

ELŐKÉSZÍTETLENSÉG ÉS UTÓLAGOS HATÁSVIZSGÁLAT HIÁNYA

A kötet e fejezete a jogszabályok tartalmi megalapozottságára kérdez rá. Az olvasó előbb egy áttekintést kap a témában hozzáférhető hazai szakirodalomról. Ezután a kevésbé kutatott, ám a jogszabályok tartalmi előkészítésében döntő, parlamenti szakaszt megelőző folyamatokat mutatja be viszonylag részletesen. A hatáselemzéssel foglalkozó fejezet előbb áttekintheti a lehetséges megközelítésmódokat, majd a vonatkozó hazai szabályozást, végül pedig a tényleges működésre vonatkozó, rendkívül szűkösen rendelkezésre álló információkat elemzi. A jogalkotásra vonatkozó összegző adatokat elemzi az ötödik fejezet, kimutatva, hogy a legmagasabb szintű jogszabályok száma az elmúlt negyedszázadban erőteljesen növekvő tendenciát mutat, míg az átgondoltság egyfajta közelítő indikátoraként értelmezhető, parlamenti tárgyalásra fordított idő határozottan csökken. Ez a tendencia radikálisan fokozódott 2010 után, ami a jogszabályok színvonalának számszerűsíthető csökkenésével is járt. A tanulmány végkövetkeztetése az, hogy bár az előzetes hatásvizsgálatot 1987 óta törvény kötelezően írja elő, arra a legritkább esetben kerül sor. A kapkodó jogalkotás miatt erre idő sem áll rendelkezésre, és hiányzik az a szakmai kapacitás is, amely ezt a feladatot el tudná látni. A kínálat hiánya azonban a kereslet hiánya miatt nem problematizálódik. Több jel alapján megfogalmazható az a – további kutatást igénylő – hipotézis, hogy a jogalkotást olyan motivációk mozgatják, amelyek szempontjából a jogszabály közérdeket szolgáló volta és ilyen értelemben vett empirikus hatékonysága irreleváns.¹

Ebben a dolgozatban elsősorban a jogalkotás tartalmi értelemben vett megalapozottságát vizsgálom. Ennek során, a téma rövid lehatárolását követően, némileg talán eklektikusan a következő kérdéseket tekintem át: a) milyen fontosabb könyvek foglalkoznak a témával; b) hogyan írható le a jogalkotási folyamat, milyen szakaszok határozhatók meg és miként jellemezhetők ezek, elsősorban témánk szempontjából; c) az előzetes és utólagos hatásvizsgálatnak milyen módszerei ismertek általában; és d) miként szabályozza ezeket a jog? Végül e) pedig azt vizsgálom, hogy a kapacitást tekintve, valamint az outputra (a jogszabályokra és azok attribútumaira) vonat-

¹ Ezúton köszönöm meg mindazok segítségét, akik a dolgozatot elolvasták, és kritikus megjegyzéseikkel segítettek annak javítását. Külön köszönet Drinóczi Timeának, Hajnal Györgynek, Jugovits Károlynak, Kádár Krisztiánnak, Rosta Miklósnak, Sente Zoltánnak, Ugrósdy Mártonnak.

kozó számokat elemezve, illetve nemzetközi összehasonlításban mi mondható a hazai jogszabályok és a jogszabály-előkészítés minőségéről. A dolgozatot rövid összegzés zárja.

1. A TÉMA LEHATÁROLÁSA

A jogszabályokra többféleképpen tekinthetünk. Tekinthetjük azokat tisztán jogi szövegeknek, amiként azt a klasszikus értelemben vett jogász, főként a jogtudós teszi. Ez esetben egy jogszabály kapcsán azt kell kérdezzük, hogy mennyiben felel meg a jogszabályokkal szembeni általánosabb (például visszaható hatály tilalma, a jogrendszer belső ellentmondásainak kiküszöbölésére való törekvés, lehetőség szerinti egységes, de legalább jól definiált fogalomhasználat) és konkrétabb (például a megnevezés, számozás megfelelése, a hatály egyértelműsége) formális elvárásoknak. Amikor ilyen értelemben beszélünk jogról, jogrendszerről, akkor a vizsgálódás fókuszában a jogi szövegek rendszere áll.

Egy másik lehetséges megközelítés a jogrendszert tágabban értelmezi, abba beleérti a jogi szövegek „előtti” szakaszt, vagyis a jogalkotás folyamatát és a jogi szöveg „utáni” szakaszt, vagyis a jogalkalmazást. Ezek a maguk tényleges formájában a klasszikus jogtudományi vizsgálódás fókuszán kívül esnek.

Egy másik megközelítés a jog funkciójára kérdez rá. Ebből a szempontból több distinkció is megfogalmazható. Dolgozatom szempontjából ezek közül azt emelném ki, amelyik a jogot – sajátos – társadalmi rendet biztosító eszközként értelmezi. A jog ebben az esetben az egységesen alkalmazandó, illetve követendő normákat határozza meg, illetve a felmerülő konfliktusok megoldásának módját adja meg. Egy másik szemléletben a jog sajátos társadalmi célok elérésének eszköze, alapvetően az állam kezében, amely állam ideális esetben a közérdeket képviseli. Lényegében ez, az összességében a jog (legalábbis az alábbi szerzők által) pozitívnak ítélt társadalmi szerepére fókuszáló megközelítés jelenik meg például Jheringnél,² Roscoe Pound társadalmi mérnököszködés felfogásában,³ vagy általában a közpolitikai szemléletben.⁴

Az alábbiakban ebből a distinkcióból indulok ki, és elsősorban azokra a tényezőkre koncentrálok, amelyek a jogszabályoknak erre a tartalmi oldalára vonatkoznak, és csak érintőlegesen azokra, amelyek a jog formai aspektusára utalnak, noha legalábbis az előkészítetlenség értelmezhető a formai elemek vonatkozásában is.

A tartalmi-formai elkülönítés meglehetősen bizonytalan (és itt nem is vállalkozom pontos definíciókra), számos határeset van, és a halmazok tartalma nagyban a vizsgálódó szemléletétől is függ. Pozitív oldalról azt mondanám, hogy a tartalmi oldal a

² Rudolf von JHERING: *Law as a Means to an End* (Boston: The Boston Book Company 1913, reprinted the Lawbook Exchange Ltd. 1999).

³ Roscoe POUND: „Law in Books and Law in Action” *American Law Review* 1910. 12.

⁴ Magyarul GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2010), valamint CSERNE Péter – GAJDUSCHEK György: „Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban” in JAKAB András – MENYHÁRT Attila: *A jog tudománya* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 79–100.

jogszabály által kiváltani szándékozott hatást vizsgálja, arra keresi a választ, hogy az adott szabály, az adott társadalmi környezetben alkalmas lehet-e a kívánt hatás kiváltására; sőt esetlegesen arra is, hogy a kívánt hatás „jó-e”, abban az értelemben, hogy alkalmas-e magasabb szintű (elvárhatóan magasabb szintű jogszabályokban meghatározott) célok kiváltására, illetve nem ellentétes-e azokkal. Formai szempontok ezzel szemben például, hogy „az arra feljogosított szerv, a megfelelő eljárásban [...] és kihirdették” stb. számozása megfelelő-e, logikusan szerkesztett, a bevett fogalomhasználatot követi, jól alkalmazza a jogtechnikai módszereket (jogszabály felépítése, tagolása); valamint a jogrendszer szintjén: jól illeszkedik-e abba, nem generál-e ütközést vagy joghézagot.

A kötet, amelyben e dolgozat megjelenik, *A magyar jogrendszer állapota* címet viseli, amely egyaránt indokolhat egy szélesebb időtávú áttekintést, de egy szorosan a jelenhez kötődő bemutatást is. Jómagam a kettő között némiképp egyensúlyozva olyan megállapításokat igyekszem tenni, amelyek a témában a rendszerváltás utáni (sőt olykor ennél is hosszabb távú) időszakra általában igazak, bár a 2010 utáni, illetve jelenlegi időszak nagyobb súllyal esnek latba.

2. A HAZAI SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE⁵

A jogszabály-előkészítéssel értelemszerűen leginkább jogi munkák foglalkoznak, ilyen vagy hasonló (például Kodifikáció) címmel. Az utóbbi időszak talán legismertebb (legalábbis általam fellelt) munkái: Kampis György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat* (Budapest: Unió 1995); Petrétei József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában* (Budapest: Osiris 1998); Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan* (Pécs: Dialóg Campus 2004); Tamás András: *Legistica. A jogalkotástan vázlat* (Budapest: Szent István Társulat 2007); Kondorosi Ferenc: *Jogalkotás a XXI. században* (Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2007). Jóval korábbi és elvontabb, jogfilozófiai szintű Varga Csaba egyik legismertebb munkája: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1979; angolul: 1991 és ismét magyarul 2002).

Vannak ezen túl olyan kötetek, amelyek a jogalkotás egyes elemeire fókuszálnak. Ilyen például Vadál Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai* (Budapest: CompLex 2011); szintén tőle: *A közigazgatási jog kodifikációja* (Pécs: Dialóg Campus 2006); (címe ellenére valójában nem), és különösen közel áll a dolgozat témájához Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG-ORAC 2010). Ez utóbbi munkára nagyban támaszkodom is.

Az elméleti megközelítések másik forrása a közpolitikai szakirodalom, amely elsődlegesen angol nyelven férhető hozzá, bár születtek fontos munkák magyar nyelven, például Ágh Attila, Jenei György vagy Vass László tollából. Ezek egyrészt bemutatják,

⁵ Az ebben a részben szereplő fontosabb munkákra, elsősorban könyvekre a későbbiekben is hivatkozni fogok, ám természetesen a lábjegyzet számának megjelölése nélkül.

közvetítik a közpolitikai szemléletet, annak eredményeit a hazai szakmai közvélemény felé. Másrészt ennek a szemléletnek a talaján utalnak a hazai folyamatokban megfigyelhető anomáliákra. Vass például áttekinti a hazai viszonyok éles eltérését a közpolitikai szemléletől.⁶ Jómagam másutt⁷ a folyamatot tekintve azt hangsúlyozom, hogy a) a szabályozni kívánt társadalmi jelenség elemzése általában elmarad, akárcsak a b) célok világos és egyértelmű (legtöbbször: bármiféle) meghatározása; illetve c) nem történik meg a célok és eszközök közötti logikai, illetve empirikus összhang kialakítása a jogalkotás folyamatában. Röviden: a jogszabály – fenti értelemben vett – tartalmi elemei elsikkadnak. Ugyanitt utalok arra is, d) hogy a megvalósításhoz szükséges személyi, tárgyi és anyagi feltételek (valamint az idő) felmérése nem történik meg, így az gyakorta nem is kerül biztosításra. Szinte kivétel nélkül e) elmarad a jogszabályok hatásának értékelése (evalváció, utólagos hatásvizsgálat). Ha valamiféle „utóellenőrzésre” (korábban a „hatályosulás vizsgálata”) sor kerül, akkor annak célja inkább a „felelősség és felelősök meghatározása”, és nem az, hogy az elkövetett hibákból a döntéshozók tanuljanak, ami egyébként a visszacsatolás jellegű kontroll szerepe lenne.

Mindennek azután – a nem, vagy nem megfelelően „működő” jogszabályokon túl – számos további következménye van. Így például a kodifikátor hivatalnok észrevétlenül-akaratlanul, maga határozza meg a közpolitikai célokat, míg a politikusok paragrafusok szövegén vitatkoznak. Összességében pedig a közpolitikai döntéshozatal vakrepülés jelleggel történik, amiben az esetek túlnyomó részében kódolva van a kudarc, vagy jobb esetben a hatástalanság.

A szakirodalom egy további meghatározó területe a jogszabályi hatásvizsgálat (az angol kifejezésből alkotott rövidítéssel: *RIA; Regulatory Impact Assessment*) foglalkozó, dominánsan preskriptív munkák köre. Ilyen az OECD–PUMA: *A szabályozás hatásvizsgálata* (Budapest: MeH – IM 1999). (A RIA-val foglalkozó kiadvány háromszáz oldalas magyar fordítása, amely bemutatja a módszert és annak alkalmazását is számos országban.) A legjelentősebb publikáció azonban a témában: Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus 2005) című könyve. A kötet előnye és ugyanakkor hátránya is, hogy a RIA kapcsán felmerülő témák mindegyikét tárgyalni kívánja (a jog és a hatásvizsgálat alapjai fejezetektől kezdve, a statisztikai módszerek bemutatásán, a társadalmi, gazdasági, környezetvédelmi, egészségvédelmi hatásvizsgálattal foglalkozó fejezeten át, a szöveg megfogalmazására vonatkozó kodifikációs ismeretekig); egyszerre ajánlva magas elvonatkoztatási szintű ismereteket és gyakorlati módszereket, mindent 228 oldalon.

A hazai szakirodalmat áttekintve azonban a tényleges kormányzati döntéshozatali folyamat feltárására, tudomásom szerint egyedül Pesti Sándor, illetve szerzőtársai tettek összességében sikeres, de mindenképpen egyedülálló kísérletet.⁸ Pesti empiri-

⁶ VASS László: „A közpolitika magyarországi környezete” *Politikatudományi Szemle* 1999/3.

⁷ GAJDUSCHEK–HAJNAL (4. lj.) 52–58.

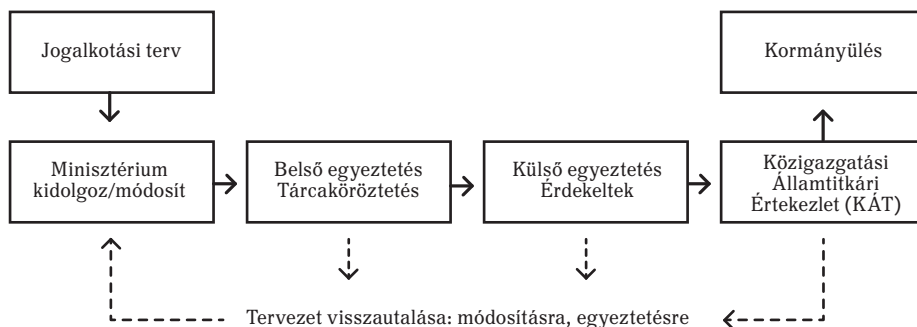
⁸ PESTI Sándor: „Közpolitikai döntéshozatal Magyarországon” in GAJDUSCHEK György – Tony ROSSITER (szerk.): *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban* (Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet 2002); PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRANZEL Richárd: „A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014)” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A*

kus módszerekre, elsősorban a folyamatban meghatározó szerepet játszó személyekkel folytatott interjúkra alapozva bemutatja a döntéshozatal folyamatát. Az alábbiakban jómagam is elsősorban Pestinek erre a kutatására támaszkodom.

3. A JOGSZABÁLY ELŐKÉSZÍTÉSI FOLYAMATÁNAK ÁTTEKINTÉSE – ANOMÁLIÁK AZONOSÍTÁSA

A jogszabály előkészítési, a parlamenti szakaszt megelőző, vagyis a végrehajtó hatalmi ágban zajló, a kormányúléssel végződő folyamat⁹ viszonylag állandó – a rendszer-váltás óta jobbra stabil – elemeit a következő ábrában lehetne összefoglalni:¹⁰

1. ábra. A jogalkotás–döntéselőkészítés menete a kormánydöntésig



A szerző saját szerkesztése

magyar politikai rendszer – negyedszázad után (Budapest: Osiris 2015). Ez a munka nagyban épít FRANCZEL Richárd: „Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között” *Kodifikáció és közigazgatás* 2015/1. 5–38. munkájára, mely jóval részletesebben, ám csak a 2010 utáni időszakra nézve foglalkozik ezekkel a kérdésekkel. Pesti elsősorban első, de még második dolgozatában is utal az ideális folyamatoktól való jelentős eltérésekre.

⁹ A folyamat leírása tehát azokra a jogszabályokra vonatkozik, amelyek végső soron a kormány elé kerülnek. Ilyenek elvileg is a törvénytervezetek és a kormányrendeletek, de számos esetben egyéb jogszabályokra (elsősorban miniszteri rendeletekre) is érvényes lehet a leírás. Elvileg természetesen nem az önálló szabályozó szerv vezetője vagy az MNB elnökének rendelete esetében, noha ezek tényleges előkészítési folyamatáról különösen keveset tudunk. Ez a folyamat kevésbé vizsgált, mint a jogászok között jóval nagyobb érdeklődést kiváltó, bár szociológiailag valószínűleg jóval kevésbé releváns parlamenti folyamaté. Ráadásul, a legtöbbször ezeket a folyamatokat az azokat meghatározó jogszabályok bemutatásával vélik leírhatni, nyilvánvalóan összekeverve a jogszabályi *sollent*, a valóság *seinjével*. Így pl. joghallgatók ezrei tanulták meg, hogy a kormány szavazással hozza meg döntéseit, anélkül, hogy említésre kerülne, hogy szavazásra szinte soha nem kerül sor.

¹⁰ Természetesen más tagolás is lehetséges. Drinóczi könyvében pl. tíz „munkafázist” különít el, igaz, hogy ezek közül az első öt a minisztériumon belül a jogszabálytervezet kidolgozására–véglegesítésére utal, és egy további az államtitkári értekezlet általi visszautalásra, egyébként alapvetően hasonló a két tagolás. Az OECD legutóbbi elemzése [OECD Public Governance Reviews: *Hungary. Towards a Strategic State Approach* (E-book, PDF Format) (OECD 2015) 81.] kormányzati forrásokra alapozva, kilenc pontba sorolja a jogalkotási folyamatot, amelyben a minisztériumi szakasz nem számít bele, lévén az első az általam tárcakörzötetésnek nevezett elem.

Az ábrán vastagabb nyilakkal jelölt irány jelzi a „normális” (nem egyéni képviselői, nem politikai akarattal „végignyomott”, a normál eljárást megkerülő) folyamatot. A szaggatott nyilak pedig annak lehetőségére utalnak, hogy a folyamat egyes állomásain felmerülő szempontokat a kezdeményező minisztérium vezeti át, illetve ide „dobják vissza” a tervezetet, ha az a folyamat valamely állomásán problematizálódik, vagy ellenállásba ütközik. Ez, bár nem jelöltem, mert kivételes eset, de megtörténhet a kormányülésen is.

3.1. MINISZTERIUMI SZAK

Tudható, és a rendszerváltás kezdete óta megfigyelhető jelenség, hogy a jogszabálytervezetek jelentős része nem a féléves jogalkotási terv szerint, hanem ad hoc alapon jön létre. Ez a tény önmagában valószínűsíti, hogy az adott jogszabálytervezet nem kellő alaposítással lett előkészítve. Sajnos azonban nem ismerek olyan adatot, amely ezt az arányt meghatározná, noha az meglehetősen fontos indikátor lehet. Jómagam egy korábbi, még a Horn-kormány idején végzett kutatásomban pedig azt találtam, hogy a nem tervezett jogszabályok aránya megközelítette a tervezettekét. Franczel¹¹ utal arra, hogy az azonnali, még a KÁT-ot is megkerülő (tehát nyilvánvalóan nem tervezett) jogalkotás normális gyakorlatnak számított az Orbán-kormány esetében.

Mindennek egy sajátos esete, a törvényhozásban az önálló képviselői indítványok szerepe, aminek egyik lehetséges funkciója, hogy gyors reagálást tesz lehetővé váratlan helyzetekre. A másik nyilvánvaló jellemzője, hogy teljes egészében megkerülhetővé teszi az egyeztetési folyamatot. Míg morális értelemben az utóbbi, az előkészítettséget tekintve az előbbi lehet problematikusabb. Az egyeztetésnek számos, a jogszabály tartalmi megfelelése szempontjából is lényeges funkciója van. Mindenekelőtt alkalmas az információk széles körű összegyűjtésére. Számos olyan szempont és főként ismeret csatornázható be ilyen módon, amely a kormányzatnál nem áll rendelkezésre, vagy egyszerűen csak nem jutott eszébe senkinek. Emellett képet lehet nyerni a lényegesebb érdekelti csoportok (*stakeholderek*) véleményéről, várható reakciójáról, ami technokratikus értelemben a megvalósítás során nyer majd különös fontosságot. A sürgősség esetében mindez elmarad. Amennyiben tisztán politikai ok áll a háttérben, akkor nem kizárt, hogy megtörtént a jogszabály alapos kidolgozása, szakértők bevonásával a háttérben, zárt ajtók mögött.¹² Az adatok szerint az Orbán-kormány 2010 és 2012 közötti (két és fél év) működése során a benyújtott törvények 34%-a,¹³ több mint harmada önálló képviselői indítvány volt. Érdemes ezt

¹¹ FRANCZEL (8. lj.) 14.

¹² Sajnos, 2010 óta semmi biztosat nem tudunk arról, hogy ezek a tervezetek hol készülnek. Szinte biztos, hogy a benyújtó képviselőnek általában nincs benne szerepe. Pletykák (szakkifejezéssel: *anecdotal evidence*) szerint néhány ügyvédi iroda meghatározó szerepet játszik e tervezetek előkészítésében. Határozottan erre utalnak: PESTI–FARKAS–FRANCZEL (8. lj.), valamint GYULAI Attila: „Az országgyűlés” in KÖRÖSÉNYI (8. lj.). Ha ez igaz, akkor a jogi-formai elem esetlegesen megfelelő lehet (bár a jogalkotás általában más jellegű kompetenciákat igényel, mint az ügyvédi munka), ám féltő, hogy a szakmai-tartalmi elem teljességgel hiányzik.

¹³ A szerző számítása, a Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB): *A magyar törvényhozás minősé-*

összevetni a 2008–2010/1 (két és fél év, a Bajnai-kormány végéig) időszak adataival, amelyek a világválság legrosszabb éveit voltak, vagyis ténylegesen értelmezhető szükséghelyzetként. Ekkor az önálló képviselő indítványára született törvények aránya 19%, nem egészen egyötöd volt.

Általában a minisztériumon belül önálló főosztály (elvi és jogi, kodifikációs stb. elnevezésekkel) felelős a jogszabálytervezetek elkészítéséért. A munkában a szakmai főosztályok is részt vesznek. Ennek módja időben és gyakorta minisztériumok között is eltérő. Ugyanakkor sokatmondó ez a mindvégig fennálló szervezeti megoldás. Összevetés céljából érdemes egy olyan megoldás lehetőségét felvetni, hogy a tervezetet a szakmai főosztály, esetleg főosztályok alkotják meg, egy, esetleg több jogász szakember segítségével (hiszen költségvetési és egyéb szakember is szükséges lehet), egyfajta projekt-team jelleggel. Eközben működhet egy jogi főosztály, amelyben a jogi tudás, esetlegesen pedig speciális tudásterületek koncentrálhatók.

Hosszú ideig az volt az elvárás, hogy jogszabályok kapcsán előbb a koncepció készüljön el, ez menjen végig az egyeztetési folyamaton, és amennyiben zöld utat kap, akkor kerüljön kidolgozásra maga a jogszabály, most már teljes mértékben jogszabályi formában. Ennek a megoldásnak az az előnye, hogy a jogszabály tartalma ebben a formában még általában érthető és vitatható, meghatározható, hogy mi a döntés célja, azt milyen eszközökkel kívánja elérni, s ezekkel kapcsolatban értelmes, tárgyyszerű vita folytatható. Magából a jogi szövegből viszont már csak nagyon kevesen, még a jogászok nagy része sem tudja, vagy csak óriási erőfeszítések árán tudja visszakódolni a jogszabály ilyen értelemben vett tartalmát.¹⁴ A *jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. tv.)* és a kormány ügyrendje (1044/2010. (VII. 7.) Korm. hat.) a „koncepció” fogalmát egyáltalán nem használja. Ezzel ellentétben ugyanakkor a *2010. évi CXXXI. tv. a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről* hétszer is használja a kifejezést, amivel „a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek megalapozását szolgáló szabályozási koncepciókra” utal, ám a jogszabályban folyamatosan együtt szerepel a jogszabálytervezetekkel, vagyis lényegében a miniszter döntése, hogy a koncepciót vagy magát a jogszabályszöveget bocsátja vitára.

Drinóczi 2010-es kötetének 294. oldalán így fogalmaz: „A mai gyakorlatban ilyen jellegű koncepció legtöbbször nem készül.” Franczel meglehetősen alapos anyagában a kifejezés általános formában egyszer jelenik meg, amikor jelzi, hogy a minisztérium szakmapolitikai főosztályok által alkotott koncepciót a „jogi, jogszabály-előkészítési, igazgatási, kodifikációs, koordinációs stb. elnevezésű” (fő)osztályok öntik jogszabályi

ge 1998–2012 – leíró statisztikák munkaanyaga alapján, www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/truh_2013_riport_140214_1410.pdf.

¹⁴ Hasonló szerepet tölthet be a jogszabály indoklása, aminek készítését a jogalkotási tv. 18. § kötelezővé teszi: 18. § (1). „A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indoklást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.” Az indoklás ugyanakkor már a jogszabályhoz kapcsolódik, természetesen nem megelőzi azt. Emiatt nincs lehetőség a jogszabályi célok, ill. a jogszabály szükségességéről (arról, hogy a célok jók-e, és hogy azokat jogszabállyal, ill. ilyen jogi szabályozással kell-e, lehet-e elérni) folytatott vitára. Hasonlóképpen nincs lehetőség a jogszabályt azon az alapon vitatni, hogy saját prekonceptiójának sem felel meg. Az indoklásban – több-kevesebb ösztönözéssel – a már kész jogszabályt magyarázzák annak elkészítői, utólagosan.

formába, ám a kifejezés, az egyébként is rövid, külső egyeztetéssel foglalkozó részben már nem bukkan fel. Kampis, aki a jogalkotást a szerzők közül egyedül gyakorolta is, a kilencvenes évek elején nem sokat ír a koncepcióról, hanem a tematika kapcsán hangsúlyozza, hogy ez még általában érthető módon megfogalmazva tartalmazza a jogszabály minden lényeges tartalmi elemét.¹⁵ A minisztériumi előkészítő szakasz a minisztérium vezetésének¹⁶ jóváhagyásával zárul, és a folyamat végeredménye a legtöbb esetben már a részletesen megszövegezett jogszabály tervezete.

3.2. BELSŐ EGYEZTETÉS – TÁRCAKÖRÖZTETÉS

A tárcaköröztetés során a többi tárca is megkapja a javaslatot és véleményezi azt. Ennek funkciója, hogy az egyes tárcák az általuk képviselt szakracionális megjelenítsék. Nyilvánvaló ugyanis, hogy – valódi szakmai működést feltételezve – a környezetvédelmi előírások szigorítása a környezetvédelemért, és valószínűleg az egészségügyért felelős tárca támogatásával, de esetlegesen a gazdaságfejlesztési, a munkaügyi, illetve a pénzügyi tárca ellenállásával találkozhat. E területen a finom egyensúly megtalálása különösen fontos, mert mindkét szélsőség anomáliákhoz vezet. A tárcák túlzott önállósága, ami egyébként a poszt-szocialista kormányzatok tipikus problémája,¹⁷ akadályozza az egységes és így koherens kormányzati politika kialakítását. Ez a 2010 előtti időszakban általában megfigyelhető jelenség, úgy tűnik, különösen a szocialista kormányokra volt jellemző. Ezzel szemben a központi, voluntarista politikai akarat elnyomhatja a tárcák szakmai tudását, és az abban meglévő hasznos potenciált, amely alkalmas az egyes javaslatok többoldalú megvizsgálására, és ezzel a döntések minőségének jelentős javítására.¹⁸ A túlzott önállóság blokkolhatja, szétzilálhatja a döntéshozatalt (és ezzel gyengítheti a döntések minőségét), míg a kikényszerített politikai egység, a szakmai kontrollok kikapcsolásával, a döntések minőségét úgy ássa alá, hogy azok alkalmatlanok lesznek pozitív társadalmi hatás kiváltására.

A gyakorlatban jól megragadható és állandó problémát az jelentett, hogy a tárcák leterhelt apparátusa nem képes az irreálisan rövid határidő alatt a tervezeteket ala-

¹⁵ Az Egyesült Királyság gyakorlatában [Michael ZANDER: *The Law-Making Process* (Cambridge: Cambridge University Press 2004)] elkülönítik a „zöld” és a „fehér” papírra nyomott javaslatot (*green and white paper*). Előbbi a kormány döntési javaslata, amelyet vitára bocsát, utóbbi a már annak alapján kidolgozott javaslat, amelyet azután később öntenek – ha szükséges – jogszabályi formába (9. o.). Másutt (20. o.) a szerző utal arra, hogy a jogalkotási eljárással kapcsolatban megfogalmazott általános elv a közpolitikai megvitatathóság. Hasonló eszközöket az EU döntés-előkészítési folyamatában is alkalmaznak.

¹⁶ Hogy ez pontosan mely entitás, milyen aktusát jelenti, az kormányonként, ill. időszakonként eltérő, de a legtöbb esetben – alkotmányjogi szempontból talán meglepő módon – nem a miniszter döntése.

¹⁷ Tony VERHEIJEN: *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* (Cheltenham: Edward Elgar 1999) 4, valamint uő.: „Public Administration in Post-Communist States” in B. Guy PETERS – Jon PIERRE: *Handbook of Public Administration* (London: Sage 2003) 311–320.

¹⁸ FRANCZEL (8. lj.) 14. – egyébként nem túlzottan (ön)kritikus – interjúalanyai is utalnak arra, hogy számos esetben a közigazgatási egyeztetés teljesen elmaradt. PESTI–FARKAS–FRANCZEL (8. lj.) szerint: „Az első és második Gyurcsány-kormány idején vált tömegessé az a gyakorlat, hogy fontos jogszabályok a közigazgatási egyeztetési eljárást lényegében kikerülve, a miniszterelnök vezetésével tartott szűk körű egyeztetéseken születtek.” A szöveg ugyan nem mondja ki, de érzékelhető belőle, hogy ez a gyakorlat a Gyurcsány-kormány óta nem változott, ill. számos jel utal arra, hogy erősödött, sőt meghatározóvá vált 2010 után.

posan véleményezni. A kormány ügyrendjében a véleményezésre korábban 15 napot határoztak meg, amit kivételesen öt napra lehetett szűkíteni. A jelenlegi ügyrendben (1044/2010. (VII. 7.) Korm. hat.) már eleve csak öt nap került megjelölésre. Ám Pesti¹⁹ utal arra, hogy ez a valóságban már a kezdetektől gyakran 24–36 óra volt, és bár a 2010 utáni időszakra ezt sem Pesti és szerzőtársai, sem Franczel nem mondja ki, mégis még az ő anyagaikból is érzékelhető, hogy ez a helyzet inkább romlott.²⁰ Mindehhez érdemes szem előtt tartani, hogy a máshonnan érkező jogszabály a véleményező minisztériumban a jogszabály-előkészítésért felelős szervezeti egységnél landol, miközben ennek a véleményezésnek elsősorban nem jogtechnikai,²¹ hanem speciális szakmai szempontokat kellene érvényesítenie.

Mindhárom, a folyamatot elemző dolgozat utal arra is, hogy noha elvileg a jogszabálytervezeteket valamennyi tárcának meg kellene küldeni, valójában az előterjesztő minisztérium dönt arról, hogy kiknek küldi azt meg. Emiatt és a rövid határidők miatt is nem volt ritka az a helyzet, hogy a tárcák közötti ellentmondások csak a KÁT-on (lásd alább) bukkantak fel.

3.3. KÜLSŐ EGYEZTETÉS – STAKEHOLDEREK BEVONÁSA

Az előbbi szakasz célja a különféle szempontok megjelenítése, információk bevonása és egyeztetése volt a közigazgatás szervezetrendszerén belül, a döntések minőségének javítása érdekében. A külső, az érintett szervezetekkel, illetve a tágabb és szélesebb közvéleménnyel folytatott kommunikáció célja kettős. Egyfelől ebben az esetben is a „több szem többet lát” elve alapján olyan szempontok, ismeretek becsatornázására van lehetőség, amelyek megalapozottabb döntéshez vezethetnek. Így például a hajléktalanság szabályozásához, az esetleg működő hajléktalan érdekképviseletek, a hajléktalanokkal napi szinten foglalkozó, életmódjukat, problémáikat stb. jól ismerő ellátó szervezetek, vagy éppen a terület kutatói sokat tehetnek hozzá, részvételükkel a szabályozás életszerűbbé, működőképesebbé, eredményesebbé és hatékonyabbá válik. A külső egyeztetés másik funkciója, hogy a döntéshozók megismerjék a javasolt jogszabállyal (közpolitikával) kapcsolatos várható reakciókat, fel tudják térképezni, hogy milyen oldalról várható támogatás, ellenállás vagy semleges viszonyulás. Ez nemcsak politikai kérdés, hanem lényeges lehet a jogszabály minősége szempontjából is. Ugyanis az olyan jogszabálynak, amelynek számos ellenzője van, kicsiny az esélye, hogy a gyakorlatban megvalósuljon, azt ugyanis a végrehajtás folyamatában – mint azt az implementáció²² szakirodalmából a hetvenes évek óta tudhatjuk – nagy valószínűséggel „meghackelik”.

¹⁹ PESTI (8. lj.).

²⁰ Jómagam főosztályvezetői posztot betöltő ismerősömtől tudok olyan esetről, amikor egy hatvanoldalas anyag véleményezésére 14 perc állt rendelkezésükre.

²¹ A jogtechnikai, kodifikációs-szakmai szempontokat hosszú ideig az igazságügyért felelős tárca érvényesítette, és ilyenként meghatározó, egyben koordinációs szerepe volt a jogalkotásban. Ez azonban fokozatosan átkerült a kormány, ill. a miniszterelnök háttérapparátusához, amely idővel minisztériummá alakult. Eközben maga a jogtechnikai kontrollfunkció is gyengülni, eltűnni látszik.

²² Jeffrey L. PRESSMAN – Aaron WILDAVSKY: *Implementation* (Berkeley: University of California Press 1973).

A szakmai szempontok bevonása kapcsán érdemes egy pillanatra a nemzetközi szakirodalomra kitékinteni. A közpolitika elméletének meghatározó munkája²³ a *stakeholder*ek kapcsán, az amerikai viszonyokat elemezve azt találja, hogy a pártoknak minimális, míg a *think tan*keknek meghatározó szerepük van. Mindez élesen szemben áll a hazai gyakorlattal, amelynek egyik jellemzője, hogy legalábbis ebben a szakaszban, ezeknek a valamilyen politikai eszmerendszerhez köthető (bár direkt módon párthoz nem kapcsolódó), szakmaiságukat megőrző, szakmai presztízsükre különösen érzékeny szervezeteknek nincs szerepük.

Ennek csak egyik oka, hogy a fenti jellemzőkkel bíró, jelentős kapacitású szervezeteket nemigen találunk.²⁴ Ezzel szemben jelentős a látszólag szakmai, illetve látszólag civil, valójában azonban egyértelműen pártkötődésű, párt által finanszírozott szervezetek száma és súlya. A nagyobb hatású, úgymond civil szervezetek között jobbra csak nagy nemzetközi szervezetek (például Greenpeace, Transparency International) helyi egységeit, a nagyobb egyházakhoz kapcsolódó szervezeteket, vagy bújtatott pártszerveződéseket találunk. Önálló, valamely – manifeszt vagy titkolt – „anyaszervezet” nélküli, önszerveződéssel létrejött civil szervezetet alig tudunk említeni.

Hosszú ideig a külső egyeztetés módja az volt, hogy az előterjesztő minisztérium a törvénytervezetet megküldte azoknak a szervezeteknek, amelyek az ún. protokoll-listájukon szerepeltek. Ez általában százas nagyságrendet jelentett. A gyakorlat az volt, hogy nem szelektáltak tematikusan. A probléma a módszerrel elsősorban az, hogy e szervek jelentős része – valódi civil szervezetként – nem rendelkezett állandó apparátussal. A fő döntéshozó szerv (például a közgyűlés) évente esetleg csak egy-két alkalommal találkozott, de gyakran az elnökség is havonta egyszer vagy még sokkal ritkábban ülésezett, noha a tervezetokról ennél jóval rövidebb határidővel kellene visszajelzést adni.²⁵

Természetesen a kormányzaton kívüli szereplőknek számos más fórum is rendelkezésre áll, amelyek közül egyesek (például jogszabály-előkészítő bizottságokban való részvétel, vagy más módon történő bekapcsolódás a folyamatba már a minisztériumi szakban) a konkrét jogszabályok befolyásolását is lehetővé teszik, míg más intézmények (amilyen például az Országos Érdekegyeztető Tanács volt) a nagyobb érdekcsoportok számára a kormányzati működés egészének befolyásolását teszik lehetővé. A politológiában ennek a kérdésnek óriási szakirodalma van, a mozgalmak elsősorban a közvéleményen keresztül hatni kívánó módszereitől a lobbik zárt ajtókat mögötti működésének kutatásáig. A hazai szakirodalomból a témában Vadál Ildikó fentebb említett munkája lehet jó kiindulási alap.

A jogszabályok előkészítése szempontjából valóban lényeges kérdés, hogy van-e lehetőség a *stakeholder*ek számára, hogy becsatornázzák szempontjaikat. Ezzel kap-

²³ Michael HOWLETT – Michael RAMESH – Anthony PERL: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Toronto: Oxford University Press 2003) 77–82.

²⁴ A civil szervezetekről, ezeknek a poszt-szocialista átmenetekben játszott szerepéről elméleti és empirikus kontextusban jó összefoglalást ad Velina P. PETROVA: „Civil Society in Post-Communist Eastern Europe and Eurasia: A Cross-National Analysis of Micro- and Macro-Factors” *World Development* 2007/7. 1277–1305.

²⁵ Az Egyesült Királyságban az ilyen egyeztetésre általánosan elvárt minimális határidő 12 hét. Lásd ZANDER (15. l.) 10.

csolatban folyamatosan problémát jelentett, hogy 1) gyakran nem jutottak hozzá a tervezetekhez (mert nem voltak rajta a listán, stb.); 2) nem volt elég a rendelkezésre álló idő, elsősorban a rendszerváltás óta – vagyis negyedszázada – jellemző „felpörgött” jogalkotás miatt; valamint, hogy 3) a civil oldalon hiányzik a megfelelő (elsősorban szakértői) kapacitás a jogszabályok értelmezéséhez és kommentálásához, amin a koncepciók (és nem kész szabályok) vitatása sokat segítene.

2010 után, megítélésem szerint, jelentős és jobbra sikeres erőfeszítések történtek a külső egyeztetés kiüresítésére. Jelentkezett ez a már jórészt intézményesedett egyeztetési fórumok megszüntetésében, az azokat felváltó újak de facto nem működnek (például nem ülnek össze), a kormány létrehozta saját partnereit, akikkel formálisan egyeztet. Ilyenek a különféle „kar”-ok, vagy a stratégiai partnerek, a preferált szakszervezetek, egyes kormányzati civil szervezetek, a nemzetközi szakirodalomban utóbbi időben megjelenő kifejezéssel GONGO-k²⁶ stb. Erre irányuló kísérletet lehet látni a kamarákban, amelyek közül a kormányhoz hűek tagságát kötelezővé lehet tenni, míg mások esetében azt meg lehet szüntetni, illetve érzékelhetőek a puccsszerű hatalomátvételi kísérletek ezek vezetőségeiben. Mindez alkalmas lehet a kommunikáció, a közvéleményben a kormányzatról kialakított kép javítására (hiszen az állampolgár azt látja, hogy a korábbiakkal ellentétben a kormányzat döntéseit nemhogy vehemensen támadná a jelentős érdekcsoportok, hanem támogatják, sőt a kormányzattal együttműködve vesznek részt azok megvalósításában). Ugyanez, ugyanakkor a külső egyeztetésben meglévő szakmai-racionalizációs lehetőségeket nagyrészt kiiktatja – s talán igaz ez egyes politikai funkciókra is.

3.4. KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁRI ÉRTEKEZLET²⁷

Az értekezlet célja, hogy utolsó ellenőrzési, egyeztetési és szelekciós pont legyen, mielőtt a tervezet a kormány ülésére kerül. Hosszú ideig itt volt lehetőség arra, s ez nem is volt ritka, hogy a tárcaköröztetés során észre nem vett problémák vagy konfliktusok megjelenjenek, s ilyenkor a tervezet visszakerült az előterjesztőhöz további egyeztetésre.

Az államtitkári értekezlettel a jogszabály-előkészítés lényegében lezárul. A kormány dönt az egyes jogszabálytervezetek sorsáról, akár a jogalkotással (kormányrendeletek esetében), akár a törvénytervezet benyújtásáról hozott döntéssel. A folyamatban jelentős szerepe van a politikai és a szakmai szempontok érvényesítésének, amire részben a fentiekben is utaltam. A következő pontban ezt a funkcionális szempontot tekintem röviden át, utalva a procedurális tényezőkhöz túl a strukturális elemekre is.

²⁶ Government organized non-governmental organization, lásd a Wikipedia szócikkét. Elterjedtek Oroszországban, de nehéz lenne a CÖF-öt másnak tekinteni.

²⁷ Drinóczinál, pontosabb megfogalmazással, ez a szakasz: államtitkári értekezlet, hiszen a Gyurcsány-kormányzat 2006-tól megszüntette a közigazgatási és a politikai államtitkári posztot. Ugyanakkor a rendszerváltás kezdeti időszakában, majd 2010 után ismét megjelent a politikai államtitkári értekezlet is. PESTI (8. lj.), majd PESTI–FARKAS–FRANCZEL (8. lj.), valamint FRANCZEL (8. lj.) pedig külön szólnak a közigazgatási és a politikai államtitkári értekezletekről. Jómagam mégis ezt a stabilnak és meghatározónak tekinthető intézményt gondolom egy tartósabb modellben megjelenítésre érdemesnek.

3.5. A POLITIKAI SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÍTÉSE

Sajátosan jelentkezik ebben a folyamatban a kormányzaton belül a szakmai és politikai elem, illetve az ezek által ellátandó feladatok értelmezése. A szakirodalom – legyen az jogtudományi, politológiai vagy közpolitikai – jórészt egyetért a követendő ideált tekintve. Eszerint a politikának a követendő irányokat, célokat kell meghatároznia. A technikai részletek pedig a szakértő feladatát jelentik, míg ismét a politikai grémiumra hárul a végső döntés meghozatala, a jogszabály elfogadása. A nemzetközi szakirodalomból²⁸ azonban az is tudható, hogy a valóságban ez az összefüggés jóval bonyolultabb, az elválasztó határvonalak jóval elmosódottabbak.

A politikai szempontokat a döntéshozatali folyamatban Pesti önálló, illetve szerzőtársakkal írt munkái különösen alaposan, intelligensen és reálisan elemzik.²⁹ Pesti és kollégái hosszan foglalkoznak azzal a problémával, hogy miként lehet a kormányzati politikát, a kormányzati célokat határozottan érvényesíteni. Ez szervezeti-egyszerűsítően elsősorban a tárcák közötti szoros együttműködést, illetve az egyébként tipikusan jelentkező centrifugális erők megfékezését jelenti. Ennek a tárcák közötti egyeztetési folyamaton túl vagy inkább az előtt, szervezeti megjelenítődése a kormány vagy a kormányfő mellett működő szervezeti egység (Miniszterelnöki Hivatal, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Miniszterelnökség), illetve ennek bizonyos szervezeti egysége. Ez az előkészítési folyamat támogatása, kontrollja mellett jelentős részben az egységes, természetéből következően politikai tartalmú kormányzati akarat biztosításának is eszköze. A tárcák közötti egyeztetés, alku eredménye ugyanis a kormányzati akaratától jelentősen eltérhet. A központi koordináló szerv szerepe ezért meghatározó, mert önálló és erős, egyes esetekben, így az Orbán-kormányokban, domináns szerepe révén az ilyen alkukat lehetetlenné teszi.³⁰ E szervek (a német Kancellária, az angol Kabinetiroda) a legtöbb kormányzati rendszerben megtalálhatóak és – a Pénzügyminisztérium mellett vagy előtt – a legerősebb szereplőnek számítanak a minisztériumok között. Ahogyan arra már utaltam, itt a megfelelő arányok megtalálása a fontos: a célzott politikai irány felmorzsolódása a minisztériumi-szakértői aprómunkában éppúgy, bár más, negatív következményekkel jár, mint a politikai akaratnak minden szakmai megfontolás ellenére történő „keresztülverése”.

Kifejezett politikai feladat, amiben azonban az apparátusoknak jelentős szerepük lehet, a kormánypártok támogatásának biztosítása, különösen pedig törvényjavaslatok esetében a kormánypárti frakciók támogatásának biztosítása.³¹ Szintén politikai feladat, amely azonban csak egyes jogszabályok esetében jelentkezik, a média kezelése, illetve a pozitív közvélemény kialakítása. Ezt illetően az Orbán-kormány elődeinél nagyságrenddel jobban teljesít. Ugyanez áll a kezdeményezések politikai támogatottságára is.

²⁸ A leghivatkozottabb talán a témában Joel D. ABERBACH – Robert D. PUTNAM – Bert A. ROCKMAN: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge: Harvard University Press 1981).

²⁹ PESTI (8. l.); PESTI–FARKAS–FRANZEL (8. l.).

³⁰ Különösen Franzel mutatja be részletesen azokat a szervezeti-működési technikákat, amelyek a túlzott (sokak szerint: bármiféle) minisztériumi önállóságnak gátját jelentették 2010 után.

³¹ A rendszerváltás kezdeti időszakában ehhez még hozzátettem volna az ellenzéki frakciók meggyőzésére teendő kísérletet is.

4. HATÁSVIZSGÁLAT

4.1. AZ ALKALMAZHATÓ MÓDSZEREKRŐL

A jogszabályok hatásvizsgálata (továbbiakban: RIA) történhet egy jogszabálytervezet kapcsán. Ezt nevezzük előzetes hatásvizsgálatnak (*ex-ante* RIA). Ez esetben azt vizsgálhatjuk különféle eszközökkel, különféle hatásokra rákérdezve, hogy milyen következményei lennének a jogszabály elfogadásának. A közpolitika-elemzés esetén ezt szinte mindig, a RIA esetében elvileg több alternatívára nézve is megtehetjük. A másik lehetőség, amikor már egy hatályos szabály hatását vizsgáljuk. Ez az *ex-post* RIA, avagy utólagos hatásvizsgálat. Ebben az esetben nem előrejelzésre, becslésre van szükség, hanem a tényleges – szándékolt és nem szándékolt – hatások lehetőség szerinti pontos és teljes feltárására.

Mindez kihat az alkalmazott eszközrendszerre is. Az előzetes hatásvizsgálat esetében a döntéseméleti módszerek, így a bizonytalanság kezelését lehetővé tévő módszerek (döntési és valószínűségi elágazásokból összeálló döntési fák, dinamikus modellezés stb.) vagy a statisztikai trendbecslés módszerei (regressziós egyenes felrajzolása) jöhetnek szóba. A hatások meghatározásának hosszú ideig leginkább ajánlott módszere a közgazdaságtani alapú költség-haszon elemzés. Mindezek szisztematikus kvantitatív módszereként értelmezhetőek. Egyre nagyobb hangsúlyt kapnak ugyanakkor azok a módszerek, amelyek a tények feltárása mellett vagy helyett a felek szempontjait elemzik, keresve a közös, esetlegesen kompromisszumos, elfogadható megoldásokat.³²

Mindenképpen érdemes feltenni azt az alapvető kérdést, hogy hogyan, milyen logikai láncon vezet el a jogszabály a kívánt célhoz. A közpolitikában ezt nevezzük programmodellnek,³³ ami annak (általában) grafikus ábrázolása, hogy az adott eszköz, ez esetben a konkrét szabály vagy szabályok együttese miként, milyen a valóságban is reálisnak tűnő lépésekben vezet el a kívánt célhoz. Számos jel utal arra, hogy ennek az alapvető kérdésnek a végiggondolása gyakorta teljesen hiányzik. Máskor a társadalomtudományok világos, egyértelmű ismeretekkel, olykor modellekkel szolgálnak azokkal a társadalmi összefüggésekkel kapcsolatban, amelyekbe a jogi szabályozás be kíván avatkozni. Ezekre alapozva nagy biztonsággal előre jelezhető a várható hatás. Megint máskor olyan egyszerű kérdések felvetése, mint az egységköltség (mennyibe kerül egy egységnyi hatás, például egy nyugdíjas érzékelhető életszínvonal-javulása) is meghatározó következtetésekre vezethet. Máskor a feltételekre való egyszerű rákérdezés a reveláció erejével hathat. Ezekben az esetekben elsősorban a várható társadalmi hatásokra kérdezzünk rá, arra, hogy milyen eredmény várható a jogszabály hatására. Egyes megközelítésmódok kétségkívül magas fokú szakértelmet és bonyolult elemzéseket kívánnak, mások azonban viszonylag egyszerűen elvégezhetőek. A legalapvetőbb szinten azonban arra van szükség – ahogyan azt több helyütt is hangsúlyoztam –, hogy

³² Lásd erről SZABÓ Márton: „Közpolitikai diskurzuselemzés” *Politikatudományi Szemle* 2012/3. 7–31.

³³ Ennek jó bemutatása található GAJDUSCHEK–HAJNAL (4. lj.) 110–113.

a jogszabály előkészítőjének, illetve a hivatalos jogalkotónak legyen valamiféle elképzelése arról (vagyis a jogalkotás folyamatában legalább kérdésként merüljön fel), hogy mi a jogszabály célja, milyen társadalmi változást kívánnak elérni vele. E kérdés megválaszolatlansága vagy reflektálatlansága számos esetben kiáltóan nyilvánvaló.³⁴

A társadalmi hatások mellett az ilyen értelemben vett költségek kérdése is felvethető. Egy jogszabály megalkotása első pillantásra szinte semmibe nem kerül és egyik napról a másikra megtehető, ám a valóság nem ezt a logikát követi. Az előkészítetlen jogszabály nem éri el célját, esetleg negatív mellékhatásokkal jár, miközben nyilvánvaló alkalmatlanságával a jogrendszerbe vetett bizalmat rombolja. Másfelől a jogszabály akkor is jelentős társadalmi költségekkel járhat és a legtöbb esetben jár is, amikor költségvetési hatásai nincsenek. A közgazdász például felhívja a figyelmet arra, hogy a jogszabályok számos alternatívát kizárnak (megtiltanak) a gazdasági folyamatokban, noha a gazdálkodók esetleg azt választanák, mint a legoptimálisabb megoldást. A jogszabályok betartása gyakran direkt költségeket indukál (például a pénztárgépek kötelező lecserélése, a szükségesnél nagyobb létszámú személyzet foglalkoztatása). Máskor többletfeladatokkal jár (például különféle adatszolgáltatási, adminisztrációs kötelezettségek). Ez utóbbi kifejezetten jelentős lehet, ezért az EU-ban és Magyarországon is egyre nagyobb figyelmet kap.³⁵ Az előzetes hatásvizsgálat így áttekinti a várható társadalmi szintű hatásokat és költségeket.

Az utólagos hatásvizsgálat általában a társadalomtudományok módszertanára épít, mind az adatgyűjtés technikáját, mind a vizsgálódás stratégiáját (*research design*) tekintve. Keresi azokat a lehetőségeket, amelyekkel a) detektálható a jogszabály hatása, és – alighanem ez a nehezebb feladat – b) leválasztható a jogszabály hatása egyéb hatásokról. Így például lehetséges, hogy ki tudjuk mutatni, hogy az adóemelés után csökkent az adómorál. Ez azonban más tényezők hatására is alakulhatott (például mindkettő mögött egy harmadik tényező, a gazdasági recesszió áll). A feladat az, hogy kifejezetten csak az adóemelés hatását tudjuk detektálni.

Mivel a RIA technikáiról könyveket lehet írni (lásd a fent említett magyar nyelvű munkákat), itt meg sem kísérelm a technikák bemutatását. Ezek felvillantása inkább háttérként szolgálhat a hatásvizsgálatot szabályozó jogszabályok rövid, ám értékelő áttekintéséhez.

³⁴ Az általános iskolai oktatás szabályozásával kapcsolatosan az utóbbi évtizedekben több ilyen esetet (pl. az első osztályban az osztályozás tilalma) is lehetne említeni. Az utóbbi időszakból említhető a kormányának az a javaslata, hogy az általános iskolai évek számát kilencre növelné (éles ellentétben egyébként az átlagos iskolában töltött idő csökkentését, a mielőbbi munkába állást szorgalmazó más döntésekkel). A kérdésről egy időre politikai vita is kialakult, noha a kormány nem tette világossá, hogy mi is lenne e szabályozási eszköz célja. A racionális döntéshozatal szemszögéből nézve ezeket az eseteket az az abszurd, ám a hazai jogalkotásban tipikusnak mondható helyzet áll elő, hogy vita zajlik az eszközökről, amelyekről nem tudjuk, mire szolgálnak. Lényegi struktúráját tekintve ez megfeleltethető egy olyan vitának, amikor az egyik fél a kalapács, míg a másik a fűrész alkalmazását javasolja, épp csak az nincs eldöntve, hogy le akarunk valamit vágni, vagy be akarunk szögelni.

³⁵ Jelentős részben ezzel foglalkozik Drinóczi korábban említett 2010-es könyve, valamint az OECD–PUMA 1999-es kiadványa.

4.2. A JOGI SZABÁLYOZÁSRÓL

A korábbi, *1987. évi XI. tv. a jogalkotásról* már elrendelte az előzetes és utólagos hatásvizsgálatot. Előbbi a 18. §-ban, igaz számos egyéb szempont között említi, amikor előírja, hogy fel kell tárnai a szabályozni kívánt társadalmi viszonyokat és „meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit”. Az *ex-post* RIA-t részletesebben „A jogszabályok hatályosulásának vizsgálata” önálló cím alatt szabályozta. Az új, *2010. évi CXXX. tv.*-ben is megtaláljuk mindkét elemet. Az „Előzetes hatásvizsgálat” külön címszó, bár csak egy bekezdés foglalkozik vele. Az „Utólagos hatásvizsgálat” szabályozása hasonlóképpen történik (21. §).

Mindkét jogszabály jellemzője, hogy a két módszer a jogszabályban elkülönülten és eltérő szabályozási tartalommal jelenik meg. Ez teljesen érthető, ha jogi szempontból vizsgáljuk, hiszen előbbi a jogalkotás, utóbbi a jogalkalmazás köréhez tartozik. Ez ugyanakkor elfedi azt a tényt, hogy új szabályozási területek alig vannak. Gyakoribbak a jogszabály-módosítások, s valójában az új jogszabályok is inkább csak formailag újak, 'új' donságuknak inkább szimbolikus, mint tartalmi jelentősége van. Így tehát a meglévő, már működő szabályok vizsgálata meghatározóan fontos információkat adhat(na) jó, jól működő jogszabályok megalkotásához.

Egy másik közös jellemző, hogy hiányzik a szabályozás ezen elemei mögül nemcsak a szankció, de jobbára a kikényszeríthetőség lehetősége is. 2010, de akár 1987 óta alig tudnánk olyan jogszabályt említeni, amely ezen előírások szerint került volna megvizsgálásra. Eközben számos olyan esetet tudunk, amikor például a legegyszerűbb monitoringgel százmilliárdos kiadásokat lehetett volna megtakarítani a költségvetésnek (például a szociális lakástámogatásokkal való, mintegy évtizedes visszaélések kapcsán). Bár inkább bulvár jellegű, mégis rendkívül informatív a kormány és ellenzék között lezajlott vita arról, hogy volt-e hatásvizsgálat a vasárnapi boltbezárást elrendelő szabályozás várható hatásáról. Ennek során az ellenzék azzal vádolta a kormányt, hogy az hatásvizsgálatot készített volna a szabály kapcsán. A kormány a nemtelen gyanúsítgatást (ti. hogy ez esetben a jogszabályi előírások szerint járt volna el) határozottan visszautasította.³⁶

Figyelemre méltó a szövegek tartalmi elemzése is. A 17. § (2) *aa*) pont vizsgálni rendeli a rendelkezés „társadalmi, gazdasági és költségvetési hatásait”. Az elemzési technikák ismeretében tudható, hogy ezek alapvetően eltérő kérdések, amelyek elemzési szintje, alkalmazható módszerei, az azokban megjelenő bizonytalanság mértéke gyökeresen eltérő. A költségvetési hatás például a jogszabály végrehajtásának megfelelő tervezésével nagy bizonyossággal meghatározható. A társadalmi hatások becslése ezzel szemben rendkívül összetett, magában foglalja a társadalom egészére gyakorolt hatást, de ezen belül a nagyobb társadalmi csoportokra gyakorolt, általában jelentősen eltérő hatásokat is. Több jel utal arra, egy korábbi elemzésemben pedig a kérdésre vonatkozó kormányhatározatok kapcsán ezt bizonyítottam is, hogy a jogalkotó nincs tisztában a jogszabályi – előzetes és utólagos – hatásvizsgálat mibenlétével.³⁷

³⁶ Valóban, a hatásvizsgálat, amelyről azt állították (egyébként nyilvánvalóan valótlanul), hogy az csak egy közvélemény-kutatás lett volna, az ötletnek egy korábbi felmerülése kapcsán készült.

³⁷ GAJDUSCHEK György: „A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 29–49. A költség-haszon elemzés pl. a társadalmi költségekre és hasznokra kér-

A jelenleg hatályos 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról elemzése számos további sajátosságra mutathat rá. A 3. § *a)* pontja szerint a hatásvizsgálat során „a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell” elvégezni. Talán érdemes megjegyezni, azt, hogy mely hatásvizsgálat jár a legtöbb hasznossággal, gyakorta csak azok elvégzése után lehet megmondani, amiként a hatások felsorolásában is némiképp furcsa a közvetett (a közvetlen hatások következményeként jelentkező; ún. *spill-over*) hatások előbb történő említése, amely hatások feltárásáról gyakorta a kifinomult vizsgálatok is letesznek. A *c)* pont a számszerűsíthető hatások számszerűsítésére, míg az *f)* pont szövegezése arra utal, hogy az alternatív megoldások a jogalkotásban ritkán merülnek fel, éles ellentétben a közpolitikai szemlélet logikájával, ahol a *status quo* mindig egy lényeges alternatíva, akárcsak az, hogy a jogalkotás vagy más módszer alkalmas-e a közpolitikai célok elérésére. Ez ugyanakkor tökéletesen logikus a RIA esetében, amely már egy meglévő jogszabálytervezetre vonatkozik. Ám mégis problémát jelenthet, hogy a jogalkotást megelőzően nem történik meg ezeknek (és számos más, a közpolitikai alternatívák elemzését jelentő) kérdéseknek a végiggondolása. (Ez lehet például az egyik oka a sokat emlegetett túlszabályozásnak.) A magyar kormányzati tevékenység jogias jellege ugyanakkor azt valószínűsíti, hogy ez a szakasz teljesen elmarad.³⁸ A 4. § a hatásvizsgálat tartalmáról (mit elemeznek) szóló döntést az előterjesztés készítőjéhez delegálja, ám – legalábbis e rendeletben nem határoz meg szankciót – a feladat el nem végzése vagy inadekvát elvégzésének esetére. Az 5. § több bekezdése olyan eseteket határoz meg, amelyekben a hatásvizsgálat elhagyható, közöttük a sürgős elfogadáshoz szükséges közérdek esetében. Elvileg itt eljárási garanciák is megjelennek, amelyek ugyanakkor ellentmondani látszanak a sürgősségnek (előterjesztő írásbeli kérelmére, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter engedélyt ad). Az utólagos hatásvizsgálat meglehetősen definiálatlan a törvényben, a rendelet azonban a teljes szöveg 12%-ában foglalkozik a kérdéssel, különösen arra helyezve a hangsúlyt, hogy az előzetes hatásvizsgálati lapon bejelölt utólagos hatásvizsgálattal kapcsolatos tervtől mikor lehet eltérni. Ez annak fényében, hogy a lapon az utólagos hatásvizsgálat szükségességére vonatkozó kérdés, alapértelmezésben „nem”-re van állítva, és semmi sem kötelezi a kitöltőt az „igen”-re változtatásra, kevéssé fontos rendelkezés. Tartalmi útmutatást a kivitelezés módjára nézve ez a rendelkezés sem ad. A 8. § (1) *a)* pontja előírja, hogy az előterjesztő gondoskodik „a hatásvizsgálati kapcsolattartásáért felelős szervezeti egység, személy kijelöléséről és a hatásvizsgálat szervezéséről”. E paragrafusból és az OECD anyagából³⁹ úgy tűnik, hogy valamiféle hálózatos működés lenne a cél a

dez rá, intenzíven alkalmazva közgazdaságtani modelleket és számítási technikákat. Ezt a kormányzatban – a teljes meg nem értés jeleként – gyakorta a költségvetési költség és bevétel fogalmaival keverik. Számos más tényező is van, ami a meg nem értésre, ill. félreértésre utal.

³⁸ GAJDUSCHER–HAJNAL (4. lj.). Némi jóindulattal ebbe az irányban tett első, bizonytalan lépésként értelmezhetjük a hatásvizsgálati lap azon pontját, amely az intézkedés elmaradásának hatására kérdez rá, igaz ez kizárólag költségvetési hatást jelent és egyébként is nehéz a status quo, mint alternatíva vizsgálatának tekinteni.

³⁹ OECD (10. lj.).

kormányzati működés összehangolásáért felelős központban működő hatásvizsgálati egység és az egyes minisztériumokban ilyen feladatot ellátó szervek és/vagy személyek között. Ám sem a rendelkezés szövege, sem az OECD anyaga nem teszi világossá a szervezeti viszonyokat.⁴⁰ A teljes szöveg ötödét kitevő, 7. és 8. §-okból álló rész a hatásvizsgálati beszámolókra (ti. meta-beszámoló), valamint az esetlegesen tartható értekezletekre nézve ad jogilag jobbára irreleváns szabályokat. Ugyanakkor a rendelet legfontosabb garanciális szabálya is e részben helyezkedik el: 7. § (2) „A kitöltött hatásvizsgálati lap a kormány-előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetének mellékletét képezi az egyeztetési folyamat kezdetétől.”

Az e dolgozat írásakor alkalmazandó hatásvizsgálati lap jóval kidolgozottabb a korábban alkalmazottnál, struktúrájában pedig lefedi a törvényben előírt és a rendeletben megismételt tematikát, annak sajátágaival. Az arányok sokatmondóak: a költségvetési hatások messze meghaladják a társadalmi hatások (vagyis a jogszabály okaként értelmezhető) elemzést az adatlapon, és a kapcsolódó útmutatóban is mintegy kétszeres súllyal szerepelnek, noha nyilvánvaló az utóbbi tematika jóval nagyobb összetettsége.

Az utólagos hatásokra vonatkozó rész már említett jellemzője, hogy ennek szükségessége alapértelmezetten: „nem”. Az utólagos hatásvizsgálat határidejének megadása kötelező, ami garanciális elem lehet, ennek megfelelő nyilvántartása pedig ütemezhetővé tehetné a feladatokat. Ugyanakkor kétséges, hogy mennyire látható előre, hogy mikor végezhető el értelmesen egy ilyen feladat. Nem teljesen világos, miért szükséges itt megadni az utólagos hatásvizsgálat módszerét, hiszen annak, legalábbis olykor, a jogszabály érvényesülésének folyamatában esetlegesen érzékelt jelenségekre kell reflektálnia.

A hatásvizsgálati lap talán legnagyobb erénye annak első érdemi pontja, amely nem is a szűk értelemben vett hatásokra utal. Az első tartalmi pont (amely még nincs számozva) a „Végrehajtás feltételei”-re kérdez rá: „Az intézkedés alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek adottak?” Igen és nem válasz lehetséges, amit azonban indokolni kell. Sajnos nem tudható, hogy ez a gyakorlatban hogyan működik. Lehetséges például, hogy általában igen választ adnak és írnak hozzá egy semmitmondó mondatot. Ugyanakkor ez a kérdés magában rejti annak legalább elvi lehetőségét, hogy az előterjesztő elgondolkodjon azon, hogy a jogszabály megvalósításának milyen feltételei vannak:⁴¹ Jó lenne tudni, hogy a meglehetősen

⁴⁰ Így pl. a rendelet 8. § (1) bek. a) pontjából még az sem világos, hogy minden jogszabálytervezethez külön jelölendő-e ki „a hatásvizsgálati kapcsolattartásért felelős szervezeti egység, személy” (tehát az sem, hogy ez egy szervezeti egység vagy személy, előbbi esetben, hogy lehet-e a minisztériumon, esetleg a közigazgatáson kívüli szerv), avagy egy külön, a hatásvizsgálatra szakosodott részleg foglalkozik minden tervezet vizsgálatával. A szóbeszéd szerint azonban a jelenlegi szervezeti felállás így is az első valóban stabil (vagyis valóban „szervezeti”) megoldás, ahol a feladat címzettje legalább azonosítható.

⁴¹ Ennek a hiányát, ill. azt a „szövegjogászi” gondolkodást, amely egy jogszabály érvényesülését automatikusan tekinti azzal, hogy elfogadásával kötelező erőre lép, ezért a megvalósítás feltételeiről nem is kell gondolkodni (nemhogy gondoskodni), másutt, GAJDUSCHER (37. l.) vehemenssen kritizáltam. Utaltam arra, hogy ha pl. egy rendelkezés a közigazgatás felügyeleti tevékenységét írja elő, akkor ahhoz megfelelő számú és képzettségű köztisztviselőre van szükség, akik rendelkeznek a szükséges technikai eszközökkel (közöttük esetleg egészen speciális eszközökkel), mindennek jelentős költségvonzata lehet, ám ezek nélkül a jogszabály kikényszerítése nem várható el. A be nem tartott/tartatott jogszabály pedig a jogrend egészét is gyengíti, amellet, hogy nem látja el tényleges funkcióját.

részletes – és állítólag leginkább komolyan vett – költségvetési hatások becslése ezt illetően segít-e (azzal, hogy a személyi és tárgyi feltételeknek költségvetési vonzatuk van, tehát tényleg pontosan kell tervezni) vagy inkább gátként jelentkezik (a magas becsült költségek akadályozhatják a tervezet elfogadását).

4.3. TÉNYEK A HATÁSVIZSGÁLATRÓL

A hatásvizsgálatokkal, azok gyakorlati működésével és hatásával kapcsolatos legfontosabb tény, hogy azokról tények nem állnak rendelkezésre. A hatásvizsgálati lapok nem nyilvánosak, tudomásom szerint sem a külső egyeztetés folyamatában nem férhetők hozzá, s nem azok a jogszabály elfogadása után sem. Szintén nem találtam semmilyen információt a rendelet 8. § (3) bekezdés alatt megjelölt éves beszámolókkal, sem a (4) bekezdésben megjelölt, azokat összegző dokumentumokkal kapcsolatban.

Jómagam erőfeszítéseket tettem az e dolgozat megírásához szükséges legfontosabb adatok beszerzésére. Információt kértem arról, hogy: az esetek hány százalékában készül hatásvizsgálati lap, hány esetben készül (vagy legalább kerül megjelölésre tervként) utólagos hatásvizsgálat; vannak-e alternatívák, vagy utalnak-e „további hatásokra”? Átlagosan milyen hosszúak a végrehajtás feltételeire és a társadalmi felzárkóztatásra vonatkozó szöveges részek? Van-e eltérés ezekben az adatokban ügytípusok, de legalább a tárcák közötti, esetleg más bontásban? Kvantitatív adatok híján, mi tudható az évente, a tárcák által kötelezően készítenődő beszámolókból, stb. Törekvésem az információk beszerzésére nem jár sikerrel. A szerv pozíciója (maradt-e a korábbi Miniszterelnökségen vagy átkerült az újonnan létrehozott Miniszterelnöki kabinetbe) bizonytalan, amiként a szerv vezetőjének személye is.⁴²

4.3.1. KAPACITÁS – KOMPETENCIÁK (BECSLÉSI KÍSÉRLET)

Az OECD említett jelentése⁴³ konkrétan nem sokat árul el a hatásvizsgálatokért felelős szervezeti egységről. Ellenőrizetlen információim szerint korábban három fő beosztott köztisztviselő és egy szerződéses osztályvezető alkotta ezt az osztályt,⁴⁴ amelynek

⁴² A kormányzati portálon felajánlott elektronikus sablon kitöltésével kértem információt (2015. 10. 09-én és 10-én), ám erre válasz nem érkezett, és másoktól tudom, hogy már régebben sem reagáltak. A rendszer visszaigazolást nem ad és nem teszi lehetővé más email címre másolat küldését sem. Némi iránymutatást ad, hogy a szerv korábbi vezetőjének nevére küldött e-mailek közül az Igazságügyi Minisztérium email címéről nem jött vissza az email „ismeretlenként”, s hogy valóban a szervezeti egység vezetőjének sikerült írnom, azt az is valószínűsíti, hogy információt és/vagy szakmai interjút kérő levelemre nem kaptam választ.

⁴³ OECD (10. lj.) 82.

⁴⁴ Összehasonlításképp: Az Egyesült Államokban az elnöki adminisztráció egységeként működő Office of Management and Budget részét képező Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) feladata hasonlítható ehhez a szervezeti egységhez. Az OIRA honlapja szerint (www.whitehouse.gov/omb/oira/about) 45 köztisztviselőt foglalkoztat. Természetesen egy harmincszor nagyobb országról van szó, ahol azonban a jogalkotási feladatok megoszlanak az állami és föderális szint között, és ahol a jogalkotásban – a parlamentáris rendszerekhez képest – jóval nagyobb súlya van a parlamentnek. A jogszabályok száma és különösen relatív súlya pedig korántsem nagyobb, mint a magyar számok.

jelenlegi összetétele, sőt jelenlegi szervezeti helye is (melyik minisztériumban működik) végképp ismeretlen.

Több tényező utal arra, hogy a magyar kormányzatból, minisztériumokból alapvetően hiányzik a hatások feltárására alkalmas szakértelem. Közpolitikai elemzők képzése csak elenyésző számban történik.⁴⁵

Amíg a köztisztviselőkről voltak hozzáférhető adatok, addig a statisztikák azt mutatták, hogy az ilyen feladatokat ellátni képes, társadalomtudományi végzettségű szakemberek száma kimutathatatlan, alighanem kimutathatatlanul alacsony. 2004-ben a bölcsészek aránya 6% volt a diplomás köztisztviselők között. Ebben az irodalom, történelem, nyelvszakos tanárokat, könyvtárosokat, régészeket, stb. magában foglaló kategóriában jelennek meg a társadalomtudományi diplomával rendelkezők, akik – a közpolitika szakot végzettek mellett, alkalmasak lehetnek tényleges társadalmi hatások elemzésére.

Tudomásom van arról, hogy az ÁROP-projekt keretében, amelyben a hatásvizsgálati rendszer⁴⁶ is kidolgozásra került, többnapos képzésekben készítettek fel e feladatra köztisztviselőket. Kérdéses azonban – egyebek mellett a nagymértékű, már-már állandó szervezeti és folyamatbeli változásokra tekintettel –, hogy hányan vannak még helyükön e személyek közül.

A hatásvizsgálati lapok kitöltését útmutatók is segítik. A társadalmi hatások feltárásához, amely a közpolitikai szemléletben a döntő kérdés, egy, a mellékleteivel harminchat oldalas dokumentum nyújt útmutatást. A dokumentum fő fejezetei: 1) módszertani kérdések (két oldal, itt mondják el például, hogy mi az az indikátor); 2) szegénység; 3) gyermekszegénység; 4) roma problematika; 5) oktatási esélyegyenlőtlenség; 6) területi esélyegyenlőtlenség (ebben például négy résztéma kerül tárgyalásra, amelyekből egyik a népességszökkenés, a másik az ivóvíz és csatornahálózat). Mindezt érdemes összevetni azzal a ténnyel, hogy például az Egyesült Államokban vagy Nyugat-Európában a társadalmi hatások megbecslését egyetemeken oktatják, önálló diplomatípus (*public policy, public policy analysis*).⁴⁷ Ezt kísérli meg a magyar gyakorlat néhány napos képzéssel és egy harminc-negyvenoldalas füzetkével kiváltani.

A kapacitások kapcsán érdemes megemlíteni a háttérintézmények szerepét. Ezt tekintve a Közpolitikai Kutatások Intézete érdemel kiemelését, már csak neve miatt is. Az intézetet 2012 második felében hozták létre, több más intézményre alapozva. Így az ECOSTAT egyes részlegeire, és a külső szemlélő számára némileg meglepő módon, nehezen rekonstruálható szerepet kapott benne egy ideig a Külügyi és Külgazdasági Intézet is. Az intézetben végzett kutatásokról keveset lehet hivatalosan tudni. Megbízható, ám meg nem erősített információk szerint a legelső időszakban

⁴⁵ Kifejezetten közpolitika-elemzőket érzékelhető számban csak a Corvinus Egyetem (ahol magam is tanítok) oktat, az utóbbi években 18–40 fős évfolyamokkal a mesterképzésben. Visszajelzéseink szerint a végzett hallgatók elenyésző hányada (talán 2-3 fő) dolgozik közpolitika-elemzőként értelmezhető munkakörben.

⁴⁶ Lásd hatalmasvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf.

⁴⁷ A programok mélyebb, összehasonlító elemzését lásd portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/MPPMPAPrograms/Pages/index.aspx. Ebből pl. látható, hogy a 34 milliós Kanadában 22, bár a 63 milliós Egyesült Királyságban csak 11 ilyen program van.

kísérlet történt néhány komolyabb, a legjobb nemzetközi megoldásoknak megfelelő elemzés elkészítésére. Ezek azonban sikertelennek tűntek, talán mert elkerülhetetlenül hosszabb időt vettek igénybe, mint a felpörgetett jogalkotás megengedné, s talán azért is, mert érzékeltetik a társadalmi hatásmechanizmusok összetettségét. Mindenesetre – informátoraim szerint – a vizsgálatok nem gyakoroltak érdemi hatást a jogalkotásra, hacsak egyes jogszabályok megalkotásának hiányával nem.

E kezdeti időszak után az intézetben, több információ szerint is, egyfelől általános gazdasági elemzéseket végeztek, másfelől nagyobb és növekvő mértékben olyan „kutatásokat”, amelyek a kormány által már elfogadott döntések kommunikálásához igyekeztek hasonló nemzetközi példákat találni. (Ez indokolhatta az intézetalapítás szervezeti erőforrásait is.) Arra azonban semmiféle jel, nyilvános dokumentum vagy nyilatkozat nem utal, hogy az intézet nagy számban, vagy dominánsan folytatott volna a szó klasszikus értelmében vett közpolitika-elemzéseket egy-egy tervezett döntés mélyebb megalapozása érdekében. Az intézetet időközben beolvasztották a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba; anélkül, hogy a tevékenység továbbélésének bármilyen jelét látnánk.

4.3.2. A TENDENCIÁKRÓL

A fentiekben meglehetősen negatív képet festettem, egy talán irreális – ti. nyugat-európai, észak-amerikai – ideálhoz viszonyítva a hazai helyzetet. Érdekes azonban a pozitív fejleményekre is utalni. Jelentős és nem teljességgel eredménytelen erőfeszítés történt a hatásvizsgálat strukturált megvalósítását keretbe foglaló, és bizonyos értelemben ki is kényszerítő rendszer kialakítására. Mindehhez biztosítottak személyi feltételeket is, sőt megtörtént a személyzet viszonylag rendszeres betanítása. Ám a hatásvizsgálatok tényleges alkalmazása lényegében alig javult.⁴⁸ Nem megerősített információim szerint a jogszabálytervezetek mintegy felében megtörténik a hatásvizsgálati lapok viszonylag korrekt kitöltése is. Ugyanakkor a normál működés jellemzője továbbra is a hektikus, jórészt kiszámíthatatlan, lehetetlen határidőkkel végzett munka, amely lehetetlenné teszi a mégoly képzett és elhivatott tisztviselők számára is a hatások ténylegesen alapos elemzését. (Más szóval, az a kapacitások megléte esetén is lehetetlen lenne.) Az ilyen helyzetekben évtizedes reflex a feladatok formális elvégzése, a lapok gyakran tényleges tartalom nélküli kitöltése, esetlegesen akár adatok „generálása” is. A politikai csúcsról „megfuttatott” ügyekben pedig, részben az idő rövidsége miatt is lehetetlen hatásvizsgálatot végezni, de a politikai akarattal ellentétes hatások kimutatása egzisztenciálisan is veszélyeztetné a köztisztviselőt. A korábbiakhoz hasonlóan, az előterjesztés társadalmi hatásaira vonatkozó kérdésre adott leggyakoribb válasz az volt, hogy a jogszabálynak ilyen hatásai nincsenek. Ami a jogszociológiai vagy közpolitikai háttérrel bíró személy számára (például: én) azt a kérdést veti fel, hogy akkor minek a jogszabály.

Az utólagos hatásvizsgálat hiányára már utaltam. A jogias szemléletű közigazgatásban ezt részben kiválthatná a jogalkalmazásban szerzett tapasztalatok összegyűj-

⁴⁸ Erre utal FRANCZEL (8. l.).

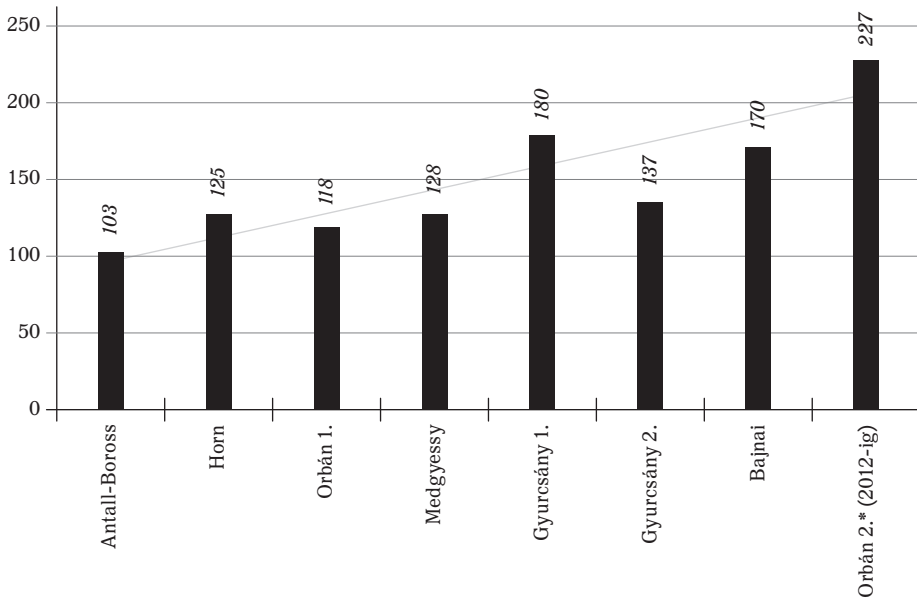
tése, áttekintése, majd annak hasznosítása a jogalkotás, illetve a szabályok módosítása során. Ilyen módon egy tisztán jogi szemléletű kormányzatban is biztosítható a visszacsatolás, a jogalkalmazásban szerzett tapasztalatok becsatornázása a jogalkotásba és ezzel a jogrendszer életszerűbbé, szociológiai értelemben hatékonyabbá tétele. Azt gyanítom, hogy az alapvetően mindmáig jogi szemléletű német közigazgatásban pontosan ez történik. Megvannak azok a kialakult mechanizmusok, információs csatornák, amelyek a „lent”, a mindennapokban szerzett igazgatási tapasztalatokat képesek „feljuttatni”. Ezek a csatornák hiányozni látszanak a magyar közigazgatásban. Az ilyen típusú, a klasszikus jogi felfogással is jól megférő visszacsatolás gyengült, illetve el is tűnt. Az 1987-es jogalkotási törvényben a hatályosulás vizsgálatként említett tevékenység praktikusán azon alapult, hogy az adott terület kodifikációs szakembere gyakran maga is jogalkalmazóként kezdte, illetve hosszú ideje látta el a kodifikátori feladatot. Mindenesetre, viszonylag kiépült személyes kapcsolatrendszere volt a gyakorlatban dolgozókkal, akiktől informálódhatott a végrehajtás problémáiról. Emellett értekezleteket is tartottak a hatályosulás vizsgálatára, ahová gyakorló szakembereket hívtak meg. Ez a mechanizmus rendszerezetlenül, eseti jelleggel, de mégis alkalmas volt számos anomália kiküszöbölésére. Mindez idővel, a kodifikátori posztokon és általában a köztisztviselők körében is megjelenő nagy fluktuáció és egyéb okok miatt eltűnt, az információs csatornák „eltömődtek”. Ezt tovább erősíti az a mentalitás, amely csak a fentről lefelé irányuló kommunikációt, értsd: a merev parancsteljesítést preferálja, a politikai szándékokkal kapcsolatos szakmai vélemények „felé” történő megjelenítését kifejezetten szankcionálja.

5. A JOGALKOTÁSI FOLYAMAT AZ ADATOK TÜKRÉBEN

5.1. A JOGALKOTÁS ALAPADATAI

A Korrupciókutató Központ Budapest (*Corruption Research Center*, Budapest – CRCB)⁴⁹ adatai szerint a törvények száma folyamatosan nő, amint az a 2. ábrán látható. A trendvonal határozott emelkedése azt jelzi, hogy egy jól érzékelhető tendenciáról van szó, amelyhez képest az egyes elemek magasabban (a kirajzolódó általános tendenciához képest is nagyobb számú jogszabály) vagy alacsonyabban helyezkedhetnek el. Jól látható, hogy az első Gyurcsány- és a második Orbán-kormány e tekintetben jelentősen „túlteljesít”. A törvények magas száma viszonylag érthető a rendszerváltás kezdeti időszakában, amikor a jogrendszer egészét kellett megújítani, de ezután határozott csökkenést várnánk, ám a tendencia ezzel határozottan ellentétes.

⁴⁹ CRCB (13. l.).

2. ábra. Törvények száma átlagosan évente, kormányonként (trendvonalal)⁵⁰

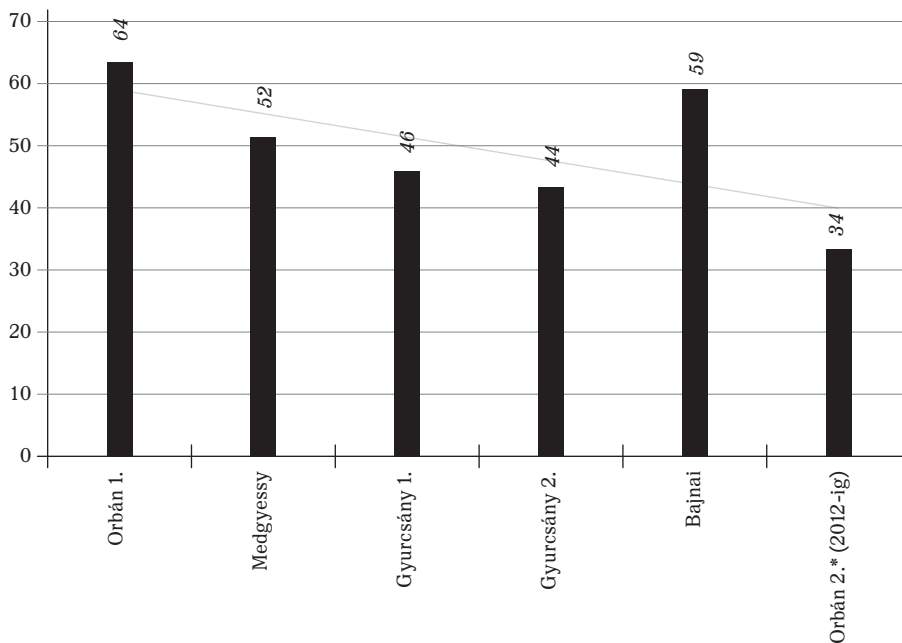
Forrás: CRBC (13. l.j.) 2. ábra

A törvények számának növekedése nem feltétlenül kell, hogy az egyes törvények tárgyalására fordított idő rövidülését hozza magával, ám ez a tendencia szintén egyértelműen megfigyelhető, legalábbis 1998 óta, amikortól a CRBC adatai erre nézve rendelkezésre állnak. Ezt mutatja be a 3. ábra.⁵¹

⁵⁰ A trendvonal a regresszió-analízis módszerével meghatározza az ingadozásoktól megtisztított tendenciát.

⁵¹ A fenti adatokhoz hasznos, bár korlátozott érvényességű összevetési alapot szolgáltathat az Egyesült Királyság. Zander említett művében [ZANDER (15. l.j.) 1.] bemutatja az 1901 és 2003 közötti tízévenkénti törvényhozási adatokat. A törvények száma ebben az időszakban évi 34 és 81 között mozgott, összességében a hetvenes évekig inkább növekvő, majd érzékelhetően csökkenő tendenciát mutatva. 2003-ban 44 törvényt fogadtak el. Igaz ugyanakkor, hogy az elfogadott törvények jóval részletesebbek, magyarárn hosszabbak. (1901-ben 247, 1991-ben 2222, 2003-ban már 2868 oldalt tettek ki. Ebben azonban már benne vannak azok a „törvények” is (*Private Acts*), amelyek egy-egy konkrét helyzet, szervezet (pl. egy önkormányzat) helyzetét rendezik. Másutt [ZANDER (15. l.j.) 13.] arra utal, hogy a kormány éves ülészekonként általában 30–35 törvénytervezetet tud reálisan előterjeszteni. A tv. megalkotására a Parlamentben szánt időt tekintve a Zander által idézett tanulmány 4 és 11 hónap közötti időt említ, ami átlagosan 6,3 hónapot, vagyis 192 napot jelent.

3. ábra. A törvényjavaslat benyújtása és kihirdetése között eltelt napok száma – medián⁵²



Forrás: CRBC (13. l.) 4. ábra

Jól látható a csökkenő trend, amely a második Orbán-kormány idején éri el mélypontját. Az is érzékelhető, hogy önmagában a nagyobb számú törvény, ami a válság csúcán működő Bajnai-kormány esetében talán elkerülhetetlen volt, nem feltétlenül jár rövidebb tárgyalási idővel, illetve azt is jelezheti, hogy még az objektív cselekvési kényszernek sem kell elkapkodott jogalkotáshoz vezetnie. Ez utóbbi kapcsán visszaalakult az – egyeztetési-előkészítési és hatásvizsgálati mechanizmus teljes megkezdését biztosító – egyéni képviselői indítványok jelentős megugrására, különösen a második Orbán-kormány idején, amit azonban már korábban tárgyaltam.

Figyelemre méltó mindennek kapcsán a Policy Solutions kutatóműhelyének e dolgozat lezárásával egy időben megjelenő elemző honlapja is.⁵³ A honlap adta lehetőségeket kihasználva lekérdeztem a tíz napnál rövidebb idő alatt „átvert” törvények számát a 2006–2010-es és a 2010–2014-es ciklusban. Előbbiben a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvények nélkül harminc törvényt fogadtak el tíz napnál rövidebb időszak

⁵² A medián egyfajta középérték, amely mentes attól a torzítástól, hogy az egyszerű átlagot néhány hosszabban tárgyalt tv. nagyon felhúzza. Az arányok és a tendencia meglehetősen hasonló a két adatsorban.

⁵³ A Policy Solutions Törvénygyártók (<http://torvenygyartok.hu/>) című honlapja számos elemző grafikát közöl, de önálló adatelemzésekre is lehetőséget ad. Én is ezt használtam ki a 10 napnál rövidebb tárgyalási idejű törvények lekérésével.

alatt, míg a 2010–2014 közötti időszakban 141-et, másként fogalmazva, közel ötször annyi (500%) törvényt fogadtak el az érdemi tárgyalást aligha lehetővé tévő idő alatt, közöttük hét, az adózást érintő törvényt és az *Alaptörvény* egy módosítását is.

A CRBC összefoglalója közli az egy éven belül módosított törvények számát évenkénti bontásban 2006 és 2011 között. Az első három év adatai 6–15 között mozognak, majd 2010-ben 24-re ugranak, amelyből 17 már az Orbán-kormányhoz köthető, míg 2011-ben ez a szám 55, ami azt jelenti, hogy az összes elfogadott törvénynek több mint negyedét egy éven belül módosítani kellett. Ez alighanem jó indikátora lehet a jogalkotás legáltalánosabban felfogott, a bevezetőben említett formai és tartalmi értelemben egyaránt vett minőségének, és alighanem a jogszabályok előkészítetlenségére is utal.

5.2. NEMZETKÖZI/REGIONÁLIS ÖSSZEVETÉSBEN

Katarina Staronova hosszabb ideje vizsgálja a közpolitika-, illetve jogalkotás folyamatait a régióban. Staronova⁵⁴ a jogszabályok hatásvizsgálatának (RIA) tapasztalatait veti össze Csehország, Észtország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia tekintetében, a 2010 előtti időszakra vonatkozóan. Már a szöveg elején utal arra, hogy az öt ország közül Magyarországon történt meg elsőként a RIA formális bevezetése a jogszabály-előkészítés gyakorlatába még 1994-ben, amit a többiek csak jóval később követtek, a második Észtország is csak 1999-ben. Ez után azonban Magyarország teljesítménye mind a kvalitatív, mind a kvantitatív összevetésben jóval gyengébbnek bizonyul. A szerző utal a jogalkotás fragmentáltságára, a Miniszterelnöki Hivatal és az Igazságügy Minisztérium között megoszló koordinációs jogkörökre, és arra, hogy eközben a RIA feladatának ellátása az egyes minisztériumokban izoláltan van jelen.

Staronova táblázatban (Table 2.) veti össze a kiválasztott időszakra nézve az öt ország jogszabály-előkészítésének jellemzőit, a kormánydöntés előtti (tehát nem a parlamenti) szakaszra koncentrálna. Azt találja, hogy Magyarországon a vizsgált 115 jogszabály közül mindössze három tartalmazza a célok világos, pontos, lehetőség szerint mérhető meghatározását. Ugyanez az adat Csehország esetében ugyan 0%, ám Észtországban 9%, Szlovákiában 23% és Szlovéniában 90%. Észtországban, Szlovákiában és Szlovéniában valamennyi vizsgált jogszabály előzetes hatásvizsgálaton esett át, míg Csehországban ez az arány csak 11%, Magyarországon pedig 0,8%(!). A várható pénzügyi költségvetési hatásokat illetően az öt országból négyben durván a vizsgált tervezetek feléhez csatoltak ilyen becslést, ám Magyarországon esetében Staronova csak öt ilyen esetet (4%) talált. Elemzését a 2010 előtti magyar gyakorlatra nézve végül így összegzi: „Magyarország szinte teljes egészében mellőzi a RIA alkalmazását. Kevés kérdést vizsgálnak, s akkor is csak ad hoc jelleggel.”⁵⁵

⁵⁴ Katarína STAROŇOVÁ: „Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice” *Journal of Public Policy* 2010/1. 117–136.

⁵⁵ „Hungary almost altogether ignores the preparation of RIAs. Few regulatory issues are addressed and, if they are, they are introduced in an ad hoc manner.” STAROŇOVÁ (54. l.) 134-135.

Staronova⁵⁶ legújabb összehasonlító dolgozata a korábbi öt mellé Litvániát is a vizsgálódás körébe vonja és kiterjeszti a 2010 utáni időszakra is. Mindehhez most egy általánosabb elméleti rászterrel közelít, amely a RIA alkalmazásának jellegét, funkcióját (is) vizsgálja. Ebben a RIA Magyarországi alkalmazását – aligha függetlenül a 2010 utáni változásoktól – a stratégia típusba sorolja, s nem a jogalkotás minőségét javítani szándékozó racionális modellbe (amelybe Észtország és Csehország tartozik). Ennek lényege, hogy a RIA-t a politikai vezetés az apparátus kontrollálására használja. Mindez jól magyarázhatja azt a megfigyelést, hogy az Orbán-kormány a korábbiaknál szervezettebben és szisztematikusabban működteti a RIA rendszerét, ám határozottan, minden skrupulus nélkül mellőzi azt, ha az politikai döntéseit bármi módon is korlátozná.

6. ÖSSZEGZÉS

Összességében tehát elmondható, hogy bár a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatát minden esetben közel három évtizede törvény írja elő, a valóságban ilyenre ténylegesen szinte soha nem kerül sor. Még inkább igaz ez a „szükség szerint” lefolytatandó utólagos hatásvizsgálatok esetében. Az elmélyült elemzéshez szinte soha nem áll rendelkezésre az ehhez szükséges hosszabb idő, mivel a jogalkotás kapkodó, nagyrészt tervezetlen, és a jogszabályok megalkotására emiatt nagyon rövid idő áll csak rendelkezésre. Emellett hiányzik a magasán képzett szakemberállomány (kapacitás) is. A kínálat alacsony szintje a kereslet alacsony szintjével találkozik és így egyáltalán nem problematizálódik.

Több évtizedes gyakorlat, hogy a közpolitikai döntéseket, illetve jogszabályokat a várható hatások valós ismerete nélkül hozzák, nem beszélhetünk tényeken, elemzéseken alapuló (ún. *evidence based*) kormányzati döntéshozatalról. Sőt, számos jel utal arra, hogy a jogalkotás társadalmi célja (mit kívánunk elérni a jogszabállyal) kérdésként fel sem vetődik, nemhogy a célok realitásának elemzése felvetődne. Olyan esetekről is hallani, amikor egy jogszabály-változtatás előkészítéséért felelős kormányzati szerv kifejezetten tiltakozott az ellen, hogy a döntését jobban megalapozó, a tényleges társadalmi szituációt feltáró, számára pénzbe nem kerülő kutatás szülessen. (Például a drogpolitika területén, vagy hasonló jelez Horváth M. e kötetben szereplő tanulmánya a járási kormányhivatalok kapcsán.) 2010 után pedig azt is lehet tudni, hogy azokban az esetekben, amikor magas szintű (kormányfői) döntés született, az annak esetlegesen ellentmondó információ hozója komoly szankcióra számíthat, legyen az bármilyen megalapozott tényadat.

Egy némileg sarkosan fogalmazott összegző megállapítás tehát az lehetne, hogy a hazai közpolitikát és jogalkotást a vakrepülés jellemzi. Nem lehet tudni a társadalmi szituációt illetően sem azt, hogy a hol vagyunk, sem azt, hogy a jogszabállyal hova akarunk eljutni, sem – a fentiekből részben már eleve következő módon – azt, hogy a választott út egyáltalán hova vezet.

⁵⁶ Katarína STAROŇOVÁ: Modernizing Regulatory Impact Assessment: A Look at the Second Wave of RIA Institutionalization in Central and Eastern Europe [Kézirat].

Mindezt figyelembe véve elkerülhetetlenül merül fel a kérdés, hogy mi lehet ennek az oka? Miért maradhat fent, sőt sok szempontból erősödhet az a tendencia, amelyet a jogszabályok – elsősorban tartalmi – előkészítetlenségével jellemezhetünk? Már a fenti, alapvetően leírónak szánt részekben is számos esetben küzdöttem a rendelkezésre álló tények, információk hiányával. A kérdés megválaszolására tett kísérlet(ek) pedig nem tekinthetők másnak, mint tesztelésre szoruló hipotéziseknek.

Az egyik ok az a jogias szemlélet lehet, amely véleményem szerint hosszú évtizedek (talán évszázadok) óta meghatározza a magyar kormányzati működést. Másutt⁵⁷ bemutattam magát a jelenséget, annak egyes következményeit és utaltam azokra az – egyebek mellett politikai – tényezőkre, amelyek azt folyamatosan fenntartják. A politikai cselekvés olcsó és hatékony, bár kizárólag szimbolikus eszköze a jogalkotás. Ahhoz azonban, hogy ez működjön, szükséges az a társadalmi tudat is, amely a jogszabálynak valamiféle sajátos, misztikus erőt, szentséget tulajdonít. Másfelől az is szükséges, hogy a jogszabály tényleges, társadalmi hatása ne kerüljön a vizsgálódás, illetve a közösségi diskurzus témái közé. A jogias szemlélethez kapcsolódóan felvehető az is, hogy a hatásvizsgálatok módszerei, az azoktól remélhető előnyök nem ismertek a döntéshozók előtt, esetleg szükségtelen hókusz-pókuszoknak tűnhetnek.⁵⁸

Egy másik lehetséges magyarázat, hogy a politikai döntéshozók kizárólag rövid távú és egydimenziós hatásokban gondolkodnak, amelyekről úgy vélik, hogy nyilvánvalóak és nem igényelnek különösebb elemzést.⁵⁹ Ilyen lehet például a klientúra-építés, a közvagyon megszerzése, vagy olyan egyszerű lépések, amelyektől a népszerűség jelentős növelése várható (például nyugdíjasoknak ingyen utazás, rezsi-csökkentés). A közvetlen és rövid távú következmények mellett egyéb társadalmi hatások lényegtelenek. Ez a magyarázat egyben magyarázhatja azt is, hogy gyakran kifejezetten ellenérdekeltség érzékelhető a hatásvizsgálatokkal szemben, amelyek explicitté tehetnék a társadalomra nézve dominánsan negatív egyéb hatásokat.

Ez a magyarázat intuitíve megfelel a tapasztalatoknak is, és az összességében kiszámíthatatlan, általában váltáshoz vezető választási eredmények is indokolhatják a politikai döntéshozatal ilyen egydimenziós, rövid távú jellemzőit. Ám ez önmagában nem ad magyarázatot arra, hogy miért működhet ez a fajta döntéshozatal alapján politikailag sikeresen,⁶⁰ és arra sem, hogy az érzékelhetően és reálisan hosszabb időszakra berendezkedő Orbán-kormány esetében a tendencia nem gyengébb, inkább erősebb, mint korábban.

Mindennek magyarázata a közbeszéd jellegében, s e mögött a magyar társadalom sajátos (ám a régió más országaitól csak némileg eltérő) kultúrájában keresendő. Úgy vélem (és ez nem több mint pusztá vélekedés), hogy egyfelől a pragmatizmus ala-

⁵⁷ GAJDUSCHEK (37. lj.).

⁵⁸ Tamás András idézett munkájában pl. a szakértői anyagok beszerzését a jogalkotás során főleg az idő- és pénzpazarlásnak látja, amelyet kizárólag a divat indokol.

⁵⁹ További, ezzel részben összefüggő magyarázat lehet a döntéshozónak az a hite, hogy *eo ipso* rendelkezik a közpolitikai döntéshozatalhoz szükséges tudással, ezért nincs szüksége külső információforrásokra. A magyarázat a modern korban egyfelől abszurdnak nevezhető, másfelől azonban számos tény utal arra, hogy jelentős részben helytálló lehet.

⁶⁰ Egyik kormány bukásához sem a nagyszámú, sikertelen közpolitika társadalmi érzékelése vezetett, sőt a közpolitikák sikertelensége szinte soha nem volt érdemi, tényszerű vita tárgya a közbeszédben.

csony szintjével, másfelől a szimbólumokra való különösen magas érzékenységgel jellemezhető ez a kultúra, ellentétben talán az angolszász vagy az északi (skandináv, német) kultúrákkal. Az eltérés, amely bizonytalán inkább csak mennyiségi, mint minőségi, jelentősége abban áll, hogy a közpolitikák mégoly nyilvánvaló alkalmatlansága, az ezzel kapcsolatos nyilatkozatok kézenfekvő önellentmondásai sem jelentenek problémát, ha megfelelő hívószavakkal, jó stílusban vannak előadva. A közpolitikai sikertelenség így hosszú távon sem vezet politikai sikertelenséghez. Ilyen háttér előtt a politikai elitnek, hacsak nem extrém módon altruista, nincs oka a társadalmi hatásokkal foglalkozni.