



**MTA Law Working Papers
2014/55**

**A régi és az új jogalkotási törvény
összehasonlítása**

Varsányi Benedek

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

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

Varsányi Benedek: * A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása

Bevezetés: az újraszabályozás oka

Az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) 2010. december 31. napjával megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény egészét (a továbbiakban: régi Jat.).

Mivel az akkor hatályos Alkotmány 7. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, formálisan szükségessé vált a jogalkotás rendjének — valamilyen tartalommal történő — törvényi szintű újraszabályozására.

A megsemmisítés fő indokaként az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a törvényalkotó a régi Jat. rendelkezéseit nem hozta összhangba az Alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel, az akkor fennálló alkotmányos berendezkedéssel, aminek következtében a régi Jat. az akkori alakjában már nem volt az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti „jogalkotás rendjéről” szóló törvénynek az akkori alkotmányos berendezkedésben lennie kellett volna.¹

A döntés következtében természetesen felmerült a kérdés, hogy a 2011. január 1. utáni jogalkotás minőségének és „rendjének” szempontjából a jogalkotás tárgykörében milyen tartalommal kell törvényt alkotni.

A megsemmisítés indokolása közelebbről különösen a következő alkotmányjogi problémákkal függött össze:

- a jogforrások szabályozása,
- a törvényhozási tárgykörök kérdése,
- az állami irányítás egyéb jogi eszközei,
- a párhuzamos szabályozás jelensége, és
- a jogszabályok kihirdetésének szabályozása.

Ennek megfelelően — a formális szabályozási szükséghelyzetén túl — az Abh. ezekből a szempontokból tartalmilag is szükségessé tette a szabályozás újragondolását.

A változtatás céljai

A jogalkotó az új jogalkotási törvény tárgyköreinek megválasztása során úgy találta, hogy a hangsúlyokat máshová indokolt helyezni, mint amit a régi Jat. normarendszere tükrözött. Ezzel összefüggésben az Alkotmány módosítására is sor került: míg 2010-ig a 7. § (2) bekezdésében az szerepelt, hogy a „jogalkotás rendjét törvény szabályozza”, az ezt tartalmilag felváltó 7/A. § (4) bekezdése már „jogalkotásról” szóló törvényt nevesített.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) által bevezetett változtatás fő indoka az volt,

* Tanácsadó, Alkotmánybíróság.

¹ ABH 2009, 1013, 144.

hogy a rendszerváltás óta kialakult szabályozási gyakorlat szerint a jogszabályok közvetlen megalkotásával összefüggő eljárásokat nem a jogalkotási törvény szabályozta. A törvényalkotási eljárást a Házzabály, a kormány- és miniszteri rendelet megalkotásának rendjét a Kormány ügyrendje, az önkormányzati rendeletalkotást a helyi önkormányzatokról szóló törvény és az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzata rendezte. Az alkotmánymódosító hatalom ezt a szabályozási rendet nem kívánta újrarendezni, ezért az Alkotmány szóhasználatának megváltoztatásával jelezte, hogy a szabályozási kötelezettség tartalma nem elsősorban az eljárási kérdésekre (a jogalkotás rendje), hanem tartalmi kérdésekre irányul. Ennek megfelelően „a jogalkotásról” megalkotandó törvény, egyrészt tágabb értelmet hordozott, másrészt elszakadt az elsődlegesen eljárási tartalomra utaló megfogalmazástól, ami lehetőséget biztosított arra, hogy az új Jat. elsődlegesen a jogalkotás, illetve a jogszabály-előkészítés körében a tartalmi kérdésekre helyezesse a hangsúlyt.²

A jogalkotásról szóló törvényjavaslathoz³ fűzött miniszteri indokolás szerint az új Jat.-tal kapcsolatban kialakított szabályozási koncepció legfontosabb céljai között szerepelt, hogy a jogalkotási törvény elavult rendszerét egy olyan törvényi szabályozás váltsa fel, amely

- egyrészt, figyelembe veszi az alkotmányos berendezkedésben végbement változásokat, megteremti az összhangot az alkotmánnyal és a jogrendszer többi részével;
- másrészt, egyes kérdésekben kodifikálja a jogalkotás kialakult gyakorlatát;
- harmadrészt, olyan új szabályokat vezet be, amelyek megalapozottabb jogszabály-előkészítést eredményeznek.

Tartalmi változások és kétharmadoság

Kétharmadoság

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése és később a 7/A. § (4) bekezdése egyaránt úgy rendelkezett, hogy a jogalkotás rendjéről, illetve a jogalkotásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata (volt) szükséges. Az Alaptörvény ezzel szemben már nem nevesíti a jogalkotásról szóló törvényt, az nem maradt sarkalatos, hanem „átminősült” egyszerű többséggel módosítható törvénné.

A tartalmi változások körében — a teljesség igénye nélkül — kiemelendők a következők:

Jogforrások és törvényhozási tárgykörök

A felülvizsgálat egyik fő szempontja volt, hogy a jogalkotásra vonatkozó szabályok normatartalmuknak megfelelő jogszabályi szintre, így az alkotmányos szintet igénylő legfontosabb rendelkezések az Alkotmányba kerüljenek. Nem maradhatott a törvényben a jogszabályok köre és hierarchiája, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgykörök, amelyek

² Vö. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló T/1247. számú törvényjavaslat 1. §-ához fűzött részletes indokolás, <http://www.parlament.hu/irom39/01247/01247.pdf>

³ A jogalkotásról szóló T/1381. számú törvényjavaslat, <http://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf>

az Alkotmányra tartoznak. Ennek megfelelően az Alkotmánynak az Alkmód. által beiktatott új 7/A. §-a egyrészt rögzítette, hogy általánosan kötelező magatartási szabály kizárólag az Alkotmányban megjelölt jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabályban állapítható meg. Másrészt a módosítás azt is egyértelművé tette, hogy jogalkotó szervnek, illetve a jogszabálynak kizárólag az Alkotmányban ilyen hatáskörrel felruházottak, illetve ilyenként meghatározottak minősülnek, tehát sem a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek, sem pedig az általuk alkotható jogszabályok körét nem bővítheti más jogszabály. Harmadrészt, a módosítás a jogszabályok tekintetében előírta a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában való kihirdetés követelményét; azzal, hogy ebben a tekintetben egyes speciális rendeletek esetében a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénynek lehetőséget adott az eltérésre. Ezek a rendelkezések lényegében bekerültek az Alaptörvénybe és azóta is továbbélnék a T) cikkben.

Közjogi szervezetszabályozó eszközök

Az új Jat-ban fontos változtatás, hogy a korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként ismert jogforrási kör jelentősen leszűkült, és csak a normatív határozat és a normatív utasítás maradt meg, összefoglalóan „közjogi szervezetszabályozó eszköz” néven. A jogi iránymutatások (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató) megszűntek, mert azok ellenmondásos pseudo-jogszabályi (a kötelező erő látszatát hordozó) jellege miatt az Alkotmánybíróság ezen aktusokat nem tartotta az Alkotmánnyal (eminensen a jogállamiság elvével) összeegyeztethetőnek. A normatív határozatot és a normatív utasítást — mint az alárendelt szervekre nézve irányítási eszközként kötelező erővel bíró instrumentumokat — ugyanakkor az Abh. alkalmas eszköznek ítélte az egységes jogalkalmazási gyakorlat biztosítására, sőt, a Kormányon keresztül az Országgyűlésre visszavehető felelősség okán egyben a közigazgatás demokratikus legitimitációja szempontjából is elismerte jelentőségüket.⁴

Tekintettel arra, hogy az ún. vegyes jogszabály-szerkesztési megoldások jellegüknél fogva a jogbiztonság sérelmének kockázatát hordozzák magukban és konkrét esetekben pedig alkotmányellenességhez vezethetnek⁵, az indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmának a jogszabályok vonatkozásában [3. §] történő rögzítése mellett az új Jat. 24. § (1) bekezdése azt is kimondta, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök meghatározása mellett az új Jat. elismerte, voltaképpen „legalizálta” az olyan egyéb jogi szabályozó eszközöket is, amelyek kiadására valamely más törvény lehetőséget adott, de eddig nem volt általánosságban tisztázott a jogrendszerbe történő illeszkedésük.⁶ Ezek vonatkozásában a 24. § (3) bekezdése kimondja, hogy jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehetnek ellentétesek.

⁴ ABH 2009, 1013, 1032-1035

⁵ vö. 61/1994. (XII. 24.) AB határozat

⁶ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény például lehetővé tette az ún. "belső rendelkezések" körébe tartozó "szakutasítás" és "intézkedés" kibocsátását. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, amelyet az új Jat. után fogadott el az Országgyűlés, 52. §-ában már a Jat. rendelkezéseire figyelemmel

Jogszabályok kihirdetése és a helyesbítés

Az új Jat. a régi Jat.-ban foglaltaknál jóval részletesebb szabályozással határozza meg a Magyarország hivatalos lapjának, a Magyar Közlönynek működését, a jogszabályok kihirdetésének és ennek során megjelölésüknek rendjét, valamint a helyesbítés intézményét [25-28. §].

A régi Jat. rendelkezésével szemben, amely szerint a jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni a Magyar Közlönyben, az új törvény szerint már ilyen kötelezettség nincs, sőt, kifejezett tilalom váltotta fel [25. § (2) bekezdés]. A törvény elhatárolja a jogalkotó, az aláíró, illetve a hivatalos lap szerepét az egyes jogszabálytípusok kihirdetése mint alkotmányos aktus elvégzésének folyamatában.

Az új Jat. megállapította a helyesbítés korábban hiányzó szabályait, amely kizárólag az aláírt és a kihirdetett szöveg közötti eltérés esetében megengedett, és kizárólag a jogszabály hatálybalépése előtt (ezt követően már csak módosításra kerülhet sor).

A jogszabály – mint jogforrás – tartalmi követelményei

Nagyrészt a jogalkotás kialakult gyakorlatának kodifikációjával kapcsolatos jogalkotói célkitűzéssel hozhatóak összefüggésbe az új Jat.-nak azok a szabályai, amelyek a jogszabály – mint jogforrás – tartalmi követelményeinek körében a hatály, a felhatalmazás, a módosítás és a hatályon kívül helyezés egyes kérdéseit, valamint a szabályozási átmenet esetén a régi és az új szabályok alkalmazhatóságát részletesen rendezik [6-15. §].

A kialakult gyakorlattal szembemenő kifejezett újításnak minősíthető azonban ebben a körben az ún. *automatikus technikai dereguláció* intézményének bevezetése, amelynek lényege, hogy a végrehajtottá vált jogszabályi rendelkezés – így például a hatályba lépett módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés, amely joghatását már kifejtette – a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti [12. §]. A törvényjavaslat indokolása szerint ez a szabály az egyes jogszabályokban tételesen elhelyezett folyamatba épített technikai deregulációs rendelkezéseket hivatott kiváltani, egyúttal az Alkotmánybíróság gyakorlatában (konkrétan az Abh.-ban) is megjelenő azt a dogmatikai tételt is kifejezett normatív erőre emeli, amely szerint a módosító jogszabály a hatálybalépésével beépül az alapjogszabályba, és egyidejűleg eltűnik a jogrendszerből.⁷

Hatásvizsgálat

A régi Jat. egy mondatot szánt a hatásvizsgálat intézményének [18. § (1) bekezdés], amely szerint a jogszabály megalkotása előtt meg kellett vizsgálni a „szabályozás várható hatásait és a végrehajtás feltételeit”. Az új Jat. javaslatához fűzött indokolás — „a XXI. századi követelményeknek megfelelően” — kiemelt célként fogalmazta meg a minél megalapozottabb jogszabály-előkészítés érdekében a várható következmények előzetes vizsgálatát, de hasonlóan fontosnak tartotta annak előírását is, hogy a jogszabály hatályosulásának tapasztalatait utólagos hatásvizsgálat keretében fel kell mérni, és

szabályozza újra ezeket a jogi eszközöket (azzal együtt, hogy a párhuzamos szabályozás tilalma ellenére a Jat. ezzel kapcsolatos szabályait konkrétan meg is ismétli...).

⁷ ABH 2009, 1013, 1027.

áttekinteni, hol indokolt változtatni a hatályos rendelkezéseken [17. § és 21. §]. Az új szabályozás részletesebb hatásvizsgálati szempontrendszerrel határoz meg [17. § (2) bekezdés a)-c) pontok]; és rögzíti azt is, hogy minden jogszabályt a feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű vizsgálat alá kell vetni. A hatásvizsgálati kérdések részletes szabályozására a törvény miniszteri rendelet alkotására ad felhatalmazást.

Véleményezés

Az új Jat.-nak a jogszabály-tervezetek véleményezésének rendjére vonatkozó szabályaiban — a véleményezés jogosultjaitól függően — négy megoldási változat különíthető el. A törvény részletesen csak az Európai Unióval való kötelező egyeztetést rendezi [20. §]. A szabályozás utal arra, hogy más törvény állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosíthat arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse; ilyen speciális egyeztetési kötelezettség esetén a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen [19. § (1) bekezdés]. A kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített jogszabálytervezetek véleményezésének részletes szabályozását a törvény — a korábbi szabályozási gyakorlatnak megfelelően — a Kormány ügyrendjére utalja [19. § (3) bekezdés]. Ugyanakkor a törvény nem szabályozza érdemben a jogszabályok előkészítése körében a civil szféra és az érdek-képviselők bevonásának rendjét, nem fogalmaz meg ezzel kapcsolatos kötelezettséget [vö. régi Jat. 20. §], hanem csak utal arra, hogy a jogszabálytervezetek általános véleményezhetőségének tárgykörét külön törvény, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jet.) rendezi [Jat. 19. § (2) bekezdés]. Mivel a jogszabálytervezetek társadalmi véleményezésének tárgyköre szorosan kapcsolódik a jogalkotás, illetve a jogszabály-előkészítés tárgyköréhez, az pedig jogalkotói koncepciótól függ, hogy melyik törvényben kerül szabályozásra, a továbbiakban a Jet.-tel kapcsolatos kérdéseket a Jat.-tal együttesen tárgyalom.⁸

A Jet. deklarálta az elköteleződést a „jó állam” koncepció mellett, ennek feltételeként határozta meg a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását. A Jet. alapján az előbbi célkitűzések megvalósításának eszköze — a „jó kormányzás” keretében, a „nyitott kormányzás” elvének megfelelően — a társadalom legszélesebb rétegeinek bekapcsolása a jogszabályok előkészítésébe, véleményezési lehetőség biztosításán keresztül.⁹

⁸ A jelenleg a Jat.-ban és a Jet.-ben lévő tárgykört korábban a régi Jat. és az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény foglalta magába.

⁹ Ld. a Jet. preambulumát, illetve a törvényjavaslathoz fűzött indokolást. A T/1382. számú törvényjavaslat (<http://www.parlament.hu/irom39/01382/01382.pdf>) általános indokolása így kezdődik: „Az emberek véleménye nem akadály, hanem maga a megoldás”. A Nemzeti Együttműködés Programja az idézett mondattal hitet tesz amellett, hogy hazánkban - kapcsolódva a nyitott kormányzás elvéhez - a közjó előmozdítása érdekében, valamint a közérdek messzemenő szem előtt tartásával, kívánatos, hogy a társadalom legszélesebb rétegeinek legyen lehetősége arra, hogy a jogszabályok előkészítése során kifejezhesse véleményét, észrevételeit, javaslatait a készülő jogszabállyal kapcsolatban.”

Az új szabályok nemzetközi és EU-jogi kötelezettségeinkkel való összhangja

A közösségi jog érvényesülését minden tagállamnak biztosítani kell. Ha egy magyar jogszabály ütközik a közvetlenül alkalmazandó közösségi joggal, a közösségi jog elsőbbségének tételéből kifolyólag a magyar jogszabályt figyelmen kívül hagyva a közösségi normát kell alkalmazni. Ha nem ezt az értelmezést követi a jogalkalmazó, megsérti a közösségi jogot. Ilyen esetben az EU jogérvényesítő mechanizmusa hivatott megoldani a problémát.

Az EU közvetetten érvényesülő jogi aktusainak érvényesítése azonban összetettebb feladat, és érinti a magyarországi jogalkotási tevékenységet is, így ennek — a magyar állam szerveit érintő — mechanizmusa, illetve részfeladatai a Jat.-ban kerültek megalapozásra.

A Jat. alapelvi szinten előírja, hogy a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek [2. § (4) bekezdés c) pont]. Ha egy miniszteri rendelet tervezetével az igazságügyért felelős miniszter európai uniós jogi szempontból nem ért egyet, a Jat. szerint a vitás kérdésben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter és az igazságügyért felelős miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt [16. § (3) bekezdés]. A Jat. további kötelezettségeket ír elő a jogszabály tervezetének indokolására nézve, amelyben tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint az előzetesen bejelentési vagy egyéb véleményezési kötelezettség alá eső tervezetek esetén ennek megtörténtéről [18. § (2) bekezdés]. Ha az előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozó jogszabály tervezetét nem miniszter terjesztette elő a jogalkotónak, az előterjesztő a Kormány rendeletében kijelölt miniszternél kezdeményezi az előzetes bejelentési eljárás lefolytatását [20. § (2) bekezdés]. A Jat. kifejezetten rögzíti, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozó jogszabály az előzetes bejelentési eljárás befejezését követően alkotható meg [20. § (6) bekezdés].

Nincs tudomásom arról, hogy az Európai Unió szervei kifogásolták volna a Jat. által szabályozott mechanizmust amiatt, hogy ne elégítené ki a közösségi jog elvárásait.

A célok és az elérésük érdekében választott szabályozás értékelése

Az új Jat. megalkotásakor nevesített célokkal, mind pedig a Jat. elvi célkitűzéseivel alapvetően egyet tudok érteni.

A célok elérése érdekében választott szabályozást két célkitűzés, az alkotmányos összhang és koherencia biztosítása, valamint a kialakult jogalkotási gyakorlat kodifikációja szempontjából megfelelőnek tartom.

A harmadik célkitűzés, a megalapozottabb jogszabály-előkészítést biztosítani hivatott rendelkezések tekintetében azonban, bár a szabályozási irány jó, a hatályos szabályozás — néhány hiányossága miatt — álláspontom szerint nem elégséges.

A Jat. preambuluma ezt a célt „a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, megalapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítése”-ként fogalmazza meg. A

megfogalmazást indokoltnak látom további elemekre bontani, illetve a célmeghatározást pontosítani. A „jogalkotó által kitűzött szabályozási célok hatékony szolgálata” egyrészt *konkrét jogalkotói célkitűzést* kíván meg: annak megtervezését és megfogalmazását, hogy milyen célok érdekében milyen eredményeket akar elérni, és ennek megfelelően emberi magatartásokat milyen módon akar szabályozni. Másrészt a célok „hatékony szolgálata” önmagában is több feltételt hordoz: a tervezett szabályozás a célok elérésére *alkalmas*; a jogszabály *végrehajtásának*, alkalmazásának a feltételei rendelkezésre állnak; a tervezett szabályozásnak az adott szabályozási céllal összefüggő *hatásai*, illetve a jogalkotó által más (közpolitikai területen) elérni szándékozott célokat érintő (mellék)hatásai körében az előnyök felülmúlják a hátrányokat; a tervezett szabályozás — más, nem jogalkotási intézkedésekkel, illetve alternatív szabályozási megoldásokkal szemben — az adott cél elérésére alkalmasabb, illetve más szempontokat (hatásokat) is figyelembe véve *összességében a legelőnyösebb* megoldás. A továbbiakban a fenti kritériumoknak megfelelő, illetve legalábbis azokat érvényesíteni törekvő célkitűzés megjelölésére a „minőségi jogalkotás” fogalmat fogom használni.

A minőségi jogalkotás szempontjából kulcsfontosságú lenne az alábbi jogintézmények megfelelő színvonalú működése:

- indokolási kötelezettség,
- előzetes hatásvizsgálat,
- társadalmi véleményezés.

Indokolási kötelezettség

Álláspontom szerint az indokolási kötelezettség a minőségi jogalkotás első számú követelménye. Egy jogszabálytervezethez fűzött általános indokolás, valamint annak egyes rendelkezéseire fűzött részletes indokolás alapján derül ki, hogy mely okok keletkeztetnek szabályozási igényt, mely célokat szándékozik a jogszabály előkészítője megvalósítani, a célokkal összefüggésben milyen hatás (eredmény) elérését tűzi ki; ezek rögzítésére figyelemmel vizsgálható, hogy jogi szabályozás szükséges-e, és a javasolt normaszöveg alkalmas-e a deklarált célok elérésére. Szintén az indokolás szolgálhat referenciapontként a hatásvizsgálat elvégzéséhez, kiértékeléséhez és a tervezetek véleményezéséhez. Az új Jat. a fentieknek megfelelő részletességű indokolási kötelezettséget és szempontrendszert ír elő a jogszabály előkészítője számára [18. § (1) bekezdés].

A gyakorlatban azonban az indokolási kötelezettség végrehajtása kívánnivalókat hagy maga után. Mivel az új Jat. hatálybalépését követő időszakban az Országgyűlés régi Házzsabálya, majd az új házzsabályi rendelkezések egyaránt indokolási kötelezettséget írtak elő a törvényjavaslatok (és módosító javaslatok) benyújtásával kapcsolatban,¹⁰ ennek teljesítése nélkül pedig az indítványok nem minősültek szabályszerűnek, az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatok rendszerint *pro forma* megfelelő indokolást tartalmaznak. Az elmúlt parlamenti ciklusban a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslatok esetén az indokolás

¹⁰ Ld. a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 85. § (3) bekezdés, 94. § (4) bekezdés, 97. § (2) bekezdés; az egyes házzsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 31. § (1) bekezdés, 40. § (2) bekezdés.

jellemzően már a törvénytervezet kormányzati egyeztetése céljára elkészült és a társadalmi véleményezés keretében a tervezet szövegével együtt közzétételre került. Ugyanez nem mondható el az egyéb jogszabályok (kormányrendeletek és miniszteri rendeletek) esetén, amelyek — bár a kormányzati előterjesztések esetén a Kormány ügyrendje előírja a döntéshez szükséges információk, köztük a javasolt intézkedések indokainak bővebb bemutatását¹¹ — indokolásának részletessége elmarad a törvényjavaslatokétól és az előterjesztésnek ez a része rendszerint csak a kormányzaton belüli egyeztetés szempontrendszerét gazdagítja, de nem kerül közzétételre a társadalmi véleményezés során.¹² Ha a jogszabály tervezetéhez nyilvánosan megismerhető indokolás készül, sok esetben az csak formális: sajnálatos jogszabály-előkészítői gyakorlat — főleg a jogszabály egyes szakaszaihoz kapcsolódó, részletes indokolás körében — olyan indokolások készítése, amelyek strukturálatlan formában, tömörítve, lényegében tartalmilag megismétlik a jogszabály adott rendelkezését, de nem rekonstruálható belőlük a szabályozás célja, illetve a választott szabályozási megoldás alkalmazásának oka. A valós hozzáadott értéket képviselő indokolások készítésének kikényszerítésére nincsenek megfelelő eljárási garanciák, bár az is felvethető, hogy komoly és következetes minőségellenőrzési szándék esetén a jelenlegi szabályok alapján arra jogosult szereplők a szabályozás módosítása nélkül is értelmezhetnék és alkalmazhatnák kellőképpen szigorúan is az előírásokat, és jobban kihasználhatnák az előterjesztések, illetve indítványok tartalmának ellenőrzésével kapcsolatban rendelkezésükre álló jogosultságokat.

Előzetes hatásvizsgálat

A Jat. 17. § (1) bekezdése a jogszabály előkészítője feladataként fogalmazza meg az előzetes hatásvizsgálat elvégzését. A „jogszabály előkészítője” fogalmát a törvény nem határozza meg általánosságban, továbbá azt sem nem nevesíti konkrétan, hogy egyes jogszabálytípusok esetén ki minősül annak; emiatt a hatásvizsgálat-elvégzési kötelezettség alanya bizonytalan. A Jat. idézett rendelkezése azt is előírja, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Ebből arra következtethetünk, hogy a testületi jogalkotó szerv esetén az előkészítő végső soron — tehát ha az adott jogszabály előkészítésére vonatkozó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz mást nem ír elő — az, aki a testület elé terjeszti a jogszabály elfogadásáról szóló döntési javaslatot, ha pedig az előterjesztő maga is testület (így a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat esetén), akkor végső soron az minősíthető a jogszabály előkészítőjének — és mint ilyen, a hatásvizsgálat-elvégzés kötelezettjének —, aki a jogszabály-javaslatnak a testület általi előterjesztéséről szóló döntést terjeszti elő.

A kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített, a Kormány döntését igénylő jogszabálytervezetek vonatkozásában a Kormány ügyrendje részletesen is szabályozza, hogy a Jat.-ba foglalt hatásvizsgálati követelmény pontosan hogyan

¹¹ Ld. a Kormány ügyrendjéről 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 10. a) pont.

¹² Vö. az 2010-2014-es kormányzati ciklusban a 2011. évtől közzétett jogszabálytervezetek: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/dok?page=5&type=302#!DocumentBrowse>

érvényesítendő. A Kormányhoz benyújtandó előterjesztésben be kell mutatni a javasolt intézkedésnek a hatásait, illetve következményeit (hatásvizsgálati lap formájában)¹³ [10. a) pont]; a közigazgatási és igazságügyi miniszter megvizsgálja, hogy a — Kormány üléseinek előkészítését végző — közigazgatási államtitkári értekezletre benyújtott előterjesztés megfelel-e ezeknek a követelményeknek [35. pont, 44-45. pont]. A Jt. 8. § (3) bekezdése az előbbiekkel összefüggésben rögzíti, hogy a tervszöveggel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját (a gyakorlatban ez jellemzően a hatásvizsgálati lap).

A miniszteri rendeletek előkészítésére vonatkozóan a Kormány ügyrendjéből a — hatásvizsgálati kötelezettség felelősét és végrehajtásának módját pontosan meghatározó — fenti előírások azonban már hiányoznak.

Még inkább kérdéses, hogy ki felel a hatásvizsgálat elvégzéséért a nem kormányzati jogszabály-előkészítés esetén; az országgyűlési képviselők által benyújtható törvényjavaslatok vonatkozásában sem a Jt., sem más szabály nem rendelkezik arról, hogy kinek a feladata a hatásvizsgálatot elvégezni. Ha az országgyűlési képviselő által benyújtott törvényjavaslat esetén úgy is értelmezzük a Jt. 17. § (1) bekezdését, hogy az országgyűlési képviselő a jogszabály előkészítője, tehát elvileg neki kell gondoskodnia az előzetes hatásvizsgálat elvégzéséről, — a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet, önkormányzati rendelet előkészítésével ellentétben — akkor sem rendelkezik kifejezett szabály arról, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményéről az Országgyűlést — és ezáltal a nyilvánosságot — tájékoztatnia kellene.¹⁴

Társadalmi véleményezés

A Jt. javaslatához fűzött általános indokolás szerint „szükség van a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel szabályainak megalkotására, ezek biztosítják azokat a kereteket, amelyek mentén a különböző társadalmi csoportok érdekei, érdekképviseleti szervezeteiknek és szakmai szervezeteknek a véleménye érvényesülni tud a jogszabályok előkészítése során, ezzel biztosítva *nagyobb legitimitációt* az elfogadott jogszabályoknak, valamint azt, hogy minél *jobb minőségű*, az életviszonyoknak megfelelő jogszabályok születhessenek”.

Ezzel a célkitűzéssel teljes mértékben azonosulni tudok; a megvalósítására szolgáló törvényi szabályok azonban több ponton hiányosak, ezért nem elégségesek a deklarált célkitűzés biztos megvalósítására.

A társadalmi egyeztetés két formája a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (általános egyeztetés), és a jogszabály előkészítéséért felelős

¹³ Az előterjesztésben röviden be kell mutatni a javasolt jogszabály költségkihatását, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait - szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva -, illetve következményeit (hatásvizsgálati lap); ezen túlmenően az alkalmazhatóság feltételeit, valamint a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terhei csökkentését, illetve ezek növekedése esetén az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat, továbbá hatósági eljárás esetében az elektronizálás ütemezését. [10. a) pont]

¹⁴ Ezt a normatív hiányt a tényleges előterjesztési gyakorlat sem javítja fel; az országgyűlési képviselők által előterjesztett törvényjavaslatokhoz kapcsolódóan hatásvizsgálati dokumentáció legfeljebb elvétve kerül benyújtásra.

miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (közvetlen egyeztetés) [Jet. 7. § (1) bekezdés]. A továbbiakban az általános egyeztetés szabályozásának problémáit vizsgálom.

Egyrészt, a Jet. hatálya csak a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésére terjed ki [1. § (1) bekezdés], más jogszabály-előkészítők, így az országgyűlési képviselők által előkészített és előterjesztett törvényjavaslatokra nem, márpedig ezek hatásukat tekintve a gyakorlatban legalább ugyanolyan súlyú politikai, társadalmi, gazdasági, pénzügyi, stb. viszonyokat érinthetnek, mint a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített tervezetek. A képviselők által benyújtott törvényjavaslatokkal kapcsolatban természetesen felvethető, hogy ezek az Országgyűlés honlapján közzétételre kerülnek, a képviselők e-mail címe nyilvános, tehát az érintett személyeknek, szerveknek, illetve szervezeteknek elvileg lehetőségük van a javaslatok megismerésére és véleményüknek a döntéshozókhoz történő megküldésére. Ez a tény részben enyhíti a problémákat, azonban az általános egyeztetés keretében a tervezettel együtt közzé kell tenni az előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját is [Jet. 8. § (3) bekezdés], továbbá a törvény olyan mechanizmust intézményesít, amely révén törvénytervezet esetén az Országgyűléshez történő benyújtást megelőzően kvázi „egy ablakos” megoldással [Jet. 9. § (1) bekezdés] eljuthat a vélemény az előkészítőhöz, feldolgozásra kerül és valamiféle visszacsatolás, illetve a nyilvánossággal történő megosztás is elő van irányozva [11. § (1)-(2) bekezdés]. A általános egyeztetés tehát potenciálisan a megismerhető információk köre, a vélemények eljuttatása, azok feldolgozása és nyilvánossága szempontjából is többletlehetőséget biztosítana, mint a képviselőkkel történő levelezés, ezért az utóbbi nem váltja ki teljes mértékben az előbbi hiányát.

Másrészt, az egyébként a Jet. tárgyi hatálya alá tartozó jogszabályi, illetve előkészítői körben sem biztosított a véleményeztetés kellően széles körű végrehajtása, mivel a törvény gumiszabályként is igénybe vehető kivételek sorát nevesíti. A Jet. 5. § (4) és (5) bekezdése alapján „nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné”. Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét akkor sem, „ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik”. A különböző kiemelkedő és nem kiemelkedő érdekek fennállását nem kell indokolással alátámasztani, igazolni, az ezekre való hivatkozással bármely jogszabály tervezetének társadalmi egyeztetése mellőzhető.

Harmadrészt, a Jet. indokolásából kiderül, hogy a jogszabály előkészítője úgy tekint a törvényben foglalt szabályokra, hogy annak sem lenne következménye, ha azokat nem tartanák be, a társadalmi egyeztetés szabályainak való megfelelés nem érvényességi kelléke az egyébként a tárgyi hatálya alá tartozó jogszabályoknak; ennek alátámasztásaként három

alkotmánybírósági határozatra is hivatkozik.¹⁵ A társadalmi egyeztetés előírása tehát — az előkészítő szándéka szerint — *lex imperfecta*.

A fenti következtetés egyébként álláspontom szerint a hivatkozott alkotmánybírósági határozatokra figyelemmel vitatható.

A véleményeztetés, mint érvényességi kellék

A 30/2000. (X. 11.) AB határozat valóban kimondta, hogy az Alkotmánybíróságnak „az Alkotmány 36. §-ával kapcsolatos, de a Jat. rendelkezéseire figyelemmel kialakított, a jogszabály-alkotási követelményeket meghatározó állandó gyakorlata, hogy »a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele« [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.; korábban: 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 397.]” Ezt a gyakorlatot az Alkotmánybíróság tehát az Alkotmány 36. §-ával kapcsolatban alakította ki, amely azt mondta ki, hogy „[f]eladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”. A régi Jat. 27. § c) pontja szerint „a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek”; a 29. §-a alapján pedig a miniszteri rendelet tervezetét meg kellett küldeni véleményezésre a szabályozásban érdekelt társadalmi szervezetnek és érdekképviselői szervnek is. Az Alkotmánybíróság a határozatban rámutatott, hogy „az egyeztetési körbe bevonandó intézményi-személyi kör bizonytalan”, ezért a véleményeztetési kötelezettség fennállása szempontjából két (alternatív) feltétel vizsgálatát tartotta szükségesnek: egyrészt, hogy a véleményező szerv „közhatalmi jellegű”-e, másrészt, hogy megállapítható-e az adott szerv véleményének beszerzésére vonatkozó speciális jogalkotói kötelezettség. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[h]a ugyanis a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettségnek minden egyes társadalmi, érdek-képviselői szervvel szemben való megtartása a jogalkotásra vonatkozó formai alkotmányossági kritérium lenne, akkor a Kormány gyakorlatilag semmilyen rendeletet nem alkothatna, törvényjavaslatot nem készíthetne, hiszen mindig akadhatna újabb, magát érdek-képviselőiként meghatározó szervezet, amelynek véleményét ki kellene kérnie”. Ebből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy „az Alkotmány 36. §-ával kapcsolatos Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség be nem tartása önmagában nem eredményez alkotmány sértést. A jogszabály alkotmányellenessége csak akkor következik be, ha az általános egyeztetési kötelezettség figyelmen kívül hagyása esetén egyúttal más alkotmányi rendelkezés is megsérül”.

A „más alkotmányi rendelkezésnek” azonban nem kell az alkotmányba foglalt konkrét egyeztetési szabálynak lennie, ugyanis valamely külön jogszabályban lévő eljárási

¹⁵ „Le kell szögezni azonban, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotás során törvényben előírt általános egyeztetési kötelezettség megsértése önmagában nem eredményezi a megalkotott jogszabály érvénytelenségét [30/2000. (X. 11.) AB hat., 26/2003. (V. 30.) AB hat., 11/2004. (IV. 7.) AB hat.], vagyis az e Javaslatban szabályozott társadalmi egyeztetés elmulasztása, illetve szabályainak megsértése nem érvényességi kelléke az egyébként a hatálya alá tartozó jogszabályoknak.” [T/1382.számú törvényjavaslat, 7. o.]

rendelkezés megsértése egyben a jogállamiság elvének sérelmét is eredményezi. Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a „jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárési garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály [...]” [ABH 1992, 77, 85.]

Az általános elvet, amely szerint a jogszabály megalkotására vonatkozó szabályok megtartása a jogszabály érvényességének kelléke, az Alkotmánybíróság a véleményeztetési kötelezettség vonatkozásában külön is megerősítette: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárési szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő *konkrét és intézményesített véleménykérsi kötelezettséget*, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti.” [ABH 2000, 202, 207.]

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott ügyben megállapította, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény rendelkezései egyértelműen meghatározták a Kormánynak az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettségét; mivel azonban az ügyben vizsgált, a nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról szóló 111/1995. (IX. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 99/1997. (VI. 11.) Korm. rendelet a törvény kifejezett rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával született, rámutatott, hogy a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét, így a rendeletet az Alkotmánybíróság formai alkotmányellenessége miatt megsemmisítette. [ABH 2000, 202, 207-208.]

A 26/2003. (V. 30.) AB határozatban és a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság települési önkormányzati rendeleteket (helyi építési szabályzatot, illetve településrendezési tervet) semmisített meg azon az alapon, hogy azok megalkotásánál az érintett önkormányzat elmulasztotta megtartani az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény akkor hatályos 9. §-ában előírt tájékoztatói, véleményeztetési, egyeztetési eljárást. Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság ugyan nem a jogállamiság elvének sérelmét állapította meg, hanem törvénysértést, illetve az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe¹⁶ ütközés miatti alkotmányellenességet, de a jogállamiság elvével való összhang vizsgálatára nem is volt szükség (és nem irányult rá indítvány), mivel a döntések meghozatalakor az Alkotmány és a régi Abtv. hatálya alatt az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének vizsgálatára is volt az

¹⁶ Alkotmány 44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Alkotmánybíróságnak hatásköre, ezért törvénybe foglalt eljárási szabály megsértése esetén önmagában ezen az alapon is meg lehetett semmisíteni az önkormányzati rendeletet.¹⁷

A *Jet.* indoklásában hivatkozott fenti három alkotmánybírósági határozat tehát részben kifejezetten alátámasztja, részben pedig legalábbis nem cáfolja, hogy konkrét és egyértelmű véleménykérési kötelezettség megszegése esetén az Alkotmánybíróság indokoltnak látta az így alkotott jogszabály megsemmisítését.

Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie [ABH 2000, 202, 207.]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell, hogy a kérdéses jogalkotási eljárási szabályt a jogszabály előkészítője, illetve a jogalkotó az adott esetben megtartotta vagy megszegte-e; ez pedig nyilván előfeltételezi a szabály értelmezését. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság elvének a megsértése csak olyan jogalkotási eljárási szabály megszegése alapján mondható ki, amely kellően konkrét, világos és egyértelmű normatartalommal rendelkezik.

A *Jet.*-ben intézményesített „általános egyeztetés”, tehát a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés lehetővé tételének kötelezettsége jellegét tekintve alapvetően nem az Alkotmány 36. §-ával és a régi *Jat.* 29. §-ával állítható párhuzamba, hanem a külön törvények által előírt konkrét véleménykérési kötelezettségekkel. Az előbbi eseteket ugyanis lényegében az különböztette meg az utóbbiaktól, hogy — éppenséggel a véleményeztetésbe bevonandó kör bizonytalansága miatt — a szabály nem volt kellően konkrét; míg az utóbbi esetekben a jogalkotó teljes bizonyossággal tudhatta, hogy a törvény által egyértelműen meghatározott tájékoztatói, véleményeztetési, illetve egyeztetési kötelezettségnek mi a tartalma, annak megtartása milyen cselekményeket kíván.

Az *általános egyeztetésre* vonatkozó szabály kellőképpen konkrét abban az értelemben, hogy a kötelezettség címzettje azt nem tudja önhibáján kívül, jobb szándéka ellenére megszegni: társadalmi egyeztetés keretében általános egyeztetés tartása minden esetben kötelező, annak során közzé kell tenni a honlapon a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetet, koncepciót [*Jet.* 8. §]. Az más kérdés — ahogy azt a jelen írásban korábban jeleztem —, hogy a *társadalmi egyeztetésre* bocsátandó tervezetek körének, illetve az az alóli kivételeknek a meghatározása kívánnivalókat hagy maga után.

Az új szabályok Alaptörvénnyel való összhangja

Mivel a *Jat.* megalkotására a még akkor hatályos Alkotmány egyidejű módosításával, egységes koncepció alapján került sor, az Alaptörvény pedig lényegében átvette a vonatkozó szabályokat, illetve az elfogadást követő módosítások során is figyeltek a két jogforrás

¹⁷ A jogállamiság elve sérelmének vizsgálata akkor nyer igazán jelentőséget, ha a magasabb szintű jogszabályba ütközés szabálya nem merülhet fel, tehát ha törvényben foglalt eljárási szabályt vagy házsabályi rendelkezést sért meg a jogalkotási eljárás.

egymáshoz igazítására, álláspontom szerint meglehetősen összhangban áll az új Jat. az Alaptörvénnyel. Tudomásom szerint eddig nem is került olyan ügy az Alkotmánybíróság elé, amelyben felmerült volna, hogy az új Jat. valamely rendelkezése alaptörvény-ellenes lenne. A jogalkotói célok elérése érdekében választott szabályozás értékelése során kifejtettem, hogy a megalapozottabb jogszabály-előkészítés szempontjából kulcsfontosságú jogintézmények (indokolási kötelezettség, előzetes hatásvizsgálat és társadalmi véleményezés) szabályozása nem kielégítő, mert esetenként a tartalmi előírások hiányosak, de legalábbis nincsenek megfelelő eljárási garanciák a betartásukra, illetve nincsenek megfelelő szankciók a megsértésük esetére. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdés c) pontja szerint, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos, az jogalkotói feladat olyan elmulasztásának minősül, ami alapján az Alkotmánybíróság a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg. Erősen kérdéses azonban, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből a hivatkozott szabályozási tárgykörökre nézve levezethető-e a hatályos szabályozásnál szigorúbb, több garanciális elemet tartalmazó követelményrendszer, és ha igen, akkor ennek a konkrét meghatározásába mennyiben bocsátkozhat bele az Alkotmánybíróság. E helyett kézenfekvőbbnek tűnik — az Alaptörvényből eredő kötelezettségre való hivatkozás nélkül — a minőségi jogalkotást előmozdító szabályozási javaslatokat megfogalmazni.

A szabályozás módosításának szükségessége

Kiemelt jelentőségűnek gondolom a nyilvánosság (állampolgárok, a szabályozás egyéb érintettjei, érdekképviselői szervezetek, tudományos és szakmai szervezetek) részéről érkező vélemények szerepét, amelynek alá kellene vetni mind a szabályozás céljait, koncepcióját, mind a tervezet szövegét, mind pedig a hatásvizsgálati elemzést.

Álláspontom szerint a minőségi jogalkotás érdekében az indokolási, hatásvizsgálati és véleményeztetési kötelezettséget érintően is szükség lenne változtatásokra az alábbi irányokban:

- egyértelmű, világos, konkrét előírások, amelyek megtartása ellenőrizhető;
- a kötelezettség alóli kivételek csak szűk körben megengedettek, és igénybe vételüket részletesen indokolni kell (a nyilvánosság előtt is);
- a kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére felelős személyek/szervek kijelölése és biztosítására eljárási mechanizmusok kidolgozása;
- a jogalkotási eljárási szabályok esetleges megszegését végső soron az Alkotmánybíróság szankcionálhatja, ehhez az ilyen okból indítványozásra jogosultak körét is megfontolandó lenne kibővíteni.¹⁸

¹⁸ A régi Abtv. alapján *actio popularis* révén bárki kezdeményezhette valamely jogszabály megsemmisítését közjogi érvénytelenségre hivatkozással azon az alapon, hogy annak megalkotása során meghatározott eljárási szabályt megszegtek. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja az absztrakt utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére jogosultak körét erőteljesen leszűkítette, az új Abtv. 26. §-a alapján pedig az alkotmányjogi

Összegzés

A minőségi jogalkotással kapcsolatos fenti javaslataim melletti határozott elvi kiállás ellenére azokat pillanatnyilag a „jogpolitikai ábrándozás” kategóriában tudom reálisan elhelyezni. A jogalkotás — mint hatalomgyakorlási tevékenység — kiemelten alkalmas arra, hogy a kormányzati hatalom birtokosának politikai szándékait és törekvéseit a legális erőszak monopóliumával kikényszeríthető kötelező normaként juttassa kifejezésre.¹⁹ A kormányzati és ezzel együtt a törvényhozó hatalom mindenkori birtokosának hatalomgyakorlási tevékenysége legitimálásával szorosan összefügg a kommunikáció kérdése is: hogyan tegye ismertté, illetve — adott esetben — fedje el a jogalkotási törekvéseiket és tevékenységének eredményeit. Már önmagában a közpolitikai célok meghatározása során is megkülönböztethetőek tényleges (konkrét magatartás-befolyásoló), valamint szimbolikus és látszat-célkitűzések. Szimbolikusnak az olyan közpolitikai célkitűzést nevezem, amelynél a jogalkotás elsődleges célja nem valamely tényleges magatartás-befolyásoló hatás elérése, hanem a cselekvés kommunikációja; látszat-célkitűzésnek pedig az olyan deklarált célkitűzést, amelyet egy másik, ténylegesen magatartás-befolyásolásra irányuló, de nem deklarált célkitűzés elérése érdekében végzett jogalkotó tevékenység indokaként jelölnek meg. A közpolitikai célok meghatározásán túl, a jogalkotó tevékenység eredményeivel összefüggésben sem indifferens a kommunikációs mozgástér: deklarált és tényleges közpolitikai célkitűzések esetén is vita tárgyát képezheti a szabályozás végrehajthatósága, előrevetített és utólag igazolt hatásainak különbsége, stb.

A minőségi jogalkotást segítő jogintézmények (indokolási kötelezettség, hatásvizsgálat és társadalmi véleményezés) a kormányzati hatalom (illetve más jogalkotó hatalmak) birtokosának a jogalkotási célkitűzéseivel és tevékenységének eredményeivel kapcsolatos kommunikációs mozgásterét szűkítik, ezzel együtt a jogalkotó szakmai, erkölcsi és politikai felelősségét bővítik, tehát összességében a kormányzati hatalom bizonyos jellegű politikai cselekvési lehetőségét korlátozzák. Mindezekre tekintettel nem meglepő, hogy a minőségi jogalkotás garanciáinak a törvényhozó általi komoly megerősítésére eddig nem került sor.

Érdemi változás tehát a minőségi jogalkotás területén a törvényhozó oldaláról spontán módon rövidtávon valószínűleg nem fog bekövetkezni, hanem csak akkor, ha megváltozik a politikai kultúra, pontosabban az állampolgároknak a közhatalom-gyakorlással, ezen belül is a jogalkotó hatalom gyakorlásával kapcsolatos erkölcsi és szakmai elvárásai. Ennek a szemléletbeli változásnak a hátterét véleményem szerint többféle elvi alap, politikai filozófiai meggyőződés is szolgálhat, az akár az Alaptörvény szövegére is visszavezethető²⁰;

panasz indítvány benyújtásának nem csak az a feltétele, hogy az érintett ügyében alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazzanak, hanem az is, hogy az érintett Alaptörvényben biztosított jogának sérelme bekövetkezzen. Az alkotmányjogi panasz benyújtásakor tehát önmagában — Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére történő hivatkozás nélkül — valamely jogalkotási eljárási szabály megsértésére, illetve ezen keresztül a jogállamiság elvének sérelmére hivatkozni nem elegendő.

¹⁹ Drinóczi Tímea-Petretői József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 76., 88. o.

²⁰ A nemzeti hitvallás ide kapcsolható strófája: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

és lényegét tekintve abban áll, hogy a közhatalom gyakorlását, a jogalkotást *szolgálatnak*, illetve *szolgáltatásnak* fogja fel.

Ha az állampolgároknak, választópolgároknak megerősödik a demokratikus öntudat — Magyarország demokratikus jogállam; népuralom van: a közhatalom forrása nép; az állampolgárok az „urak”, és a közhatalmat gyakorló tisztségviselők, köztük a jogalkotók, eminensen is az országgyűlési képviselők pedig a köz „szolgái”; a közhatalom gyakorlása, a jogalkotás szolgálat — akkor ezzel összhangban átalakulnak a jogalkotással kapcsolatos elvárások is.

Tudatos állampolgárok olyan közhatalom-gyakorlásra formálhatnak igényt, amely

- a jogalkotást megelőzően feltárja annak okát, célját, indokait,
- előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható követelményeit,
- mindezt nyilvánosságra hozza és lehetőséget ad a megvitatására.

Ha az állampolgárok következetesen elvárják az általunk választott képviselőktől, hogy így járjanak el és ezt állampolgári jogaik gyakorlása útján szigorúan számon kérik rajtuk, akkor ennek hatására bekövetkezhet változás a jogalkotó hatalom gyakorlása, illetve a minőségi jogalkotás garanciáinak megerősítése terén.

© Varsányi Benedek, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnényei András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

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

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515