

**MTA Law Working Papers  
2021/23**

**Hatástalan vizsgálatok, hatásos megoldások**

**Kührner László**

---

**ISSN 2064-4515**

[http://jog.tk.mta.hu/mta\\_lwp](http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp)

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely*

*Eötvös Loránd Kutatási Hálózat*

*Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

*Eötvös Loránd Research Network*

# Kührner László\*

## Hatástalan vizsgálatok, hatásos megoldások

### 1. BEVEZETÉS

A személyek a jogalkotással szemben a gyorsaság, pontosság, hatékonyság, átláthatóság és nagyfokú alkalmazkodóképesség igényét támasztják. Ahhoz, hogy az elvárásoknak megfeleljen, a jogszabálynak gyorsan kell elkészülnie, az aktuális helyzetre kell reagálnia, ennek a reakciónak pedig célzottnak és pontosnak kell lennie. A gyorsaság szempontját a jogalkotó gyakran az előkészítés lerövidítésével valósítja meg.<sup>1</sup>

A jogalkotási eljárás kifejezetten időigényesnek tekinthető eleme az előzetes hatásvizsgálat. Ennek célja, hogy a szabályozási igény felmerülésének okát, a meglévő szabályozást, annak hibáit, valamint az új szabályozás várható hatásait bemutassa, azaz választ adjon arra a kérdésre, hogy a tervezett jogalkotás alkalmas-e a kitűzött cél elérésére.<sup>2</sup> Azonban éppen időigényessége miatt a döntés-előkészítési folyamat ezen lépcsőjét gyakran elhagyja a jogalkotó.

A kellő hatásvizsgálat hiánya könnyűszerrel nemkívánt gazdasági, társadalmi hatásokkal járó szabályozáshoz vezethet. A vizsgálat hiányában megalkotott rossz szabályozás indokolatlan méretű, adott esetben egymással átfedésben lévő feladatokat végző állami intézményeket hozhat létre, ezzel nyomást gyakorolva a költségvetésre, megnövelheti a jogalanyok számára a jogkövetéssel járó időbeli és anyagi ráfordítás költségét, továbbá számos előre nem látott, extrém esetben akár alapvető szolgáltatásokat ellehetetlenítő hatással járhat.<sup>3</sup>

Hazánkban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 17. § kötelezővé és az előkészítő felelősségévé teszi a hatásvizsgálat elvégzését. Ugyanakkor ezt a rendelkezést a gyakorlat és az Alkotmánybíróság is megszorítóan értelmezi és a vizsgálatot csak a Kormány előterjesztései esetében tekinti kötelezőnek.<sup>4</sup>

Az előzetes hatásvizsgálat elmaradása részben visszavezethető az előkészítő folyamat nagymértékű leegyszerűsödésére, amelyen belül kiemelkedő a kétlépcsős előkészítés voltaképpen teljes eltűnése.<sup>5</sup> Ezen leegyszerűsítési igény eredménye az egyéni képviselői indítványok előretörése az Országgyűlésben, hiszen ezek esetén nem szükséges a különböző tárcaköröztetések, stakeholderekkel való egyeztetések megvalósítása, melyek drasztikus lerövidülésük ellenére is elnyújtják a döntés-előkészítést.<sup>6</sup> További tényezőként hozható még fel a jogintézmény alacsony presztízse. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint

---

\*A szerző az ELTE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének doktorandusza, témavezetője: Dr. Szentgáli-Tóth Boldizsár. A dolgozat 2021-ben a 35. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Alkotmányjog I tagozatában I. helyezést ért el.

<sup>1</sup> Wim Voermans: Speeding Up the Legislative Process: To What End and at What Cost? in Sofia Ranchordás, Yaniv Roznai (szerk.): Time, Law and Change, Hart Publishing, Oxford 2020 253–256. o., 258-259. o.

<sup>2</sup> Drinóczi Tímea, Petrétei József: Jogalkotástan; Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004 361–362. o.

<sup>3</sup> Gary Banks: The Good, the Bad and the Ugly: Economic Perspectives on Regulation in Australia; Economic Papers 2004/1. sz. 23–30. o.

<sup>4</sup> 24/2019. (VII. 23.) AB határozat.

<sup>5</sup> Gajdusчек György: Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya in Jakab András, Gajdusчек György (szerk.), A magyar jogrendszer állapota; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016 802–803. o.

<sup>6</sup> Körösenyi András (szerk.): A magyar politikai rendszer - negyedszázad után; Osiris Kiadó, Budapest 2015 112-122. o.

elmaradása nem eredményez közjogi érvénytelenséget.<sup>7</sup> Emellett az érdemi előzetes hatásvizsgálat lefolytatásához szükséges szakértelem vélhetően nem áll rendelkezésre az előkészítő szerveknél és az ennek legalább részleges pótlására létrehozott oktatási anyagok, valamint programok is szenvednek a maguk gyermekbetegségeitől.<sup>8</sup>

A következőkben bemutatom, hogy az előzetes hatásvizsgálat nem felesleges adminisztratív teher, hanem hatékony eszköz a jogszabályok és a döntéshozatali folyamat minőségének javítására, mely pozitívan hathat mind az állam, mind a társadalom működésére. Elmaradása azonban sok esetben az alkotmányellenességhez vezető csúszós lejtőn megtett első lépésnek bizonyulhat.

Az előzetes hatásvizsgálat problémáját elsőként jogelméleti keretben, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatának kontextusában helyezem el, ezt követően a releváns szakirodalom áttekintésével felvázolom a hazai jogalkotást jellemző, valamint a régiós trendeket. Végezetül javaslatot teszek a magyar hatásvizsgálati rendszer reformjára mind szervezeti, mind módszertani szempontból. Továbbá bemutatom azokat a társadalom és állam számára már rövid távon is realizálódó jelentős előnyöket, melyeket egy jól működő hatásvizsgálati rendszer eredményezne.

## 2. MÓDSZERTAN

Az előzetes hatásvizsgálattal kapcsolatos hiányosságok komplex problémahalmazra vezethetők vissza. Az elemzésének elmaradásában szerepe van ez elégtelen intézményi felépítésnek, hiányos szaktudásnak és módszertannak és mindennek előtt a jogintézmény alacsony presztízsének. Ebből kifolyólag a megoldások keresése is komplex elemzést igényel. A kutatás eszközeinek megválasztásakor törekedtem arra, hogy azok alkalmasak legyenek mind a jogintézmény elhelyezkedése és jelenlegi súlya, mind az intézményi és szaktudásbeli hiányosságok bemutatására, valamint ezen problémákra megvalósítható megoldási javaslatok felvázolására.

Az előzetes hatásvizsgálatokkal kapcsolatos kvantitatív adatok megismerésére közérdekű adatigényléseket nyújtottam be valamennyi minisztériumhoz, továbbá e-mailes megkeresések útján is próbáltam adatokat szerezni ezen szervektől. Elsősorban a 2014-2018-as, már lezárult parlamenti ciklusra vonatkozóan kértem adatokat, továbbá igénylést nyújtottam be az MvM rendelet hatásvizsgálati lapja iránt. Az adatigénylések eredményét az 1. melléklet táblázatai ismertetik. Megkeresésemre a Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkára megerősítette, hogy a hatásvizsgálatok elkészítése során módszertani háttérként kizárólag az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV.29.) MvM rendeletben (továbbiakban: MvM rendelet) foglaltakat alkalmazzák. Az így összegyűjtött adatokat kiegészítettem másodlagos, szakirodalmi forrásokból származó információkkal. Ezek segítségével áttekintést adok a magyar hatásvizsgálati rendszer működéséről.

Az előzetes hatásvizsgálatokkal kapcsolatos kvalitatív adatok megismerése érdekében közérdekű adatigénylést nyújtottam be

- a belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXXIV. törvény (továbbiakban: Ktv.)

---

<sup>7</sup> Ld. 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, a testület alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos gyakorlatában számos esetben pusztán ignorálja a hatásvizsgálat elmaradására való hivatkozást.

<sup>8</sup> Gajduschek (n 5) 810-816. o.

- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvény (továbbiakban: Szabsm.)
- a 2018.11.06-án benyújtott T/3373 irományszámú "A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról" című törvényjavaslat (továbbiakban: Tktvm.)

hatásvizsgálati dokumentációja iránt. A vizsgálandó jogszabályok meghatározásakor felállított hipotézisem szerint ezen jogalkotási termékek olyan hibákban szenvednek, vagy szenvedtek Országgyűlés elé kerülésük pillanatában, melyek kiküszöbölésének alkalmas eszköze lett volna az előzetes hatásvizsgálat, ami esetükben nem, vagy nem megfelelő módon készült el.

A lehetséges hatásvizsgálati módszertannal kapcsolatos kvalitatív adatok beszerzéséhez áttekintettem a nyilvánosan elérhető segédanyagokat, korábbi reformjavaslatokat és kézikönyveket, valamint a rendszer jelenlegi állapotát bemutató szakirodalmat.

A régiós összehasonlítás elvégzése érdekében e-mailes megkeresésekben kértem adatokat a V4 országok kormányaitól, melyeket ezen államok hatásvizsgálati rendszereiről készült elemzésekkel, valamint nyilvánosan elérhető adatokkal egészítettem ki. A vizsgálandó országok kiválasztásában döntő szempont volt azoknak azonos alapokról kiinduló, azonos időtávon megvalósuló, nagymértékben hasonló alkotmányos fejlődése, melynek köszönhetően egyben képet kaphatunk arról is, hogy meddig tart egy hatékony hatásvizsgálati rendszer kiépítése.

Az elemzés eredményeként javaslatot fogalmaztam meg a hazai hatásvizsgálati rendszer reformjára.

### **3. A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTÉSSEL KAPCSOLATOS ELMÉLETI KÉRDÉSEK**

Lon L. Fuller amerikai jogfilozófusnak Rex királyt és reformtörekvéseit főszerepbe állító tanulmánya kiváló áttekintést ad nekünk azokról a buktatókról, melyekben a jogbiztonság elbotolhat. Fuller nyolc ilyen pontot azonosít:

- (1) Új szabályok meg nem alkotása a régiek eltörlése mellett
- (2) A szabályok közzétételének elmulasztása
- (3) Visszaható hatályú jogalkotással való visszaélés
- (4) A normavilágosság követelményének megsértése
- (5) Ellentmondó normák megalkotása
- (6) Lehetetlen normák megalkotása
- (7) A szabályok gyakori változtatása
- (8) A szabályok és alkalmazási gyakorlatuk eltérése<sup>9</sup>

Amennyiben Rex király a magyar jogrendszer reformjába vágott volna bele, hamar szembe talált volna magát a következetes alkotmánybírósgai gyakorlattal.

A szabályok eltörlése az Alkotmányíróság érte lmezésében sértené a jogbiztonság követelményét, továbbá jogalkotói mulasztás megállapítását eredményezné, hiszen szabályok hiányában valamennyi közhatalmi döntés szükségszerűen önkényes lenne. A jogállamiságból és ezen keresztül a jogbiztonságból következik az absztrakt jogi szabályok szükségessége, valamint az,

---

<sup>9</sup> Lon Fuller: Az erkölcs ami lehetővé teszi a jogot, in Takács Péter (szerk): Joguralom és jogállam; Osiris-Századvég Kiadó, Budapest 1995 114. o.

hogy a közhatalom jogszabályok által meghatározott keretek között, az állampolgárok számára kiszámítható módon végezze tevékenységét.<sup>10</sup>

Amennyiben Rex király bizonytalanságában vonakodna a szabályokat közzétenni ismét az Alkotmánybíróság ellenállásába ütközne. A testület álláspontja értelmében az állampolgárok jogait és kötelezettségeit törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki által hozzáférhető jogszabályok kell, hogy tartalmazzák. Ennek hiánya a jogbiztonságot sértő, alkotmányellenes helyzetet és végsősoron közjogi érvénytelenséget idéz elő.<sup>11</sup>

Ha Rex király az „utólagos bölcsességre” alapozná hazánk jogrendszerét, megint szembe kerülne az Alkotmánybírósággal. A visszaható hatály ily módon, a szabályok utólagos megállapításán alapuló alkalmazása a megismerhetőséghez hasonló problémákat vetne fel, hiszen a jogalanyoknak olyan szabályokhoz kellene igazítaniuk a magatartásukat, melyek megismerésére nem volt módjuk, ezúttal azonban azért, mert azok a jogellenessé tett magatartások tanúsításának időpontjában még nem is voltak hatályosak. Ez a helyzet szintén alkotmányellenességet eredményezne.<sup>12</sup>

A homályos, a jogalanyok és jogalkalmazók számára egyaránt érthetetlen szabályozás sem vezetne jobb eredményre. A normavilágosság sérelme egyfelől felvetheti a jogkövető magatartás nehézségét a címzettek részéről. Másfelől kiszámíthatatlan, önkényes és egymásnak ellentmondó jogalkalmazást eredményezhet, mely tényezők a jogbiztonság és így a jogállamiság elvét sértve alkotmányellenességhez vezetnének.<sup>13</sup>

Az absztrakciós szint csökkentésével felszínre bukkanó, a jogrendszer egyes elemei között felmerülő ellentmondások szintúgy vezethetnek alkotmányellenességhez. A normakollízió feloldása elsődlegesen nem az Alkotmánybíróság, hanem a jogalkalmazó szervek feladata lenne, azonban előállhatnak olyan esetek, melyek alkotmányellenes állapotot idéznek elő. Ilyen az, amikor a normakollízió az alkotmány valamely rendelkezésének sérelméhez is vezet, vagy mint Rex király esetében a jogalkalmazó szervek által fel nem oldható ellentmondásokat eredményez.<sup>14</sup>

A lehetetlenre irányuló normák megalkotása olyan helyzetet eredményezne, ami egyfelől a józan észnek mond ellent, másfelől olyan pozícióba helyezné a jogalanyokat, melyben magatartásuk legjobb igyekezetük ellenére is jogellenes lesz. Az Alkotmánybíróság ezért ismét megállapítaná az alkotmányellenességet.<sup>15</sup>

Mi történik azonban, ha Fuller leírásának megfelelően Rex király a fenti hibáktól mentes törvénykönyvét kiadva rádöbben, hogy annak rendelkezésein már kihirdetésükkor túlhaladt a társadalmi valóság és ezen eltérés kiküszöbölése érdekében elkezd szinte naponta módosítani azt? Egyáltalán hogyan állhatott elő ilyen helyzet? Utóbbira a válasz egyértelmű. Rex király a jogalkotói tökéletességre törekvés során egyvalamiről feledkezett meg. Azon (például társadalmi, gazdasági) környezet felméréséről és megismeréséről, melyben törvénykönyvét alkalmazni kell majd, vagyis az előzetes hatásvizsgálatról.

Ennek azonban (a fentebb ismertetett hibáktól eltérően) merőben más következményei vannak. A korábban oly szigorú Alkotmánybíróság itt tartózkodik az alkotmányellenesség kimondásától amíg uralkodónk nem követ el más, a jogbiztonságot sértő hibát. A testület álláspontja szerint a

---

<sup>10</sup> 56/1991. (XI. 8.) ABhatározat; 288/B/2002. ABhatározat.

<sup>11</sup> 25/1992. (IV. 30.) ABhatározat; 34/1994. (VI. 24.) ABhatározat.

<sup>12</sup> 34/1991. (VI. 15.) ABhatározat; 25/1992. (IV. 30.) ABhatározat.

<sup>13</sup> 1160/B/1992. ABhatározat.

<sup>14</sup> 35/1991. (VI. 20.) ABhatározat.

<sup>15</sup> Ld. 3085/2015. (III. 31.) ABvégzés, Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

törvényjavaslat előkészítésével kapcsolatos társadalmi-szociológiai követelmények megsértése feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának kárát fogja eredményezni, de nem vezet a jogállamiság és jogbiztonság követelményének közvetlen sérelmére, tekintve, hogy az ezt előíró szabályok nem hozhatók összefüggésbe az Alkotmány rendelkezéseivel.<sup>16</sup> Így Rex király a korábbi pontokban meghatározott keretek között szabadon módosíthatja törvénykönyvét.

Ugyan az Alkotmánybíróság gyakorlatában található a jogszabályok túl gyakori változtatásával kapcsolatos alkotmányos követelményt, ez azonban, ahogy azt döntésében a testület is hangsúlyozta, széleskörben lehetőséget ad a jogalkotónak a módosításokra, melynek lehetséges indokaként éppen a (7) számú hibához vezető okokat jelöli meg.<sup>17</sup> Ezáltal, bár az Alkotmánybíróság szélsőséges esetben alkotmányellenessé nyilváníthatja a törvénykönyv egyes módosításait, Rex király viszonylag nagy szabadsággal alakíthatja át azt hibajavító jellegű módosításaival.

Rex király az Alkotmánybíróság esetleges beavatkozásától tartva inkább úgy dönt, hogy személyesen fogja elbírálni a jogvitákat. Tekintve, hogy a társadalmi valóság túlhaladt a törvénykönyvben foglaltakon, ezért Rex ítéleteiben azoktól teljes mértékben eltér. Itt az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet állapít meg, fenntartva azon álláspontját, hogy a bírói hatalom nem korlátlan, azt a törvénynek való alávetettség követelménye keretezi, mely egyben a bírói függetlenség legitím korlátját is jelenti.<sup>18</sup>

Az előzetes hatásvizsgálat elmaradása és ezáltal a jog és a társadalmi valóság egymástól való elszakadása tehát könnyűszerrel eredményezhet jogállamisági deficitet, mely aggályos, adott esetben alkotmányellenes helyzetet teremthet. Ugyanakkor nem állítható, hogy ezen hiányosság önmagában eredményezi ezt az állapotot.

A joguralom, mint a közhatalom jogi szabályozottság alatt állása és annak való megfelelése fokozati kérdés, mely számos összetevőből áll össze. Ezek valamelyikének sérelme nem feltétlenül vezet az elv (és az alkotmányi szabály) megsértéséhez. Joseph Raz ilyen alkotórészként sorolja fel a jogszabályok viszonylagos állandóságát.<sup>19</sup> Raz a joguralom fontosságát két funkcióban jelöli meg, és megsértésének kétféle formáját határozza meg. Az első funkció az önkénnyel szembeni védelem, melyhez a bizonytalanság, mint a sérelem lehetséges formája kapcsolódik. A második az életforma és életmód megválasztása, melyhez kielégítetlen várankozások, mint a sérelem lehetséges módja társul. Ezeken felül továbbá a joguralom értékeként határozza meg az emberi méltóság jog általi tiszteletben tartását, mely csak a joguralom keretei között lehetséges. Ezen érték sérelméhez vezet végső soron mindkét felsorolt megsértési mód.<sup>20</sup>

A bizonytalanság az előre láthatóság hiányából ered és az önkény előtt nyitja meg a kaput, míg a kielégítetlen várankozás az érvényes jogba vetett bizalom és ezáltal az állandóság érzetének elillanásával jön létre és az autonóm cselekvés lehetőségét veszi el, végső soron súlyosabban okozva az emberi méltóság sérelmét. Ugyanakkor ezek tekintetében is figyelemmel kell lenni a joguralom, mint fokozatosság mentén értelmezett szempont megközelítésére. A bizonytalanságot nem a teljes bizonyosság orvosolja, ahogyan a várankozások kielégítetlenségének sem minden esete jár bizalomvesztéssel és az emberi méltóság sérelmével.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> 54/1996. (XI. 30.) ABhatározat.

<sup>17</sup> 8/2003. (III. 14.) ABhatározat.

<sup>18</sup> 13/2002. (III. 20.) ABhatározat.

<sup>19</sup> Joseph Raz: A joguralom értéke in Takács Péter (szerk): Joguralom és jogállam; Osiris-Századvég Kiadó, Budapest 1995 119–120. o.

<sup>20</sup> ibid 123–125. o.

<sup>21</sup> ibid.

Az értelmezési keretünként szolgáló demokratikus jogállam koncepcióját alapjaiban áthatja az igazságosságra való törekvés. Ez alkotmányos alapelvek szintjén az egyenlő emberi méltóság elsődleges fontosságú értéként kezelésében és az ennek védelmében tett erőfeszítésekben jelenik meg. Ebből következően az ilyen államok jogrendszerének is az igazságosság megvalósítására kell törekedniük. Ezért a jogalkotónak az igazságosság elveinek való megfelelése szem előtt kell tartania a szabályalkotás során. Az igazságosság rawlsi elvei átfedést mutatnak azokkal az értékekkel, amelyeket Raz a joguralom értékeinek nevezett. Ezen elvek olyan konszenzus eredményeként jöttek létre, melyek azt hivatottak biztosítani, hogy az egyének az általuk követendőnek tartott életformáknak lehető legmegfelelőbbben éljenek.<sup>22</sup> Azonban – ahogy azt Raz kiemeli – ezek az elvek a politikai szabadság elveiként különböznek a joguralom értékeként meghatározott szabadságtól, sőt a joguralom önmagában való teljesülése összeegyeztethető az emberi jogok és ezáltal politikai szabadság megsértésével is.<sup>23</sup> Éppen ezért a demokratikus jogállamok alkotmányos alapvetéseiben foglaltak megvalósítása érdekében a jogrendszert alkotó szabályoknak mind a joguralom kritériumainak, mind az igazságosság elveinek meg kell felelnie.

Az igazságosság szerepe kettős, ez a két aspektus azonban egymásból fakad. Az igazságosság a szükségszerűen felmerülő érdekkonfliktusok feloldásának közös alapjául szolgál. Ez lehetővé teszi a jól berendezett társadalom létezését azáltal, hogy mindenki által elfogadható rendszert kínál a társadalmi együttműködéssel járó előnyök és terhek elosztására.<sup>24</sup> Az igazságosság tárgya nem más, mint a társadalom alapszerkezete, valamint azok a társadalmi intézmények, melyek a jogok és kötelezettségek elosztását szolgálják.

Ezáltal az igazságosság kérdése közvetlen összefüggésbe kerül a joguralom tekintetében is jelentős tervezhetőség kérdésével, hiszen a társadalmi intézmények rawlsi fogalmába beletartoznak az alapvető jogok és jogias jelleget öltött értékek védelmére szolgáló jogszabályok csakúgy, mint a politikai, gazdasági és társadalmi berendezkedés maga.<sup>25</sup> Ezáltal a jogszabályok túlnyomó többségének megalkotása vagy módosítása szükségszerűen összefügg az alapszerkezettel, valamint az intézményekkel. Következésképpen meg kell felelnie az igazságosság elveinek, melyek a jól berendezett társadalom alapját alkotják.

Ezen elvekből Rawls kettőt határoz meg: az egyenlő szabadság elvét, valamint a társadalmi különbségek elvét, melyeknek felsorolásuk sorrendjében kell érvényesülniük. Ezek olyan elvek, állítja Rawls, melyekre szükségszerűen jutnának a polgárok egy olyan „eredeti helyzetben” ahol nem terhelik őket világnézeti, szociális, gazdasági kötöttségek.<sup>26</sup> Tekintve, hogy az eredeti helyzet és ezáltal a teljes egészében az igazságosság két elvére épített társadalom pusztán gondolat kísérlet formájában lehetséges, a jogalkotó is csupán törekedhet arra, hogy minél közelebb kerüljön ehhez az állapothoz.

Ezen törekvés legfontosabb eszköze a társadalmi valóságra reflektáló, céljuk elérésére alkalmas jogszabályok megalkotása. A jelenlegi alkotmányos keretek csak részben képesek kezelni a jog és alkalmazási környezete eltávolodásából fakadó pánikszzerű javítási kísérletek és az általuk felvetett alkotmányellenességgel fenyegető helyzetek problematikáját. Az Alkotmánybíróság a kérdést számos esetben a kellő felkészülési idő követelményén keresztül próbálja megközelíteni, amely azonban az egyes rész kérdésekben megmutatkozó konkretizálási törekvések dacára

---

<sup>22</sup> John Rawls: A Theory of Justice; Harvard University Press, Cambridge 1999 10–15. o.

<sup>23</sup> Raz (n 19) 123–124. o.

<sup>24</sup> Rawls (n 22) 3–6. o.

<sup>25</sup> ibid 6–10. o.

<sup>26</sup> ibid 52–57., 118-130. o.

meglehetősen tágan kerül meghatározásra, esetről esetre változhat és így nem szolgál kifejezetten szigorú mérceként.<sup>27</sup>

A kérdéskör kellő felkészülési idő felől való megközelítése inkább tüneti kezelés, mintsem a probléma gyökerének feltárása. A gyors és számos esetben jelentős változtatások sok esetben éppen a kellő felkészülési idő követelményének megtartásával megalkotott normák alkalmazása során felszínre bukkanó hibák orvoslását hivatottak szolgálni. Ezen hibák egy tekintélyes része azonban az előkészítetlenségből fakad.<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság rendszerinti megközelítésének gyenge pontja, hogy az csak a jogalkotási eljárás végtermékére, illetve ezen termék elfogadására irányuló eljárásra fókuszál és a döntés-előkészítés parlamenti szakaszt megelőző folyamatát nem vizsgálja.

Holott éppen az ennek a szakasznak a lerövidítése és elhanyagolása vezet Fuller hibáihoz és vet fel joguralommal, igazságossággal kapcsolatos kérdéseket. Az előkészítetlenség a már említett pánikszzerű módosításokhoz vezethet, ami bizonytalanságot és az egyének számára magatartásuk tervezhetetlenségét eredményezi. A jogalkotó számára az igazságos társadalomra való törekvését előmozdító jogszabályok megalkotása során a döntés-előkészítés folyamata, azon belül az előzetes hatásvizsgálat lehetnek a legfontosabb mankók. Ennek hiányában voltaképpen behunyt szemmel botorkál egy számára ismerős erdőben. Vázlatos képpel talán rendelkezik arról merre tart az igazságos társadalom felé vezető úton, de pontosan nem tudhatja hol is jár. Az eligazodáshoz időnként ki kell nyitnia a szemét és korrigálnia az útját. Ezek a korrekciók azonban szükségtelenek lennének, ha a jogalkotó nyitott szemmel és az előzetes hatásvizsgálat nyújtotta térképpel a kezében utazna.

A magyar jogalkotó viszont nemhogy csukott szemmel sétál az erdőben, hanem időnként még az előrefelé vezető útnak is hátat fordít és csak válla fölött hátra-hátra pillantva tájékozódik. Ez pedig nagyszámú és nagymértékű korrekciót tesz szükségessé.

#### **4. A MAGYAR JOGALKOTÁSI RENDSZER ÁLLAPOTA**

A hazai jogalkotást 2010-et követően a sietség jellemezte. Ez különösen jellemző volt a 2010-2014-es ciklusra és bár később az erőltetett tempó némileg lassult, több jellegzetesség továbbra is megmaradt.

A kormányváltást követő első ciklusban 859 törvényt fogadott el a parlament, köztük olyan nagy jelentőségű kódexeket, mint a Büntető vagy Polgári Törvénykönyv. Ez a lendület természetesen magával hozott számos hibát, melyek az előkészítés hiányosságának tudhatók be. Ezek orvoslására gyakori és nagyterjedelmű módosító javaslatok formájában került sor.

A 2010-2014-es ciklusban a kormánypárti képviselők az egyes előterjesztésekhez összesen 4540 módosító javaslatot nyújtottak be.<sup>29</sup> Ezek nem egy esetben egyes törvények teljes átalakítását jelentették, sok esetben deklaráltan hibajavítási célból.<sup>30</sup> Jelentős volt ezen felül az egy éven belül módosított jogszabályok száma is. A teljes ciklusban több, mint 150 törvény esetében került sor egy éven belül módosításra. Jelentős, ugyanakkor a korábbi évekhez képest nem

---

<sup>27</sup> 28/2005. (VII. 14.) AB határozat; Papp Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére; Kodifikáció 2012/2. sz. 11. o.

<sup>28</sup> Gajduschek (n 5) 816–819. o.

<sup>29</sup> Adatok az Országgyűlés 2010-2014. évi tevékenységéről, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2014. 219. o.

<sup>30</sup> Szabó Zsolt: Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között; Parlamenti Szemle 2017/2. sz. 30–32. o.



kiugró mennyiségű volt a különböző gyorsított törvényalkotási eljárásokban elfogadott törvények száma is: 263.<sup>31</sup>

Ezen felül számos esetben a törvények már elfogadásuk napján vagy az azt követő napon hatályba léptek, veszélyeztetve ezzel egyfelől a kellő felkészülési idő követelményét, másfelől a főszabály irányába eltolva az alapvetően kivételesnek szánt gyors hatálybaléptetés eszközét.<sup>32</sup> További hibajavítási lehetőségként került alkalmazásra számos esetben a helyesbítés jogintézménye. Ennek segítségével nemegyszer hatályba lépett jogszabályokban található hibákat igazított ki a jogalkotó, ami mind a Jat. vonatkozó rendelkezéseivel, mind a kérdéssel kapcsolatos következetes alkotmánybíróági gyakorlattal szembement.<sup>33</sup>

A jogalkotási lendület kitartott a következő ciklusban is, 2014 és 2018 között összesen 730 törvényt alkotott meg az Országgyűlés, melynek közel kétharmada törvénymódosítás. Ugyanakkor az előterjesztésekhez benyújtott módosító javaslatok száma jelentős mértékben, 933-ra csökkent a kormánypárti képviselők, valamint bizottságok részéről.<sup>34</sup> Összességében elmondható, hogy a feszített jogalkotási tempó némileg mérséklődött.

Fennmaradó trendnek bizonyult ugyanakkor az előterjesztők eloszlásában beállott változás, vagyis az egyéni képviselői indítványok számának megnövekedése. A 2010-2014-es parlamenti ciklusban a törvényjavaslatok 31%-a,<sup>35</sup> a 2014-2018-as ciklusban a törvényjavaslatok 20%-a,<sup>36</sup> a 2018-2022-es ciklus első felében pedig a törvényjavaslatok 11%-a érkezett egyéni képviselői indítványként az Országgyűlés tárgysorozatára.<sup>37</sup> Mint láthatjuk éppen a kormányváltást és az Alaptörvény elfogadását követő „törvényalkotási dömping” idején volt a legmagasabb az egyéni képviselői indítványként benyújtott és elfogadott törvények aránya, melyek között számos sarkalatos törvény (pl. Ve. több módosítása) is szerepelt.

A csökkenő arányszám korántsem jelenti az így benyújtott előterjesztések horderejének csökkenését. Egyéni képviselői indítványból született a Btk. számos módosítása, továbbá a jelenleg folyamatban lévő parlamenti ciklusban egyéni képviselői indítvány eredményeként került sor többek között a Munka Törvénykönyve, vagy lakástakarékpénztárakról szóló 1996. CXIII. törvény nagy port kavart módosítására. Ilyen, a „törvénygyár” időszakát túlélő jelenségnek bizonyult a gyorsítósávok használata is. 2014 és 2017 között a kormánytöbbség a rendelkezésére álló 24 kivételes eljárási lehetőségből 23-mat kihasználta, ezzel számos törvényjavaslatot voltaképpen két nap alatt végighajtva a törvényalkotási eljáráson.<sup>38</sup>

Az egyéni képviselői indítványok megnövekedett szerepének indoka, hogy ezek egyfajta „Házaszályon kívüli gyorsítósávként” működnek, hiszen ezek esetében a javaslatnak nem kell végigmennie a Kormány (minisztériumok) általi előkészítés, köröztetés és véleményeztetés lépcsőin. A döntés-előkészítés lerövidítésére való törekvés egy, a rendszerváltás óta

---

<sup>31</sup> Smuk Péter: Az Országgyűlés in Jakab András, Gajduschek György (szerk): A magyar jogrendszer állapota; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest 2016 630. o.

<sup>32</sup> Papp (n 27) 11–14. o.

<sup>33</sup> Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás; arsoni.hu 2012. 11–13. o.

<sup>34</sup> Adatok az Országgyűlés 2014-2018. évi tevékenységéről, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2018. 121. o.

<sup>35</sup> Adatok az Országgyűlés 2010-2014. évi tevékenységéről, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2014. 219. o.

<sup>36</sup> Adatok az Országgyűlés 2014-2018. évi tevékenységéről, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2018. 121. o.

<sup>37</sup> Adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2018. év, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2019 53. o.; Adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2019. év, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2020 54. o.; Adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2020 I. félév, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2020 47. o.

<sup>38</sup> Papp Imre: Mérlegen a törvényhozási “gyorsítósáv” in Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Smuk Péter, Szabó Zsolt (szerk): A szabadságszerető emberek. Liber Amicorum István Kukorelli; Gondolat Kiadó, Budapest 2017 701–710. o.

megfigyelhető jelenség. Kezdetekben ez a tárcaköröztetésekre szánt idő drasztikus csökkenésében jelentkezett, míg később számos esetben a köröztetés lépcsőjét teljes egészében kihagyták az egyeztetési folyamatból, végül a folyamat az egyéni képviselői indítványok nagyfokú térnyerésében csúcsosodott ki.<sup>39</sup>

De mit jelentenek ezek a tendenciák a jogalkotóra nézve? Elsősorban számtalan hibázási lehetőséget. Ezek lehetnek a jogszabály felépítésében, szövegezésében jelentkező konkrét hibák, melyeket a 2010-2014-es ciklushoz hasonlóan valamely „gyorsreagálású” módszerrel kell kijavítani, azonban lehetnek absztraktabb síkon megjelenő hibák is. A fenti tendenciák felerősítik Fuller fent bemutatott felsorolásában a (2)-(8) számmal jelölt hibák előfordulásának lehetőségét. A „jogalkotási dömping” során láthattunk példát nem teljes vagy hibás közzétételre, annak problémás korrigálására.<sup>40</sup> Az előkészítetlenség és így a koherencia vizsgálatának elmaradása könnyűszerrel vezethet ellentmondásokhoz akár egy adott jogszabályon, akár a jogrendszeren belül, melyek extrém esetben a jogkövető magatartást is ellehetetleníthetik. Ugyanilyen módon a sietség, valamint a kétségbeesett korrekciók is történhetnek alkotmányellenes módszerekkel, vagy vezethetnek alkotmányellenes eredményre.

Ugyanakkor végső soron az absztrakt problémák a fulleri (7) számú hibában csúcsodnak ki, mely a jogszabály túl gyakori változtatása és az ebből fakadó jogbizonytalanság. A 2010-2014-es „törvényalkotási dömping” időszakában láthattunk példát olyan jogszabályra, melyet egy hónap alatt 5 alkalommal módosítottak, sőt olyanra is, melyet a zárószavazás előtt egy módosító javaslattal voltaképpen teljesen újraszövegeztek.<sup>41</sup> Ugyan 2014-et követően a jogalkotás tempója némiképp csökkent, azonban ahogy arra közelmúltban is számos példát láthattunk, nincs érdemi akadálya a gőzhenger újbóli megindításának, amivel visszatérhet a (7) számú hiba és köpönyegéből hamar előbújhat Fuller jogbiztonsági hibalistájának többi eleme.

Az előkészítetlenség problémahalmaza mögött azonban felsejlik a (8) számú hiba árnya is. Az ÁROP program<sup>42</sup> keretében 2011-ben történt kísérlet a hatásvizsgálati rendszer és így áttételesen a döntés-előkészítés megreformálására. Azonban ezek a reformtörekvések nem bizonyultak hosszú életűnek, és különösen a jogalkotás magas fordulatszámára tekintettel nem is hozhattak érdemi változásokat. Ennek eredményeként hazánkban jelenleg nincs jól működő hatásvizsgálati rendszer. Hiánya egyfelől számos esetben nem engedi megbecsülni a jogszabály alkalmazásának lehetséges következményeit, míg máskor Fuller (8) számú hibáját hívja életre azáltal, hogy hatásvizsgálat hiányában a jogalkotó nem tudja felmérni, hogy a jogszabályt alkalmazni hivatott szervek mennyiben és hogyan fogják azt alkalmazni. A következőkben bemutatom a hatásvizsgálati reformtörekvéseket, ezen törekvések sorsát, majd pedig esettanulmányokon keresztül illusztrálom a (7) számú probléma Fullernél feltüntetett okának, valamint a (8) számú problémának a gyakorlati megvalósulását.

## **5. A NEM LÉTEZŐRŐL, AZAZ A HATÁSVIZSGÁLATRÓL**

### **5.1. A nem létezőkről, azaz a tényekről**

---

<sup>39</sup> Körösi (n 6) 112–117. o.

<sup>40</sup> Mátyás (n 33) 11–13. o.

<sup>41</sup> Szabó (n 30) 30–32. o.; ilyen volt például egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény

<sup>42</sup> Államreform Operatív Program, „ÁROP-1.1.10 - A jogszabály előkészítési folyamat racionalizálása” programja.

Az előzetes hatásvizsgálat szabályait egyfelől a Jat., másfelől a már említett MvM rendelet tartalmazza. A Jat. kijelöli az érintendő területeket, míg az MvM rendelet eljárási és módszertani előírásokat fogalmaz meg, nevezetesen, hogy az egyes hatásvizsgálatokon belül egységes módszertani elveket kell alkalmazni. Az MvM rendelet továbbá éves hatásvizsgálati beszámoló elkészítésére kötelezi a minisztereket, melynek többek között a hatásvizsgálatok elkészítésére fordított időt is tartalmaznia kell.

A Jat. előírásai és a hozzájuk kapcsolódó joggyakorlat értelmében valamennyi, a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat és kormányrendelet esetében kötelező az előzetes hatásvizsgálat elvégzése. Ennek eredménye egyfajta jogalkotói önkorlátozásként is értelmezhető, tekintve, hogy annak alapján az előkészítőnek mérlegelnie kell azt, hogy a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges-e a jogszabály megalkotása.

A ténylegesen megvalósuló hatásvizsgálatok számáról, minőségéről és az elkészítésük során alkalmazott módszertani elvekről az ismereteink meglehetősen korlátozottak. A rendelkezésre álló információk arra mutatnak, hogy érdemi hatásvizsgálatok nem készülnek, vagy amennyiben mégis, azok nem képesek ellátni funkciójukat, továbbá a hatásvizsgálatok egy részének tényleges célja a javaslatok pusztá legitimálása, nem pedig azok megfeleltetésének, szükségességének felmérése. Mindezek mellett az elemzés elvégzéséhez kellő erőforrások és szakértelem megléte is kérdéses.<sup>43</sup> Ezen felül a jogszabályok előkészítésének politikai szempontok által való nagymértékű meghatározottsága, továbbá az előkészítésre szánt idő lerövidítésének prioritásként kezelése is arra enged következtetni, hogy a hatásvizsgálatok nem, vagy nem érdemi formában készülnek el.<sup>44</sup>

Az előzetes hatásvizsgálat mostohagyermekként való kezelése nem újkeletű fejlemény. A 2006-2010 közötti kormányzati ciklusról rendelkezésre álló nyilvános adatok elemzése kimutatta, hogy a 2007-ben Kormány által benyújtott törvényjavaslatok esetében 115-ből, mindösszesen 1-hez került csatolásra hatásvizsgálati eredmény. Az adatok további elemzése kimutatta, hogy részleges, elsősorban költségvetési, gazdasági hatásokra fókuszáló vizsgálatok valamivel gyakrabban készülnek, azonban ezek aránya sem érte el az 5%-ot a vizsgált 115 elemű mintában.<sup>45</sup> Ez a gazdasági-költségvetési fókuszú szemlélet önmagában nem tekinthető kirívónak, a Staronová kutatásában elemzett országok mindegyikében erős hangsúly helyeződött ezekre a szempontokra, azonban más tényezők vizsgálatának teljes figyelmen kívül hagyása, vagy azok vizsgálatával kapott eredmények feltüntetésének hiánya egyértelműen a vizsgált államok rossz tanulójaává tette Magyarországot. Hazánk annak ellenére teljesített kiemelkedően rosszul az összehasonlításban, hogy a vizsgált országok közül legrégebb óta írja elő a hatásvizsgálatok lefolytatását, mint a jogalkotási folyamat kötelező részét.<sup>46</sup>

## **5.2. A létezőről, azaz a módszertanról?**

### **5.2.1. A hatásvizsgálati lapok problematikája**

Közérdekű adatigényléseimre adott válaszaikban az egyes minisztériumok egységesen az MvM rendeletet jelölték meg módszertani útmutatóként. Ezt a Belügyminisztérium helyettes

---

<sup>43</sup> Gajduschek (n 5) 813–815. o.

<sup>44</sup> Körösi (n 6) 112–124. o.

<sup>45</sup> Staronová, Katarína: Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice; Journal of Public Policy 2010/1. sz. 123–128. o.

<sup>46</sup> ibid 120-122. o., 129-131. o., 134-135. o.

államtitkára válaszában megerősítette, hangsúlyozva, hogy semmilyen más módszertani útmutatót nem alkalmaznak. A rendelet mindemellett, hogy széles diszkréciót hagy a hatásvizsgálatot végző személy számára az alkalmazott módszerek megválasztásában, tesz bizonyos, módszertaninak is mondható kikötéseket, azonban módszertani útmutatónak nevezni, meglehetősen túlzás, mivel sokkal inkább vezérfonalakat, mintsem lehetséges vizsgálati módszereket határoz meg.

A módszertan vizsgálata szempontjából relevánsak lehetnek számunkra az online közzétett hatásvizsgálati segédanyagok, melyek azonban 2014 óta nem kerültek frissítésre, és nem a hatályos jogszabályi környezet szerinti hatásvizsgálat elvégzésére készültek. Tekintve azonban, hogy a korábbi, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet (továbbiakban: KIM rendelet) szövegszerűen megegyezik az MvM rendelettel, a segédanyagok az utóbbi vonatkozásában is alkalmazhatónak tekinthetők. Fontos megjegyezni továbbá, hogy míg a KIM rendelet mellékletként tartalmazta a hatásvizsgálati lap mintáját is, addig az MvM rendelet hasonló melléklete hatályon kívül helyezésre került. A rendelet szerint jelenleg ilyen űrlapnak tekinthető bármely, az értelmező rendelkezésekben szereplő meghatározásnak megfelelő irat.

A KIM rendelet mellékletében szereplő és az MvM rendelet szerinti űrlapnak minősülő irat között szemléletmódváltással is felérő eltérések fedezhetők fel. A KIM rendelet szerinti űrlap kitöltése láthatóan egy részletezettebb vizsgálat lefolytatását követelte meg, összefoglalást tartalmazó hatásvizsgálati lapra és egyes hatások kifejtésére szolgáló tételes hatásvizsgálati lapokra osztódott. Ezen felül olyan szempontok elemzését is igényelte, melyek vizsgálata a Jat. előírásai alapján nem lenne szükséges, de más jogszabályok vagy az Alaptörvény rendelkezései indokolták, mint például a költségvetés stabilitására vagy a fenntartható fejlődésre gyakorolt hatások vizsgálata.<sup>47</sup>

Az MvM rendelet meghatározása szerint hatásvizsgálati lapnak tekinthető irat ezzel szemben a költségvetési-gazdasági szemlélet diadalát tükrözi. Teszi ezt olyan mértékben, hogy még a Jat. által meghatározott vizsgálandó hatásoknak sem kell nevesítve szerepelniük rajtuk, azok feltüntetése az „egyéb hatások” mezőben teljességgel elégséges.<sup>48</sup>

Az MvM rendelethez készült előzetes hatásvizsgálat egyfelől szemlélteti azt, hogy a KIM rendelet melléklete hiába teremtette meg a kellően részletezett hatásvizsgálatok elkészítésének feltételeit, a hatásvizsgálati lapokat nem minden esetben töltötték ki kellő pontossággal. Az MvM rendelet megalkotásának indokaként a KIM rendelet szerinti hatásvizsgálati lapot ért kritikák kerülnek megjelölésre, míg várható hatások tekintetében a hatásvizsgálati lap átláthatóságának növekedése és a kitöltés egyszerűsödése van feltüntetve.<sup>49</sup>

A hatásvizsgálati lap ilyenén átalakítása az egyébként is alacsony presztízsű jogintézmény tekintélyét csökkenti tovább, ezáltal a hatásvizsgálatok elkészítésére irányuló szándékot, valamint azok a laposságát rontva. Továbbá ez a változtatás is az előkészítési folyamat gyorsítása irányába mutat, hiszen a részletezett, adatok különböző formában való rögzítésére kényszerítő űrlap kivezetése megkönnyítette az „adminisztratív szemléletű”, azaz az űrlap ki- és nem való tartalommal való feltöltésére irányuló munka elvégzését.

A következőkben az ÁROP program keretében felvázolt reformtörekvéseket, valamint azok sorsát fogom bemutatni, így árnyalva a hatásvizsgálati rendszerről alkotott képet.

---

<sup>47</sup> KIM rendelet 1. melléklet.

<sup>48</sup> MvM rendelet 2. § (1) bekezdés 3. pont.

<sup>49</sup> MvM rendelet hatásvizsgálati lapja; forrás: [https://kimittud.atlatszo.hu/request/elozetes\\_hatasvizsgalat#incoming-23356](https://kimittud.atlatszo.hu/request/elozetes_hatasvizsgalat#incoming-23356).

### 5.2.2. Az ÁROP program céljai és a módszertani útmutatók

Az ÁROP program pontos problémaazonosítással és jól meghatározott célokkal indult útnak. A program rámutatott a kommunikáció és standardizálás hiányára, a túlzott adminisztratív szemléltre és a visszacsatolások begyűjtésének elmaradására. Megoldásként egy olyan rendszert vázolt fel, melyben az előkészítő tárcák végzik a hatásvizsgálatokat, míg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium ellenőrző szerepet tölt be a kitöltött hatásvizsgálati lapok ellenőrzésén keresztül. Amennyiben a hatásvizsgálatot nem, vagy elégtelenül készítették el, nem engedi közigazgatási egyeztetésre az előterjesztést. Ezen feladat ellátására külön Hatásvizsgálati Osztály is létrejött a Minisztériumon belül.<sup>50</sup>

Ahogy általánosságban a hatásvizsgálati rendszer működéséről, e rendszer későbbi működésének minőségéről sem állnak rendelkezésre információk. Az bizonyosan megállapítható, hogy ilyen ellenőrző funkciót betöltő szervezeti egység 2015-ben már nem működött, valamint a koncepcióban megállapított célok elérése, azaz a hatásvizsgálati rendszer hosszútávú fejlesztése nem sikerült.<sup>51</sup> A rendszer 2015 és 2018 között nem változott és 2015-re az ÁROP program reformtörekvései elhaltak, mely folyamat végül az MvM rendelet 2016-os hatálybalépésével került betetőzésre.<sup>52</sup>

Az ÁROP program keretében megfogalmazásra kerültek többek között a Jat. hatálybalépése előtt alkalmazott hatásvizsgálati lappal kapcsolatos problémák, melyeket a KIM rendelet mellékletében bevezetett űrlap orvosolni volt hivatott. A megjelölt problémák között szerepelt többek között a részletes szabályok hiánya, a hatásvizsgálati lap alkalmatlansága a döntéshozatal tényleges támogatására, valamint az egyes hatások túl általános bemutatására adott lehetőség, melyet az űrlap elégtelen kialakítása okozott.<sup>53</sup> Ezek a problémák az MvM rendelet szerinti hatásvizsgálati lapnál is megfigyelhetők, amely egyébiránt az ÁROP program anyagaiban bíralt, a Jat. hatálybalépése előtt alkalmazott űrlap részletezettségét sem éri el.

A program keretében segédanyagok készültek az új hatásvizsgálati rendszer alkalmazásához és űrlap használatához. Ezek az útmutatók alkalmasak voltak az érdemi hatásvizsgálatok megalapozására, azonban nem tudtak teljes mértékben felülemelkedni a korábbi rendszer hibáin. Egyfelől ezekben kerültek tisztázásra a vizsgálat elvégzése alóli felmentés szabályai, melyek jogszabályi szintű szabályozása lenne indokolt, valamint a segédanyagok a szükségesség vizsgálata körében megtartották a lehetőséget a túl általános bemutatásra, a vonatkozó rovatba beírható, a célról keveset eláruló sztenderd mondatok bevezetésével és a cél részletes kifejtésének opcionálissá tételével.<sup>54</sup> A hatásvizsgálatok támogatására létrejött továbbá az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ, mely azóta úgyszintén a múlté lett.<sup>55</sup>

A segédanyagokban megmutatkozik a költségvetési-gazdasági szemlélet dominanciájának továbbélése. Ez megfigyelhető mind az anyagok hosszában, mind azok részletezettségében. A költségvetési-gazdasági jellegű hatások vizsgálatát ismertető segédanyagok átlagosan kétszer olyan hosszúak, számos példát és konkrét elemzési módszert tartalmaznak. Ezzel szemben a

---

<sup>50</sup> A hatásvizsgálati rendszer koncepcionális megközelítése, Hatásvizsgálati Konferencia 2011. 06. 14. Forrás: <https://hatasvizsgalat.kormany.hu>.

<sup>51</sup> OECD (2015): OECD Regulatory Policy Outlook 2015; OECD Publishing, Párizs 2015 168–170. o.

<sup>52</sup> *ibid*; OECD (2018): OECD Regulatory Policy Outlook 2018; OECD Publishing, Párizs 2018 194–196. o.

<sup>53</sup> A hatásvizsgálati rendszer tervezett működése, Hatásvizsgálati Konferencia 2011. 06. 14.

<sup>54</sup> Az új hatásvizsgálati rendszer és hatásvizsgálati lap általános bemutatása, Forrás: <https://hatasvizsgalat.kormany.hu/segedanyagok>, 6-10. o., 23-24. o.

<sup>55</sup> Tóth Judit: Jogalkotástan; Szegedi Tudományegyetem ÁJTK, Szeged 2016 35–38. o.

társadalmi hatások vizsgálatát részletező útmutató megmarad az általános fogalmi tisztázások és kutatási eredmények felsorolásának szintjén, sőt a szegénység kérdéskörével foglalkozó fejezet nagyobbik részét a különböző támogatások és szolgáltatások ismertetése teszi ki.<sup>56</sup> Hasonló tendencia figyelhető meg a környezeti hatások elemzését segítő hivatott anyag esetében is, amelynek közel felét jogszabályok idézése alkotja.<sup>57</sup> Ez a különbség részben magyarázható a 2010-et megelőző időszakra vonatkozó adatok alapján az egyes hatások elemzése körében meglévő eltérő tapasztalattal, mindazonáltal a szándékolt szemléletmódváltást az ilyen látványos hangsúlybeli eltolódás kevéssé tudja elősegíteni és végsősoron előre jelezte a szemléletmódbeli visszalépést melyet az MvM rendelet hozott el.

## 6. ÁLLATORVOSI LOVAK – KÉT ESETTANULMÁNY

A hatásvizsgálatok kvalitatív elemzése érdekében benyújtott közérdekű adatigénylések tekintetében a Tktvm. hatásvizsgálati dokumentációja iránti igénylésemet a Miniszterelnökség elutasította arra való hivatkozással, hogy nem minősül adatgazdának. Tette ezt annak dacára, hogy az előterjesztést a Kormány nevében a Miniszterelnökséget vezető miniszter nyújtotta be az Országgyűlésnek. A további hatásvizsgálati dokumentációk esetében az igényléseim ugyanakkor sikeresek voltak.

A Szabsm. a szabálysértési tényállások közé emelte az életvitelszerű közterületi tartózkodást. A tényállás gyakorlata ugyanakkor meglehetősen felemás, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendőrség azt lényegében nem alkalmazza. A rendelkezés hatálybalépése óta eltelt közel két évben az alapján mindösszesen 30 szabálysértési eljárás indult.<sup>58</sup>

Az előterjesztés hatásvizsgálatát áttanulmányozva több tanulságot is levonhatunk. Egyfelől abban nem kerül sor adatok, információk számszerűsítésére, sőt egyes hatások tekintetében egyszerűen a „további vizsgálat szükséges” megjelölés található. Arra, hogy ez a további vizsgálat hol és milyen formában kell, hogy megtörténjen, ha nem az előterjesztéshez fűződő hatásvizsgálat keretében kerül rá sor, a dokumentum nem tér ki. A hatásvizsgálaton továbbá megfigyelhető a gazdasági-költségvetési fókusz dominanciája. Ugyanakkor ez csak azért mondható el, mert terjedelmi szempontból az ezzel kapcsolatos megállapítások teszik ki a kevesebb, mint egy oldalas dokumentum nagyrészét. A társadalmi hatások vizsgálata, mely kiemelkedő fontosságú kellene, hogy legyen egy társadalmi probléma megoldását szolgáló előterjesztés esetében teljességgel hiányzik. Az egyetlen ilyen jellegű megállapítás egy, a törvénymódosítás várható korlátozott hatékonyságát előre vetítő kijelentés a gazdasági hatások vizsgálata körében.<sup>59</sup>

Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy a dokumentum az érdemi megállapítások hiánya dacára is ellentmondásba kerül önmagával. Míg az „egyéb hatások” mezőben várható előnyként a közterületek rendje fenntartásának hatékonyabb megvalósulása kerül feltüntetésre, addig a gazdasági hatások mezőben a vizsgálatot végző kiemeli, hogy a rendelkezés okozta leterheltség

---

<sup>56</sup> Társadalmi hatások, Forrás: <https://hatasvizsgalat.kormany.hu/segedanyagok>, 6-15. o.

<sup>57</sup> A környezeti és természeti hatások vizsgálata, Forrás: <https://hatasvizsgalat.kormany.hu/segedanyagok>.

<sup>58</sup> Adatok forrása: <https://bsr.bm.hu/Document>.

<sup>59</sup> Hatásvizsgálati lap a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról szóló előterjesztéshez; forrás: [https://kimmittud.atlatszo.hu/request/t708\\_eloterjesztes\\_hatasvizsgala\\_2#incoming-23186](https://kimmittud.atlatszo.hu/request/t708_eloterjesztes_hatasvizsgala_2#incoming-23186).

erőforrásokat von majd el más közterületi feladatok ellátásától, miközben nem alkalmas céljának elérésére.<sup>60</sup>

A Ktvm. egyes lakóingatlanok esetében megszüntette a kémények és tüzelőberendezések kötelező ellenőrzését. Az elfogadott javaslatot a köztársasági elnök többek között a kötelező ellenőrzés megszüntetésének veszélyeire való hivatkozással megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, mely azonban ebben a tekintetben a javaslaton nem módosított.

A hatásvizsgálati lapot áttekintve megállapítható, hogy ebben az esetben sor került kismértékű számszerűsítésre, igaz ez egyes esetekben a számszerűsítést tartalmazó jogszabályra való utalással történt meg. Ugyanakkor míg a javaslat 26 törvény módosítását tartalmazta, hatásvizsgálatra csupán három módosítás tekintetében került sor. Ezek a vizsgálatok erősen gazdasági-költségvetési fókuszúak, ugyanakkor az adminisztratív hatások a korábbi vizsgált dokumentumnál részletesebben kerülnek bemutatásra. Az egyéb hatások mezőben sor kerül a társadalmi hatások vizsgálatára is, ugyanakkor „kedvező társadalmi hatással járhat” kitétel nem tekinthető sem érdemi megállapításnak, sem érdemi vizsgálatnak.<sup>61</sup>

Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy dacára annak, hogy az előterjesztés számos, környezeti hatások szempontjából is jelentős jogszabály módosítását tartalmazza, ezen hatások vizsgálatára nem került sor. Továbbá kiemelendő, hogy a köztársasági elnöki vétót kiváltó módosító rendelkezés tekintetében sem történt meg a várható hatások vizsgálata, holott annak potenciálisan jelentős egészségügyi és környezeti hatásai lehetnek.<sup>62</sup>

Mindkét vizsgálat esetében elmondható, hogy azok a releváns hatások egy részére semmilyen mértékben, más részére pedig nem érdemi módon tértek ki. Ezen felül hiányzik belőlük többek között a jelenlegi helyzet megállapítására szolgáló, a dolgozatban később bemutatásra kerülő ún. baseline analízis, a célmeghatározás, valamint a Jat. által is követelményként megfogalmazott, jogalkotás elmaradásának következményeit részletező elemzés. További közös elem az egyes feladatok, szükséges erőforrások rendelkezésre állására tett utaláson keresztül való megjelenítése. Ezekben az esetekben a feladat részletes bemutatására, sőt maguknak a szükséges erőforrásoknak az érdemi, számszerűsített leírására sem kerül sor, csupán általános érvényű utalás történik ezek meglétére.

A vizsgált dokumentumok ezekből kifolyólag lényegében alkalmatlanok arra, hogy a döntéshozót a lehetséges következmények megismerésében és így a döntéshozatalban segítsék. Ugyan a Szabsm. hatásvizsgálata tartalmaz egy érdemi, utólag megerősítést nyert megállapítást a rendelkezés várható hatékonyságával kapcsolatban, ezt azonban gyengíti az ezen megállapítással kapcsolatban a dokumentumban megjelenő önellentmondás, valamint a számszerűsítés, elemzés hiánya. A Ktvm. hatásvizsgálata esetén sokatmondó, hogy egyes jelentős hatások elemzését voltaképpen az ilyen tekintetben feladatkörrel nem rendelkező köztársasági elnök „végezte el” megfontolásra való visszaküldésről szóló levelében.

## 7. HATÁSVIZSGÁLAT A VISEGRÁDI ORSZÁGOKBAN

---

<sup>60</sup> ibid.

<sup>61</sup> Hatásvizsgálati lap az egyes belügyi tárgyú törvények módosításáról szóló előterjesztéshez; forrás: [https://kimitud.atlatszo.hu/request/t17458\\_torvenyjavaslat\\_hatasvizs#incoming-23185](https://kimitud.atlatszo.hu/request/t17458_torvenyjavaslat_hatasvizs#incoming-23185).

<sup>62</sup> ibid.

A hatásvizsgálatok hazai helyzetének elemzését követően bemutatom a jogintézmény V4 országokban való bevezetésével és működésével kapcsolatos adatokat, ezzel régiós kontextusba helyezve a magyar hatásvizsgálati rendszert.

## 7.1. Szervezeti kérdések

A hatásvizsgálatok szervezeti kérdéseivel kapcsolatosan a kapott válaszok és a releváns szakirodalom alapján a következő megállapítások tehetők. A hatásvizsgálati rendszer szervezeti felépítése tekintetében egyértelműen elmondható, hogy a központi ellenőrző szervezet tartalmazó modell a domináns. A vizsgált négy ország közül három ezt a szisztémát alkalmazza.<sup>63</sup> Ilyen szerv korábban megtalálható volt Magyarországon is a KIM Kormányzati Szakpolitikai és Nemzetközi Főosztálya képében, azonban ez a szervezeti egység 2015-re megszűnt, feladatai ellátására pedig nem jelölt ki más szervezet vagy szervezeti egységet a szabályozó.

A V4 országok tekintetében Csehország hatásvizsgálati rendszerének szervezeti felépítéséről áll rendelkezésemre a legtöbb információ, így a következőkben ezt mutatom be. A cseh hatásvizsgálati rendszer szervezeti felépítése érdekes fejlődésen ment keresztül. 2006-ig a gazdasági ügyekért felelős miniszterelnök-helyettes irányítása alá tartozó osztály felelt az elemzések minőségének vizsgálatáért, melyet azonban beolvasztottak a Belügyminisztériumba, amit követően szerepe a minőségbiztosításban bizonytalanra vált.<sup>64</sup> 2007 és 2009 között lezajlott egy reformfolyamat, amelynek eredményeként létrejött a Szabályozási Reformért és Hatékony Közigazgatásért felelős Panel (továbbiakban: Panel), valamint annak állandó bizottsága, a Hatásvizsgálatok Minőségellenőrzéséért felelős Bizottság (továbbiakban: Bizottság). A Bizottság feladata a jogszabálytervezeteknek a Panel számára való véleményezése volt.<sup>65</sup> A reformok alkalmazásának ezen, 2007 és 2011 között tartó szakaszában kevés kivétellel valamennyi hatásvizsgálat a kormányzat központi szintjén, a Panel koordinálása alatt készült.

A 2007-2011-es időszak tapasztalatai alapján következett a reform második lépése 2011-ben, mely a minőségbiztosítás erősítését célozta. A Bizottságot ennek keretében átszervezték és teljes mértékben szakértőkkel töltötték fel, továbbá feladatköre a hatásvizsgálatok jóváhagyásával bővült. A Bizottság ezáltal egyfajta árumegállító jogot kapott. Amennyiben nem hagyja jóvá az adott tervezet hatásvizsgálatát az nem léphet a jogalkotási eljárás következő szakaszába. Ezen felül a hatásvizsgálat jellege is megváltozott azáltal, hogy annak elvégzése a koncepció fázisába, időben a tényleges szöveg előkészítésének megkezdése elé került.<sup>66</sup>

A reform hatása jól követhető. Míg Staronová a 2007-es év vonatkozásában mindösszesen az előterjesztések 11%-hoz talált csatolt hatásvizsgálatot, addig ez az arány 2008-ban már 44,5, 2011-re pedig 79,2%-ra emelkedett. A Bizottság a 2011-es reformot követően új szerepének megfelelően szigorúbb követelményeket támasztott a hatásvizsgálatok minőségével szemben. Míg a reform előtt a Bizottság a hatásvizsgálat-köteles tervezetek 93,1%-át elfogadásra javasolta a Panelnek (dacára annak, hogy nem mindegyik tervezet esetében történt meg a hatásvizsgálat), addig a reformot követően, 2012 első tíz hónapjában az elkészült hatásvizsgálatok 68%-át átdolgozásra küldte vissza, ezzel megakasztva az adott javaslat útját.<sup>67</sup> Ez a tendencia

---

<sup>63</sup> Staronová (n 45) 120–123. o.; OECD (n 51) 152–153., 192-193., 196-197. o.; OECD (n 52) 178–179., 222-223., 226-227. o.

<sup>64</sup> ibid.

<sup>65</sup> Leoš Vítek: Regulatory Impact Assessment in the Czech Republic; European Financial and Accounting Journal 2012/3. sz. 66–68. o.

<sup>66</sup> ibid 68–70. o.

<sup>67</sup> ibid 68-72. o.



mindenféléképpen a hatásvizsgálatok feletti minőségi kontroll erősödését mutatja, tekintve, hogy valószínűtlen, hogy az elemzések színvonala egyik évről a másikra ilyen drámai mértékben csökkenjen.

Ugyanakkor a rendszer a reformot követően sem mentesült azonnal minden hibától. Továbbra is problémaként merült fel a hatásvizsgálatok formális jellege, a külső, független ellenőrzés hiánya, valamint az elemzések mélységének kérdése.<sup>68</sup> Ugyanakkor a 2011-et követően ezek a problémák fokozatosan mérséklődtek, majd megszűntek. A cseh rendszer jelenlegi legnagyobb hiányossága így az a hazai rendszerben is problémaként jelentkező szabályozási megoldás, melynek értelmében az egyéni képviselői indítványok esetében nem kötelező a hatásvizsgálat elvégzése.<sup>69</sup>

## 7.2. A hatásvizsgálatok módszertana

A V4 országok hatásvizsgálati rendszerében alkalmazott módszertanról megállapítható, hogy a reform előtti cseh, valamint a szlovák hatásvizsgálati rendszerre is a költségvetési-gazdasági túlsúlyú szemlélet volt jellemző, az elemzések csupán elenyésző része tartalmazott társadalmi vagy környezeti hatásokra vonatkozó megállapításokat.<sup>70</sup> Míg Csehországban a 2007-2009-es, valamint a 2011-es reformnak köszönhetően ez a költségvetési-gazdasági fókusz visszaszorult, addig Szlovákia tekintetében továbbra is fennáll, ugyanakkor megfigyelhetők a cseh reformfolyamathoz hasonló pozitív irányú elmozdulások.<sup>71</sup>

Módszertan tekintetében Lengyelország hatásvizsgálati rendszeréről állnak rendelkezésemre részletes információk, így a következőkben ezt fogom szemléltetni. A lengyel hatásvizsgálati rendszer a European Institute of Public Administration által kidolgozott módszertant alkalmazza. A hatásvizsgálat a probléma azonosításával és az ún. baseline scenario felállításával kezdődik. Ennek része a szabályozással kezelni kívánt probléma mértékének, okainak azonosítása, az érintettek körének felmérése, valamint annak elemzése, hogy a beavatkozás hiánya várhatóan milyen következményekkel jár majd. Az okok terén annak felmérése is szükséges, hogy a probléma gyökere a piac, a társadalom, vagy az államszervezet működésében található-e, míg a következmények terén számba kell venni más releváns aktorok várható cselekvéseinek következményeit is. A baseline scenario felállításának része az állami beavatkozás legitimitásának vizsgálata is, azaz annak felmérése, hogy a probléma megoldódhat-e nem állami szereplők cselekvése által. Ez összességében alkotja a későbbi elemzések keretét és viszonyítási pontját az előnyök és hátrányok tekintetében.<sup>72</sup> Ezzel szemben a hazai módszertan nem követeli meg a baseline scenario ilyen részletességű felállítását.

Ezt követően szükséges a célok azonosítása a kívánt hatások által. A célok tekintetében vizsgálni kell azoknak a problémához, valamint más stratégiákhoz és szakpolitikákhoz kapcsolódását. Az azonosított célokat generális, specifikus és operatív kategóriákba kell besorolni, ahol a generális az absztrakt, adott esetben alkotmányos szintű, míg a specifikus az adott problémához kapcsolódó célokat gyűjtő fogalom. Ezen felül vizsgálni kell, hogy az egyes kategóriákba tartozó célok, valamint kívánt hatások között fennáll-e logikai összefüggés.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Vitek (n 65) 72–74. o.

<sup>69</sup> OECD (n 51) 152–153 o.; OECD (n 52) 178–179. o.

<sup>70</sup> Staronová (n 45) 125–128. o.

<sup>71</sup> OECD (n 51) 152–153. o., 196-197. o.; OECD (n 52) 178–179. o., 226-227. o.

<sup>72</sup> Developing an Impact Assessment, Forrás: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/lepsze-prawo>.

<sup>73</sup> ibid.

A következő lépés a lehetséges opciók kidolgozása. Ezek keretében külön figyelmet kell szentelni a nem szabályozási megoldásoknak, valamint a már létező szabályozások lehetséges kiigazításának, továbbá az elemzésnek tartalmaznia kell egy „nem történik szakpolitikai változtatás” opciót is. Ezen felül a módszertan előírja 3-6 opció kidolgozását és további, részletes elemzését.<sup>74</sup> Ezzel szemben míg a hazai hatásvizsgálati rendszer koncepciójában fontos elemként jelent meg az alternatívák kidolgozása, addig a módszertani útmutatókban ez nem jelenik meg, azokban az alternatív döntési lehetőségek, mint a hatásvizsgálat elvégzése előtt született vezetői döntések szerepelnek.

Az opciók kidolgozását követi a kiválasztott 3-6 opció hatásainak kvalitatív és kvantitatív elemzése. A vizsgálandó hatások köre megegyezik a Jat. által előírtakkal, ugyanakkor az egyes hatásokon belüli résztermakörök jóval bővebbek, mint a hazai módszertani útmutatókban megjelenők.<sup>75</sup> A kvantitatív elemzést olyan eszközök is segítik, mint az adminisztratív terhek számszerűsítésére szolgáló táblázat, mely az egyes tevékenységekhez szükséges idő-, és pénzráfordítás mértékét tartalmazza.<sup>76</sup>

A hatásvizsgálat utolsó lépése az opciók összehasonlítása a vizsgált hatások alapján és a legjobbnak ítélt megoldás megjelölése. A segédanyag itt kiemeli, hogy a lehetőségek közötti választás végső soron politikai döntés, így az nincs szükségszerűen összhangban a hatásvizsgálat eredményével.<sup>77</sup>

A módszertani segédanyagok hasonló részletességgel ismertetik az egyes hatások vizsgálatát, valamint az azokhoz alkalmazható módszereket. Ezen felül nemzetközi példákon alapuló esettanulmányokon és jogeseteken keresztül segítik az ismeretek rögzülését. A hazai módszertani útmutatók is tartalmaznak példákat, ám azok részletességükben és kidolgozottságukban nem közelítik meg a Lengyelországban alkalmazott segédanyagok színvonalát, valamint a fent említett alternatívákkal kapcsolatos megközelítéshez hasonlatos szemléletmódbeli eltérések is felfedezhetők, például a már említett baseline analízis vagy vizsgálandó alkérdések terén.

## **8. EGY LEHETSÉGES HATÁS VIZSGÁLATI RENDSZER**

A bemutatottak alapján egyértelmű, hogy Magyarország jelenlegi hatásvizsgálati rendszere átfogó és mihamarabbi reformra szorul annak érdekében, hogy képes legyen ellátni feladatát. Ezen reform elvégzéséhez régiós és más nemzetközi minták is rendelkezésünkre állnak, melyek bizonyították működőképességüket. A következőkben ezzel kapcsolatos javaslataimat ismertetem három főbb szerkezeti egységre tagolva. Fontos kiemelni azonban, hogy az előzetes hatásvizsgálat nem értelmezhető önmagában, az érdemi fejlődéshez a jogalkotás egészében változtatások szükségesek.

### **8.1. Szervezeti felépítés és jogszabályi környezet**

A hatásvizsgálati rendszerek szervezeti felépítési szempontjából három főbb csoportba oszthatók. Ezek:

---

<sup>74</sup> *ibid.*

<sup>75</sup> *ibid.*

<sup>76</sup> List of standard activities. Forrás: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/lepsze-prawo>.

<sup>77</sup> Developing an Impact Assessment, Forrás: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/lepsze-prawo>.

1. Minisztériumi szinten végzett hatásvizsgálat központi ellenőrzés nélkül
2. Minisztériumi szinten végzett hatásvizsgálat központi ellenőrzéssel
3. Központi szinten végzett hatásvizsgálat

Ezek a főcsoportok természetesen tovább lennének tagolhatók, azonban a jelen elemzés keretihez elegendő ezen részletességgel való kifejtésük. A különböző modellek különböző problémákat tudnak generálni, azonban általánosságban megállapítható, hogy a központi ellenőrző szerv megléte pozitívan hat az elkészült hatásvizsgálatok mennyiségére és minőségére. Ez a pozitív hatás azonban nem szükségszerűen következik be. Fontos hozzá a központi ellenőrző szerv összetétele, államigazgatás szervezetrendszerén belül elfoglalt helyzete, valamint az a kérdés, hogy ellenőrzési jogosultsága mire terjed ki. A nemzetközi tapasztalatok arra mutatnak, hogy a gyenge központi szervek nem képesek érdemi mennyiség- és minőségbeli javulást kiváltani.<sup>78</sup> Ez a gyengeség több okból fakadhat. Egyfelől gyengítő tényező lehet a politikai szféra erőteljes jelenléte a szerv személyi állományában, másfelől a szerv elhelyezkedése és ezáltal a rá nehezedő politikai nyomás mértéke is oda vezethet, hogy ne éljen érdemben a minőségbiztosítás keretében öt megillető jogokkal.<sup>79</sup>

Nem elhanyagolható ugyanakkor ezeknek a hatásköröknek a jellege sem. Több nemzetközi példán keresztül láthatjuk, hogy az „árumegállító jog” hiánya komoly problémát jelent és voltaképpen ellehetetleníti az érdemi kontrollt. Ilyen jog hiányában a nem megfelelő hatásvizsgálatok pusztán negatív megjegyzésekkel kerülnek tovább a tervezettel együtt a jogalkotási folyamat következő mezejébe, melyben azokat így, érdemi hozzáadott érték hiányában figyelmen kívül hagyják. Az ilyen esetek csökkentik a jogintézmény presztízsét. Ezen felül az „árumegállító joggal” nem rendelkező központi szerv voltaképpen tehetetlen azokban az esetekben is, amikor a hatásvizsgálat nem készül el. Legfeljebb a hiányt tudja jelezni, mely végsősoron a nem megfelelő hatásvizsgálattal azonos eredményt képez a következő mezőben. Nem véletlen éppen ezért, hogy mind a cseh, mind az ausztrál reformfolyamatok egyik fő iránya a központi szervek jogosítványainak erősítése volt, melyek révén rövid idő leforgása alatt nagymértékű javulást értek el az elkészült hatásvizsgálatok mennyiségében és minőségében.<sup>80</sup>

A reformok másik jelentősebb iránya a központi ellenőrző szerv személyi állományának átalakítása volt. Ezen változtatás lényege a politikai igazgatás befolyásának csökkentése volt, a személyi állomány szakértőkkel való feltöltése révén, mely alkalmasnak bizonyult a politikai nyomás egy részének enyhítésére. Ugyanakkor a nyomás, elsősorban időtényezőhöz kapcsolódó jellegű nyomás nem szűnt meg teljesen, mely az ausztrál példa esetében továbbra is kihatással van az ellenőrzési folyamat minőségére.<sup>81</sup>

A központi vagy minisztériumi szinten végzett hatásvizsgálatok kérdésében nem mondható egyértelmű ítélet, tekintve, hogy a minőséggel és mennyiséggel kapcsolatos problémák itt is elsősorban a központi minőség-ellenőrzés kérdésére mutatnak vissza. Az azonban elmondható, hogy a vizsgálatok elvégzésének az egyes minisztériumok szintjére helyezése egyértelműen elterjedtebb.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Mark Harrison: Assessing the Impact of Regulatory Impact Assessment, Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform 2016/3. sz. 43–44. o., 47–48. o.; Vitek (n 65) 68–72. o.

<sup>79</sup> *ibid*; Clair A Dunlop, Claudio M Radelli: Impact Assessment in the European Union: Lessons from a Research Project; European Journal of Risk Regulation 2015/1. sz. 30–31. o.

<sup>80</sup> Harrison (n 78) 45–47 o.; Vitek (n 65) 68–72. o.

<sup>81</sup> *ibid*; Dunlop, Radelli (n 79) 30–31. o.

<sup>82</sup> Nick Malyshev: Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence; Oxford Review of Economic Policy 2006/2. sz. 278–279. o.

Ahhoz azonban, hogy a lehetséges hazai hatásvizsgálati szervezetrendszerrel beszélhessünk megkerülhetetlenül reflektálni a jogszabályi környezet hiányosságára, sőt egy általános szemléletmódbeli kérdésre. A hatásvizsgálatokat mind más államok, mind Magyarország jogalkotási rendszere egy, a kormány előterjesztéséhez kapcsolódó, döntést segítő eszközként fogják fel, mely felfogás az egyéni képviselői indítványok jelentőségének már említett növekedése okán alkalmas arra, hogy az intézményt kiüresítse. Ez több vizsgált ország esetében is aggályként és javítandó hiányossággént jelenik meg. A Jat. szabályai lehetővé teszik, hogy a hatásvizsgálatokat más indítványozók esetében is kötelező legyen elvégezni sőt, a szövegezés alapján vélhetően ez volt a jogalkotói szándék is, azonban az ehhez szükséges jogalkotás nem valósult meg. Indokolt lehet továbbá a hatásvizsgálat alóli mentesülés eseteit és feltételeit jogszabályi szinten rögzíteni.

Ez természetesen felveti a kérdést, hogy például az egyéni képviselői indítványok esetében ki végzi el a hatásvizsgálatot és az hogyan csatornázódik be, ha egyáltalán becsatornázódik, a minőségbiztosítási rendszerbe. Ennek a problémakörnek a feloldására egy hibrid szervezeti rendszert létrehozását javaslom, melynek főbb elemei:

- a minisztériumok hatásvizsgálatért szervezeti felelős egységei,
- az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő Minőségi Jogalkotási Iroda és az annak részeként működő Felügyeleti Tanács,
- az Országgyűlés Hivatalának hatásvizsgálatért felelős szervezeti egysége,
- az Országgyűlés részletes vitára kijelölt bizottságai.

A javasolt rendszerben a hatásvizsgálatok főszabályként az illetékes minisztériumokban készülnek el, több szaktárca területét érintő előterjesztés esetén valamennyi tárca az elemzés szakterületéhez kapcsolódó részének elkészítéséért felelne. Az ebből fakadó fragmentáltság elkerülése érdekében a vizsgálatok elkészítését ilyen esetekben az Igazságügyi Minisztérium Minőségi Jogalkotási Irodája (továbbiakban: MJI) kijelölt tisztviselője koordinálná. Az Országgyűlés Hivatala (továbbiakban: OGYH) szervezeti egységének feladata lenne a hatásvizsgálat elkészítése a Kormányon kívüli indítványozói kör előterjesztéseire, ideértve a köztársasági elnököt is, tekintettel előterjesztéseinek alacsony számára, valamint arra, hogy a kérdéses szervezeti egység célja független szakmai segítség nyújtása lenne a jogalkotás minőségének javítása érdekében. Ezen segítség igénybevétele természetesen opcionális lenne, alternatívaként a képviselőcsoportok is gondoskodhatnak az elemzések elkészítéséről.

Mindenhez természetesen a kötelezően elvégzendő hatásvizsgálat körének kiszélesítése szükséges. Ez legegyszerűbben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 28. §-ának, valamint az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (továbbiakban: HHSZ) 31. §-ának olyan módosításával érhető el, mely megköveteli a törvényjavaslatokhoz az indoklás mellett hatásvizsgálati lap csatolását is. Ez egyben a hatásvizsgálatok nyilvánosságának biztosításában is előrelépés lenne.

Az MJI az Innovációs és Technológiai Minisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Irodához (továbbiakban: TVI) hasonlóan működne, feladata a Kormány előterjesztéseire kapcsolt hatásvizsgálatok minőségellenőrzése lenne. A minisztériumok, által elkészített elemzéseket az igazságügyért felelős miniszternek (továbbiakban: miniszter) kellene jóváhagynia ahhoz, hogy azok, valamint a vonatkozó előterjesztések a jogalkotási eljárás következő stádiumába léphessenek. A miniszter ezen feladatait az MJI látná el. Az MJI létrehozásához vezető legegyszerűbb út az MvM rendelet hatályon kívül helyezése és az igazságügyért felelős

miniszter által Jat. 30. § (3) bekezdés szerinti újbóli kibocsátása lenne. A rendelet szövegét ebben az esetben kismértékben módosítani szükséges. Egyfelől a „kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter” szövegrészek helyébe az „igazságügyért felelős miniszter” szövegrész kell lépjen. Ezen felül szükséges egy új, (a jelenlegi rendelet struktúrája szerint 8/A.) § beiktatása, mely a miniszter minőségellenőrzéssel és jóváhagyással kapcsolatos feladatait tartalmazza azzal, hogy ellátásukat, a TVI esetén alkalmazott struktúrához hasonlóan az MJI-re delegálja.

Az MJI Felügyeleti Tanácsa (MJI FT) a Magyar Tudományos Akadémia által delegált tagokból álló véleményező testület, elnöki feladatait az MJI irodavezetője látná el. Az FT javasolja az egyes hatásvizsgálatokat jóváhagyásra az MJI felé az FT támogató véleménye nélkül a hatásvizsgálat nem hagyható jóvá. Fontos kiemelni, hogy a Felügyeleti Tanácsnak nem kizárólagosan jogászokból, sőt véleményem szerint többségében más tudományterületek képviselőiből kellene állnia, tekintve, hogy a hatásvizsgálat egy több tudományterületet átölelő, komplex, interdiszciplináris feladat.

A miniszter hatáskörébe tartozna továbbá a hatásvizsgálati kötelezettség alóli felmentés megadása, melyhez szintén az MJI FT támogató véleménye szükséges. Elengedhetetlen a felmentés jogalapjának jogszabályi szinten történő rögzítése, melyre alkalmas megoldás lenne a Jat. 17. § (3) bekezdéssel való bővítése, esetlegesen 17/B. § beillesztése, melynek rendelkezései meghatároznák a hatásvizsgálat alóli felmentés eseteit. E felmentés előzetesen a Kormány jogalkotási programja alapján megadható lenne egyes jogszabályok tekintetében ezzel segítve a jogalkotás ütemezésének tervezhetőségét, hiszen ezáltal kirajzolódna, hogy mely jogszabályok előkészítése milyen hosszú időt venne igénybe.

Továbbá a miniszter feladata lenne az utólagos hatásvizsgálatok monitoringja, annak ellenőrzése, hogy valóban végrehajtják-e az ezekkel járó feladatokat. Ezen kívül a miniszter eseti és rendszeres jelentéseket készítené az Országgyűlésnek a jogalkotást jellemző fontosabb trendekről, azt érintő problémákról, amelyhez kötelezően csatolni kellene az MJI FT állásfoglalását. Továbbá a miniszter, azaz az MJI alkalmas lenne az Alkotmányíróság által megállapított jogalkotói mulasztások pótlásának követésére is, mely egy régóta megoldatlan kérdésre kínálna megoldást.

A minőségbiztosítási feladatokat a további előterjesztők tekintetében a törvényalkotási eljárásban részletes vitára kijelölt bizottság látná el, árumegállító jog nélkül. A hatásvizsgálatok ellenőrzésére a HHSZ 44. § (1) bekezdés d) pontja szerinti követelmények vizsgálata keretében kerülhetne sor. Ennek eredményeként a részletes vitára kijelölt bizottság támogatását, vagy annak hiányát jelezhetné a Törvényalkotási Bizottság, valamint az Országgyűlés felé, továbbá felszólítaná az előterjesztőt a hatásvizsgálat kiegészítésére. Ez összességében gyengébb minőségbeli kontrollt eredményezne a nem a Kormány által előterjesztett javaslatok esetén, így nem szolgálhatna teljes mértékű válaszként az egyéni képviselői előterjesztések problematikájára, ugyanakkor a későbbiekben ismertetett, kiterjesztett alkotmánybírói érveléssel és nyilvánossággal karöltve alkalmas lehet ezen indítványok előkészítettségének javítására.

## **8.2. Projektmenedzsment**

A hatásvizsgálatot, mint projektet Kovácsy Zsombor és Orbán Krisztián hatásvizsgálati láncként jellemzi, amely két, egymással párhuzamos részből, egy végrehajtási és egy projektmenedzsment

láncból tevődik össze.<sup>83</sup> A következőkben elsősorban a projektmenedzsment-lángra, azon belül is a projektvezetésre fókuszálunk.

A hatásvizsgálatban résztvevő személyek köre és száma nagyban függ a vizsgált szabályozástól, valamint a korábban elvégzett elemzésektől és az ezáltal már rendelkezésre álló adatoktól. Előfordulhat, hogy egy fő is kielégítő módon elvégezhet egy hatásvizsgálatot. A legtöbb esetben azonban több ember munkájára van szükség az elemzés elkészítéséhez. Itt lép színre a projektvezető, akinek szerepe kettős. Egyfelől ő felel a projekt kereteinek kijelöléséért, a rendelkezésre álló erőforrások és a szükséges ráfordítások meghatározásáért, valamint az elvégzendő feladatokat, azok sorrendjét és körét kijelölő logikai keretmátrix felépítéséért, ezáltal a hatásvizsgálat kezdetén a folyamat megindítójaként lép fel. A projekt során vezetői-ügyvivői feladatokat lát el mind kifelé (ami alatt minden, a vizsgálat szempontjából külsőnek minősülő szereplővel való kommunikációt értünk), mind befelé (azaz a projektcsapat tagjai felé). Ezáltal az elemzés elkészítése során a képviselési-problémamegoldó szerepére kerül a hangsúly.<sup>84</sup>

Kifejezetten fontos a képzési rendszer erősítése. Jelenleg a hatásvizsgálathoz szükséges készségeket közpolitikai elemző, valamint kodifikációs szakjogász képzéseken lehet elsősorban elsajátítani, ugyanakkor az ezen képzésekről kikerült és közülük az államigazgatás hatásvizsgálattal kapcsolatos területére bekerült szakemberek száma csekély.<sup>85</sup> Fontos lenne az apparátus továbbképzése, valamint más tudományterületekről szakemberek bevonása a hatásvizsgálati teamekbe és számukra megfelelő továbbképzési programok létrehozása. A szociológusok, gazdasági elemzők, környezetmérnökök rendelkeznek a szakterületükhöz tartozó hatások felméréséhez szükséges elemzési ismeretekkel, esetükben a továbbképzés célja a jogalkotási, döntés-előkészítési folyamat átlátására való készség megteremtése kell, hogy legyen. A fent felvázolt rendszerben a projektvezető főszabályként a hatásvizsgálatot végző minisztérium illetékes szervezeti egységének vezetője vagy az általa kijelölt munkatársa lenne, míg több szaktárca területét érintő tervezet esetén a MJI kijelölt tisztségviselője. Nem a Kormány előterjesztéséhez kapcsolódó vizsgálat esetén ezt a szerepet az OGYH hatásvizsgálatért felelős szervezeti egységének kijelölt munkatársa töltené be, amennyiben az előterjesztő az OGYH segítségét kívánja igénybe venni.

A projektszervezés szempontjából két további elem érdemes kiemelésre. Az egyik az ellenőrzés, a másik a külső szereplők kérdése. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a közegbeli különbséget, melyet a hatásvizsgálatot végzőknek a közigazgatáson belüli elhelyezkedése ad. Ez egy merőben más munkakörnyezetet és munkakultúrát teremt, mint amiben a tudományos igényű elemzések általánosan készülnek. Ez megalapoz egy olyan nézetet, mely szerint a hatásvizsgálatok tudományos igényessége tekintetében kompromisszumok köthetők, hiszen *„egy nem teljesen megalapozott információkra hagyatkozó elhatározás még mindig jobb, mint egy információk hiányában meghozott döntés”*.<sup>86</sup> Ezen állításra a későbbiekben részletesen is reflektálunk majd, itt csupán az alapjául szolgáló konfliktusra térek ki.

Ennek az ellentétnek az alapját az elfogadhatóság, mint szempont megjelenése jelenti. Lényege, hogy az elemzések az érintettek, valamint a hatásvizsgálatot jóváhagyó vezető szempontjait, helyesebben érdekeit is figyelembe veszik, ezáltal azok elkészítése során nem a tudományosság

---

<sup>83</sup> Kovácsy Zsombor, Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata; Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005 187–188. o.

<sup>84</sup> *ibid* 212-219. o.; Szepesi Balázs: Hatásvizsgálati Kézikönyv, II. Kötet: Hatásvizsgálat Szervezőknek; Hétfa Kutatóintézet, Budapest 2013. 69–77. o.

<sup>85</sup> Gajduschek (n 5) 813–814. o.

<sup>86</sup> Szepesi (n 84) 74. o.

szakmai mércéje az egyetlen kritériumrendszer, amelynek meg kell feleljenek. Ennek következményeként Szepesi a kényes kérdések elkerülését, elhagyolását, valamint egyes részterületek figyelmen kívül hagyását azonosította.<sup>87</sup> További részprobléma az autonómia kérdése. Egy érdemi eredményeket felmutatni képes hatásvizsgálati projekt megvalósításához elengedhetetlen a projektcsapat nagyfokú autonómiája, mely azonban a mereven, hierarchikusan felépülő közigazgatási rendszertől idegen, nagymértékű rugalmasságot kíván, különösen a több szakterület együttműködését igénylő hatásvizsgálatok elkészítése esetén.<sup>88</sup> Ezen probléma súlyossága természetesen nagymértékben függ a hatásvizsgálatért felelős szervezeti egység adott szervezeten belüli elhelyezkedésétől, súlyától is, mely alapvetően képes befolyásolni az autonómia mértékét.

Ennek a problémának a részleges orvoslására szolgálhatna a MJI által az egyes minisztériumokba kirendelt hatásvizsgálati kapcsolattartók rendszere az egyes minisztériumoknál. Ezek a kapcsolattartók egyfelől nemzetközi példákhoz hasonlóan szakmai, koordinációs segítséget nyújthatnának.<sup>89</sup> Másfelől a projekt során figyelembe vett szempontok és a projektcsapat autonómiájára nehezedő nyomás külső szereplő általi ellenőrzése a projektvezető szervezeten belüli pozíciójának erősítésére is alkalmas lenne, így csökkentve a szakmai értékeket romboló kompromisszumok megkötése irányába ható nyomást.

További, minőséget javító elemként szolgálhat a külső szakértők bevonása. A hatásvizsgálati projekt során szükségszerűen akadhatnak olyan kérdések, melyek megválaszolására az adott szervezeten belül nem áll rendelkezésre megfelelő tudás. Ebben az esetben indokolt lehet ezen szakértelem külső forrásokból történő bevonása, melynek felmérése és meglépése a projektvezető felelőssége.<sup>90</sup> Ez részben szemléletmódbeli váltást is megkövetel a jogszabály-előkészítő folyamatban, melyben kifejezett idegenkedés fogadja a félkész, vagy még félig sem kész anyagok külső szereplő elé terjesztését, akár a szükséges elemzések segítése céljából is.<sup>91</sup>

### 8.3. Belső szemléletmód és hatásvizsgálati módszertan

A hatásvizsgálatokkal kapcsolatos jelenlegi problémák feloldásához ki kell térni a szemléletmód és demokratikus kultúra kérdésére. Ennek keretében fontos az elemzések szerepének újradefiniálása, az Európa-szerte elterjedt, bürokratikus nehézségként és az adott esetben a rossz döntést is legitimáló hivatkozási alapként való megközelítésből, az azokat utólag sokszorosan megtérülő idő- és energiabefektetésként felfogó modellre.<sup>92</sup>

Ilyen megtérülés lehet többek között a bevezetés és végrehajtás könnyebbsége és ezzel párhuzamosan az adminisztratív és kapcsolódó költségek csökkenése, az egyes szakpolitikai kérdésekről folyó viták politikai helyett szakmai érvekre alapozása, valamint a hatásvizsgálat révén ezen viták orientálása.<sup>93</sup> Továbbá a megfelelően végzett hatásvizsgálatoknak lehetnek különböző, a jogalkotás más területeire kiterjedő externáliái, melyek többek között a stratégiai

---

<sup>87</sup> *ibid.*

<sup>88</sup> *ibid.* 71. o.

<sup>89</sup> Harrison (n 78) 45–47. o.

<sup>90</sup> Kovácsy, Orbán (n 83) 212–219. o.; Szepesi (n 84) 80–81. o.

<sup>91</sup> Ezzel kapcsolatban ld. Kampis György: Kodifikáció; Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest 1994. 159–166. o.

<sup>92</sup> Dunlop, Radelli (n 79) 28–30. o.; Ezen felfogással kapcsolatban ld. Wim Voermans, Hans-Martien ten-Napel: Legislative Process in Transition; Leiden University, Leiden 2012 20–23. o.

<sup>93</sup> Dunlop, Radelli (n 79) 30–33. o.

tervezés, átfogó szabályozási koncepciók megalkotása, társadalmi egyeztetés területén jelentkezhetnek.<sup>94</sup>

A szemléletmódbeli változásokat a szervezeti kultúra és kapacitás fejlesztésének is kísérnie kell. Mint arra már utaltam, a hazai és nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy az elégtelen hatásvizsgálatok elvégzésének egyik fő indoka a megfelelő létszámú és képzettségű személyzet hiánya.<sup>95</sup> Ennek megléte, továbbá a megfelelő mértékű elhivatottság a hatásvizsgálatok érdemi elvégzése mellett, nem csak szorosán véve a vizsgálatok minőségére és mennyiségére, hanem azok elfogadottságára és súlyára is pozitív hatással lehet.<sup>96</sup> A szemléletmódbeli váltást elősegítheti az MJI hatásköreihez hasonló fékek megléte is.

Módszertan tekintetében a következőkben általános kritériumokat és megállapításokat fogalmazok meg. Jelen dolgozat kereteit az egyes elemzési módszerek bemutatása szétfeszítené.

Purnhagen és Feindt meghatározásának megfelelően egy hármas legitimitási kritériumrendszer mutat be a hatásvizsgálat tekintetében, melynek elemei:

- jogalkotási legitimitás,
- tudományos legitimitás,
- külső legitimitás.<sup>97</sup>

A jogalkotási legitimitás körében elsősorban annak vizsgálata szükséges, hogy a kérdéses szabályozás úgy formai, mint tartalmi szempontból illeszkedik-e, a jogrendszer egészébe, valamint az azt átható alapvető értékrendbe.<sup>98</sup> Ezen kérdés vizsgálata a hatásvizsgálatnak a szükségesség, valamint a cél kérdésével foglalkozó részében merülhet fel. A jogalkotási legitimitás kérdésére kiváló példával szolgál számunkra az életviteleszerű közterületi tartózkodás kérdése, melynek esetében a jogalkotó az Alaptörvény hetedik módosításával éppen ezt a lapot teremtette meg azáltal, hogy az Alaptörvény által megtestesített, jogrendszer alapját átható értékrendszerbe beillesztette közterületi tartózkodás tilalmát és ezáltal a hajléktalanság problémájának rendszeti eszközökkel való megoldása mellett kötelezte el magát.

A tudományos legitimitás a hatásvizsgálat szakmai minőségére vonatkoztatható. Ennek körében vizsgálni kell, hogy az elemzés elkészítése során igénybe vett módszertan és eszközök megfelelő módon voltak-e alkalmazva, valamint az egyes eljárások, felhasznált adatok és tudományos eredmények az elérhető legfrissebbek, legmodernebbek voltak-e.<sup>99</sup> Itt találkozunk ismét a „*nem teljesen megalapozott információkon alapuló hatásvizsgálat is jobb, mint a semmilyen hatásvizsgálat érvvel*”. A nem teljesen megalapozott információk alapján elkészített elemzés nem, hogy nem jobb, hanem adott esetben egyenesen rosszabb eredményhez vezethet, mint a hatásvizsgálat teljes hiánya. Az ilyen információkra alapuló vizsgálatok mögött, mint már említettem az érintettekkel, felettesekkel megkötött kompromisszumok és az autonómia sérülése áll, amely azonban végső soron éppen az elemzés célját lehetetleníti el, hiszen ezáltal az nem lesz más, mint a döntés tudományos álcát öltött legitimitációja, amely a hatásvizsgálat intézményének voltaképpen kiüresítésével egyenlő.

---

<sup>94</sup> Lorenzo Allio: Keeping the Centre of Gravity Work: Impact Assessment, Scientific Advice and Regulatory Reform; European Journal of Risk Regulation 2010/1. sz. 78–79. o.

<sup>95</sup> Gajduschek (n 5) 813–815. o.; Malyshev (n 82) 278–280. o.

<sup>96</sup> Malyshev (n 82) 279. o.

<sup>97</sup> Kai P Purnhagen, Peter H Feindt: Better Regulatory Impact Assessment: Making Behavioural Insights Work for the Commission's New Better Regulation Strategy; European Journal of Risk Regulation 2015/3. sz. 363-366. o.

<sup>98</sup> ibid 363-364. o.

<sup>99</sup> ibid 365. o.



A problémakört egy sarkos példán keresztül bemutatva: a kifogásolt érvelés alapján egy, egyes etnikai kisebbségekkel szemben nyíltan diszkriminatív büntetőjogi kódex hatásait Lombroso kriminálantropológiai művei alapján elemző hatásvizsgálat jobb eredményhez vezet, mintha a hatásvizsgálat teljes egészében elmaradt volna. Az ilyen elemzés nyilvánvalóan nem felel meg a tudományos legitimitás követelményeinek és tétélezhetően politikai és érdekcsoporti nyomás eredményeként kötött kompromisszum vezetett a lombrosói kiindulópont kiválasztásához. Hatásvizsgálat hiányában az így elfogadott kódex körüli vita tisztán politikai színezetű lenne, az egyes oldalak az amögött húzódó szándékokat és elveket vitatnák. A nem teljesen megalapozott információkra épülő hatásvizsgálat birtokában azonban a jogalkotó mind politikai ellenfelei, mind a választópolgárok felé tudományos alapokon nyugvó elemzéssel tudja legitimálni az alkotmányos alapértékeket és alapjogokat sértő jogalkotási termékét, mind politikai ellenfelei, mind a választópolgárok felé, ezzel azt a megalapozottság más szintjére emelve. Holott ez a felemelés valójában nem más, mint a tudományos legitimitás kritériumainak nem megfelelő hatásvizsgálat által keltett illúzió.

A legitimitás harmadik formája a külső legitimitás. Ennek lényege, hogy a hatásvizsgálat felmérje a potenciálisan érintett jogalanyok látásmódját, értékrendjét, felmerülő kérdéseit, félelmeit és reflektáljon azokra.<sup>100</sup> E legitimitás megteremtésének eszköze lehet a társadalmi egyeztetés, mely több körben, már koncepció dokumentumok alapján is megvalósulhatna és a hatásvizsgálati projekt szerves részét képezhetné.<sup>101</sup> A külső legitimitásnak való megfelelés összességében a végrehajthatóságot és jogkövetést segíti elő.

Az általam javasolt hatásvizsgálati rendszerben e három legitimitási kritériumnak a vizsgálata képezné a MJI FT véleményezési eljárásának tárgyát. A Tanács megvizsgálná, hogy az elvégzett hatásvizsgálat mindhárom kritériumnak megfelel-e. Ez az ellenőrzés az egyes elemek tekintetében szükségszerűen más formát öltene. A jogalkotási legitimitás esetében a vizsgálat tárgya a szempont elemzésének megléte és részletezettsége lenne, ezáltal kiszűrve „a Kormány jogalkotási programjában szerepel” típusú, mint a szükségesség alátámasztásához elégséges állításokat. A tudományos legitimitás körében elsősorban a szakmai sztemderdeknek való megfelelés képezné az ellenőrzés tárgyát, ezért is kiemelten fontos a Felügyeleti Tanács minél diverzebb, több tudományterületet felölelő összetétele. A külső legitimitás kritériumának ellenőrzése nagy hasonlóságot mutatna a jogalkotási legitimitáséval, mivel ennek alapját is elsősorban az ilyen jellegű megállapítások meglétének és részletezettségének kérdése alkotná, ugyanakkor ezen legitimitási forma vizsgálata részben a tudományos legitimitás ellenőrzése körében történne meg, hiszen az azonosított csoportok tekintetében a csoportképzés módszertanával kapcsolatos kérdéseket ott kell görcső alá venni.

A módszertan tekintetében kiemelt fontosságú a transzparencia kérdése. A jelenlegi hazai gyakorlat szerint amennyiben készülnek is hatásvizsgálatok, azok nyilvánosan nem hozzáférhetők. Az elemzések közzététele ugyanakkor a bizalomnövelésen kívül számos előnnyel járhat. A különböző szakmai, vagy egyéb szervezeteknek, érintetteknek lehetősége lenne észrevételek megtételére, melyeken keresztül további szempontok csatornázódnának be. Ezek alapján az elemzés bővíthető, alakítható lenne. Ezekon felül továbbá az elemzés a tudományos közösség számára is vizsgálható lenne, amely vizsgálat következtében kialakuló diskurzus hosszútávon emelheti a hatásvizsgálatok színvonalát. Továbbá a nyilvánosság az elemzések elkészítői felé is egyfajta kontrollként szolgálhatna, hiszen az a tény, hogy az elkészült vizsgálat

---

<sup>100</sup> ibid 365-366. o.

<sup>101</sup> A társadalmi egyeztetés hatásvizsgálati folyamatba történő integrálásának részletes kifejtése szétfeszítené ezen dolgozat kereteit.

a tudományos közösség kritikájának kereszttüzebe kerülhet, vélhetően majd nagyobb szakmai gondosságra sarkallja őket.<sup>102</sup>

Ki kell térni arra az esetre is, amikor a szabályozási koncepció nagymértékben változik a jogalkotási folyamat későbbi lépcsőfokain. Ebben az esetben indokolt lehet a hatásvizsgálat ennek megfelelő frissítése, melyre működő példát láthatunk az Egyesült Királyság esetében.<sup>103</sup> Ez, tekintettel a miniszter általi jóváhagyás követelményére rendkívül nagy idővesztéséget eredményezhetne, azonban éppen ezt, valamint az ismételt jóváhagyás szükségszerűségének eseteit minimalizálhatná a lehetséges alternatív megoldások vizsgálata az előkészítés során.

Ehhez kapcsolódik a döntési alternatívák szerepének átértékelése. Mint korábban említettem, a döntési alternatívák jelenleg, mint a hatásvizsgálat előtt meghozott vezetői döntések jelennek meg. Ez részben összefügg az elemzések teljesítendő adminisztratív kötelezettségként való felfogásával is. Ezzel szemben a hatásvizsgálati láncnak a szabályozási szándék és cél megfogalmazásától kellene indulnia, a cél elérésére alkalmas alternatívák kidolgozásával és azok lehetséges hatásainak vizsgálatával haladva tovább. Közülük a jogalkotó kiválasztja majd a számára leginkább megfelelőt. Ennek körében kiemelten fontos a baseline analízis kötelező jellegű elvégzése, mely adott esetben rámutathat a szabályozás szükségtelességére is.<sup>104</sup> Az ilyen elemzések elvégzését segítheti a szabályozási tervezetek kétolvasatos tárgyalása, melyben a jogalkotó első olvasatban az absztrakt koncepciót vitatja meg és dönt az alkalmazandó alternatíváról, ezt követően kezdődhet meg a kodifikáció és ehhez kapcsolódóan a jogalkalmazó szempontjait fókuszba állító vizsgálat.

Kiemelt fontosságú továbbá olyan indikátorok kijelölése, melyek alapján az utólagos hatásvizsgálat elvégezhető, a jogszabály hatékonysága megállapítható, számszerűsíthető. Ennek első lépése a jogszabály céljának meghatározása és annak részletezése a hatásvizsgálatban, hogy ezen cél elérését mely eszközök hogyan és mennyiben segítik. Az utólagos hatásvizsgálaton keresztül leszűrt tapasztalatok alkalmasak továbbá az előzetes hatásvizsgálati módszertan tökéletesítésére is.

#### **8.4. Külső szemléletmód**

A korábbiakban tárgyaltam a demokratikus kultúra és a transzparencia kérdését a hatásvizsgálatot végzők felől megközelítve. Az államigazgatáson kívüli szereplők irányából közelítve lényeges szempont, hogy a nyilvános hatásvizsgálatok a közhatalom feletti állampolgári kontrollt is segíthetik. A politikai döntések mellé társított tudományos elemzések adnak egy objektivizált mércét, amely alapján az állampolgárok megítélhetik a döntéshozók tevékenységét. Ez segítheti őket az egyes szabályozások mögött álló logika, a hatalmi pozícióban lévő szereplők ember- és társadalomképe megértésében, valamint objektív mérceként szolgálhat a kampányígéreték és politikai programok számonkérése során és így végsősoron a választópolgári preferencia kialakításában.

Az utolsó tisztázandó kérdés az előzetes hatásvizsgálat és az alkotmányellenesség viszonya. Kimondható-e, hogy az előzetes hatásvizsgálat elmaradása szükségszerűen alkotmányellenes állapotot eredményez? Erre a válasz véleményem szerint egyértelműen nem. A hatásvizsgálatra, mint a bizonyos csúszós lejtő elejére érdemes tekinteni; a lejtő alján az alkotmányellenesség található. Mint azt korábban bemutattam az elemzések elmaradása könnyűszerrel vezethet a

---

<sup>102</sup> Harrison (n 78) 47–48. o.

<sup>103</sup> Voermans, ten-Napel (n 92) 58. o.

<sup>104</sup> Kovácsy, Orbán (n 83) 34–36. o., 223–224. o.

jogbiztonság sérelméhez a túl gyakori módosításokon keresztül, melyek végső soron a fulleri hibák megjelenését és tartós meggyökeresedését eredményezhetik a jogrendszerben. Hogyan kellene kezelni ezt a helyzetet az Alkotmánybíróságnak?

A megoldást az egyes, jogbiztonság sérelmét kimondó érvelések megalapozásának szélesítése jelenthetné. Amennyiben a testület azzal szembesül, hogy a jogbiztonságot sértő helyzetet a vizsgált norma túl gyakori, adott esetben a kellő felkészülési időre tekintet nélküli módosítása okozta, érvelésében nem csupán ezen tény megállapítására és alkotmányosértő következményeinek kifejtésére kellene szorítkoznia, hanem fel kellene derítenie az állapot létrejöttéhez vezető okokat is. Ilyen ok lehet a nem megfelelő előkészítettség és azon belül a hatásvizsgálat elmaradása. Az Alkotmánybíróság célja az alkotmányosság kereteinek betartatása és egyben a jogalkotó orientálása abban, hogy ezeket a kereteket a későbbiekben hogyan ne sértse meg. A döntés-előkészítés állomásai megfelelő betartásának hangsúlyozása, valamint az egyes lépések átugrása és az alkotmányellenesség közötti ok-okozati összefüggésre való rámutatás hatékony eszköz lehetne a testület kezében ezen célok elérésére.

## **9. KONKLÚZIÓ**

Mint a fentiekből kitűnik, a hazai hatásvizsgálati rendszer átfogó reformra szorul. Ennek megvalósítása nagyrészt politikai akarat és a jogalkotó önmérsékletre való hajlandóságának kérdése. Ugyanakkor egy jólműködő hatásvizsgálati rendszer kialakítása számos előnnyel járna, mely előnyök, mint azt a nemzetközi példákon keresztül is láthattuk, már egy parlamenti ciklus időtartamán belül is érzékelhetőek lennének. Továbbá az átalakítások végrehajtásához gyökeresen új koncepciók kidolgozása sem lenne szükséges, hiszen egyfelől vissza lehet nyúlni az ÁROP program előremutató elemeihez, valamint lehet meríteni a régiós jó gyakorlatokból.

A kellő színvonalon, kellő hatékonysággal és transzparenciával működő hatásvizsgálati rendszer növelné a jogrendszer stabilitását, valamint lehetővé tenné jog, mint társadalomformáló eszköz effektív alkalmazását azáltal, hogy olyan jogszabályok elfogadását tenné lehetővé, melyek alkalmasak a kívánt célok elérésére, stabilak és magas társadalmi elfogadottsággal rendelkeznek, ezáltal az jogkövető magatartást és hatékony végrehajtást ösztönzik. Továbbá az ilyen elemzések segíthetik a fulleri hibák elkövetésének minimalizálását a jogalkotás során, hiszen – mint azt láthattuk – azok jelentős része a döntések megfelelő előkészítésével elkerülhető.

Mindezek mellett a jó minőségű, nyilvánosan elérhető hatásvizsgálatok lehetővé tennék a demokratikus vita és a közbeszéd színvonalának emelését, azáltal hogy mindenki számára hozzáférhető, tényekre alapuló érvelési segédletként szolgálnának. Az alternatívák kidolgozása lehetővé tenné, hogy akár az adott kérdésben nagymértékben eltérő véleményt képviselő felek is igénybe vehessék ezen segédleteket. Így a közéleti kérdésekben folytatott vita a konstruktív kritika és egymásra való reflexió eszközeivel folytatható a politikai jelszavak hangoztatása helyett. Összességében a hatékonyan kialakított hatásvizsgálati rendszer mind az állam, mint hatalmi és szervezeti szempontból felfogott entitás, mind a társadalom számára jelentős előnyöket hozhat, mely előnyök egy része már rövidtávon is jelentkezik.

1. melléklet

	<b>hány rendelet került megalkotásra</b>	<b>hány rendelethez készült előzetes hatásvizsgálat</b>	<b>előzetes hatás vizsgálati dokumentáció átlagos hossza</b>	<b>előzetes hatás vizsgálati dokumentáció medián hossza</b>	<b>előzetes hatás vizsgálat elkészítésére fordított átlagos időtartam</b>	<b>előzetes hatás vizsgálat elkészítésére fordított medián időtartam</b>
<b>AM</b>	njt.hu	nincs ilyen adat <sup>105</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>BM</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>EMMI</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>HM</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>IM</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>ITM</b>	nem érkezett válasz <sup>106</sup>	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
<b>KKM</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Miniszteri lnöki Kabine tiroda</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Miniszteri lnök ség</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>PM</b>	njt.hu	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

*1.1. táblázat a közérdekű adatigénylésekre kapott válaszokról*

<sup>105</sup> továbbiakban: n.a.

<sup>106</sup> továbbiakban: n.v.

	mely rendelet esetén volt a legkisebb az előzetes hatásvizsgálati dokumentáció	mely rendelet esetén volt a legnagyobb az előzetes hatásvizsgálati dokumentáció	előzetes hatásvizsgálatok elkészítéséhez használt módszertan	a 2014-2019. évekre vonatkozó hatásvizsgálati beszámolók
<b>AM</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	n.a.
<b>BM</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	részben teljesítve, egyes években nem készült beszámoló
<b>EMMI</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	n.a.
<b>HM</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	nem közérdekű adat <sup>107</sup>
<b>IM</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	n.a.
<b>ITM</b>	n.v.	n.v.	n.v.	részben teljesítve, egyes években nem készült beszámoló
<b>KKM</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	n.a.
<b>Miniszterelnöki Kabinetiroda</b>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Miniszterelnökség</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	n.k.
<b>PM</b>	n.a.	n.a.	MvM rendelet	n.k.

*1.2. táblázat a közérdekű adatigénylésekre kapott válaszokról*

<sup>107</sup> továbbiakban: n.k.

**© Kührner László**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági  
Kutatóhely)**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**