel, hiszen egyértelmű forrásazonosításra nem alkalmas.

Javaslat:

Teljes megjelölés: a Kormány 53/1993. rendelete az igazságügyi szakértőkről.

Rövid megjelölés: 53/1993. Kr.

c) Utalás az újabb jogszabály címében az alapjogszabályra

„Ha a jogszabály egy másik jogszabály módosításáról ... szól, általában az a helyes és leggyakrabban alkalmazott módszer, hogy az újabb jogszabály címe a másik jogszabály teljes megjelölését tartalmazza.”

Több szempontból is elavult szabály.

A jogszabályok rövid megjelölését a lehetségesnél és a szükségesnél kevesebbszer használják. Csak a tudományos irodalomban elterjedt, de ott is csak a szöveg stilisztikai minőségének javítására. Jogszabályban szinte sohasem fordul elő. Feleslegesen nő tehát a számítógépes címmutatók és a jogszabályok terjedelme, és a több adat miatt több az elírási-adatrögzítési hibalehetőség is.

Példa:

2006. évi VII. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, valamint az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról

helyett:

2006. évi VII. törvény az 1972: V. tv. és az 1994: LXXX. tv. módosításáról

A példában a teljes megjelölés 206, a rövid 74 karakterből áll. Az eltérés több, mint háromszoros azzal, hogy „*a bírósági végrehajtásról*” cím a szokásosnál rövidebb.

Egy széles körben elterjedt nézet szerint jogbizonytalanságot kelt, ha a címéből nem derül ki, mely jogszabályok módosításáról intézkedik az adott jogszabály. A gyakorlat ugyanakkor már most is ellentétes ezzel, például akkor, ha háromnál több jogszabályt módosítanak egyszerre, vagy ha egy alapjogszabályban történik a módosítás.

⁴¹ Lásd a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény 60. §-át.

Javaslat:

A módosító jogszabályok címében a rövid megjelölést kell használni.

d) Együttes rendeletek megjelölése

„Az együttes rendelet rövid megjelölésénél elég az „r.” rövidítés használata; nem kell kiírni, hogy „e. r.”, mert az együtteség a több kibocsátó nevének rövidítéséből kitűnik.”

Felesleges szabály.

Felesleges azért, mert az együtteség ténye nyilván teljes megjelölés esetén is kikövetkeztethető az egyéb adatokból. Felesleges azért is, mert a kétféle esetre - teljes és rövid megjelölés - vonatkozóan szükségtelenül szaporítja a jogszabály-szerkesztés szabályait.

Itt kell szólni a számítógépes technológiák által megkövetelt szemléletváltozással kapcsolatos kérdésekről. 2005-ben 66 együttes rendelet jelent meg, ezek kb. fele más együttes rendeletek módosításáról szólt. Az „együttes” szó elhagyásával közel 1000 karakterrel csökken a címmutató mérete (a pontos adat 936 karakter). Bár ez önmagában elhanyagolható értéknek tűnik, ám a számítógépes letöltések száma több tízezer naponta. Ennyivel lehet tehát csökkenteni összességében a letöltési időt.

Javaslat:

Teljes megjelölés: A honvédelmi miniszter, a belügyminiszter és az igazságügy-miniszter 13/1997. rendelete

Rövid megjelölés: 13/1997. HM-BM-IM r.

e) A „számú” szó és az „sz.” rövidítés elhagyása

„A jogszabályok megjelölésénél nem írjuk ki a régebben használatos „számú” szót.”

A szabály teljes körűen érvényesül, több okból mégis említeni kell. Egyrészt jelzi, hogy megfelelő akarat esetén még olyan szabályokhoz is hozzá lehet nyúlni, amelyek évtizedes hagyományt és szokást testesítenek meg. Másrészt megint csak arra figyelmeztet, hogy a jogszabályok címében előforduló felesleges szavakat, fordulatokat el kell hagyni. Harmadszor felhívja a figyelmet arra, hogy a jogszabály mellékleteit is többféleképpen jelölik, erről a maga helyén még lesz szó.

f) Nem kell használni a „szabályokról”, „szabályozásáról” szót

„A címben általában nem kell használni a „szabályokról”, „szabályozásáról” szót, mert magától értetődik, hogy a jogszabály szabályokat tartalmaz.”

Gyakran nem érvényesülő szabály.

2005-ben 74 jogszabály címében fordultak elő az említett szavak, együtt a nyelv által megkövetelt olyan kifejezésekkel, mint a „kapcsolódó”, „vonatkozó”, „részletes” stb.

Javaslat:

A d) pontnál írottak itt is irányadók.

g) Törvényjavaslat tervezetének a címe

„Amíg a törvényt az Országgyűlés nem fogadta el, a normaszöveg (...) megjelölése „Törvényjavaslat”. A törvényjavaslatnak is lehet tervezete, ezt a körülményt a normaszöveg első oldalának vagy címlapjának jobb felső részén célszerű feltüntetni. Helytelen: Törvényjavaslat a honvédelemről (Tervezet).”

Számítógépes környezetben nem alkalmazható szabály, hiszen a számítógépes címmutatóknak és dokumentumoknak nincs „első oldala” és „címlapja”. A helytelennek minősített megoldás célszerű és elfogadható.

Javaslat:

Törvényjavaslat a honvédelemről (Tervezet).

3. A jogszabály hatálya

a) Területi hatály

„A jogszabály ... kimondhatja, hogy a jogszabály területi hatálya szűkebb, mint az ország ... területe. Példa területi hatályra: E rendelet hatálya azokra a településekre terjed ki, amelyek a Balaton partjától számított 5 km-en belül vannak.”⁴²

A szabályt módosítani szükséges.

A fenti példában több pontatlanság is előfordul, amelyek miatt nehézkes a hatály megállapítása, vagy abba hiba csúszhat. Egyrészt térkép kell ahhoz, hogy a Balaton körüli településeket számba vegye a jogalkalmazó. Másrészt olyan léptékű térkép szükséges, hogy az 5 km-es távolság pontosan lemérhető legyen. Harmadrészt a Balaton partvonala a csapadék mennyiségétől vagy a vízszabályozástól függően évről-évre változhat.

Nemcsak a jogszabály hatálya szempontjából rossz az Útmutatóban adott példa, de a hatályos jogszabályok keresése szempontjából is. Lehetetlen ugyanis így olyan gyors számítógépes keresést biztosítani a jogalkalmazóknak, ami kilistázná, hogy mely jogszabályok hatályosak egy adott településen vagy földrajzi helyen.

Bár nem tartozik szorosan ide, a települések megnevezéséről is szólni kell. Elektronikus adatbázisokban bevett megoldás, hogy a terjedelmesebb és gyakran előforduló adatokat (ilyenek pl. a településnevek) kódszámmal helyettesítik. Zavart ez azért nem okoz, mert a számítógépen egy kattintással előhívható a kódhoz rendelt adat, illetve maguk a programok is képesek behelyettesíteni a kód helyére a megfelelő adatokat (relációs adatbázis-kezelés).

Ma ugyanakkor számos olyan jogszabály és állami irányítás egyéb jogi eszköze van, amely mellékletében hosszú felsorolásokat tartalmaz településnevekkel, jelentősen terhelve egy informatikai rendszer hatékonyságát. Jellemző adat: a *Tomajmonostora* név 210 db 1990 után született joganyagban fordul elő.

A jogbiztonság szempontjából a településnevek helyettesítése nem okoz gondot. A KSH vezet egy egységes nyilvántartást,⁴³ továbbá elsősorban olyan technikai normákat érintene ez, amelyek kezelésekor megvan a megfelelő jogalkalmazói szakértelem.⁴⁴

Javaslat:

A jogszabály a KSH által vezetett településkódok alapján pontosan jelölje meg azokat a településeket, amelyek területén hatályos.

⁴² Megjegyzendő, hogy a példának megfelelő jogszabályt nem találni a CompLex Jogtárban, ez tehát csak egy „elvi” példa az Útmutatóban.

⁴³ Lásd a *területi számjelrendszerről* szóló 9001/2004. (SK 1.) KSH közleményt. Alkalmazásának az is egy nagy előnye lenne, hogy csoportos (pl. megye, régió, kistérség) lekérdezési lehetőséget is ad, hiszen a számjelrendszer ezeket az adatokat is tartalmazza.

⁴⁴ Például illetékességi szabályok, költségvetéssel kapcsolatos technikai normák stb.

A települések megjelölése megnevezés helyett településazonosító törzsszámmal történjen a jogszabály mellékletében.

b) Időbeli hatály

„A jogszabály hatálybalépésének idejét a hatálybalépés évének, hónapjának és napjának megjelölésével kell megállapítani úgy, hogy a hatálybalépés rendszerint a hónap 1-jével történjék.”

A szabály nem érvényesül.

Többször is szó volt már róla, hogy a jogalkotást kapkodás és koncepciótlanság jellemzi. Ez abból is kikövetkeztethető, hogy szinte alig találni olyan jogszabályt, amely határozott (ismert) időpontot állapítana meg saját hatálybalépésére. De kikövetkeztethető abból is, hogy a jogszabályok rendszerint 0-8 napon belül lépnek hatályba, s 15 napos vagy hosszabb felkészülési idő csak kivételesen fordul elő.

2005 decemberében a törvények és kormányrendeletek a következő időpontokkal léptek hatályba:

	0-3 nap	4-14 nap	15 nap vagy több
Törvény	21	27	8
Kormányrendelet	23	51	8

A hatálybalépés időpontjának dátumszerű megállapítását a jogalkalmazási nehézségeken túl a számítógépes adatfeldolgozás szempontjai is megkövetelnék. Sajnálatos módon ugyanakkor ma már az a szabály sem általánosan érvényesül, hogy számmal írják ki, hány nap múlva lép hatályba a jogszabály. 2005-ben mintegy 100 darab olyan jogszabály volt, ami a következő hibát tartalmazta: *„e törvény a kihirdetését követő harmincadik napon lép hatályba”*.

Javaslat:

Határozottan ki kell mondani, hogy a hatálybalépést elsősorban dátumszerűen kell meghatározni, ettől eltérni pedig csak kivételesen lehet. Ki kell mondani azt is, hogy az általános hatálybalépési idő 15 nap, ettől rövidebb szintén csak kivételesen lehet. Határozottabb alkotmánybíróági normakontrollal kell érvényt szerezni ezeknek a szabályoknak.

Általános szabályként ki kell mondani, hogy ha a jogszabály eltérő rendelkezést nem tartalmaz, akkor a kihirdetését követő 15. napon lép hatályba.

„Annak érdekében, hogy az elavuló jogszabályok automatikusan kikerülhessenek a hatályos joganyagból, a Kormány felhívja a ... minisztereket, hogy ... gondoskodjanak a hatályon kívül kerülés időpontjának ... szabályozásáról.”

A szabály nem érvényesül.

Eltekintve néhány FVM rendeletről, szinte sohasem találni olyan jogszabályt, amely a saját hatályon kívül helyezéséről rendelkezne. Ez megint csak a jogalkotás előrelátásának hiányát jelzi.

Effajta automatizmus azonban egyébként is célszerű lenne:

Ha a módosító jogszabályok önmagukat helyeznék hatályon kívül, ez jelentős mértékben tehermentesítené nemcsak a kodifikációt, de az informatikai és a jogszabály-nyilvántartó rendszereket is. Hibás tehát az az általános nézet, amely szerint a módosító rendelkezéseknek addig kell hatályban maradniuk, amíg a módosítás „él”. Helyes viszont az a nézet (Papp Imre), amely szerint a módosítás megtörténte után már nincs szükség ezekre a kodifikációs technikai rendelkezésekre, illetve jogszabályokra.

Ahhoz, hogy ez a szabály érvényesülhessen, új kodifikációs szemléletre van szükség. Terjedelmi okokból részletesen kifejteni ezt itt nem lehet, csak néhány példa következik.

- Kerülni kell azt, hogy a jogalkotó számos jogszabályt módosítson egyetlen jogszabállyal, többféle időállapottal.
- Kerülni kell azt is, hogy a módosító jogszabály nemcsak módosító, de érdemi rendelkezéseket is tartalmazzon.
- Végül kerülendők az „átmeneti szabályok” is, ez elsősorban hosszabb felkészülési idő biztosításával lehetséges.

A jogszabályok átlagos élettartama 7-8 év. Mivel kevés a dereguláció, ezért célszerű lenne egy olyan automatizmus is, hogy a jogszabály hatályát veszti a kihirdetését követő tizedik évben, kivéve, ha a jogalkotó utóbb megerősíti azt. Ez is a jogrendszer öntisztulását szolgálná: épp a dolgozatírás közben került elő két olyan hatályos törvény az 1950-es évekből, ami az Alkotmányt módosította, de ma már semmi helye a hatályos jogszabályok között.

Javaslat:

Egy általános szabály szerint a módosító jogszabály veszítse hatályát az azt követő napon, hogy hatályba lépett.

Egy másik pedig rendelkezzen arról, hogy a jogszabály a kihirdetését követő 10. évben ellenkező rendelkezés hiányában veszítse el a hatályát.

4. A jogszabály részei

a) A jog „látszata”⁴⁵

A jogszabály-szerkesztés szabályai meghatározzák a jogszabály részeit. Ezek a teljesség igénye nélkül a következők:

- elvi bevezető (preambulum),
- bevezető rész,
- általános rendelkezések (értelmező rendelkezések, fogalommeghatározások, elvek, hatály),
- részletes rendelkezések,
- záró rendelkezések (átmeneti rendelkezések, visszaható hatály, felhatalmazás, hatályon kívül helyezések, módosítások).

A számítógépes szövegfeldolgozás lehetővé teszi, hogy a szöveg részeihez (betűkhöz, bekezdésekhez, a szöveg kisebb-nagyobb egységeihez vagy egészéhez) adatokat, tulajdonságokat rendeljenek. Tulajdonképpen így működik a Word szövegszerkesztő is, amikor a bekezdésekhez stílusok rendelhetők (pl. Normál, Címsor1, Címsor2), egyedi névvel menthető a fájl és ennek adatai (létrehozás és módosítás dátuma, létrehozó személy neve, fájl méret). A stílusokat a Word egy külön fájlban menti, ennek Sablon a neve.

Ha a jogszabály részeit konzekvensen ugyanazzal a stílussal formázzák, akkor a mainál lényegesen hatékonyabb keresések végezhetők:

- Mely jogszabályok *preambulumában*, *érdemi* vagy *hatályon kívül helyezést* tartalmazó rendelkezésében fordul elő ez vagy az a szó?
- Mely *módosító rendelkezésekben* említik az „elektronikus információszabadságról” kifejezést?
- Mely jogszabályok *hatályba léptető* rendelkezéseiben fordul elő a „8 napon belül” karaktersorozat?

E módszerrel el is „tüntethetők” a jogszabály bizonyos részei, és csak külön felhasználói kérésre jelennek meg. Például a legtöbb jogalkalmazónak nincs szüksége a nemzetközi szerződés angol vagy más idegen nyelvű szövegére. Beállítható, hogy alapesetben csak a magyar nyelvű változat töltsődjék le az interneten, és csak külön felhasználói kérésre jelenjen meg a többi rész is. A technológia segítségével „virtuálisan” csökken a jogrendszer mérete, az informatikai kapacitások nem terhelődnek feleslegesen.

A címben említett „látszat” tehát a jog kodifikációs - számítástechnikai eszközökkel ábrázolható - tulajdonságait fogja össze és jelenti.

Javaslat:

Célszerű lenne a jogszabályszerkesztés szabályai közé a fentihez hasonló szabályokat is felvenni. Erre van példa, hiszen az Útmutató tipográfiával, címsorozással kapcsolatos előírásokat is tartalmaz.

b) A felhatalmazásra utalás a jogszabály bevezető részében

„A felhatalmazásra már az annak alapján kibocsátott jogszabály bevezető részében utalni kell.”

A szabály elavult.

⁴⁵ Harminc évvel ezelőtt hunyt el *Nizsalovszky Endre* (1894-1976), aki nemcsak a magánjogtudományban szerzett nevet magának, de a kodifikáció területén is. Az ő egyik korai dolgozata a „*Látszat a jogban*” címet viselte (1931). Nizsalovszky tiszteletére használok a „látszat” szót.

Szerkezeti szempontból a felhatalmazáson alapuló jogszabály hagyományosan a következő tagolást tartalmazza:

- technikai rendelkezések (utalás a felhatalmazásra, egyetértők felsorolása),
- érdemi rendelkezések (normák),
- egyéb technikai rendelkezések (hatályba lépés, módosítások, utalás az Európai Unió jogának való megfelelésre stb.).

A jogszabály szerkezete így töredezett, hiszen a jogszabály elején és végén is található hasonló egynemű technikai információk. Nyilván átláthatóbb a következő szerkezet:

- érdemi rendelkezések (normák),
- technikai rendelkezések (hatályba lépés, módosítások, utalás a felhatalmazásra, az Európai Unió jogának való megfelelésre stb.).

A felhatalmazással kapcsolatos információknak számítógépes környezetben amúgy sem magában a jogszabályban, hanem a címmutatókban (mint keresési-szűkítési feltételeknek), illetve a felhatalmazást adó jogszabályban (mint hiperhivatkozásoknak) van gyakorlati jelentősége.

A felhatalmazó jogszabályban - hagyományosan - a jogszabály végén, a záró rendelkezések között található a felhatalmazás. Ez is indokolhatja, hogy az egynemű információ a jogszabály záró rendelkezései közé kerüljön.

Végül még egy érv. A kormány- és a miniszteri rendeletekben ma eltérő formulákat használnak („... *rendeli el*”, illetve „...*rendelem el*”). Ezen kívül a miniszteri rendeletekben hol a „*rendelem*”, hol a „*rendelem el*” formulát használják. Egy teljesen egységes formula segítségével egyszerűbben lennének kereshetők a felhatalmazáson alapuló rendeletek, hiszen egyetlen szövegrészt kell keresni.

Példa:

12. § E rendelet a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami károenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény 46. §-a (1) bekezdésének a) pontjában kapott felhatalmazáson alapul.

Javaslat:

A felhatalmazásra a záró rendelkezések között kell utalni. A felhatalmazásról szóló formula egységes legyen.

c) Az egyetértők felsorolása a jogszabály bevezető részében

A szabály az előzőhöz hasonlóan elavult, az ott adott javaslat erre is érvényes.

d) A záró rendelkezésekben lévő szabályok sorrendje és elnevezése

„A gyakorlat szerint ... a rendelkezéseket a záró rendelkezések között a következő sorrendben és elnevezéssel célszerű felvenni: Hatálybalépés, Átmeneti rendelkezések...”

Kiegészítendő szabály.

A tapasztalat azt mutatja, hogy számos olyan jogszabály van, amelyet az elmúlt 10-15 évben számos esetben, évente többször is módosítottak. Az új jogalkotási törvény a problémán úgy kíván segíteni, hogy előírja, ha a jogszabály rendelkezéseinek 25%-át módosítják, akkor egységes szerkezetben közzé kell tenni.⁴⁶

Több szempontból is célszerű lenne, ha a jogszabály záró rendelkezései között felsorolná az öt módosító jogszabályokat is:

- A hivatkozások révén kettős kapcsolat jönne létre az alap- és módosító jogszabály között, informatikai eszközökkel így még hatékonyabban ábrázolhatók lennének a jogrendszer viszonyai, kapcsolatai.
- Növelné a jogbiztonságot, mert a jogalkalmazóknak nem csak kiadói lábjegyzetekben állna rendelkezésre ez az információ.
- Önmérsékletre ösztönözné a jogalkotót, hiszen egy terjedelmesebb felsorolás bárki számára azonnal nyilvánvalóvá tenné, hogy amortizálódott a jogszabály.

Példa:

Záró rendelkezések

...

12. § E rendeletet a következő rendeletek módosították:

- a) 12/2003. EüM r.,*
- b) 13/2004. EüM r.*

Javaslat:

A záró rendelkezések között - *Módosító jogszabályok* alcím alatt - a jogszabály tartalmazza az öt módosító, kiegészítő jogszabályoknak a jegyzékét.

e) Jogszabály-rövidítések használata

A természetes egyszerűsítési, rövidítési kedv miatt gyakran használunk jogszabály-rövidítéseket a rövid megjelölések helyek (pl. Ptk., Btk. Ütv., illetve Tv., R., Vhr. stb.). Kampis György ebből kiindulva javasolta idézett művében, hogy maga az alapjogszabály határozza meg ezt a záró rendelkezései között, elősegítve a későbbi módosító jogszabályokban a rá való hivatkozást.

A jogszabály-rövidítésnek ugyanakkor számos hátránya van a rövid megjelöléssel szemben:

- a beszélt nyelvben gyakran csak erőltetetten alkalmazható (pl. „...*módosította az Eit.-t*”),
- nem egyértelmű azonosító (pl. az Ütv., Szt. több jogszabályt is jelölhet, a Btk., Be., Gt. pedig jelöl is),
- a lehetséges betűszavak száma - az előzőekből következően - véges,
- a betűszót épp az alapjogszabály nem tartalmazza, így az e szerinti számítógépes keresés sikertelen lesz.

Javaslat:

A kodifikáció során kerülni kell a jogszabály-rövidítéseket, ezek helyett a rövid megjelölést kell alkalmazni.

A módosító jogszabály címében elegendő rövid névvel utalni az alapjogszabályra. A jogszabály teljes megjelölését a módosító jogszabály első érdemi rendelkezése (§-a), vagy az ehhez kapcsolódó alcíme tüntesse fel.

⁴⁶ Lásd a *jogalkotásról szóló* T/4488. számú törvényjavaslat 18. §-ának (2) bekezdését.

Függelék: mintajogszabály

A Kormány 229/2005. rendelete⁴⁷

a 2004: CXL. tv.⁴⁸ hatálybalépésével összefüggő, egyes oktatási ágazati feladatokat érintő kormányrendeletek módosításáról

Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. Kr. módosítása⁴⁹

1. § A 3. § (9) bekezdése helyébe lép:⁵⁰

(9) A (7) és (8) bekezdésben a vizsgabizonyítvány kiállítására meghatározott határidőket a miniszter indokolt esetben legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja.⁵¹

2. § (1) A 6. § (3) bekezdése helyébe lép:

(3) Ha a Testület a kérelem alapján megállapítja a vizsgaközpontként való akkreditálhatóságot, a PH Központ a döntést alakszerű határozatba foglalja, melyet a PH Központ vezetője ír alá.

(2) A 6. § (4) bekezdése helyébe lép:

(4) A PH Központ döntése ellen a miniszterhez lehet fellebbezni. A miniszter a beadvány valóság tartalmának megvizsgálása alapján az első fokú határozatot elfogultság miatt is megváltoztathatja, ha a PH Központ a miniszteri felszólítás ellenére sem változtat álláspontján. A jogerős akkreditációs határozatot az Oktatási Közlönyben közzé kell tenni.

3. § A 12. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(1) A Testület szakmai állásfoglalása alapján a PH Központ jogosult külföldön kiállított idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosítására. A külföldi nyelvvizsga-bizonyítvány honosításáról a PH Központ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései alapján hoz határozatot azzal, hogy a honosítási eljárás határideje a kérelemnek a PH Központ felé történő megérkezése napjától számított kilencven nap. A PH Központ döntése ellen a miniszterhez lehet fellebbezni.

4. § A 12. §-t követően a következő 12/A. §-sal egészül ki:

⁴⁷ A jogszabály fentebb ajánlott teljes megjelölése. Ez a forma csak a jogszabály címében indokolt (jogalkotói méltóság kifejezése).

⁴⁸ A címmutatók terjedelmének csökkentése érdekében elég a rövid megjelölés.

⁴⁹ A strukturáltabb forma érdekében minden módosított jogszabály megjelölése és címe alcímbe kerül. A cím idézésére a teljes szavas keresés érdekében van szükség.

⁵⁰ A birtokos szerkezet elkerülhetősége érdekében a formula nem tartalmazza a módosítandó jogszabály megjelölését. Az alcímbe mind a jogalkalmazók, mind a feldolgozó programok megfelelően tájékozódhatnak. Nem tartalmazza „a következő rendelkezés” fordulatot sem, ezzel ésszerűen csökkenthető a módosító jogszabályok terjedelme.

⁵¹ A módosítás most idézőjelek között jelenik meg. Számítógépes feldolgozáskor zavart okoz a hiánya - ez a hiba viszonylag gyakori - és az is, ha egymás után kétszer is szerepel (""), pl. azért, mert a módosítás is tartalmazza az írásjelet. Célszerűbb kövérszedést alkalmazni, ez az olvashatóságot is növeli. A szedés mód számítógépes stílusból is jöhet, és ez által leválogathatók a módosító jogszabály kodifikációs szempontból különböző részei.

12/A. § (1) A vizsgaközpont által kezdeményezett akkreditációs eljárásban és a külföldön szerzett nyelvvizsga-bizonyítványok honosítási eljárásában a hatóság az eljárási cselekményeit - a határozat közlésének kivételével - elektronikus úton is gyakorolja. E közigazgatási hatósági ügyekben az ügyfél kérelmét - annak közokirati melléklete kivételével - elektronikus úton is előterjesztheti.

(2) Az e rendeletben szabályozott közigazgatási hatósági ügyekben az eljáró hatóság a Ket. szabályaival összhangban nyújt elektronikus tájékoztató szolgáltatást.

Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontról szóló 105/1999. Kr. módosítása

5. § A 11. § (4) bekezdése helyébe lép:

(4) A Vizsgaközpont

a) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezései alapján hoz a hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben határozatot azzal, hogy a tankönyvvé nyilvánítási eljárás elintézési határideje a kérelem benyújtásától számított kilencven nap, az Országos szakértői, illetve az Országos vizsgáztatási névjegyzékbe történő felvételre irányuló eljárás elintézési határideje százhusz nap;

b) a szakmai ellenőrzés és a törvényességi ellenőrzés megszervezésénél a Kt. 107. §-ában, valamint az Szt. 6/A. §-ában meghatározott eljárást alkalmazza.

A közoktatásról szóló 1993: LXXIX. tv. végrehajtásáról szóló 20/1997. Kr. módosítása

6. § A 16. § (4) bekezdése helyébe lép:

(4) Az Igazgatóság legfeljebb egy évre - az írásbeli kérelemben benyújtott indokok mérlegelésével - részletfizetést engedélyezhet.

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001: LXII. tv. hatálya alá tartozó személyek diákkedvezményeiről szóló 319/2001. Kr. módosítása

7. § Az 5. § (4) bekezdése helyébe lép:

(4) A diákigazolvány kiadására irányuló eljárás megindításának napja az a nap, amelyen az igénylőlap az OKÉV-hez megérkezik. Ha a kérelem hiányos és a hiánypótlás a kitűzött határidőn belül nem történik meg, az OKÉV az eljárást megszünteti.

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. tv. pedagógusokat és oktatókat érintő rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 206/2003. Kr. módosítása

8. § 19. § (5) bekezdése helyébe lép:

(5) A pedagógusigazolvány, oktatói kártya kiadására irányuló eljárás megindításának napja az a nap, amikor az igénylőlap az OKÉV-hez megérkezik. Ha a kérelem hiányos és a hiánypótlás a kitűzött határidőn belül nem történik meg, az OKÉV az eljárást megszünteti.

A pedagógus-továbbképzésről, a pedagógus-szakvizsgáról, valamint a továbbképzésben résztvevők juttatásairól és kedvezményeiről szóló 277/1997. Kr.

9. § A 19. § (1) bekezdése helyébe lép:

(1) Az e rendeletben meghatározott engedélyezési eljárásokban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 20/1997. Kr. módosítása

10. § A 14. § (2) bekezdése helyébe lép:⁵²

(2) Az Igazgatóság a határozatában a gyermekek, tanulók számát úgy állapítja meg, hogy az telephelyenként, intézményenként nem haladhatja meg a működési engedélyben szereplő létszámot. Az Igazgatóságnak a normatív hozzájárulás és támogatás megállapításával kapcsolatos eljárásában az oktatási miniszter a felettes szerve.

Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. Kr. módosításáról szóló 166/2000. Kr. módosítása

11. § Hatályát veszti a 4. §.⁵³

12. § (1) Ez a rendelet 2005. november 1-jén lép hatályba.

(2) E rendelet rendelkezéseit a rendelet hatálybalépése után indult ügyekben és a megismételt eljárásban kell alkalmazni.

13. § (1) E rendelet az államháztartásról szóló 1992: XXXVIII. tv. 88. §-ának (1) bekezdésében, továbbá a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001: LXII. tv. 28. §-a (1) bekezdésének a), c), d) és h) pontjában, valamint a közoktatásról szóló 1993: LXXIX. tv. 94. §-a (3) bekezdésének e), f) és g) pontjában és 95/A. §-ában kapott felhatalmazáson alapul.

(2) E rendelet az 1993: LXXIX. tv.⁵⁴ 19. §-ának (2) és (3) bekezdésében és 122. §-ának (1) bekezdésében foglaltak végrehajtására irányul.⁵⁵

⁵² E § szerkesztésénél „mozaikos” kodifikációs technikát alkalmazott a jogalkotó: „E rendelet hatálybalépésével egyidejűleg ... az (Áe. 93. §) szövegrész hatályát veszti.”. Ez a kodifikációs technika kerülendő.

⁵³ Ez a § eredetileg 12. § helyén állt a szokott módon. Mivel a szövegrészek hatályon kívül helyezése is egyfajta „módosítás”, ezért idekerült. Az „E rendelet hatálybalépésével” szövegrész felesleges a formulában, és a struktúra is követhetőbb e nélkül. Ráadásul ezt a kifejezést a kiegészítő, módosító rendelkezések formuláiban sem használjuk, és zavart ott ez nem okoz.

⁵⁴ A „közoktatásról szóló törvény” szövegrész helyett rövid név, az előző bekezdésben már szerepel a cím.

⁵⁵ Az eredeti rendeletben ez az előző mondatba volt foglalva. Az olvashatóságért külön bekezdésbe került.

Hivatkozott jogszabályok és más dokumentumok

- *A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény*
- *A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény*
- *Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény*
- *A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény*
- *A Magyar Köztársaság és az Európai Községek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény*
- *A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény*
- *a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2004. évi XXX. törvény*
- *Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény*
- *A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény*
- *A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet*
- *a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet*
- *25/1992. (IV. 30.) AB határozat*
- *60/1992. (XI. 17.) AB határozat*
- *4/2006. (II. 15.) AB határozat*
- *A jogalkotásról szóló T/4488. számú törvényjavaslat*
- *A jogszabályszerkesztésről szóló 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv*
- *A jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztató*
- *A jogszabályok kötelező elektronikus közzétételéről szóló adatvédelmi biztosi ajánlást.*
<http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=1&iid=10945>.
- *Módszertani útmutató a jogszabályszerkesztéshez. Magyar Közlöny különszám, 1999.*
- *A területi számjelrendszerről szóló 9001/2004. (SK 1.) KSH közlemény*

Felhasznált (hivatkozott) irodalom

- Beck Salamon*: Egy öreg jogász tövistermései. Bp., én.
CompLex Jogtár 2006/1. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
Főszerk: *Jablonszky László*
Corpus Juris Hungarici CD. KJK-KERSZÖV Kiadó, 2000. Szerk.: *Pomogyi László-Beliznay Kinga*. Szerkesztőségi vezető: *Jablonszky László*
Francis Fukuyama: A Nagy Szétbomlás. Bp., 2000.
Justinianus császár Institutiói, Bp. 1991. (ford.: *Mészöly Gedeon*)
Kampis György: Kodifikáció. Bp., 1996.
Kiss László: Jogállam - jogalkotás - önkormányzatok (Örökségünkről - mai szemmel). Pécs, 1997.
Kovácsy Zsombor: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Bp.-Pécs, 2005.
Nizsalovszky Endre: Látszat a jogban (1931). In: *Tanulmányok a jogról*, Bp. 1984. (Szerk: *Mádl Ferenc - Peschka Vilmos*)
Szabó Imre: Társadalom és jog. Bp., 1964. 42. old.
Vékás Lajos: Egy új polgári törvénykönyv történelmi időszerűségéről. *Magyar Tudomány*, 2001/12.
Videgrády Antal: A jogi norma és hatékonysága. In: *Szabály és/vagy norma a jogelméletben*. Miskolc, 2004.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

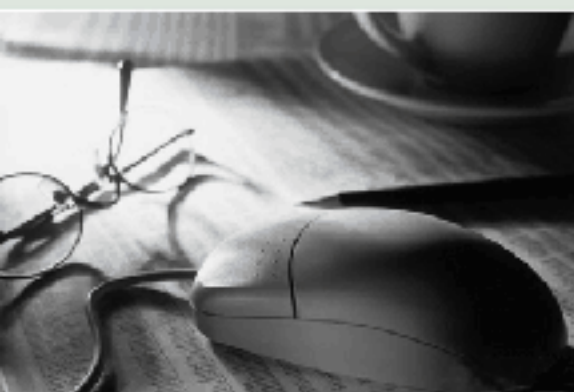
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás