

# A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA

**T/4488.**

**számú**

**törvényjavaslat**

**a jogalkotásról**

**Előadó: Dr. Bárándy Péter**

**igazságügy-miniszter**

**Budapest, 2003. július**

**2003. évi ..... törvény**

**a jogalkotásról**

Az Országgyűlés annak érdekében, hogy a jogalkotás előmozdítsa a parlamenti demokrácia, a jogállamiság és a szociális piacgazdaság kiteljesedését, a jogalkotás eljárásrendje összhangba kerüljön az Európai Unióban való tagságból eredő követelményekkel, továbbá a magas színvonalú jogalkotás útján a jogrendszer egysége és áttekinthetősége, a jogszabályok szakmai megalapozottsága fokozottan érvényesüljön figyelemmel az Alkotmány 8/A. §-ának (3) bekezdésében foglaltakra a következő törvényt alkotja:

## I. FEJEZET

### ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

#### 1. §

E törvény hatálya kiterjed az Alkotmány alapján jogalkotási jogkörrel rendelkező szervek által elfogadott jogszabályoknak, valamint az állami és az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközeinek előkészítésére, véleményezésére, elfogadására és nyilvántartására, továbbá azok kihirdetésére, illetőleg közzétételére.

#### 2. §

Jogszabályt akkor kell alkotni, ha

- a) a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, illetőleg a kívánt irányba történő változtatásának előmozdítása, a jogok és köteleességek rendezése vagy az érdek-összeütközések feloldása – az adott kérdés rendezésére megfelelően alkalmas más eszköz hiányában – ezt elkerülhetetlenül szükségessé teszi;
- b) az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítése vagy az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival való összhang megteremtése érdekében szükséges;
- c) magasabb szintű jogszabály előírja a végrehajtási jogszabály kiadását;
- d) az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértés megállapítása mellett vagy a megsemmisítéssel összefüggésben a jogalkotót új szabályozás megalkotására hívja fel.

#### 3. §

A jogszabály megalkotása előtt meg kell határozni az elérendő társadalmi célt, elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi viszony lehetséges és célravezető

kezelési módjait, ideértve a jogi szabályozást helyettesítő megoldási lehetőségeket is. Ennek során figyelembe kell venni a tudomány eredményeit, fel kell mérni a hazai és a külföldi, különösen az Európai Unió tagállamainak jogalkotási megoldásait, valamint a jogalkalmazói gyakorlat tapasztalatait.

#### **4. §**

**(1)** A jogszabályt a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.

**(2)** A jogszabály szövegének a jogalkalmazás számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

**(3)** A jogszabályi tényállás kialakítása során kerülni kell a túlzottan részletező, illetőleg az indokolatlanul általános jellegű megfogalmazásokat.

#### **5. §**

**(1)** Lehetőség szerint ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni:

**a)** a jogosultságot, a jogosultság megszerzésének és megszűnésének feltételeit,

**b)** a kötelezettséget, elmulasztásának jogkövetkezményeit, a kötelezettség keletkezésének és az alóla való mentesülésnek a feltételeit,

**c)** a hatósági engedély vagy jóváhagyás megadásának és megtagadásának feltételeit.

**(2)** A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.

**(3)** Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, általában ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni.

*Felhatalmazás végrehajtási jogszabály megalkotására***6. §**

(1) Végrehajtási jogszabály alkotására felhatalmazást kaphat a Kormány, a Kormány tagja, továbbá a helyi önkormányzat.

(2) A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

(3) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és köteleességek alapvető szabályainak megállapítására, valamint az alapjogszabály egészének végrehajtására nem lehet felhatalmazást adni.

(4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazásból kifejezetten más nem következik.

(5) Ha a jogalkotó szerv azt észleli, hogy a feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezés szükségessége merült fel, a jogszabály megalkotására azonban nem rendelkezik felhatalmazással, haladéktalanul kezdeményezi a felhatalmazást tartalmazó jogi szabályozás megalkotását.

*A jogszabály személyi, területi és tárgyi hatálya***7. §**

(1) A jogszabály hatálya kiterjed az ország területén a természetes személyekre, a jogi személyekre és a jogi személyiség nélküli szervezetekre, valamint az ország területén kívül a magyar állampolgárokra.

(2) Az önkormányzati rendelet hatálya a helyi önkormányzat illetékességi területére terjed ki.

**(3)** A jogszabály területi és személyi hatályát akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérő körre, önkormányzati rendelet területi hatálya esetében pedig akkor, ha az az önkormányzat illetékességi területénél szűkebb területre terjed ki.

**(4)** A jogszabályban egyértelműen meg kell határozni azokat a jogviszonyokat (tárgyi hatály), amelyekben a jogszabályt alkalmazni kell.

*A jogszabály időbeli hatálya, módosítása, hatályon kívül helyezése*

## **8. §**

**(1)** A jogszabályban meg kell határozni a hatályba lépésének napját.

**(2)** A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatályba lépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani.

**(3)** Ha a hatályba lépés naptári napja nem határozható meg, úgy a hatályba lépés kivételesen valamely jövőbeli esemény vagy feltétel bekövetkeztéhez is köthető.

## **9. §**

**(1)** A jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, így különösen:

**a)** a jogszabály rendelkezéseinek megismeréséhez,

**b)** ahhoz, hogy a jogalkalmazó szervek a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről gondoskodjanak,

**c)** ahhoz, hogy a jogszabály által érintett személyek és szervezetek az új szabályozás követelményeihez alkalmazkodjanak.

**(2)** A jogszabály kihirdetésének napja a jogszabályt tartalmazó Magyar Közlöny, illetve a helyi önkormányzat hivatalos lapja megjelenésének napja.

**(3)** A jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között legalább tizenöt naptári nap elteljen.

**(4)** A jogszabály a (3) bekezdésben foglalt időpont előtt is hatályba léptethető, ha:

**a)** a jogszabály alkalmazása nem igényel előzetes felkészülést,

**b)** a szabályozni kívánt életviszony jellege azt indokolja, vagy

**c)** a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbinál előnyösebb rendelkezéseket tartalmaz.

**(5)** A végrehajtási jogszabály kiadására alapul szolgáló felhatalmazó rendelkezés a felhatalmazást adó jogszabály kihirdetését követő napon lép hatályba.

## **10. §**

**(1)** Ha a végrehajtási jogszabályt kötelező megalkotni, azt a felhatalmazást adó jogszabállyal egy időben kell hatályba léptetni. Ennek érdekében a felhatalmazást adó jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy a végrehajtási jogszabály megalkotásához szükséges idő rendelkezésre álljon.

**(2)** Ha a végrehajtási jogszabály kiadása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik, azt a felhatalmazást adó jogszabály hatálybalépésétől vagy a szabályozást szükségessé tevő körülmény felmerülésétől számított kilencven napon belül hatályba kell léptetni, kivéve, ha a tárgykörre irányadó jogszabály a végrehajtási jogszabály megalkotására hosszabb időtartamot vagy más feltételeket állapít meg.

## 11. §

A kihirdetett jogszabályt a hatálybalépése előtt abban az esetben lehet módosítani vagy kiegészíteni (a továbbiakban együtt: módosítani), ha

- a) a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között olyan magasabb szintű jogszabály, nemzetközi szerződés, vagy az Európai Közösségek és az Európai Unió olyan jogi aktusa lépett hatályba, amellyel a jogszabály nem áll összhangban,
- b) a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között az Alkotmánybíróság olyan döntést hozott, amellyel a jogszabály ellentétes,
- c) a jogszabály nyilvánvaló jogszabály-szerkesztési hiba folytán magasabb szintű jogszabályba vagy nemzetközi szerződésbe ütközne,
- d) a jogszabály téves szövege helyesbítéssel nem orvosolható.

## 12. §

(1) A jogszabály hatályba lépésével kapcsolatban – szükség szerint – rendezni kell az új szabályozás alkalmazására való áttérés kérdését (átmeneti rendelkezések).

(2) A jogszabály előírásait a hatályba lépése után induló eljárásokban kell alkalmazni. Ha azonban ez veszélyeztetné a kívánt joghatás elérését, a jogszabály úgy is rendelkezhet, hogy előírásait a hatálybalépése előtt indult eljárásokban is alkalmazni kell.

## 13. §

(1) A jogszabály (jogszabályi rendelkezés) abban az esetben veszti hatályát, ha

- a) a jogszabály kifejezetten rendelkezik a hatályvesztésének időpontjáról, rögzítve annak napját, illetőleg valamely jövőbeli esemény vagy feltétel bekövetkeztéhez kötve azt,

- b)** azt más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy
- c)** azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

**(2)** A hatályukat veszítő jogszabályokat, illetve a jogszabályoknak a hatályukat veszítő rendelkezéseit a hatályon kívül helyező jogszabályban tételesen meg kell jelölni.

**(3)** Módosított jogszabály hatályon kívül helyezése esetén a módosító rendelkezéseket megállapító jogszabály érintett rendelkezéseit is hatályon kívül kell helyezni. Felhatalmazáson alapuló jogszabály hatályon kívül helyezése esetén – ha végrehajtási jogszabályra a továbbiakban már nincs szükség – gondoskodni kell a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezéséről is.

**(4)** A felhatalmazást adó jogszabály hatályon kívül helyezése esetén

- a)** a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről, vagy
- b)** a végrehajtási jogszabályt kiadó jogalkotó külön felhatalmazás nélkül hatályon kívül helyezi a végrehajtási rendeletet.

**(5)** Ha a jogszabály kizárólag módosító, illetőleg hatályon kívül helyező, illetve átmeneti rendelkezéseket tartalmaz, rendelkezni kell a jogszabálynak a legkésőbb hatályba lépő jogszabályi rendelkezés hatálybalépését követő napon történő hatályvesztéséről. A módosító jogszabály vagy a módosító jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése a módosított jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát nem érinti. Átmeneti rendelkezéseket is tartalmazó jogszabály esetén a hatályvesztés időpontjaként – ha az meghatározható – az átmeneti időszak lezárultát követő napot kell megjelölni.

**(6)** Az (5) bekezdés szerinti esetben, illetőleg, ha a jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) más jogszabály hatályon kívül helyezi, e hatályvesztés nem eredményezi a korábban hatályon kívül helyezett jogszabály (jogszabályi rendelkezés) újbóli hatályba lépését.



## 14. §

(1) A jogszabályt – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – csak a megalkotására feljogosított jogalkotó szerv módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül.

(2) Ha magasabb szintű jogszabály

a) a jogszabály által szabályozott tárgykört teljes körűen újraszabályozza, vagy

b) a tárgykör jogi szabályozását megszünteti,

ezzel egyidejűleg az eredeti jogszabályt – a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, illetőleg a helyi önkormányzat rendelete kivételével – hatályon kívül helyezheti.

## 15. §

A jogszabály más jogszabályt csak akkor módosíthat (helyezhet hatályon kívül), ha a módosító és a módosuló jogszabály tárgya között szoros tartalmi összefüggés áll fenn.

## 16. §

Ha a törvény más törvényt (törvényi rendelkezést) módosít, illetve helyez hatályon kívül, külön rendelkezésben kell elhelyezni azokat a módosító (hatályon kívül helyező) rendelkezéseket, amelyek elfogadása eltérő szavazatarányt igényel.

### *A jogszabályok kihirdetése*

## 17. §

(1) A jogszabályt – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

**(2)** A helyi önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában megállapított – módon kell kihirdetni.

## **18. §**

**(1)** A jogalkalmazók tájékoztatása érdekében a jogszabály a végrehajtására kibocsátott jogszabállyal, valamint a jogszabály módosításaival egységes szerkezetben is közzétehető.

**(2)** A jogszabály átfogó – összes rendelkezésének legalább egynegyedét érintő – módosítása esetén az egységes szerkezetbe foglalt szöveget kötelező közzétenni. A közzétételre a Magyar Közlönynek abban a számában kerül sor, amely a módosító jogszabályt kihirdeti. Az önkormányzati rendelet egységes szerkezetű szövegét az önkormányzati rendelet kihirdetésével egyidejűleg, a kihirdetéssel azonos módon kell közzétenni.

**(3)** Ha az egységes szerkezetű közzététel nem kötelező, a Magyar Közlönyben való közzétételt a Miniszterelnöki Hivatal vezetője engedélyezi.

**(4)** A Magyar Közlönyben közzétételre kerülő egységes szerkezetű szöveg összeállításáról az igazságügy-miniszter egyetértésével a jogszabály tárgya szerint hatáskörrel rendelkező, ennek hiányában a Kormány által kijelölt miniszter (a továbbiakban: szakminiszter) gondoskodik.

## II. FEJEZET

### A JOGSZABÁLYOK

#### *A jogszabályok és azok rangsora*

#### 19. §

**(1)** A jogalkotó szervek közül

**a)** az Országgyűlés törvényt,

**b)** a Kormány rendeletet,

**c)** a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet,

**d)** a miniszterelnök és a miniszter (a továbbiakban együtt: miniszter) rendeletet,

**e)** a helyi önkormányzat rendeletet

alkot.

**(2)** A kormányrendelet és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel, a miniszteri rendelet törvénnyel és kormányrendelettel, az önkormányzati rendelet pedig törvénnyel, kormányrendelettel és miniszteri rendelettel nem lehet ellentétes.

**(3)** A jogszabályok nem lehetnek ellentétesek, illetőleg összeegyeztethetőnek kell lenniük az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival.

**(4)** Az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival való összhang megteremtésére irányuló rendelkezéseket a tartalmuknak megfelelő szintű jogszabályban kell megállapítani.

*Törvény***20. §**

**(1)** Az Országgyűlés:

**a)** az Alkotmányban meghatározott tárgykörökben (kizárólagos törvényalkotási tárgykör) törvényt alkot,

**b)** bármely más tárgykörben törvényt alkothat.

**(2)** A kizárólagos törvényalkotási tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály csak a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotható.

**(3)** Az adott tárgykör törvényben történő szabályozása esetén az alapvető jogintézményeket, lényeges garanciákat, a jogosultságot és annak közvetlen és jelentős korlátozását, továbbá a kötelezettséget, valamint az azzal összefüggő kedvezményeket és mentességeket törvényi szinten kell rendezni.

**(4)** Ha a törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők vagy a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, a törvény módosítása, illetve hatályon kívül helyezése ugyanilyen szavazattöbbséget igényel.

*Kormányrendelet***21. §**

A Kormány rendeletet ad ki:

**a)** az Alkotmányban meghatározott feladatkörében külön felhatalmazás nélkül, ha törvényben nem szabályozott tárgykör rendezése szükséges, vagy

**b)** törvényben kapott felhatalmazás alapján és keretei között a törvény végrehajtása céljából.

*A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete***22. §**

A Magyar Nemzeti Bank elnöke a külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki.

*Miniszteri rendelet***23. §**

A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján – feladatuk ellátása körében – rendeletet adnak ki.

*Önkormányzati rendelet***24. §**

A helyi önkormányzat rendeletet ad ki

- a) az Alkotmányban meghatározott feladatkörében külön felhatalmazás nélkül, ha törvényben nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezése szükséges, vagy
- b) törvényben kapott felhatalmazás alapján és keretei között a törvény végrehajtása céljából a helyi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására.

*Rendkívüli jogszabályok***25. §**

Az Alkotmányban szabályozott rendkívüli állapot, szükségállapot, külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése és

veszélyhelyzet esetén a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, a Kormány, valamint a végrehajtási rendelet kiadása vonatkozásában a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester, polgármester külön törvényben meghatározottak szerint rendeletet adhat ki.

### **III. FEJEZET**

## **A KORMÁNYZATI JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS**

### *Felelősség a jogszabály-előkészítésért*

#### **26. §**

- (1)** A szakminiszter felelős a jogszabály tervezetének előkészítéséért és szakmai kidolgozásáért.
- (2)** Az igazságügy-miniszter felelős azért, hogy a jogszabály álljon összhangban az Alkotmánnyal és más jogszabályokkal, illeszkedjen be az egységes jogrendszerbe, továbbá feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek.
- (3)** Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott felelősség érvényre juttatása érdekében a szakminiszter
- a)** a törvényjavaslatok tervezetét az igazságügy-miniszterrel együtt készíti el, és terjeszti a Kormány elé,
  - b)** a kormányrendelet tervezetét az igazságügy-miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé,
  - c)** a miniszteri rendeletet – az alkotmányossági, jogharmonizációs és kodifikációs szempontok tekintetében – az igazságügy-miniszterrel egyetértésben adja ki.

(4) Ha a miniszteri rendelet tervezetével az igazságügy-miniszter nem ért egyet – a szakminiszter és az igazságügy-miniszter közös előterjesztése alapján – a vitás kérdésben a Kormány dönt.

## 27. §

(1) Együttes rendeletet kell kiadni, ha a miniszter más miniszterrel együttes felhatalmazást kapott.

(2) Ha a miniszteri rendelet más miniszter feladatkörét is érinti, a rendeletet vele egyetértésben kell kiadni. Az érintett miniszter egyetértési joga a rendeletnek a feladatkörét érintő rendelkezései tekintetében áll fenn.

(3) Véleményeltérés esetén a felhatalmazás címzettje – együttes rendelet esetén pedig a felhatalmazó rendelkezésben elsőként említett miniszter – és az érintett miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt. Az előterjesztés előkészítése során az igazságügy-miniszter véleményét ki kell kérni.

### *A hatásvizsgálat*

## 28. §

(1) A szakminiszter köteles előzetes hatásvizsgálatot végezni a szabályozási tárgykört átfogóan rendező új jogszabály, illetőleg a tárgykör alapvető jogintézményeit érintő módosító jogszabály előkészítése során a szabályozás indokoltságáról és a tervezett megoldások alkalmasságáról, várható hatásairól.

(2) A hatásvizsgálat részletesen bemutatja:

a) a tervezett szabályozás indokait és céljait, elmaradásának várható következményeit, továbbá azt, hogy miért nem alkalmazhatók a jogi szabályozást helyettesítő más megoldások;

b) az esetleges korábbi szabályozás főbb jellemzőit, elégtelenségének okait;

**c)** a tervezett jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti és tárgyi feltételeket, azok megteremtésének módját;

**d)** a tervezett jogszabály elfogadásának rövid, illetve hosszú távon várható gazdasági következményeit, ennek körében különösen

**da)** a költségvetési hatásokat,

**db)** a mikro- és makrogazdasági, továbbá általános pénzügyi hatásokat,

**dc)** a foglalkoztatási helyzetre gyakorolt hatásokat;

**e)** a tervezett jogszabály elfogadásának rövid, illetve hosszú távon várható társadalmi hasznait és következményeit.

**(3)** A szakminiszter szükség szerint, de legalább ötévenként lefolytatja az (1) bekezdés szerinti – feladatkörébe tartozó – jogszabályok egyszerűsített utólagos hatásvizsgálatát. Ennek során felméri a jogszabály hatályosulását a jogalkalmazás rendelkezésre álló tapasztalatai alapján, összeveti a szabályozás kiadása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal, és értékeli azokat abból a szempontból, hogy szükségessé teszik-e a jogszabály módosítását vagy hatályon kívül helyezését. Ha az egyszerűsített hatásvizsgálat alapján további elemzés szükséges, a szakminiszter részletes utólagos hatásvizsgálatot végez az előzetes hatásvizsgálat szempontrendszerének megfelelő alkalmazásával.

**(4)** A hatásvizsgálatnak a (2) bekezdés szerinti szempontok figyelembevételével azokra a területekre kell kiterjednie, amelyekre a szabályozás – tárgyára tekintettel – kimutatható hatással lehet. A várható (illetve a bekövetkezett) hatásokat – ahol az lehetséges – számszerűsítve kell bemutatni.

**(5)** Az (1)-(4) bekezdésekben szabályozott hatásvizsgálat elvégzése nem mentesít a külön jogszabályban előírt hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettsége alól.



*A Kormány jogalkotási terve***29. §**

**(1)** A Kormány a törvények és a kormányrendeletek előkészítése céljából – a kormányprogram, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság döntései, a nemzetközi kötelezettségvállalások, továbbá az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival való összhang megteremtésére vonatkozó követelmények alapján – jogalkotási tervet állapít meg, amely a felelősök megjelölésével határozza meg az elvégzendő jogalkotási feladatokat.

**(2)** A Kormány jogalkotási tervének önálló részét képezi az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival való összhangot megteremtő jogszabályok előkészítésének ütemezését tartalmazó jogharmonizációs ütemterv. Ebben meg kell jelölni az Európai Közösségek és az Európai Unió azon jogi aktusait is, amelyekkel az összhang megteremtése a jogalkotási feladat.

**(3)** A Kormány jogalkotási tervét a miniszterek és a Kormány közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek vezetőinek javaslatai alapján, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész véleményének kikérése után kell kialakítani.

**(4)** A (3) bekezdés szerinti javaslatban meg kell jelölni a szabályozás indokait, főbb megoldásait, várható terjedelmét és a választott szabályozási szint okait.

**(5)** A Kormány jogalkotási tervét az igazságügy-miniszter a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjével együttesen készíti elő.

**(6)** A jogalkotási tervet – legkésőbb a tárgydőszakot megelőzően tizenöt nappal – a Magyar Közlönyben és a Kormány honlapján közzé kell tenni.

*A törvényalkotási program***30. §**

(1) Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége ütemezésének elősegítése érdekében a Kormány a programjában és a jogalkotási tervben foglaltak figyelembevételével – az Országgyűlés rendes ülészakájához igazodó – törvényalkotási programot (a továbbiakban: program) készít, amelyben az Országgyűlést tájékoztatja a Kormány által az adott országgyűlési ülészak alatt benyújtani tervezett törvényjavaslatokról.

(2) A program tartalmazza a törvényjavaslatok

a) lényegének, főbb megoldásainak ismertetését, valamint azt, ha a szabályozás valamely jogalkotási kötelezettségen alapul,

b) várható terjedelmének megjelölését,

c) elfogadásának a Kormány által ajánlott időpontját.

(3) A program tervezetét a Miniszterelnöki Hivatal vezetője és az igazságügy-miniszter együttesen készíti el és terjeszti a Kormány elé.

(4) A Kormány által elfogadott programot a miniszterelnök az Országgyűlés rendes ülészakájának kezdetét megelőzően legalább tizenöt nappal megküldi az Országgyűlés elnökének.

*Miniszteri jogalkotási terv***31. §**

A miniszter a Kormány jogalkotási tervének időszakához igazodó jogalkotási tervet készít, amely tartalmazza a Kormány jogalkotási tervében előírt, a miniszter jogszabály-előkészítési felelősségi körébe tartozó jogszabályok, illetve

az azokhoz kapcsolódó végrehajtási jogszabályok előkészítésének ütemezését. A miniszteri jogalkotási tervet a minisztérium honlapján közzé kell tenni.

*A kodifikációs bizottság*

**32. §**

**(1)** A jogágak alapvető szabályozását tartalmazó törvények előkészítésének szakmai megalapozása érdekében a szakminiszter kodifikációs bizottságot alakíthat.

**(2)** A kodifikációs bizottságba meg kell hívni:

**a)** az érintett miniszterek (országos hatáskörű szervek vezetői) képviselőjét,

**b)** az igazságügy-miniszter képviselőjét, valamint

**c)** az érintett tudományág egyes kiemelkedő képviselőit.

**(3)** A bizottság feladata, hogy javaslatot tegyen a miniszternek a jogszabály szabályozási elveire és a törvény szövegszerű tervezetére.

**(4)** A szakminiszter a bizottság által elkészített javaslatot mérlegelve nyújtja be előterjesztését a Kormányhoz. Az előterjesztésben a kodifikációs bizottság eltérő álláspontját – az elutasítás érdemi indokolása mellett – ismertetni kell.

*Az előterjesztés*

**33. §**

A Kormány elé terjesztendő jogszabály tervezetével kapcsolatos kormánydöntés megalapozásához összefoglaló jelleggel – a szakmai részletkérdések mellőzésével, döntésre alkalmas módon – be kell mutatni:

**a)** a tervezett szabályozásnak a 28. § (2) bekezdésében foglalt szempontrendszer szerint – a rendelkezésre álló adatok alapján – becsült hatásait, illetőleg előzetes hatásvizsgálat esetén annak fő megállapításait,

- b)** a jogi szabályozással elérendő célkitűzés és a javasolt megoldás alkotmányjogi és jogrendszerbeli összefüggéseit,
- c)** a jogszabályi szint megválasztásának alkotmányjogi szempontjait,
- d)** a szabályozásnak az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival, valamint a tárgykört érintően fennálló nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokkal való kapcsolatának és összhangjának részletes ismertetését,
- e)** a jogszabályhoz kapcsolódó végrehajtási jogszabály koncepcióját, és
- f)** a szabályozás közvetlen összefüggéseit a hatályos joganyaggal, különös tekintettel arra, hogy a szabályozás elfogadása milyen, a tárgykört érintő, más jogszabályok módosítását vagy megalkotását és milyen időbeli ütemezéssel teszi szükségessé.

#### *A szakmai indokolás*

### **34. §**

A miniszteri rendelet tervezetéhez a szakminiszter – a véleményezésben résztvevők tájékoztatása céljából – az előterjesztés tartalmi követelményeire irányadó rendelkezések megfelelő alkalmazásával szakmai indokolást készít. A jogszabálytervezet véleményezése során a szakmai indokolást is meg kell küldeni a véleményezésre jogosultnak, illetve azt a jogszabály tervezetével együtt kell a 38. § (2) bekezdése szerint közzétenni.

#### *Kétszakaszos előkészítés*

### **35. §**

**(1)** A Kormány elé terjesztendő jelentős – valamely tárgykör egészét átfogóan szabályozó vagy módosító – jogszabály előkészítése kétszakaszos eljárásban

történik. Az első szakaszban a Kormány a szabályozás elvi természetű főbb tartalmi kérdéseiben (a továbbiakban: koncepció) dönt. Ezt követően kerül sor a jogszabálytervezet szövegének kidolgozására és – annak véleményezése után – a Kormány elé terjesztésére.

**(2)** A jogszabálytervezet előkészítésére e fejezetben meghatározott rendelkezéseket a koncepció előkészítésére is megfelelően alkalmazni kell.

### *A jogszabálytervezetek véleményezése*

## **36. §**

**(1)** A Kormány elé terjesztendő jogszabály tervezetéről és a kapcsolódó előterjesztésről véleményt nyilvánítanak:

- a)** a miniszterek és a Miniszterelnöki Hivatal vezetője,
- b)** az érintett országos hatáskörű szervek vezetői,
- c)** a legfőbb ügyész.

**(2)** A szakminiszter köteles biztosítani, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabály tervezetéről véleményt nyilváníthassanak:

- a)** feladatkörüket érintő szabályozás esetén a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az egyes állampolgári jogok védelmére választott külön biztosok,
- b)** ha a szabályozás az Alkotmánybíróság, illetve a Magyar Nemzeti Bank feladatkörét érinti, az Alkotmánybíróság, illetve a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- c)** ha a szabályozás a bíróságok feladatkörét érinti, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke,
- d)** ha a szabályozás általában a helyi önkormányzati feladatok ellátását érinti, a helyi önkormányzatok országos érdek-képviselői szervei, a megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat,

e) feladatkörüket érintő szabályozás esetén az országos köztestületek.

**(3)** Az (1)-(2) bekezdésben meghatározottak el nem fogadott észrevételeiről a szakminiszter egyeztetni köteles.

**(4)** A szakminiszter köteles biztosítani, hogy azon szervezetek, amelyeknek véleményezési jogosultságát külön jogszabály írja elő, e jogukat a külön jogszabálynak megfelelően gyakorolhassák.

### **37. §**

**(1)** A miniszteri rendelet tervezetéről véleményt nyilvánítanak:

- a) a Miniszterelnöki Hivatal vezetője,
- b) a szabályozásban érdekelt miniszterek,
- c) az érintett országos hatáskörű szervek vezetői,
- d) a legfőbb ügyész.

**(2)** A szakminiszter köteles biztosítani, hogy a jogszabály tervezetéről a 36. § (2) bekezdésében felsorolt szervezetek és személyek az ott meghatározott feltételek fennállása esetén véleményt nyilváníthassanak; el nem fogadott észrevételeikről egyeztetni köteles.

**(3)** A szakminiszter köteles biztosítani, hogy azon szervezetek, amelyeknek véleményezési jogosultságát külön jogszabály írja elő, e jogukat a külön jogszabálynak megfelelően gyakorolhassák.

### **38. §**

**(1)** A jogszabályok előkészítése során – a jogi szabályozás sokoldalú megalapozása és ezzel összefüggésben az önkéntes jogkövetés elősegítése érdekében – a jogszabály előkészítője a (2) bekezdés szerint biztosítja, hogy bárki véleményt nyilváníthasson, illetve javaslatokat tehessen azon jogszabályok

tervezetével kapcsolatban, amelyek őt, valamint az általa képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat és csoportokat közvetlenül érintik.

**(2)** A jogszabálytervezetek szövegét közzé kell tenni a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján, a honlapot a vélemények, javaslatok fogadására alkalmassá kell tenni, továbbá meg kell jelölni a véleményadásra nyitva álló határidőt.

**(3)** A jogszabály tervezetével egyidejűleg a minisztérium honlapján közzé kell tenni a végrehajtási jogszabály koncepcióját is.

### **39. §**

**(1)** A véleménynyilvánítás határidejét úgy kell megállapítani, hogy az a megalapozott vélemény kialakítására alkalmas legyen, és a véleményt a tervezet előkészítésénél figyelembe lehessen venni.

**(2)** A határidő megállapításakor a tervezet terjedelmére, illetőleg a szabályozott tárgykör jelentőségére is tekintettel kell lenni.

**(3)** A véleményezési határidő – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – a tervezet megküldésétől (közzétételétől) számított legalább tizenöt nap, testületi szerv esetében, valamint átfogó vagy nagy terjedelmű jogszabály esetén legalább harminc nap.

**(4)** Kivételesen indokolt esetben a jogszabály előkészítője rövidebb véleményezési határidőt is megállapíthat, ennek időtartama azonban nem lehet kevesebb öt munkanapnál, testületi szerv, valamint átfogó vagy nagy terjedelmű jogszabály esetén pedig tíz munkanapnál.

**(5)** A jogszabály előkészítője mérlegeli a véleményező észrevételeit, az elfogadott észrevételekről pedig a honlapján összefoglaló jelleggel tájékoztatást ad.

(6) A jogszabály előkészítője a jogalkotót a beérkezett koncepcionális észrevételekről és azok hasznosításáról összefoglaló jelleggel tájékoztatja.

#### 40. §

A kormányrendelet előkészítésére – az e törvényben nem szabályozott kérdésekben – a Kormány által megállapított szabályok az irányadók.

*A jogszabálytervezetek egyeztetése az Európai Bizottsággal, az Európai Központi Bankkal és az Európai Unió tagállamaival*

#### 41. §

(1) A jogszabály tervezetét – az európai közösségi jog által rögzített körben – az Európai Bizottságnak, az Európai Központi Banknak és az Európai Unió tagállamainak is meg kell küldeni véleményezésre.

(2) Az (1) bekezdés szerinti egyeztetési eljárás részletes szabályait külön jogszabály állapítja meg.

### IV. FEJEZET

## KÜLÖNÖS JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉSI ELJÁRÁSOK

*A törvényalkotási eljárás*

#### 42. §

A törvénykezdeményezés és a törvényalkotás rendjével összefüggő, az Alkotmányban és e törvényben nem szabályozott kérdéseket az Országgyűlés Hárszabálya rendezi.



### 43. §

(1) A törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, társadalompolitikai célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait és várható hatásait.

(2) Ha a törvényjavaslat az Európai Közösségek vagy az Európai Unió jogi aktusaiból fakadó jogalkotási kötelezettséget érint, az indokolásban részletes tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az említett jogi aktusokkal. E kérdések tekintetében – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány véleményét is ismertetni kell.

### 44. §

A Kormány által kezdeményezett törvényre vonatkozó törvényjavaslatot a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé. A törvényalkotási eljárás során a Kormány nevében az általa kijelölt miniszter jár el.

*A Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletének előkészítése*

### 45. §

A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvény eltérő rendelkezésének hiányában rendeletének tervezetéről és a kapcsolódó szakmai indokolásról az igazságügy-miniszter véleményét kikéri. A rendelet tervezete a Magyar Nemzeti Bank honlapján közzétehető.

*Az önkormányzati rendelet előkészítése***46. §**

(1) Az önkormányzati rendelet előkészítésének és megalkotásának e törvényben nem rendezett szabályait a helyi önkormányzatokról szóló törvény és az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza.

(2) Az önkormányzati rendelet tervezetét a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A tervezetről és a kapcsolódó előterjesztésről véleményt nyilváníthatnak az érintett helyi társadalmi szervezetek, érdek-képviselői szervek, valamint a szabályozás által közvetlenül érintett más helyi önkormányzatok.

*Közös szabályok***47. §**

Ha e törvény vagy más törvény eltérően nem rendelkezik, a nem kormányzati szervek által lefolytatott jogszabály-előkészítési eljárás során megfelelően alkalmazni kell a kormányzati jogszabály-előkészítésre irányadó rendelkezések közül az előzetes hatásvizsgálatra, valamint a jogszabálytervezeteknek az Európai Bizottsággal, az Európai Központi Bankkal és az Európai Unió tagállamaival való egyeztetésére vonatkozó szabályokat.

**V. FEJEZET****A JOGRENDSZER FOLYAMATOS FELÜLVIZSGÁLATA****48. §**

**(1)** A szakminiszter a jogalkalmazás tapasztalatait is figyelembe véve folyamatosan vizsgálja a feladatkörébe tartozó területen a jogi szabályozásokat abból a szempontból, hogy

**a)** találhatók-e olyan jogszabályok, jogszabályi rendelkezések, amelyek már nem elégítik ki a jogszabályalkotás szükségességének (2. §) feltételeit,

**b)** a hatályos jogszabályok, jogszabályi rendelkezések – a szabályozási cél sérelme nélkül – egyszerűsíthetők-e, az állami szervek, illetőleg a jogszabály más címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felválthatók-e,

**c)** a hatályos jogszabályok, jogszabályi rendelkezések összhangban állnak-e magasabb vagy azonos szintű jogszabályokkal.

**(2)** A vizsgálat eredményeként feltárt elavult, nem hatályosuló, magasabb vagy azonos szintű jogszabályokkal ellentétben álló jogszabályokat (jogszabályi rendelkezéseket) hatályon kívül kell helyezni

**a)** a tárgykört érintő új jogi szabályozások vagy módosítások megalkotása során, ennek hiányában

**b)** évente egyszer a jogszabályok rendezése céljából kiadott jogszabály keretében.

**49. §**

Az igazságügy-miniszter irányítja és összehangolja a jogszabályok hatályosságának és időszerűségének folyamatos felülvizsgálatát. Ennek keretében

- a) meghatározza és érvényesíti a jogszabályok felülvizsgálatának szempontjait,
- b) a jogszabályok felülvizsgálatának eredményéről évente egy alkalommal tájékoztatja a Kormányt, egyidejűleg szükség szerint előterjesztést tesz a Kormányhoz a törvényekben ezzel összefüggésben indokolt változtatások kezdeményezése iránt.

**VI. FEJEZET****AZ ÁLLAMI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁS****EGYÉB JOGI ESZKÖZEI***Határozat***50. §**

(1) Az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzatok határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó programokat.

(2) E rendelkezés nem érinti az (1) bekezdésben felsorolt szerveknek az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát.

**51. §**

(1) Az Országgyűlés és a Kormány határozatainak előkészítésére vonatkozó szabályokat e szervek állapítják meg.

(2) A helyi önkormányzatok határozatának előkészítésére vonatkozó szabályokat a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata állapítja meg.

## 52. §

(1) Az Országgyűlés és a Kormány elrendelheti egyes határozatainak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

(2) A helyi önkormányzatok a határozataikat a hivatalos lapjukban, illetve a helyben szokásos módon tehetik közzé.

### *Utasítás*

## 53. §

A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében az irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.

### *Statisztikai közlemény*

## 54. §

(1) A kizárólag statisztikai fogalmat, módszert, osztályozást, névjegyzéket és számjelet tartalmazó kötelező rendelkezést a Központi Statisztikai Hivatal elnöke statisztikai közleményként adja ki, amelyet a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

(2) A statisztikai közlemény előkészítésére a miniszteri rendelet előkészítésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

**VII. FEJEZET****HIVATALOS LAPOK ÉS JOGSZABÁLYGYŰJTEMÉNYEK, A  
JOGSZABÁLYOK NYILVÁNTARTÁSA***Magyar Közlöny***55. §**

**(1)** A Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny, amely – az önkormányzati rendelet kivételével – a jogszabályok, az Országgyűlés, a Kormány, a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság határozatai, a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatai, a statisztikai közlemények, valamint a személyi kérdésekben hozott határozatok hiteles szövegének kihirdetésére, illetőleg közzétételére szolgál.

**(2)** Jogszabály elrendelheti, a Miniszterelnöki Hivatal vezetője pedig engedélyezheti a Magyar Közlönyben más közlemény közzétételét is.

**(3)** A Magyar Közlöny nyomtatott és elektronikus változatának szerkesztéséről, kiadásáról és terjesztéséről a Miniszterelnöki Hivatal gondoskodik. Az elektronikus változatot a nyomtatott változat megjelenésével egyidejűleg közzé kell tenni.

**(4)** Ha az (1) bekezdésben meghatározott jogszabályoknak, határozatoknak és statisztikai közleményeknek a Magyar Közlöny nyomtatott és elektronikus változatában megjelent szövege eltér, a nyomtatott változatban szereplő szöveget kell hitelesnek tekinteni.

**(5)** A Magyar Közlöny elektronikus változata nem üzleti célú felhasználásra bárki számára ingyenesen hozzáférhető.

(6) A Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabály utánközlését tartalmazó, bármilyen technikai eszközzel készült kiadványban a forrás megjelölése kötelező.

*A Kormány, a minisztérium és az országos hatáskörű szerv hivatalos lapja*

## **56. §**

(1) A Kormány, a minisztérium és az országos hatáskörű szerv hivatalos lapot adhat ki.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott hivatalos lapokat elektronikus formában, a nyomtatott változat megjelenésével egyidejűleg az adott szerv honlapján közzé kell tenni.

(3) Az elektronikus változat nem üzleti célú felhasználásra bárki számára ingyenesen hozzáférhető.

*A helyi önkormányzat hivatalos lapja*

## **57. §**

A helyi önkormányzat a rendeletei kihirdetése, szervei és az alárendelt szervek működését szabályozó, illetve az önkormányzat illetékességi területének lakosságát jelentős mértékben érintő más határozatai, valamint egyéb közlemények közzététele céljából hivatalos lapot adhat ki.

*Helyesbítés*

## **58. §**

(1) Ha a jogszabályt, az állami vagy az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközét a kihirdetését, illetve közzétételét követően a szabályszerű eljárásban

elfogadott normaszövegtől való eltérést eredményező leírási hiba miatt helyesbítik, a helyesbítést hitelesíteni kell. A helyesbítést a helyesbítendő jogszabály, az állami vagy az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközének aláírására jogosult személy hitelesíti.

**(2)** Kormányrendelet és miniszteri rendelet esetében a helyesbítéshez az igazságügy-miniszter egyetértése szükséges. Az igazságügy-miniszter a helyesbítés megengedhetőségének kérdésében soron kívül, de legfeljebb három munkanapon belül állást foglal. Ha az igazságügy-miniszter határidőn belül nem nyilatkozik, az egyetértést megadottnak kell tekinteni.

**(3)** Kihirdetett jogszabályt csak a kihirdetésétől számított harminc napon belül lehet helyesbíteni. E határidő eltelte után a hiba csak jogszabály-módosítás útján orvosolható.

### *Jogszabálygyűjtemények*

#### **59. §**

**(1)** Az igazságügy-miniszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezetője gondoskodik arról, hogy

**a)** a Törvények és Rendeleték Hivatalos Gyűjteményét évenként,

**b)** a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét a változások átvezetésével folyamatosan

elektronikus formában közzétegyék.

**(2)** Ha az (1) bekezdésben említett jogszabálygyűjtemény szövege nem egyezik a Magyar Közlöny nyomtatott változatában kihirdetett vagy közzétett szöveggel, a Magyar Közlöny nyomtatott változata tekintendő hitelesnek.



*A jogszabály-nyilvántartás***60. §**

**(1)** Az igazságügy-miniszter a jogszabályokról – az önkormányzati rendeletek kivételével – nyilvántartást vezet, amelyet mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni.

**(2)** Az (1) bekezdésben említett nyilvántartás tartalmazza

- a)** a jogszabály teljes megjelölését,
- b)** a jogszabály egészének, illetve egyes rendelkezéseinek hatályosságára vonatkozó adatokat,
- c)** a jogszabályt vagy annak egyes rendelkezéseit módosító jogszabályok megjelölését, valamint
- d)** a jogszabály által módosított jogszabályok megjelölését.

**61. §**

A 60. §-ban foglaltak megfelelő alkalmazásával nyilvántartás vezetéséről

- a)** az önkormányzati rendeletek esetében a jegyző,
- b)** az alkotmánybírósági határozatok esetében az Alkotmánybíróság főtitkára,
- c)** a jogegységi határozatok esetében a Legfelsőbb Bíróság főtitkára,
- d)** az állami és az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközei esetében az azokat kibocsátó szerv, illetőleg az országgyűlési határozatok esetében az Országgyűlés főtitkára, a kormányhatározatok esetében a Miniszterelnöki Hivatal vezetője gondoskodik.

**VIII. FEJEZET****ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK***Hatálybalépés***62. §**

(1) Ez a törvény 2004. május 1-jén lép hatályba.

(2) Az e törvény hatálybalépésekor hatályban lévő törvényerejű rendelet a törvénnyel azonos szintű jogszabálynak minősül, és arra e törvénynek a törvényekre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

*A jogszabályszerkesztők képzése***63. §**

A minisztériumokban és az országos hatáskörű szerveknél – külön jogszabályban meghatározott időponttól és feltételek szerint – jogszabályszerkesztési feladatokat csak a külön jogszabályban meghatározott jogszabályszerkesztői képesítéssel rendelkező jogász végezhet.

*Felhatalmazás***64. §**

(1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza

a) a jogszabálytervezeteknek az Európai Bizottsággal és az Európai Unió tagállamaival való egyeztetésének rendjét,

b) a jogharmonizációs feladatok teljesítésének részletes szabályait,

c) a Magyar Közlöny, valamint a Kormány, a minisztérium és az országos hatáskörű szerv hivatalos lapja nyomtatott és elektronikus változata kiadásának részletes szabályait.

**(2)** Felhatalmazást kap az igazságügy-miniszter, hogy a jogszabályszerkesztés, illetőleg a jogharmonizációs eljárás részletes szabályait rendeletben határozza meg.

**(3)** Felhatalmazást kap a környezetvédelemért felelős miniszter, hogy az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal elnöke által kibocsátott államtitkári rendelkezésekkel védetté nyilvánított természeti területek védettségét e törvény hatálybalépésével egyidejűleg kiadott miniszteri rendelettel hatályában fenntartsa.

#### *Hatályukat veszítő és módosuló rendelkezések*

### **65. §**

**(1)** E törvény hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, valamint az azt módosító 1991. évi LIX. törvény.

**(2)** E törvény hatálybalépésével egyidejűleg a hatályban lévő államtitkári rendelkezések, tájékoztatók, országgyűlési irányelvek és elvi állásfoglalások, valamint a Kormány elvi állásfoglalásai e törvény erejénél fogva hatályukat veszítik.

**(3)** Ez a törvény – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – nem érinti a hatálybalépése időpontjában hatályban lévő jogszabály és állami irányítás egyéb jogi eszköze hatályát.

## INDOKOLÁS

### a jogalkotásról szóló törvényjavaslathoz

#### ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

Az Európai Unióhoz való csatlakozás olyan új helyzetet teremt a Magyar Köztársaság jogalkotó szervei számára, amely több tekintetben elkerülhetetlenné teszi a jogalkotásra vonatkozó törvényi szabályozás felülvizsgálatát és átfogó korszerűsítését. A csatlakozást követően ugyanis a jogalkotási tevékenységet a jelenlegi jogharmonizációnál is nagyobb mértékben fogja meghatározni a Magyar Köztársaság tagállami minősége. Emellett a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) megalkotása óta eltelt több mint 15 év alatt gyökeresen átalakult gazdasági-társadalmi viszonyok következtében a törvény számos rendelkezése elavulttá vált, illetve nem képes korszerű választ adni a megváltozott körülményekből adódó problémákra.

A Jat. felülvizsgálata során világossá vált, hogy az elvégzendő változtatások nagyságrendje elkerülhetetlenné teszi új törvény megalkotását. A korszerű szabályozás nagyrészt kialakítható a hatályos Alkotmány keretei között. A teljes körű és egyértelmű szabályozás megvalósítása azonban kismértékű alkotmánymódosítást is szükségessé tesz, amely az általánosan kötelező normák jogszabályba foglalásának kötelezettségét, a miniszteri jogalkotás felhatalmazáshoz kötöttségét, továbbá a jogalanyokra hátrányos visszaható hatályú jogalkotás tilalmát emeli alkotmányos szintre.

A Javaslattal szerinti új szabályozás megőrzi a hatályos Jat. bevált rendszerét, ugyanakkor a jogállami berendezkedés szervezeti és működési rendjéhez, illetve a tagállami státushoz igazítja a jogalkotás szabályait.

A legfontosabb feladat az európai uniós csatlakozásból adódó módosítási igények átvezetése. Egyrészt a törvényi szabályozást összhangba kell hozni az európai uniós csatlakozással összefüggésben 2002 decemberében elfogadott alkotmánymódosítással. A módosított Alkotmány ugyanis a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét a csatlakozás időpontjától jogszabályként definiálja, így tételesen ellentétes lesz a Jat. jelenlegi rendelkezésével, amely a jegybanki rendelkezést az állami irányítás egyéb jogi eszközei között helyezi el. Másrészt meg kell határozni az uniós tagsággal összefüggésben a jogharmonizációs célú jogalkotási folyamat egyes követelményeit. Ezek sorába tartozik a szakminiszter és az igazságügy-miniszter jogszabály-előkészítéssel összefüggő felelősségi körének pontosítása, a közösségi jog által meghatározott körben egyes jogszabálytervezetek véleményeztetése az uniós intézményekkel, illetőleg az uniós tagságból eredő jogalkotási kötelezettségek teljesítésének tervszerű rendbe foglalása.

A Javaslat – a közösségi jogból fakadó belső jogalkotási követelményként – rögzíti, hogy a jogszabályok nem lehetnek ellentétesek, illetőleg összeegyeztethetőnek kell lenniük az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival. A Javaslat a jogszabály fogalmán – összhangban az Alkotmány tervezett módosításában szereplő 8/A. § (1) bekezdésével – kizárólag a Magyar Köztársaság jogalkotó szervei által alkotott jogforrásokat érti, és a közösségi jogra való elkerülhetetlen utalások körében más meghatározást („az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusai”) alkalmaz. Ez a terminológiai megkülönböztetés teszi lehetővé azt, hogy amikor a Javaslat általában a jogszabályokra irányadó tartalmi és formai követelményekről rendelkezik, akkor az a közösségi jogra ne legyen értelmezhető. Ha ugyanis ez utóbbiakat is érteni kellene a jogszabály fogalma alatt, nem lehetne a jogszabályokra általános előírásokat alkalmazni anélkül, hogy az Európai Unió kompetenciáját ne sértené a tagállami törvény. Ugyanezen okból a Javaslat nem állapítja meg az Európai

Közösségek és az Európai Unió jogi aktusainak típusaira, tartalmára, hatályára, alkalmazási kritériumaira, előkészítésére és más követelményeire vonatkozó szabályokat sem.

Ez a megoldás a tudomány képviselőinek többségi álláspontja szerint is alkalmas arra, hogy – az Európai Unió tagállamaihoz hasonlóan – biztosítsa a közösségi jog jogforrásainak hazánkra is kiterjedő hatályát, és erre tekintettel szükségtelen, illetve aggályos lenne a jogalkotási törvényben a tárgykörre vonatkozó szabályokat elhelyezni.

A Javaslát a minőségi jogalkotás feltételrendszerének kialakítása érdekében részletesebben határozza meg a jogszabály-előkészítés követelményeit, a jogszabályalkotás szükségességének megalapozásától a jogszabályszerkesztés legalapvetőbb tartalmi előírásainak meghatározásáig. Ennek egyik fontos elemeként a jelenleginél részletesebb rendelkezéseket állapít meg mind a tervezett jogi szabályozások hatásainak előzetes vizsgálatára, mind pedig a hatályba lépett jogszabályok utólagos hatásvizsgálatára vonatkozóan.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Tanácsa 1995-ben ajánlást fogadott el a kormányzati szabályozások minőségének javításáról, amelynek súlyponti eleme a szabályozási hatásvizsgálat kérdésköre. Az 1997-ben elfogadott OECD-jelentés javasolja a tagállamoknak, hogy a szabályozás hatásvizsgálatát integrálják a szabályozások előkészítésének, vizsgálatának és megreformálásának folyamatába. A szabályozási hatásvizsgálat az OECD alapvető követelményévé vált, és az 1999-2000-ben a magyar jogalkotást is átvilágító OECD-vizsgálatról, az ún. „szabályozási reform felmérés”-ről készült jelentés a szabályozások hatásai vizsgálatának viszonylagos gyengeségét tárta fel. Az OECD-követelményekhez való felzárkózás érdekében ösztönözte a jelentés a fejlett hatásvizsgálati módszerek átvételét. Ennek érdekében az OECD a magyar Kormány rendelkezésére bocsátotta az OECD-tagállamok legjobb módszereinek leírását. A Javaslát e

módszereket is figyelembe véve határozza meg a hatásvizsgálati követelményrendszert.

Új vonása a Javaslatsnak, hogy nagyobb nyilvánosságot biztosít a jogalkotási folyamatnak már a jogalkotás tervezésétől, és előírja az információs társadalom lehetőségeinek felhasználását is a jogszabálytervezetek véleményezése során.

A jogszabályoknak folyamatosan idomulniuk kell az állandóan változó életviszonyokhoz, ezért a jövőben még nagyobb súlyt kell fektetni a jogrendszer folyamatos gondozására. A Javaslats megteremti a fölöslegesen bonyolult, illetőleg az elavult, tényleges joghatással már nem bíró jogi rendelkezéseknek a hatályos joganyagból történő rendszeres kiiktatásának eljárási rendjét is.

Az új jogalkotási törvény legfontosabb várható hatásai a következők:

- javulni fog a jogszabályok szakmai minősége, időtállóbb jogszabályok születnek, csökken a jelenleg túl gyakori módosítások száma, ezzel erősödik a jogbiztonság,

- az egyeztetés új rendje folytán a szabályozással érintett társadalmi csoportok érdekeinek pontosabb ismeretében az életviszonyokkal nagyobb összhangban álló jogszabályok születnek, ez pedig az érintett csoportok jogkövető magatartását is pozitívan befolyásolhatja,

- a jogalkotás új rendje lehetővé teszi, hogy a Magyar Köztársaság – az Európai Unió tagállamaként – az ebből fakadó jogalkotási kötelezettségeket határidőben teljesíthesse.

## RÉSZLETES INDOKOLÁS

### Az 1-6. §-hoz

A Javaslát a jogalkotásra vonatkozó általános rendelkezések körében rendezi a jogszabályok megalkotásának feltételeit és korlátait, továbbá a jogalkotás alapvető szakmai követelményeit.

A Javaslát a Jat. hatályos rendelkezéseinél bővebben, az elmúlt másfél évtized jogalkotási tapasztalatait is figyelembe véve részletesen rendezi azt a feltételrendszert, amely meghatározza, milyen esetben fordulhat a jogalkotási hatáskörrel felruházott a jogalkotás eszközéhez. Ennek tartalmi feltételei körében a Javaslát egyértelművé teszi, hogy jogszabályt alkotni csak akkor lehet, ha az elkerülhetetlen, vagyis az adott életviszony rendezésére más eszköz nem vagy kevésbé alkalmas. A jogszabály megalkotásának újonnan megjelölt esetköreiként pedig felsorolja a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítését, az Európai Unió vagy az Európai Közösség jogi aktusaival való összhang megteremtését, magasabb szintű jogszabály jogalkotást előíró rendelkezését, illetőleg az Alkotmánybíróság jogalkotást előíró döntését.

A Javaslát az általános rendelkezések körében – annak érdekében, hogy megalapozza a hatásvizsgálat intézményének részletező szabályozását – összefoglalóan meghatározza, hogy milyen kérdések elemzése szükséges a jogszabály megalkotása előtt.

A Javaslát a jogszabályok megszövegezését érintően a Jat. hatályos rendelkezését azzal a követelménnyel egészíti ki, hogy a jogszabály szövegének egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. E rendelkezés a jogalkotó kötelezettségévé teszi a jogalkalmazás gyakorlati szempontjainak figyelembe vételét, amely egyben a jogalkotással szemben támasztható alkotmányos követelmény is.



A Javaslat – a Jat. hatályos rendelkezéseit továbbfejlesztve – a jogszabályban szabályozandó életviszonyok tekintetében zsinórmértékül szabja, hogy lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni a jogosultság, illetve a kötelezettség keletkezésének és megszűnésének, a kötelezettség alóli mentesülésnek a feltételeit, valamint a hatósági engedély (jóváhagyás) megadásának, megtagadásának feltételeit. A Javaslat ezzel a jogalkotás egységesítése, illetve a jogalkalmazók és a jogkereső közönség érdekében rendezi az egymással összefüggő tartalmú rendelkezések azonos jogszabályban való megjelenítésének követelményét.

A Javaslat részletesen rendezi a végrehajtási jogszabály kiadására irányuló felhatalmazás kérdéskörét, alapvetően támaszkodva a Jat. bevált rendjére, ugyanakkor a tapasztalatok alapján, illetve az Alkotmánybíróságnak a felhatalmazásra vonatkozóan tett irányadó megállapításait felhasználva továbbfejleszti azt. E körben egyértelművé teszi, hogy a felhatalmazás főszabály szerint a felhatalmazás címzettjének jogalkotási kötelezettséget keletkeztet, kivéve, ha a felhatalmazás a címzett mérlegelésére bízta a végrehajtási jogszabály kiadását. Törvényi kötelezettséggé teszi továbbá, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi rendezés szükségességének észlelésekor haladéktalanul kezdeményezze a megfelelő felhatalmazást biztosító jogszabály megalkotását, ha a hiányzó jogi szabályozás létrehozására felhatalmazással nem rendelkezik.

### **A 7-16. §-hoz**

A Javaslat a Jat. rendelkezéseinél részletesebben szabályozza a jogszabály hatályának kérdéskörét. A területi, személyi hatály általános megfogalmazásával biztosítja, hogy az egyes jogszabályokban csak akkor kell e kérdésre kitérni, ha a jogszabály hatályának általános fogalmától eltérő hatály megállapítása szükséges. A Javaslat a jogszabály tárgyi hatályaként az általa szabályozott

jogviszonyokat határozza meg, egyértelművé téve, hogy a jogszabály tárgya a jogviszony.

A Javaslát a jogszabály időbeli hatályának kérdéskörében tárgyalja – a szoros összefüggésre tekintettel – a jogszabály módosításának és hatályon kívül helyezésének szabályait is. A Javaslát a jogalkotási gyakorlatot, illetve az Alkotmánybíróság által kimunkált követelményeket törvényi szintre emelve rögzíti a jogszabály hatálybalépése időpontjának meghatározására irányadó szempontokat. Új eleme a Javaslátnak, hogy főszabályként megköveteli, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 15 napnak el kell telnie, de meghatározza azokat a kivételeket, amelyek esetében ettől el lehet térni (ha a hatálybalépés nem igényel előzetes felkészülést, ha a címzettek számára a korábbinál előnyösebb rendelkezéseket tartalmaz a jogszabály, ha a szabályozni kívánt életviszony nem teszi lehetővé a főszabály alkalmazását). Ez utóbbi esetkörbe tartozhat pl. az, ha a 15 napos időköz a jogszabály céljának megvalósulását veszélyeztetheti. Adott esetben ugyanis a szabályozási cél megkövetelheti az azonnali hatálybalépést is.

Külön rendezi a Javaslát a felhatalmazás hatálybalépésének kérdését. A Javaslát szerint a felhatalmazás a jogszabály kihirdetését követő napon lép hatályba, így erről a felhatalmazást adó jogszabálynak nem kell külön rendelkeznie. Ezzel feloldja azt a jelenleg is fennálló ellentmondást, hogy a felhatalmazó rendelkezés a felhatalmazást adó jogszabály részeként, azzal egy időpontban lép hatályba, így a végrehajtási jogszabályt elvileg nem lehet ennél korábban kiadni; ugyanakkor a végrehajtási rendeletnek a felhatalmazást adó jogszabállyal egyidejűleg kell hatályba lépnie. A Javaslát továbbá a jogszabály hatálybalépésének időpontját is úgy rendeli megállapítani, hogy a végrehajtási jogszabály megalkotásához szükséges idő rendelkezésre álljon. A Javaslát e két rendelkezéssel biztosítja, hogy egyaránt teljesíthető legyen a felkészülési idő

biztosításának, illetve a jogszabály és a végrehajtási jogszabály egyidejű hatálybaléptetésének a követelménye.

A Javaslát előírja, hogy a mérlegelés alapján kiadható végrehajtási jogszabályt a végrehajtási szabályozás szükségességének felmerülésétől számított 90 napon belül kell hatályba léptetni, ha más jogszabály eltérő feltételeket (pl. más időkereteket) nem állapít meg. Ezzel egyértelművé teszi a Javaslát, hogy a jogalkotót nem illeti meg korlátlan mérlegelés a jogszabály kiadása tekintetében, annak kiadása a jogszabályalkotás szükségességének függvénye. Ez utóbbiról a jogalkotó szabadon dönthet, de ha a szabályozási szükségességet felismerte, akkor nem halogathatja korlátlanul a szabályozás kiadását.

A jogalkotási gyakorlatban előfordult a jogszabály hatálybalépése előtti módosításának szükségessége. Ez a megoldás a jogbiztonságot sértheti, ezért csak kivételes esetekben fogadható el. E lehetőség korlátok közé szorítása érdekében a Javaslát az ilyen módosítást azokban az esetekben teszi lehetővé, amikor a jogszabály változatlan tartalommal való hatályba lépése a jogbiztonság nagyobb sérelmét jelentené, mint a hatálybalépés előtti módosítás.

Az alkotmányi szinten szabályozásra kerülő visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben a Javaslát rendezi az új szabályozás alkalmazására való áttérés kérdését. Ennek körében főszabályként mondja ki, hogy a jogszabály rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni. Ugyanakkor a folyamatban lévő eljárásokra nézve csak akkor teszi lehetővé az új jogszabály alkalmazását, ha a főszabály alkalmazása a jogszabály által kívánt joghatás elérését veszélyeztetné. Természetesen ebben az esetben sem sértheti az átmeneti szabály az Alkotmányban megfogalmazott visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, vagyis erre hivatkozva sem lehet az új szabályozást a folyamatban lévő ügyekre alkalmazni rendelni, ha az a hatályba lépését

megelőző időre nézve jogot von el, kötelezettséget állapít meg vagy valamely magatartást jogellenessé nyilvánít.

A Javaslat a jogszabály hatálya megszűnésének esetei közé – a Jat. rendelkezéseit továbbfejlesztve – az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés esetét is felveszi, a megsemmisítés ugyanis a jogszabály hatálya megszűnésének sajátos, nem jogalkotótól származó esete.

A Javaslat részletesen rendezi a jogszabály módosítása és hatályon kívül helyezése esetén alkalmazandó, a jogbiztonság szempontjából jelentős kérdéseket. Ezek körébe tartozik a módosított jogszabály hatályon kívül helyezése esetén a módosító rendelkezések egyidejű hatályon kívül helyezésének kötelezettsége, azok a kivételes esetek, amikor az alacsonyabb szintű jogszabályt magasabb szintű jogszabály hatályon kívül helyezheti, valamint annak a követelménynek az előírása, hogy a módosító és a módosuló jogszabály között szoros tartalmi összefüggésnek kell lennie. Ez utóbbi rendelkezés egyértelművé teszi, hogy nincs alkotmányos lehetőség arra, hogy a jogszabály – tartalmi összefüggés hiányában is – bármely más tárgyú jogszabályt módosítson. A Javaslat e követelmény bevezetésével kívánja az ún. „saláta”-jogszabályok keletkezését megakadályozni.

A Javaslat rögzíti, hogy külön rendelkezésben kell elhelyezni azokat a törvénymódosító (hatályon kívül helyező) rendelkezéseket, amelyek elfogadása eltérő szavazatarányt igényel. Ennek előírása biztosítja, hogy csak a tartalmuk szerint valóban minősített többséget igénylő rendelkezéseket fogadjanak el ilyen többséggel, továbbá – a közjogi érvénytelenséget elkerülendő – minősített többséget igénylő rendelkezéseket ne fogadjanak el egyszerű többséggel. Más oldalról pedig szavazástechnikai szempontból is előnyös, ha áttekinthető és vitán felüli, hogy mely rendelkezések kívánnak eltérő szavazati arányt.

### **A 17-18. §-hoz**

A Javaslát – fenntartva a Jat. rendszerét – rögzíti, hogy a jogszabályok kihirdetésére a Magyar Közlöny, illetve önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat hivatalos lapja, ennek hiányában a helyben szokásos mód szolgál.

A Javaslát – a jogalkalmazók és a jogszabályok más címzettjei joghoz való hozzáféréseinek megkönnyítése érdekében – ösztönzi a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt jogszabályok tájékoztató jellegű közzétételét. Kötelezővé teszi ugyanakkor az egységes szerkezetű közzétételt abban az esetben, ha átfogó módosítás történt, átfogónak pedig a módosítás akkor tekintendő, ha összes rendelkezéseinek legalább egynegyedét érinti a módosítás. Ez ugyanis már olyan mértékű változásnak tekinthető, amikor technikailag nehézkes a hatályos jog tartalmának megismerése, ami a jogalkalmazókat hátrányosan érinti. A Javaslát a jogszabályi rendelkezés fogalmát tételesen nem határozza meg (nem a §-ok vagy bekezdések egynegyedéről szól), hiszen számos jogszabály rendelkezései a nagy terjedelmű, adott esetben nem is szövegesen megfogalmazott (pl. képleteket, felsorolásokat, ábrákat, térképeket tartalmazó) mellékletekben jelennek meg, így a rendelkezés igen sokféle formában jelenhet meg. Az, hogy az így felfogott módosuló rendelkezések mennyisége indokolja-e az egységes szerkezetű közzétételt, a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegelési jogkörébe tartozik. Ez a mérlegelési jog azonban nem korlátlan, mert a szakminiszter a jogszabályszerkesztés szakmai szabályaiért is felelős igazságügy-miniszterrel egyetértésben dönt az egységes szerkezetű közzétételről.

### **A 19. §-hoz**

A Javaslát – az Alkotmányban meghatározott jogalkotó szervek és az általuk kiadható jogszabályok rendszerét figyelembe véve – meghatározza a

jogszabályok típusait és azok rangsorát. Ebben sajátos helyet foglal el a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, amely az Alkotmány szerint törvénnyel nem lehet ellentétes, így – e meghatározásból következően – a Kormány rendeletével áll azonos szinten. Ugyanakkor sajátos feladatköréből és a jegybanki függetlenségéből eredően – úgy is, mint Központi Bankok Európai Rendszerének része – az MNB elnökének rendelete sajátos szerepet tölt be a jogrendszerben, ami nem teszi lehetővé a jogszabályi hierarchia hagyományos rendszerébe való beillesztését. Ezért kell egyértelműen elhatárolni a kormányzat, illetve a jegybank szabályozási hatáskörét úgy, hogy az elhatárolás kiküszöbölje az MNB rendelet, illetve más jogszabályok esetleges ellentétének lehetőségét. A hagyományos jogszabályi hierarchia így a jövőben nem lesz teljesen zárt. A Kormány tagjainak rendeletei és a helyi önkormányzatok rendeletei tekintetében ugyanis az MNB rendelete nem lesz magasabb szintű jogszabály abban az értelemben, hogy az előbbi jogszabályok nem lehetnek azzal ellentétesek. Az említett rendeletek ugyanis fogalmilag nem lehetnek ellentétesek az MNB rendelettel, ha a jogalkotási hatáskörük keretei között maradnak. A jogszabályi hierarchia csak azon jogszabályok között értelmezhető, ahol ugyanazon tárgykörben jogosultak jogi szabályozást alkotni; ahol viszont maga a szabályozási tárgykör „foglalt”, ott fogalmilag kizárt az alacsonyabb és magasabb szintű jogszabályok ütközése.

A Javaslattal egyértelművé teszi, hogy – a közösségi jogból fakadó belső jogalkotási követelményre tekintettel – a jogszabályok nem lehetnek ellentétesek, illetőleg összeegyeztethetőnek kell lenniük az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktaival. Ezzel összefüggésben kimondja, hogy az e jogi aktusokkal való összhang megteremtéséhez a szabályozási tartalomnak megfelelő jogszabályi szintet kell megválasztani. A közösségi jog ugyanis a követelményeinek a belső jogba való átültetése során a szabályozás általános jellegét és hatékonyságát kívánja meg, ennek pedig a magyar jog szerinti

jogszabály kategóriája felel meg. E tekintetben tehát továbbra is a belső jogi követelményeknek kell érvényesülniük. Ebből az is egyértelműen következik, hogy nem helytálló az a gyakorlatban sokszor tettenérhető törekvés, hogy a jogharmonizáció megvalósítása törvényi szintet követel meg.

### **A 20-25. §-hoz**

A Javaslát megszünteti azt az ellentmondást, hogy a törvényalkotási tárgyköröket részint az Alkotmány sorolja fel, részint pedig – példálózó jelleggel – a jogalkotási törvény, ugyanakkor ezek részben fedik egymást, részben eltérnek. Ezért a Javaslát az Alkotmányban megjelölt tárgykörökre utalással jelöli meg a kizárólagos törvényalkotási tárgyköröket, emellett rögzíti, hogy az Országgyűlés bármely más tárgykörben is törvényt alkothat. A Javaslát tehát – az Alkotmány rendszeréhez igazodva – a törvényalkotási tárgyak körét nyitottként határozza meg, figyelemmel arra, hogy az Alkotmány szerinti parlamentáris köztársaságban az Országgyűlés jogalkotási joga tartalmilag – belső jogi szempontból – nem korlátozott, teljes.

Az Alkotmánybíróság által a törvényalkotásra vonatkozóan megállapított követelményeknek megfelelően rögzíti a Javaslát, hogy törvényi szintű szabályozás esetén az adott tárgykör alapvető jogintézményeit (pl. jogosultság, kötelezettség, kedvezmény, mentesség stb.) magában a törvényben kell rendezni, valamint – eljárási garanciaként – azt, hogy a minősített többségű elfogadáshoz kötött törvény csak ugyanilyen arányú szavazattöbbséggel elfogadott törvénnyel módosítható, illetőleg helyezhető hatályon kívül.

A Javaslát a Kormány jogalkotási határcsörét szabályozva egyértelművé teszi, hogy a Kormány az Alkotmányból fakadó önálló feladatkörében akkor adhat ki rendeletet felhatalmazás nélkül, ha törvényben nem szabályozott tárgykör rendezése szükséges. Ezzel világossá teszi a Javaslát, hogy ha a

tárgykörben törvényi szabályozás van hatályban, e tárgykörben nem érvényesül a Kormánynak az Alkotmányra alapított önálló szabályozási hatásköre, hanem az a törvény által korlátozott, és pedig nemcsak a tételes törvényi szabályozás körében, hanem a törvény által lefedett, de nem rendezett kérdésekben is. Ennek megfelelően a törvény által szabályozott tárgykört érintő szabályozási igény esetén a Kormány felhatalmazás nélkül kiegészítő szabályozást sem adhat, hanem a törvény módosítását kell kezdeményeznie.

Új eleme a Javaslatnak, hogy utal a jogalkotásnak azon sajátos rendjére, amikor az Alkotmányban meghatározott ún. minősített időszakok (rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, külső fegyveres csoportok betörése) idején kiadható különleges jogszabályok a jogalkotásról szóló törvény rendjétől eltérő, külön törvény szerinti rendben és hatállyal adhatók ki.

### **A 26-27. §-hoz**

Tekintve, hogy a központi jogalkotási tevékenység során a kormányzati szervek készítik elő a legtöbb jogszabályt, a Javaslat azon szerkesztési elv alapján szabályozza a jogszabály-előkészítés rendjét, hogy a kormányzati jogszabály-előkészítési folyamatot rendezze részletesen, míg az összes többi előkészítésnél csak az eltérő szabályokat határozza meg, illetve utal az általános szabályokra.

A kormányzati jogszabály-előkészítés körében a Javaslat a Jat. szabályait alapul véve határozza meg a jogszabály-előkészítésért való felelősséget. Eszerint megkülönbözteti a jogszabály tárgya szerint felelős miniszter (a szakminiszter), illetve az igazságügy-miniszter felelősségét. A Javaslat a szakminiszter felelősségi körébe utalja a jogszabály tervezetének előkészítését és szakmai kidolgozását. Az igazságügy-miniszter felelőssége pedig az, hogy a jogszabály álljon összhangban az Alkotmánnyal és más jogszabályokkal, továbbá



illeszkedjen be az egységes jogrendszerbe, és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek.

A felelősségnek ezt a bevált rendjét indokolt a továbbiakban is fenntartani, sőt, a hatályos Jat. szerintinél erősebb garanciákkal körülbástyázni. Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően ugyanis a jogalkotás tartalmi megfelelése nem csupán belső alkotmányossági, hanem tagállami kötelezettség kérdése is. Ennélfogva szükségképpen felértékelődik az igazságügy-miniszter – mint a jogi szabályozás jogi-minőségi oldaláért felelős kormánytag – szerepe. Ennek érdekében a Javaslat túllép a hatályos Jat. rendelkezésein, amelyek a törvény és a kormányrendelet tervezetéhez írják elő az igazságügy-miniszter egyetértését, de a miniszteri rendelet tervezetével kapcsolatban csak véleményezési jogot biztosítanak számára. A Javaslat ezzel szemben a miniszteri rendelet kiadásához is megköveteli az igazságügy-miniszter egyetértését. Ha az egyetértés nem jön létre, a vitás kérdésben a Kormány dönt.

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy az igazságügy-miniszter egyetértési joga nem a szakminiszter felelősségi körébe tartozó szakmai, hanem a jogi-alkotmányossági, illetve közösségi jogi szempontok tekintetében gyakorolható. Az egyetértési jog nem jogosítja fel a szakmai kérdésekbe való illetéktelen beleszólásra, hanem az az igazságügy-miniszter felelősségi körébe tartozó szempontok érvényesítésének garanciája.

A Javaslat rendezi azt az esetet, ha a miniszteri rendelet más miniszter feladatkörét is érinti. Ilyen esetben együttes rendeletet kell kiadni, de egyértelművé teszi a Javaslat, hogy az érintett miniszter egyetértési joga nem a rendelet egésze, hanem csak a feladatkörét érintő rendelkezések tekintetében áll fenn. Ha pedig az egyetértés nem jön létre, a Kormány döntését kell kérni, s az

erre vonatkozó előterjesztés előkészítése során az igazságügy-miniszter véleményét is ki kell kérni.

### **A 28. §-hoz**

A hatályos Jat. előírja a jogi szabályozás szükségességének vizsgálata körében az új szabályozás lehetséges hatásainak elemzését. A Javaslát ezt a kötelezettséget az előzetes és utólagos hatásvizsgálat jogintézményének bevezetésével teszi élővé és érdemivé. Az OECD-országok legjobb módszerei alapulvételével, figyelembe véve a magyar jogalkotási gyakorlatot és hagyományokat is, a Javaslát hatásvizsgálati eljárási rendszert és részletes szempontrendszert állapít meg.

Kimondja a Javaslát, hogy a szakminiszter köteles előzetes hatásvizsgálatot végezni a szabályozási tárgykört átfogóan rendező új jogszabály, illetőleg a tárgykör alapvető jogintézményeit érintő módosító jogszabály előkészítése során a szabályozás indokoltságáról és a tervezett megoldások alkalmasságáról, várható hatásairól. A Javaslát ennek érdekében pontosan rögzíti a hatásvizsgálat során áttekintendő kérdésköröket (pl. a tervezett szabályozás indokait, elmaradásának következményeit, az alternatív megoldások elégtelenségét, az új szabályozás várható gazdasági, társadalmi hatásait, személyi és tárgyi feltételeit stb.).

Az említett jogszabályok esetében szükség szerint, de legalább ötvenként utólagos hatásvizsgálatot is kell végezni. Ez főszabályként egyszerűsített hatásvizsgálatot jelent, amelynek célja annak feltárása, hogy a szabályozási célnak a jogszabály hatályosulása megfelel-e, és nem indokolt-e a jogszabály módosítása (hatályon kívül helyezése). Az egyszerűsített hatásvizsgálat során értelemszerűen az előzetes hatásvizsgálat által várt hatásokat kell áttekinteni. Ha ennek során olyan tapasztalatok merülnek fel, amelyek nem egyértelműen

igazolják a várt hatások bekövetkeztét, az előzetes hatásvizsgálatra irányadó szabályok alkalmazásával részletes utólagos hatásvizsgálati elemzést kell végezni a szükséges változtatások felmérése érdekében.

A hatásvizsgálat természetesen nem lehet uniformizált, hiszen a jogszabályok szélsőségesen eltérő terjedelműek és jelentőségűek lehetnek. Ezért a Javaslat a szempontrendszer felvázolásával segíti elő és szabja meg a vizsgálat lényeges irányait. A hatásvizsgálat intézménye talán a legfontosabb garanciája a minőségi jogalkotás megvalósításának. Mint minden minőségi követelmény, ez is nagyobb felelősséget és terhet ró a jogszabály előkészítőire, mint ami a jelenlegi jogszabály-előkészítési gyakorlatban tapasztalható. Várható, hogy a hatásvizsgálati kötelezettség következetes érvényesítése jelentősen megnöveli a jogszabályok előkészítésének időigényét, valamint költségeit. Társadalmi szempontból azonban a hasznai már középtávon is jelentkezni fognak: a szabályozási célok jobb hatásfokkal érhetők el, és a társadalmi, gazdasági, költségvetési és más hatások pontosabb előzetes felméréssel megelőzhetők a nem kellően előkészített jogszabályok szükségképpen gyakori módosításai. Ez pedig jelentős mértékben hozzájárulhat a jogbiztonság erősödéséhez is.

### **A 29-31. §-hoz**

A Jat. – még a megalkotása idejéből származó – hatályos szövege ötéves jogalkotási terv készítését írja elő, ami nincs összhangban az Országgyűlés és a Kormány megbízatási idejével. Emellett a felgyorsult jogalkotási folyamatokra tekintettel ma már nem reális olyan jogalkotási terv készítése sem, amely több évre előre, teljes körűen meghatározza a szükséges jogalkotási feladatokat.

Másrészt az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk után a hazai jogalkotást („átültetést”) igénylő közösségi jogi aktusok (az irányelvek) esetében legkésőbb az azokban meghatározott határidőre teljes körűen teljesíteni kell a

jogharmonizációs követelményeket. Hasonló a helyzet akkor is, ha az Európai Bíróság jogsértést állapít meg Magyarország terhére, és azt jogalkotással kell kiküszöbölni. E követelményeknek való megfelelés nélkülözhetetlenné teszi, hogy az említett feladatok a jogalkotás tervezése során kellő hangsúlyt kapjanak. A Javaslathoz ezért – a jogalkotási folyamat megalapozása érdekében – jogalkotási terv készítését írja elő a Kormánynak a törvények és a kormányrendeletek előkészítésének ütemezése céljából. A Kormány jogalkotási tervének részét képezi a jogharmonizációs ütemterv, amely a felelősök és a harmonizálandó közösségi jogi aktusok megjelölésével foglalja össze a szükséges jogalkotási teendőket. Az ütemterv a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter és az igazságügy-miniszter együttműködésében készül a szakminiszterek – érdeemben megindokolt – javaslatai alapján.

A Kormány jogalkotási programjához igazodóan kell a miniszteri jogalkotási terveket is elkészíteni. E terveket a Magyar Közlönyben, illetőleg a Kormány és a minisztériumok honlapján közzé kell tenni, annak érdekében, hogy az érintettek időben értesülhessenek a tervezett szabályozásokról.

A Javaslathoz törvényi szintre emeli a rendszerváltás óta kialakult gyakorlatot, hogy a Kormány – a programjában és a jogalkotási tervben foglaltak figyelembevételével – az Országgyűlés rendes ülészakájához igazodó törvényalkotási programot készít, amelyben az Országgyűlést tájékoztatja a Kormány által az adott országgyűlési ülés alatt benyújtani tervezett törvényjavaslatokról.

### **A 32. §-hoz**

A Javaslathoz a kodifikációs bizottság intézményét a Jat. rendelkezéseinek alapulvételével újrászabályozza. Egyértelművé teszi, hogy ez a jogszabály-előkészítési megoldás a jogágak alapvető szabályozását tartalmazó törvények

(közismert kifejezéssel a kódexek, pl. a Ptk. vagy a Pp.) kidolgozására hivatott módszer, mert ezek általában nagy terjedelmű, szerteágazó joganyagot tartalmaznak, amelyek kidolgozása nem ritkán több éves feladat, ahol a kiemelkedő tudású szakemberek folyamatos, testületi rendszerű részvétele elengedhetetlen. A Javaslat világossá teszi a felelősségi viszonyokat: a bizottság feladata, hogy a szakminiszternek tegyen javaslatot a szabályozási elvekre és a törvény szövegének tervezetére. A szakminiszter nincs kötve a bizottság javaslatához, de köteles mérlegelni azt. A Kormány részére készített előterjesztésben ugyanakkor a szakminiszternek ismertetnie kell a kodifikációs bizottság eltérő álláspontját, továbbá az álláspont elutasításának érdemi indokait.

### **A 33-35. §-hoz**

A Javaslat kötelezővé teszi, hogy valamennyi jogszabálytervezet esetében készüljön a jogalkotó számára szöveges indokolás, ez ugyanis jelenleg a miniszteri rendeletek esetében nem érvényesül. Ennek megfelelően a Kormány elé kerülő jogszabálytervezetekhez előterjesztést, egyéb esetben szakmai indokolást kell csatolni. Ezek a szabályozás háttérét bemutató dokumentumok döntésre alkalmas módon, a lényegre koncentrálnak bemutatják a választott szabályozási megoldás indokait, célját és eszközrendszerét, várható hatását és a hatályos joganyaggal való kapcsolatát, továbbá nemzetközi (európai uniós) összefüggéseit.

A Javaslat előírja a jelentős tartalmú (valamely tárgykör egészét átfogóan szabályozó) törvény, illetve kormányrendelet kétszakaszos előkészítését. Ennek során először a szabályozás elvi természetű főbb tartalmi kérdéseiben foglal állást a Kormány, és ennek alapján kerül sor a jogszabály szövegtervezetének kidolgozására, majd a Kormány elé terjesztésére. Indokolt ugyanis, hogy a jelentős súlyú jogszabályok esetében már a jogszabály-előkészítés legkorábbi

szakaszában a Kormány határozza meg a jogi megoldások irányát és fő elveit, illetve döntsön a lehetséges megoldások változatai között.

### **A 36-40. §-hoz**

A Javaslát jelentősen korszerűsíti a Jat.-nak a jogszabálytervezetek véleményezésére irányadó rendelkezéseit. A megalapozott jogi szabályozás előkészítése sokrétű megközelítést tesz szükségessé. Fontos szempont a jogszabály majdani címzettjei helyzetének és érdekeinek pontos feltárása. A szükséges információkat elsősorban az érdekeltek, illetve az őket képviselő szervezetek biztosíthatják. A nyitott jogalkotás követelményét szem előtt tartva a véleményezés új formáját kell általánossá tenni: a tervezeteknek az Internet útján való közzétételét a társadalmi szereplők véleményének, javaslatainak megismerése érdekében. Az információs forradalom új és terjedőben lévő vívmányának igénybevétele a jelenleginél szélesebb információforrást jelenthet a jogszabály-előkészítés számára.

Ez a hatályos Jat. véleményezési rendjének két irányban történő kiegészítését igényli. A Javaslát a véleményezésre jogosultak körét a korábbiaknál részletezőbben, garanciális szempontból megnyugtatóbban határozza meg. Egyrészt megkülönbözteti azokat, akik kötelesek véleményt nyilvánítani a jogszabálytervezetről – ezek a kormányzati szervek, illetve a legfőbb ügyész –, illetve azokat, akik jogosultak, de nem kötelesek véleményt adni. Ez utóbbi kört – az érintettség tekintetében feladat-, illetve tevékenységi körükre utalással – nevesítve, illetve szervtípus szerint (pl. önkormányzatok, köztisztviselők) ragadja meg, és a szakminiszter kötelezettségévé teszi, hogy biztosítsa számukra a tervezet véleményezését. A jogszabálytervezetre érkezett – a szakminiszter által el nem fogadott – vélemények egyeztetését a Javaslát e véleményezők tekintetében írja elő. Emellett általános követelményként

fogalmazza meg a Javaslat, hogy az egyes szervezeteknek külön jogszabályban biztosított véleményezési jog gyakorlását a szakminiszternek biztosítania kell.

Másrészt a Javaslat kötelezővé teszi a szakminisztérium honlapján a tervezet közzétételét, annak érdekében, hogy bárki véleményt nyilváníthasson az őt és az általa védett vagy képviselt érdekeket, társadalmi viszonyokat, illetve csoportokat érintő jogszabálytervezetekkel (vagy azok koncepciójával) kapcsolatban. A minisztérium honlapját erre, valamint a vélemények fogadására, illetve az elfogadott észrevételekről összefoglaló tájékoztatás közzétételére alkalmassá kell tenni.

A Javaslat ezzel a kettős irányú továbbfejlesztéssel – a hagyományos véleményezési rend részletezőbb körülírása mellett az Internet útján bármely érintett véleménynyilvánítási lehetőségének megteremtésével – szolgálja a visszacsatolós szabad véleményformálás esélyeinek kiterjesztését, a nyitott jogalkotás egyre erősödő társadalmi igényét.

A Javaslat a véleményezés során egyfelől biztosítja a megalapozott véleményadás lehetőségét, másfelől – a kormányzat és a jogalkotó szervek folyamatos és eredményes működésének érdekét is szem előtt tartva – azt továbbra is határidőhöz köti. A konkrét határidőt az adott tervezet terjedelmét és a szabályozott tárgykör jelentőségét is figyelembe véve kell megállapítani. A határidő fő szabályként 15 napnál, testületi szerv esetében, valamint átfogó vagy nagy terjedelmű jogszabály esetén legalább harminc napnál rövidebb nem lehet. Előfordulhat azonban olyan eset, amikor a szabályozási cél jellege vagy más rendkívüli ok (pl. nemzetközi kötelezettség) miatt e szigorú követelmények nem tarthatók, ezért a Javaslat lehetővé teszi, hogy kivételesen indokolt esetben a jogszabály előkészítője rövidebb véleményezési határidőt is megállapíthasson. Ennek időtartama azonban nem lehet kevesebb öt munkanapnál, testületi szerv, valamint átfogó vagy nagy terjedelmű jogszabály esetén pedig tíz munkanapnál.

### **A 41.§-hoz**

A csatlakozást követően a közösségi jog előírásaira tekintettel egyes jogalkotási tárgykörökben kötelező lesz a tervezetek előzetes egyeztetése európai uniós szervekkel, a tagállamokkal, illetve az Európai Központi Bankkal. Ebbe a körbe tartoznak jelenleg pl. a műszaki tartalmú szabályok, illetve az Európai Központi Bank hatáskörét érintő jogszabályok. Miután az említett egyeztetési kötelezettség alá eső jogszabályok köre előre nem meghatározható, a Javaslát általános jelleggel írja elő az egyeztetési kötelezettséget. Az ilyen jogszabálytervezetekkel kapcsolatos, a közösségi jogból fakadó korlátozások (pl. az, hogy a jogszabály kiadásának feltétele lehet a közösségi állásfoglalás beszerzése vagy valamely közösségi intézmény intézkedése), illetve az eljárási részletszabályok megállapítására a Kormány kap felhatalmazást.

### **A 42-47. §-hoz**

A Javaslát meghatározza a nem kormányzati jogszabály-előkészítés körében alkalmazandó sajátos szabályokat. A törvény-előkészítés tekintetében az Alkotmányra és az Országgyűlés Házsabályának előírásaira utal. Emellett – a hatályos Jat. rendelkezésének érdemben megfelelően – a törvényjavaslathoz indokolás csatolását kívánja meg, valamint a közösségi jogból fakadó jogalkotási kötelezettség megjelölésének követelményét írja elő, s ehhez kapcsolódóan a közösségi jog és a törvényjavaslát összeegyeztethetőségéről részletes tájékoztatást kell adni. A Javaslát – összhangban az Alkotmány 25. §-a (1) bekezdésének a törvénykezdeményezésre jogosultakat megállapító rendelkezésével – eljárási szabályként rögzíti, hogy a Kormány által kezdeményezett törvényre vonatkozó törvényjavaslátot a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé, és a törvényalkotási eljárás során a Kormány nevében az általa kijelölt miniszter jár el.



A nem kormányzati jogszabály-előkészítés (pl. MNB rendelet, önkormányzati rendelet) esetén sem mellőzhetők a jogalkotással kapcsolatos alapvető jogintézmények és garanciák. A minőségi jogalkotás követelménye ugyanis megkívánja, hogy azonos követelmények érvényesüljenek minden jogszabályra, amitől csak az adott jogszabálytípus, illetve jogalkotó szerv sajátosságai által megkívánt eltérések engedhetők meg. A Javaslat ezért a nem kormányzati jogszabály-előkészítésre vonatkozóan egyes külön szabályokat állapít meg, azonban eltérő rendelkezések hiányában a kormányzati előkészítésre irányadó szabályok közül az előzetes hatásvizsgálatra és a jogszabálytervezetnek az Európai Unió intézményeivel való egyeztetésére vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni rendeli.

Ilyen eltérő szabály, hogy a Javaslat lehetőségként fogalmazza meg a rendeletervezetnek az MNB honlapján való közzétételét. A kötelező előzetes közzététel ugyanis – az MNB sajátos szabályozási tárgyköreire tekintettel – adott esetben a szabályozás célját veszélyeztethetné.

A Javaslat előírja, hogy a helyi önkormányzat rendeletének tervezetét a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A tervezetről és a kapcsolódó előterjesztésről véleményt nyilváníthatnak az érintett helyi társadalmi szervezetek, érdekképviselői szervek, valamint a szabályozás által közvetlenül érintett más helyi önkormányzatok (ez különösen a főváros és a fővárosi kerületek vonatkozásában gyakori eset). A Javaslat ezzel biztosítja, hogy az önkormányzati rendelet esetében is érvényesüljenek a szabályozás által érintettek véleményének megismerésére vonatkozó általános követelmények, természetesen az önkormányzati rendelet személyi és területi hatálya által meghatározott körben.

A Javaslat az önkormányzati rendelet előkészítése tekintetében utal a helyi önkormányzatokról szóló törvényre és az önkormányzat szervezeti és

működési szabályzatára, amelyek a Javaslatban található előírásokon túl további követelményeket határozhatnak meg.

#### **A 48-49. §-hoz**

A Javaslat az adott jogterület szabályozásáért felelős szakminiszter felelősségi körébe utalja a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokat. Ebbe a körbe tartozik a dereguláció – vagyis azon jogszabályok hatályon kívül helyezése, amelyek esetében már nem áll fenn szabályozási szükséglet –, valamint a jogi szabályozás egyszerűsítése, átláthatóbbá tétele. Emellett a felülvizsgálat kiterjed a jogrendszerben meglévő ellentmondások kiküszöbölésére is.

A szakminiszter a vizsgálat eredményeként feltárt elavult, nem hatályosuló, a magasabb vagy azonos szintű jogszabályokkal ellentétben álló jogszabályokat (jogszabályi rendelkezéseket) a tárgykört érintő újraszabályozással vagy módosítással egyidejűleg (folyamatos felülvizsgálat), ezek hiányában pedig évente egyszer, a jogterület jogszabályainak rendezésére szolgáló jogszabállyal hatályon kívül helyezi (eseti felülvizsgálat).

A felülvizsgálat összehangolása és szakmai irányítása az igazságügy-miniszter feladata. Ennek keretében évente tájékoztatja a Kormányt a jogrendszer rendezésével kapcsolatos tevékenységről, és egyidejűleg – a szakminiszter által előkészített felülvizsgálati jogszabályhoz hasonló célból – szükség szerint előterjesztést tesz a törvényekben ezzel összefüggésben indokolt változtatások kezdeményezése iránt.

#### **Az 50-54. §-hoz**

A Javaslat pontosítja és kiigazítja az állami irányítás egyéb – jogszabályi minőséggel nem rendelkező – jogi eszközeire vonatkozó szabályozást. Az

Alkotmány új 8/A. §-a kimondja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt csak az Alkotmányban meghatározott jogalkotó szervek által alkotott és kihirdetett jogszabály állapíthat meg. E követelmény gyakorlati érvényre juttatása érdekében számottevően szűkül az egyéb jogi eszközök által szabályozható, illetőleg befolyásolható életviszonyok köre: megszűnik a jogi iránymutatás és a jegybanki rendelkezés intézménye. A jogi iránymutatások közül ugyanis a jogszabályok értelmezésére szolgáló elvi állásfoglalás részint nem hatályosuló jogi eszköz, részint fölösleges is, mert a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy a kellően nem egyértelmű, ezért értelmezésre szoruló jogszabályt módosítás útján tegye egyértelművé. A többi jogi iránymutatás (irányelv, tájékoztató) pedig a jogszabályok értelmezésére nem lenne használható, ugyanakkor a gyakorlatban általában mégis ezt a funkciót tölti be. A jegybanki rendelkezés pedig az MNB elnökének rendeletalkotási joggal való felruházása miatt válik fölöslegessé.

Megváltozik e jogforrások megjelölése is: a Javaslat az állami irányítás egyéb jogi eszköze mellett – a Jat. hatálybalépése óta végbement jelentős államszervezeti változásokra tekintettel – az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze kifejezést is alkalmazza.

A normatív határozatokra vonatkozó rendelkezések tartalmilag nem térnek el a Jat.-ban foglaltaktól. Határozatot az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzatok, vagyis a jogszabály-alkotási jogosultsággal is rendelkező testületi szervek alkothatnak. A határozatban e szervek az általuk irányított szervek feladatait és saját működésüket szabályozzák, valamint feladatkörükbe tartozó programokat állapítanak meg. A határozatok előkészítésére a Javaslat által a jogszabályok esetében megkívánt egyeztetési eljárás nem vonatkozik, azt az érintett szervek belső működési rendjüket megállapító normái (az Országgyűlés Házszabálya, a Kormány ügyrendje, illetőleg az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai) szabályozzák. A határozatok közzétételére

törvényi kötelezettség nem áll fenn, a döntést ebben a kérdésben a Javaslat szintén a jogalkotó szerv mérlegelésére hagyja.

Utasítás kiadására a miniszter és bármely országos hatáskörű szerv vezetője jogosult. Az utasítás a határozatnál szűkebb körben alkalmazható, kiadója azzal csak az irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozhatja.

A Központi Statisztikai Hivatal elnöke által kiadott statisztikai közlemény – a hatályos Jat. rendelkezését fenntartva – kizárólag technikai jellegű és közvetlenül csak szűk kört érintő normákat (statisztikai fogalmat, módszert, osztályozást, névjegyzéket és számjelet megállapító) rendelkezést tartalmaz, annak tartalma azonban kötelező. Ez utóbbi sajátosságra tekintettel a Javaslat előírja, hogy a statisztikai közleményt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, előkészítésére pedig a miniszteri rendelet előkészítésére vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

### **Az 55. §-hoz**

A Magyar Közlöny mint hivatalos lap tekintetében a Javaslat pontosítja és részben kiterjeszti az abban kihirdetett, illetve közzétett jogforrások és állami aktusok körét, bevezeti a Közlöny nyomtatott és elektronikus változata közötti megkülönböztetést, valamint rendezi a megjelent szöveg hitelességének kérdését.

A jogszabályok, valamint az Országgyűlés, a Kormány, a köztársasági elnök – normatív és egyedi – határozatai mellett a hivatalos lap tartalmazza a személyi kérdésekben hozott határozatokat, illetve – újonnan nevesítve – az alkotmánybírósági határozatokat és a statisztikai közleményeket. E körön túl a Magyar Közlönyben más közlemény közzétételét jogszabály rendelheti el, vagy azt a Miniszterelnöki Hivatal vezetője engedélyezheti.

A Javaslát megkülönbözteti a Magyar Közlöny nyomtatott és elektronikus változatát, mindkét változat kiadását a Miniszterelnöki Hivatal feladatkörébe utalva. A Közlönyben megjelent állami aktusok jogalkalmazók számára való hozzáférhetőségét biztosítva – az internetes elérhetőség törvényi alapjának megteremtése érdekében – a Javaslát rögzíti, hogy az elektronikus változat nem üzleti célú felhasználásra bárki számára ingyenesen hozzáférhető. Ehhez kapcsolódó garanciális szabály, hogy az elektronikus változatot a nyomtatott változat megjelenésével egyidejűleg közzé kell tenni.

A Javaslát a hivatalos lappal kapcsolatban rendezti végül a kihirdetett, illetőleg közzétett szöveg hitelességének kérdését. A hiteles – esetleges eltérés esetében irányadó – szöveg a Magyar Közlöny nyomtatott változatában megjelent szövegváltozat. E tekintetben tehát a nyomtatásban megjelent közlönyszöveg a hivatalos lap elektronikus változatában és a hivatalos jogszabálygyűjteményekben közzétett szövegekkel szemben is elsődleges, eredeti forrásnak tekintendő. Az elektronikus változat hivatalos minősége elsősorban abban nyilvánul meg, hogy az állam a közzétett szöveg tartalmáért felelősséget vállal, biztosítva annak a hiteles szöveggel való megegyezőségét.

### **Az 56-57. §-hoz**

A Kormány, a minisztérium és az országos hatáskörű szerv hivatalos lapot (tárcalap) adhat ki. Amennyiben e szervek nyomtatott formában tárcalapot jelentetnek meg, úgy azt – a Magyar Közlöny elektronikus változatával azonos módon és feltételek mellett, a széleskörű hozzáférhetőség érdekében – elektronikus formában is közzé kell tenniük.

A helyi önkormányzat szintén megjelentethet hivatalos lapot, amely az önkormányzati rendeleteken túl nagyobb jelentőségű önkormányzati határozatokat és egyéb közleményeket is tartalmazhat. Az önkormányzat

hivatalos lapjának megjelentetéséhez az elektronikus közzététel kötelezettsége nem kapcsolódik, ez azonban természetesen nem zárja ki az elektronikus változat elkészítésének lehetőségét.

### **Az 58. §-hoz**

A Javaslát a törvényi szabályozás új elemeként rendezi a helyesbítés kérdéskörét, amelynek során a jogbiztonság szempontját helyezi előtérbe.

A Javaslát a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály, valamint közzétett állami vagy önkormányzati irányítás egyéb jogi eszköze helyesbítését arra az esetre korlátozza, amikor a hivatalos lapban megjelent szöveg leírási hiba folytán a szabályszerű eljárásban elfogadott normaszövegtől eltér. Ez kizárja a kodifikációs tévedések kézírathibára hivatkozva helyesbítéssel történő orvoslásának alkotmányellenes gyakorlatát. A helyesbítést a helyesbítendő jogszabály, az állami vagy az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközének aláírására jogosult személy hitelesíti, tanúsítva, hogy a helyesbített szöveg valóban megegyezik az általa aláírt szöveggel. Törvényjavaslát esetében így mind az Országgyűlés elnöke, mind a köztársasági elnök, együttes miniszteri rendelet esetén pedig a rendeletet kiadó miniszterek mindegyikének hitelesítő aláírása szükséges. A helyesbítés jogvesztő határideje a kihirdetést (közzétételt) követő harminc nap; ezt követően a hiba már csak jogszabály-módosítás útján korrigálható.

További eljárási követelmény, hogy kormányrendelet és miniszteri rendelet esetében a helyesbítéshez az igazságügy-miniszter egyetértése szükséges. A helyesbítésre irányadó rövid határidőre tekintettel az igazságügy-miniszter a megengedhetőség kérdésében soron kívül, de legfeljebb három munkanapon belül állást foglal. E határidő elmulasztása esetén az egyetértést megadottnak kell tekinteni.

### **Az 59. §-hoz**

A Javaslat az igazságügy-miniszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezetője közös felelősségi körébe helyezi a két hivatalos jogszabálygyűjtemény, a Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye, valamint a Hatályos Jogsabályok Gyűjteménye elektronikus formában történő közzétételét. Előbbit évente, utóbbit a változások átvezetésével folyamatosan teszik közzé. A Javaslat e jogszabálygyűjtemények nyomtatott változatának megjelentetését nem teszi törvényi kötelezettséggé. A gyűjtemények szövege az 55. §-hoz fűzött indokolásban foglaltakkal összhangban hivatalos, hitelesnek azonban ezekkel kapcsolatban is csak a Magyar Közlöny tekintendő.

### **A 60-61. §-hoz**

A jogszabály-nyilvántartás rendszerének korszerűsítésére és alapvető vonatkozásainak törvényi rendezése érdekében a Javaslat kimondja, hogy az igazságügy-miniszter a jogszabályokról – az önkormányzati rendeletek kivételével – mindenki számára hozzáférhető nyilvántartást vezet. E nyilvántartás tartalmazza a jogszabály teljes megjelölését, valamint a jogszabály egészének, illetve egyes rendelkezéseinek hatályosságára vonatkozó adatokat. Emellett szerepel benne a jogszabályt vagy annak egyes rendelkezéseit módosító jogszabályok, valamint az általa módosított jogszabályok megjelölése.

Az önkormányzati rendeletek azonos adattartalmú nyilvántartása a jegyző feladata, míg az alkotmánybírósági határozatok, a jogegységi határozatok, valamint az állami és az önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközei nyilvántartása a kibocsátó szerv vezetőjének vagy az adott szerv munkáját segítő hivatali apparátus vezetőjének feladata.

### **A 62. §-hoz**

A hatálybalépés javasolt időpontja 2004. május 1. Ennek indoka az, hogy a Javaslat európai uniós tagsággal összefüggő rendelkezéseinek mindenképpen ebben az időpontban kell hatályba lépniük, emellett pedig a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXII. törvénynek a Magyar Nemzeti Bank elnöke számára jogalkotási jogot biztosító rendelkezése is az uniós csatlakozásról szóló szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján lép hatályba.

A Javaslat általános szabályai között – a Jat.-tal ellentétben – nem tartalmaz rendelkezést az 1989. október 23-a előtt kihirdetett, még hatályban lévő törvényerejű rendeletekkel kapcsolatban, átmeneti rendelkezésként rögzíti azonban, hogy az új törvény hatálybalépése azok hatályát nem érinti. Rögzíti azonban a Javaslat, hogy e törvényerejű rendeletek törvénnyel azonos szintű jogszabálynak minősülnek, és azokra a Javaslat törvényekre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Így például a törvényerejű rendeletet csak törvénnyel lehet módosítani, illetőleg a törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján végrehajtási jogszabály – az egyéb törvényi feltételek fennállása esetén – a továbbiakban is kiadható.

### **A 63. §-hoz**

A Javaslat a minőségi jogalkotás személyi feltételeinek biztosítása érdekében előírja, hogy a minisztériumokban és az országos hatáskörű szerveknél – tehát az országos szintű jogszabályok előkészítése során – jogszabály-szerkesztési feladatokat kizárólag jogszabály-szerkesztői képesítéssel rendelkező jogász végezhet. A képesítési követelményeket, a követelmény bevezetésének időpontját külön jogszabály rögzíti, összhangban a



felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényben a szakirányú továbbképzéssel kapcsolatban meghatározott rendelkezésekkel.

#### **A 64. §-hoz**

Az új törvény elfogadásával egyidejűleg több, elsősorban technikai jellegű részterület alacsonyabb szintű jogszabályi rendezése válik szükségessé. A Javaslat többek között rendeletalkotási felhatalmazást ad a Kormánynak a 41. §-ban előírt uniós egyeztetési eljárás részletes szabályainak megállapítására, továbbá az igazságügy-miniszternek arra, hogy határozza meg a jogszabályszerkesztés, valamint a jogharmonizációs eljárás részletes szabályait.

Emellett a korábban kiadott államtitkári rendelkezések hatályon kívül helyezésével összefüggésben felhatalmazást kap a környezetvédelemért felelős miniszter, hogy az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal elnöke által kibocsátott – még hatályban lévő – államtitkári rendelkezésekkel védetté nyilvánított természeti területek védettségét a Javaslat hatálybalépésével egyidejűleg kiadott miniszteri rendelettel hatályában fenntartsa.

#### **A 65. §-hoz**

A Javaslat hatálybalépésével a Jat. és az azt módosító törvény hatályát veszti. Emellett a Javaslat előírja több, az új jogalkotási eljárásrend által nem alkalmazott jogforrás hatályvesztését. A hatályban lévő államtitkári rendelkezések, tájékoztatók, országgyűlési irányelvek és elvi állásfoglalások, valamint a Kormány elvi állásfoglalásai a törvény erejénél fogva veszítik hatályukat, tehát a jogalkotók részéről további aktus a hatályon kívül helyezéshez nem szükséges. A Javaslat hatálybalépése e körön kívül a korábban kiadott jogszabály és állami irányítás egyéb jogi eszköze hatályát nem érinti.