

Jugovits Károly

A JOGALKOTÁS TARTALMI MEGALAPOZOTTSÁGA A JOGI OKTATÁS TÜKRÉBEN

Jugovits Károly, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet,
jugovitskaroly@gmail.com

Két meghatározó jelentőségű aspektus különíthető el a jogalkotás folyamatában: a (i) formális-jogi és a (ii) tartalmi-közpolitikai oldal a szabályok formálásakor egyszerre jelenik meg, együttesen befolyásolva a folyamat végeredményét, azaz a jogszabályt. Az első, klasszikusan jogi, jogtechnikai követelményeket magába foglaló oldal elemei közé tartoznak például a megfelelő fogalomhasználat (terminológiai pontosság), a jogelveknek és a jogrendszer magasabb szintű normáinak való megfelelés (koherencia), vagy a szabályok pontos számozása, tagolása, nyelvezete (jogszabály-szerkesztési követelmények). A második, közpolitikával összefüggő oldalhoz pedig minden olyan elem sorolható, amely a megcélzott társadalmi hatás elérését – például a hajléktalanság vagy a munkanélküliség mérséklését – kívánja biztosítani. A tanulmány e két tényező megjelenését vizsgálja néhány hazai jogalkotási témájú, egyetemi oktatásban használt tankönyvben; mindegyik előtt – kvantitatív dokumentumelemzés útján – relatív súlyukat, emellett – kvalitatív adatelemzés segítségével – további információkat arról, hogy a szerzők például miben és hogyan látják a jogszabály megszövegezőjének szerepét, vagy hogy mit tartanak a „legfontosabb” tevékenységnek a jogalkotás során. A tanulmány fő hipotézise, hogy a létező hazai szakirodalomban – és ezáltal az oktatásban is – a jogi megközelítés dominál, a közpolitikai oldal rovására.

KULCSSZAVAK:

hatásvizsgálat, jogalkotás, kormányzati döntéshozatal, közpolitika, társadalmi hatás

Two major functions may be differentiated within the process of law-making: (i) formal-legal and (ii) policy aspects. The first covers such elements as adequate use of legal terms, compliance with the principles of law and with higher level norms, appropriate numbering of laws etc. The second policy-related aspect addresses targeted social effects, such as mitigation of homelessness, unemployment etc. This paper analyses the appearances of these two aspects in a few academic papers on law-making in Hungary. First, the relative weights of the two sides are examined by quantitative document analysis. Qualitative data analysis provides additional information, for instance, on how the role of legal drafters is defined by the authors, what they treat as “the most important activity” in the field, etc. My main hypothesis is that in the existing literature the formal-legal approach is dominant, at the expense of policy elements.

KEYWORDS:

impact assessment, legislation, government decision-making, public policy, social impact

*Ius est ars boni et aequi*¹ – Iuventius Celsus római jogtudós híressé vált szavait ma már szinte egyetlen jogtudományi tárgyú, a jog értelmét és a jogszabályok rendeltetését magyarázó tankönyv sem nélkülözheti. Jogalkotástani kurzusai keretében azt is idejekorán elsajátítja minden joghallgató – természetesen ki-ki saját igyekezetéhez illő mértékben –, hogy a jogszabály mint olyan az emberi magatartásokat, vagy a magatartásokat befolyásoló körülményeket akképpen szabályozza, hogy a helyesnek vélt (vagy annak tekintett) társadalmi normát alapul véve a lehetséges magatartások közül elválasztja az e normának megfelelőket a meg nem felelőktől. Ilyen módon pedig a jog egyaránt lesz a „jó”, a társadalmi együttélés szempontjából helyes megoldás megtalálásának tudománya, másrészt viszont rendeltetését az „örök szépséghez”, a méltányossághoz (avagy igazságossághoz)² való eljutásban nyeri el. Már az ókori jogi doktrínák alapján is megállapítható, hogy a jogalkotásnak és magának a jogszabálynak még a jog ezen uralkodó – és nem kevésbé formális – logikája mentén sem pusztán a társadalom kényszerrendjét kellene szolgálnia (a „jelenlegi” helyett az „elvárt” kötelező érvényű kikényszerítésével), hanem olyan eszközként kellene funkcionálnia, amely élénken reflektál a társadalom különböző szegmensein belül felmerült igényekre, vagy az ott megfogalmazódott problémákra. Ebből következően a szabályoknak pedig ezen igények kielégítését, illetve problémák megszüntetését (tulajdonképpen az igazságosság érvényre jutását) kellene eredményezniük.

Az egyetemi padosorokból kikerülve aztán – többek közt a jogalkotás technikáját is, bár szintén eltérő alapossgal elsajátítva – a korábbi joghallgatók egy részéből jogszabály-szövegező (avagy precízebben: kodifikátor, összefoglalóan és köznapibb szóhasználattal: jogalkotó), a társadalmi viszonyok tevőleges, ha nem is közvetlen szabályozója lesz. A jogalkotás gyakorlatát tekintve mégis úgy tűnhet, annak aktorai nem, vagy legalábbis nem teljes mértékben tették magukévá kellő mértékben a megfelelő szemléletet: a szabályok gyenge minősége, végrehajtásra való alkalmatlanságuk,³ a jogszabály-előkészítés megalapozatlansága,⁴ a folyamatban részt vevők szereptévesztése, esetleges felcserélődése⁵ és egy sor egyéb, a tevékenység belső viszonyait érintő, és a szabályozás milyenségét is meghatározó negatív jelenség visszatérő kritikaként jelentkezik a szakmai diskurzusban. Mindezen jelenségek azonban csak következményei – vagy ha úgy tetszik, „tünetei” – egy létező problémának, amely a jogalkotás formális, jogtechnikai jellegének túlhangsúlyozásában, ezzel összefüggésben pedig a

1 „A jog a jó és méltányos művészete”. Ulp. D. 1, 1, 1.

2 Iustitia – akiről a jog is kapta a nevét – az antik mitológiában az erkölcsi erő istennője volt. A hétköznapi ember számára is ismert lehet mérleget tartó alakja, amely számos egyéb jelentéstartalma mellett azt is jelképezi, hogy a jog alkotójának mindig keresnie kell a határt a jog és a jogtalanság (azaz a szabályozható és a szabályokkal nem befolyásolható) között.

3 HAJNAL György: *Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában*, Politikatudományi Szemle, 18(2009)/4, 71.; GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene*, MKI–KSZK, Budapest, 2008, 221.

4 VARSÁNYI Benedek: *A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása*, MTA Law Working Papers, 2014/55, 6.

5 GAJDUSCHEK György, HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 55.

várható hatások felmérésének elhanyagolásában és a szabályozás valódi céljának figyelembe nem vételében, azaz a nem megfelelő(en megalapozott) tartalmi kialakításban⁶ gyökerezik.

A tanulmány előfeltevése szerint ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy a jogalkotás során alapvetően kétfajta megközelítésmód találkozik, és számos esetben ütközik össze egymással: a fentiekben tárgyaltat nevezzük jogi vagy formális; a második, a vizsgálódás későbbi részeiben körvonalazódót pedig tartalmi, avagy közpolitikai oldalnak.

1. A JOGALKOTÁS KÉT ASPEKTUSÁNAK ELHATÁROLÁSA ÉS KAPCSOLÓDÁSAI

A végrehajtó hatalmi ág egyoldalú tudományos – magyarországi tradícióit tekintve német, jogi-végrehajtó szemléletű – megközelítésének elhibázottsága már Magyary Zoltán munkássága óta köztudott (lásd különösen Magyary Zoltán; szellemi örökségének ez irányú gondolatai továbbéléseként pedig Bibó István meghatározó műveiben),⁷ a kormányzás és a közigazgatás gyakorlati tevékenységének jogias beállítottsága ezenkívül a hazai szakirodalomban is ismert jelenség.⁸ Ennek szűkebb értelemben vett hatásairól, különösen a konkrét szabályozásban, a jogszabályok megalkotásában betöltött szerepéről azonban egyelőre keveset tudni. A jogias szemlélet következtében meggyökeresedett, kedvezőtlen viszonyok azonban – kifejezetten, ami a jogalkotásra vonatkozó ismeretek jogász szemléletű, a technikai jelleg túlhangsúlyozására épülő oktatását, és az e feladatok megvalósításában részt vevők képzettség szerinti egyenlőtlen eloszlását, a jogászok túlsúlyát illeti – egyértelműen befolyásolhatják a közpolitikai célok valós életviszonyokra történő átültetését, illetve e célok realizálását is. És minthogy a közpolitikák végrehajtása többek közt (de nem kizárólag) jogszabályok formájában történik, e probléma forrását a szabályok megalkotásánál, különösen az arra vonatkozó ismeretek megszerzését célzó (azaz jogalkotási tárgyú) szakirodalmi munkákban, a jogász- és közgazdász-képzés tankönyveiben kell keresni.

Ahhoz, hogy e két oldal jelenléte és aránya vizsgálható legyen a vonatkozó szakirodalomban, először azt kell meghatározni, hogyan viszonyul egymáshoz a jogalkotás formális és tartalmi oldala. Mivel az egyik oldal alapvetően a jogi, a másik pedig a közpolitikai logikából ered, a kérdés úgy is feltehető: mi a különbség a jogalkotás és közpolitika-alkotás kö-

6 GAJDUSCHEK György: *Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya = A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András, GAJDUSCHEK György, 2016 (megjelenés alatt).

7 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942; BIBÓ István: *A magyar közigazgatásról = Válogatott tanulmányok II.*, szerk. VIDA István, NAGY Endre, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.

8 A közpolitikai irodalomban elismert tény (lásd a korábban hivatkozottak, különösen az 5–6. l.), emellett azonban a jelenkor jogtudományi gondolkodói között is szép számmal akadnak olyanok, akik ezt a nézetet osztják. Míg Magyary Zoltán és Bibó István a közigazgatás egyoldalú jogi vizsgálata ellen szóltak fel, a végrehajtás gyakorlati aspektusainak formális, steril megközelítésének hibáira többek közt Tamás András [Tamás András: *Közigazgatási jogtudomány = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, szerk. FAZEKAS Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.] és Lőrincz Lajos [Közigazgatási jog, szerk. LŐRINCZ Lajos, HVG-ORAC, Budapest, 2007; LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.] is számos alkalommal mutatott rá munkássága során.

zött? A két tevékenység számos ponton kapcsolódik egymáshoz: rendszertani értelemben a jog oldaláról a közpolitika (a megfogalmazott célok, politikai akarat) inputként, a közpolitika oldaláról pedig a jog (a szabályok halmaza) outputként fogható fel, ti. a jogszabály ebben a szemléletben csak az egyik olyan eszköz (policy instrument), amellyel az adott társadalmi viszony megváltoztatható. A formális és tartalmi oldal lehetséges törésvonalai az alábbiak szerint vázolhatók fel.

1. táblázat • A jogalkotás formális és tartalmi aspektusainak lehetséges elhatárolási szempontjai (Forrás: saját szerkesztés GAJDUSCHEK–HAJNAL: i. m., 54. alapján)

	Formális-jogi oldal	Tartalmi-közpolitikai oldal
<i>Mit tekint kiindulópontnak?</i>	szabályozási igény	társadalmi igény, probléma
<i>Mi a beavatkozás eszköze?</i>	jogszabály	szakpolitikai eszköztár (projekt, program, jogszabály stb.)
<i>Hogyan vizsgálja a beavatkozási területet?</i>	a jogtudomány segítségével	az adott szakpolitikára vonatkozó tudományterület, illetve a közpolitika tudománya segítségével
<i>Miben látja a jogszabályok célját?</i>	adott társadalmi viszony szabályozásának egyetlen és törvényes módja	felmerült társadalmi igény kielégítésének, vagy probléma megszüntetésének egyik, de nem egyetlen módja
<i>Milyen eredményt feltételez?</i>	szabályozási környezet és társadalmi viszony megváltozását	kitűzött cél elérését, probléma megszűnését
<i>Milyen készségeket lát szükségesnek a résztvevők kapcsán?</i>	kodifikátori, szabályozástechnikai ismeretek	komplex, a problémakört érintő speciális ismeretek

A jogalkotás formális oldala tehát egyfajta technika, elvárt magatartási minták szabálymondatokba foglalása oly módon, hogy azok illeszkedjenek a jogrendszer egészébe, annak zárt logikai rendjébe; továbbá feleljenek meg az e rendet biztosító – szintén jogszabályokban (pl. Alaptörvényben, jogalkotási törvényben, jogszabály-szerkesztésről szóló ren-

deletben)⁹ található – elvárásoknak; világosak, egyértelműek legyenek, ne keletkeztesse-
normakollíziót. Ez a technika jogi tudáson alapszik, és ideális esetben a jogszabály megsző-
vegezője végzi.¹⁰ Tartalmi oldal alatt pedig mindezek alapján azt értem, hogy ezekben a sza-
bályokban hogyan, milyen eszközök segítségével képeződik le az eredetileg szándékolt ága-
zati-szakupolitikai célkitűzés, a feltárt probléma megoldása hogyan valósul meg. Ez a megkö-
zelítés a jogalkotás tágabb kontextusban történő vizsgálatát feltételezi, ami túllép a jogi logi-
ka sterilítésán, illeszkedve a közpolitika-tudomány multidiszciplinaritásához és probléma-
orientált jellegéhez.¹¹

2. FORMÁLIS ÉS TARTALMI ELEMEEK JELENLÉTE A HAZAI JOGALKOTÁSTANI IRODALOMBAN

Kutatásom során magyar nyelvű, a hazai jogi és közigazgatási oktatásban használt jogalko-
tástannal foglalkozó szakirodalmi munkákat vizsgáltam abból a szempontból, hogy azok
– illetve azok szerzői – milyen jelentőséget tulajdonítanak a jogalkotás formális és tartalmi
oldalának, milyen készségek mentén készítik fel a leendő jogalkotókat hivatásukra, eközben
pedig milyen uralkodó szemléletet tükröznek. A vizsgált művek szerzői más-más minősé-
gükben, de valamilyen módon mindannyian kapcsolatba kerültek a jogalkotás gyakorlati te-
vékenységével:

– kisebb részük közvetlenül, saját jogalkotási tapasztalattal is rendelkezik, joggal feltételez-
hető tehát, hogy az e könyvekben¹² leírt elméleti meglátások a hazai jogalkotás gyakorlatá-
ban is irányadóak voltak az eközben szerzett személyes impulzusokból kifolyólag;

9 Magyarország Alaptörvénye a jogállami működés garanciális feltételeit tartalmazza, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotás rendjét (ebben az értelemben a formális-jogi oldal eljárási kérdéseit) tisztázza, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet pedig a jogalkotás „aprómunkáját”, tisztán technikai jellegű kérdéseket (számozás, szerkezeti szintek és azok jelölése stb.) rendez.

10 Bár az a tény is egyértelmű és köztudott, hogy a jogszabályok végleges formájának meghatározásában világszer-
te kiemelkedő szerepe van a politika legfelsőbb szintű aktorainak (kormányformától függően: elnököknek, mi-
niszterelnököknek, minisztereknek). Az adminisztrációval, közigazgatással történő egyeztetés mechanizmusait,
és az azokon belül született szabályozási javaslatokat ezért könnyen felülírhatja a kormányzati döntéshozat-
alnak ez az alapvetően felülről vezérelt, „top down” jellege (PESTI SÁNDOR, FARKAS ANIKÓ, FRANCZEL RICHÁRD:
A kormány működési és szervezeti rendje = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, szerk. KÖRÖSÉNYI
András, Osiris Kiadó, Budapest, 2015). Ezzel összefüggésben, a politikai aktorok szerepe kapcsán már jó ideje
ismert az is, hogy a végrehajtó hatalom csúcán állók világszer-
te erőteljes törekvéseket tesznek annak érdekében, hogy – a kormányzati tevékenység összetettségénél fogva – a fragmentált közpolitikai döntéseket egy ösz-
szefüggő, koherens, központilag vezérelt kormányzati akarattá transzformálják (ez az ún. prezidencializáció)
(lásd KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspek-
tívából*, Századvég (új folyam), 2001/20, 11.; illetve MANDÁK Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyaror-
szág, Olaszország*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2014/4, 110–119).

11 Michael HOWLETT, M. RAMESH: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University
Press, Toronto, 1995, 3.

12 KAMPIS György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*, Unió Kiadó, Budapest, 1995.; KONDOROSI Ferenc: *Jogalkotás
a XXI. század hajnalán*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

– ezenkívül a vizsgált művek közt található – a kormány volt tagjaként – a jogalkotás összehangolásáért felelős,¹³ illetve a tisztán elméleti oldalt képviselő személy által írt,¹⁴ valamint többszerzős, elméleti és gyakorlati elemekkel is bíró munka.¹⁵

Az elemzésre került irodalmak kiválasztása – a rendelkezésre álló kapacitások végelessége és az észszerűség nyilvánvaló akadályai miatt – természetszerűleg nem fedi le a magyar jogi felsőoktatás minden jogalkotástani tárgyú tankönyvét, csak azokat, amelyek a legszélesebb körben ismertek és használtak, akár több egyetemen is.

2.1. A két oldal megjelenítettsége

A kvantitatív kutatás során feldolgozott több mint 1200 oldalnyi szakszöveg formai-tartalmi besorolásának (strukturálásának) irányadó szempontja az volt, hogy az egyes szövegrészekben a szerző milyen narratívában (milyen belső sajátosságokkal és összefüggésekben) nyilatkozik a jogalkotásról: azt célnak vagy eszköznek tekinti-e, felvetődik-e a jogi szabályozással szemben az alternatív megoldás lehetősége, megjelenik-e a jogi nézőpont „metaszintjeként” a közpolitikai logika bármely értelemben. A kódolás során először a művek tartalomjegyzékeinek szerkezeti egységei kaptak tartalmi (i) vagy formális (ii) címkét, ezután került sor a szövegrészek belső dinamikájának vizsgálatára. A besorolhatóság szempontjából kérdéses szövegrészeket – optimista szemlélettel – a tartalmi kategóriába soroltam; ezek viszonylag nagy mennyisége miatt a végső eredményeket 5%-kal korrigáltam.¹⁶

Ahogy az a kvantitatív dokumentumelemzés eredményeit összegző táblázatból látszik, első olvasatban igazolást nyert a dolgozat fő hipotézise, azaz hogy a hazai jogalkotástani irodalomban a formális elemek dominálnak: a szerzők átlagosan csak mintegy 2,5%-ban említik a jogalkotás klasszikus jogtudományi, formális szemléletén túli tartalmi aspektusait könyveikben. A szövegrészek kvantitatív vizsgálata azonban csak mennyiségileg adhat választ a jogalkotástani munkákban található tartalmi-közpolitikai tartalom kérdéseire, az írások szemléletbeli hangsúlyaira és azok eltolódására, az okok elemzésére ez a módszer nem alkalmas, ezért vizsgálatomat a következőkben a szövegrészek kvalitatív elemzésével egészítem ki.

13 PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

14 TAMÁS András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.

15 DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2004.

16 A későbbiek során tervbe van véve a kérdéses szövegrészek, illetve a teljes elemzés független kódoló segítségével történő újraelvágása az eredmények megbízhatóságának biztosítása érdekében.

2. táblázat • Jogalkotástani irodalmak kvantitatív elemzése (Forrás: saját szerkesztés; * Azon oldalak száma, amelyek valamely, a szakmai tartalom szempontjából értelmezhető információt hordoznak – ide nem értve a tartalomjegyzéket, előszót, jegyzeteket, függeléket, irodalomjegyzéket, tárgymutatót stb.)

Szerző	Cím	Terjedelem (oldal)*	Ebből		Tartalmi rész aránya (%)
			„formális” oldalak	„tartalmi” oldalak	
			száma		
Kondorosi Ferenc	Jogalkotás a XXI. század hajnalán	258	246	12	4,89
Petrétei József	A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában	206	202	4	1,98
Kampis György	Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat	206	201	5	2,49
Drinóczi Tímea, Petrétei József	Jogalkotástan	382	372	10	2,69
Tamás András	Legistica. A jogalkotástan vázlata	228	226	2	0,88

2.2. Narratívák feltérképezése

Drinóczi és Petrétei monográfiája – annak előszava szerint – „a jogi oktatásban hiánypótló” és „gyakorlatorientáltnak szánt” mű, a hatásvizsgálatot mégis mint a jogszabályszerkesztés egyéb szempontját csak a jogalkotás belső szisztematikája keretében,¹⁷ logikailag oda nem tartozó elemekkel (pl. alkotmánybírói gyakorlat ismerete, joghézag elkerülésének elve) összevonva érinti. A jogszabályok tartalmi megalapozása kapcsán viszont ugyanitt utal a jogalkotás és a politika kompromisszumos, érdekagregáló kapcsolatára, azon belül a politika többdimenziós jellegére és policy-meghatározottságára, deklarálva a nyilvánosság biztosítását, fontosságát. Arról azonban nem szól, hogy ez az előkészítettség milyen formában és intenzitással van jelen.

Kondorosi a jog értékelésének megközelítési módjai kapcsán a „jog mint a politikai szándékok leképezője”, a „jogalkotói elképzelések megjelenése a jogszabályokban” és a „szándékok érvényesülése” szempontjait erősen vitatható módon a technikai megközelítés elemei közé sorolja,¹⁸ miközben azok egyértelműen nem a formális, hanem a tartalmi aspektus részei. A törvényhozás policy-dimenziójának értelmezésekor – a kutatás szempontjával megegyező módon – Petrétei jól látja, hogy „a politika tartalmi dimenziójának megha-

¹⁷ DRINÓCZI-PETRÉTEI: *i. m.*, 361.

¹⁸ KONDOROSI: *i. m.*, 49.

tározása mellőzhetetlen előfeltételt jelent a törvényhozás tartalmának konkrét megállapításához.¹⁹ Azaz, ami a formai megjelenést (a konkrét jogszabálysöveget) elsősorban meghatározza, nem más, mint az előzetesen megfogalmazott tartalmi elvárások (itt: policy-dimenzió). Álláspontja szerint a törvényalkotás módszerének célja a „jó törvényi normák” alkotása,²⁰ amelyet csak a hatályosulás tapasztalatai igazolnak vissza.

E tapasztalatok gyűjtése érdekében a szerzők többsége szerint fejleszteni szükséges a rendelkezésre álló kapacitásokat, akár egy önálló, kodifikációval foglalkozó szervezet felállítása útján. Erre vonatkozóan például Kondorosi ajánlásokat fogalmaz meg a humán kapacitás összhangjának megteremtése, illetve a szervezetrendszer fejlesztése érdekében.²¹ Érdekesség, hogy annak ellenére preskriptív (előíró) nyelvváltozatban, normatív jelleggel nyilatkozik a létrehozandó szervezetrendszer akkori (és azóta e tekintetben többnyire változatlan) állapotáról, hogy bőven lenne tapasztalata a deskriptív leírásához – ez a választott nyelvi stílus pedig akár a szerzőnek a szervezetrendszer működésével, minőségével kapcsolatos álláspontját is tükrözheti. Tamás a klasszikus jogász szemlélet képviselőjeként viszont kijelenti: „a jogszabály-előkészítésben – különösen az utóbbi évtizedben – divattá vált minél több szakértői előkészítő anyag beszerzése”; később ezt azzal is kiegészíti, hogy „nem állapítható meg, hogy ez javítaná a jogalkotás színvonalát vagy a jogi szabályozás hatékonyságát; az előkészítés költségeit azonban ténylegesen növeli”.²²

Kondorosi továbbá rendhagyó módon kilép a jogalkotástani irodalom hagyományos értelmezési keretéből, és munkájában – az EU „Better Regulation” politikájához kapcsolódva – a jogszabályalkotás integráns részének tekint olyan elemeket, mint a jog valódi céljának meghatározása és néhány, általa „hiányterületként” definiált súlyponti követelmény tisztázását (pl. a civil szféra megerősítése, a jogász- és közigazgatási képzés fejlesztése, a minőségi jogalkotás programja).²³ Petrétei a törvények konkrét tartalmát illetően úgy véli, az összesen három kérdésfeltevésre – (i) mely kérdéseket, (ii) minek az elérése érdekében, (iii) milyen módon – adott válasz alapján meghatározható.²⁴ Ami viszont nem világos, és a kérdéses szövegrészben sem jelenik meg, az hogy felvetődik-e az állami döntéshozatalnál egy elérendő cél kapcsán, hogy vajon az jogalkotással egyáltalán megvalósítható-e, illetve nincs-e más eszköz, ami alkalmasabb lehet a kitűzött cél elérésére. A szerző mindezeket túl nem szól a törvényi tartalmat befolyásoló körülményekről, kivéve a pusztán formai (érthetőség, áttekinthetőség stb.) körülményeket.²⁵ A szerző utóbb arra az álláspontra helyezkedik, hogy már a döntés-előkészítő szakaszban olyan, a gyakorlati alkalmazás várható hatását részletező leírás elkészítése indokolt, amely tartalmazza többek közt: a tervezett szabályozás célját és in-

19 PETRÉTEI: *i. m.*, 54.

20 *Uo.*, 48.

21 KONDOROSI: *i. m.*, 54–55.

22 TAMÁS (2013): *i. m.*, 201.

23 KONDOROSI: *i. m.*, 41–65., 97–102.

24 PETRÉTEI: *i. m.*, 90.

25 A jogszabály viszont – a korábban kifejtettekkel összhangban – csak eszköz lehet a politikacsinálás során, a szabályok nem önmaguk beteljesítésére, hanem a mögöttük álló politikai akarat közvetítésére és a kívánt társadalmi hatás elérésének biztosítására hivatottak.

dokát, a cél elérésére való alkalmasságát, a szabályozás várható dologi, pénzügyi, személyi és szervezeti kihatásait²⁶ – ezeket egyébként a mostani hatásvizsgálati rendszer szerinti hatásvizsgálati lap már tartalmazza, a gyakorlatban történő alkalmazás azonban igen vegyes képet mutat.²⁷ A hatásvizsgálat kapcsán azonban jelenleg nem létezik olyan szervezeti egység a magyar közigazgatásban, amely a szabályozás várható hatásait, avagy a bevezetett szabályok hatásait (azaz előzetes és utólagos hatásvizsgálatot) alaptevékenységeként végezné.²⁸

Később azt is hozzáteszi, hogy mindezeket még további módszerek, így a konzekvencia- és hatáselemzés, költség-haszon elemzés, amelyek alkalmazásával egyértelműbbé lehetne tenni a szabályozás célját és transzparensabbé a várható következményeket; előbbieket használatát jogszabály írja elő, utóbbinak a döntéshozatalba történő rendszerszerű beépítése azonban nem reális lehetőség. Javaslati – ahogyan az több szerzőnél is egyértelműen érezhető volt – egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy a jogalkotást végzők tevékenységét professzionalizálni, intézményesíteni szükséges, illetve magát a tevékenységet horizontálisan (a jogalkotás teljes folyamatában) kell elhelyezni.²⁹ A megfelelően képzett szakembergárda ezután a megfelelő körülményekkel párosulva képes lehet (vagy képessé válhat) a kellőképpen megalapozott jogalkotás előmozdítására. A szerző külön kiemeli a kodifikáció oktatását, annak a jogászképzésben való intenzívebb megjelenítését, amely szintén reményteliről irány, feltéve, ha a képzés figyelembe veszi a jogalkotás mint tevékenység komplex jellegét, és tananyagába a tartalmi kérdéseket is felveszi. A kodifikációs tevékenység centralizációját hasonlóképpen látja Kampis a kodifikációs központról tett ajánlásaival és megfogalmazott törvényjavaslatával.³⁰

26 PETRÉTEI: *i. m.*, 136.

27 Ahogyan arra több, a témával foglalkozó forrás is utal, a jogalkotási gyakorlat során nem ritka a hatásvizsgálati lapok formális, gépies kitöltése, főleg a megfelelő személyi feltételekkel és technikai kapacitással nem rendelkező, kisebb igazgatási egységekben (például önkormányzatoknál). Ez a káros rutin hosszú távon egyértelműen a hatásvizsgálati rendszer újabb átgondolására adhat okot [GAJDUSCHEK (2016): *i. m.*, 17.].

28 A korábbi ECOSTAT és a Közpolitikai Kutatások Intézetének megszüntetése után e feladatnak nem maradt gazdája, leszámítva a folyamatban található klasszikus jogászki eszközöket. Természetesen a jogtudomány módszertanában is léteznek a hatások felmérésére szolgáló eszközök, ezek azonban értelemszerűen nem lépnek (és nem is léphetnek) túl a klasszikus jogtudományi kereteken. A RIA (regulatory impact assessment) módszertana például már abból a feltevésekből indul ki, hogy szabályozásra szükség van, a lehetséges hatásokat már ennek tükrében vizsgálja (ezt bizonyítja a módszert részletesen leíró munka is: KOVÁCSY Zsombor, ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005), miközben az egyéb, nem szabályozásra épülő lehetőségeket mint reális alternatívákat nem vizsgálja. Egy adott jogi úton történő szabályozás viszont több előfeltevést is feltételez, többek közt azt, hogy az adott társadalmi probléma megoldásra vár-e, vagy az esetleg csak időleges, múlt jelenség; ha megoldása külső beavatkozást igényel, vajon a megfelelő beavatkozó személy az állam/kormányzat és a törvényhozás; utóbbi esetben rendelkezésre állnak-e a megfelelő eszközök, erőforrások a probléma kezelésére, vagy reális esély van arra, hogy a tervezett szabályozás célt téveszt, avagy teljes mértékben hatástalan lesz (vö. CSERNE Péter, GAJDUSCHEK György: *Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban = A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, szerk. JAKAB András, MENYHÁRD Attila, HVG-ORAC, Budapest, 2013.). E kérdésfelvetések tükrében is egyértelműen érzékelhető, hogy a jogalkotás tartalmi-közpolitikai oldala megfelelőbb kiindulási pont lehet, mert a kérdést tágabb kontextusba helyezi.

29 PETRÉTEI: *i. m.*, 218.

30 KAMPIS: *i. m.*, 166–171.

A kvalitatív elemzés – fentiekben bemutatott, semmi esetre sem nem teljes körű, hanem inkább illusztratívnak nevezhető – találati alapján, a szövegek belső viszonyait is figyelembe véve az eredmények megerősítik a kvantitatív elemzés során feltárt eredményeket. A (i) formális-jogi és a (ii) tartalmi-közpolitikai oldalak közül tehát előbbi számosságában és szemléletében is felülmúlja az utóbbi megjelenítettségét.

3. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS JAVASLATOK

Celsus minden bizonnyal helyesen látta, hogy a jog számos követelménynek kell megfeleljen annak érdekében, hogy valóban igazságos legyen. A jogalkotás ehhez mérten olyan összetett tevékenység, amely során a jogalkotó személyének egyrészt rendelkeznie kell a politikai akarat kivitelezéséhez, szabályokba öntéséhez szükséges szaktudással, másrészt érzékenyen kell közelítenie a szabályozni kívánt társadalmi igényhez, problémához. Forma és tartalom ilyen egysége a gyakorlatban pedig kizárja, hogy az elméleti oktatásban túlsúlyba kerüljön a jogalkotás klasszikusan jogi, jogtechnikai aspektusa.

A jogi felsőoktatásban használatos néhány jogalkotástani tankönyv kvalitatív és kvantitatív vizsgálata mégis azt mutatja, hogy a jogi logika kontextusán csak kismértékben lépnek túl a szerzők, pedig a valóban igazságos, minőségileg megfelelő és hatásában is kielégítő jogalkotáshoz érdemes szélesebb spektrumban vizsgálni már azt a kérdést is, hogy vajon egy adott társadalmi problémára a jogi úton történő szabályozás nyújtja-e a legjobb megoldást.

A tanulmány bevezetőjében megfogalmazott hipotézis tehát igazolt: Magyarországon a jogi felsőoktatásra napjainkban a formális, jogtechnikai elemek túlsúlya és az ehhez illeszkedő szemlélet dominanciája jellemző, miközben a jog zárt logikai rendszerén és sémáin túllépő ismeretek háttérbe szorulnak, a „thinking outside the box” gondolkodásmód nem érvényesül. Ezt pedig értelemszerűen a joghallgatók későbbi gyakorlati tevékenysége is visszatükrözi, miközben egy ilyen intuitív módon megvalósuló jogalkotás helyett kellően megalapozott döntéshozatali háttérre (lásd *evidence based policy making*), racionalitásra törekvő szemlélyekre, és természetesen az őket erre megfelelően felkészítő tankönyvekre lenne szükség.

Egy empirikus kutatás iránt – mint amilyen a jelen, Magyarország jogi és közigazgatási egyetemlein oktatott, különböző elnevezésű jogalkotástani tárgyak irodalmaiban megnyilvánuló szemléletmód számszerű arányainak és belső viszonyainak meghatározására irányul – joggal várható el továbbá, hogy eredményei ne csak elméleti, hanem gyakorlati relevanciával is bírjanak. A tanulmány keretében összegzett eredmények kapcsán ezért fontos hangsúlyozni, hogy a felsőoktatás viszonyainak és tartalmi jellemzőinek tudományos vizsgálata ideális esetben a képzések tartalomfejlesztésének kiindulópontját kellene képezzék. A jogi képzések szemlélete ezzel szemben hosszabb időtávot tekintve is változatlanságot mutat, láthatóan nem integrálva a fiatalabb tudományterületek – különös tekintettel a közpolitika – hasznosítható eredményeit; ezen a helyzeten még az újabban indított képzések, például a kodifikátor szakjogász képzés sem változtatott érdemben,³¹ annak tanrendjében láthatóan még a hatások hagyományos jogi módszertant követő elemzése is csak a legkisebb súly-

31 CSERNE-GAJDUSCHEK: *i. m.*, 19.

lyal szerepel. E viszonyok között ugyanakkor változást hozhat az államtudományi osztatlan mesterképzés elindítása, illetve az olyan irányú törekvések, amelyek a jogi képzés megújításában már a tartalmi aspektusok beépítésére is vállalkoznak.³²

A jelen kutatás további lehetséges irányait tekintve, a magyar jogi oktatás ilyen irányú karakterének feltárásához természetesen további kutatómunka szükséges. Érdekes irány lehet a jogalkotók gyakorlati tevékenységét segítő dokumentumok (módszertani útmutatók, kézikönyvek stb.) hasonló szempontok szerinti vizsgálata, illetve releváns nemzetközi példák felkutatása is, amelyek szintén a jelen kutatás további célkitűzéseiként szerepelnek.

32 E vélemények egyik eklatáns példája Jakab Andrásnak a jogi felsőoktatás megújítása, és annak lehetőségei kapcsán íródott tanulmánya, amelyben úgy fogalmaz: „ha szakpolitikai vagy kodifikációs szakemberek képzése a cél, olyan társadalompolitikai tantárgyakra van szükség, melyek a törvények társadalmi környezetével foglalkoznak”. (JAKAB András: *A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések*, Magyar Jog, 2010/4, 205.)

4. IRODALOMJEGYZÉK

1. BIBÓ István: *A magyar közigazgatásról = Válogatott tanulmányok II.*, szerk. VIDA István, NAGY Endre, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
2. CSERNE Péter, GAJDUSCHEK György: *Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban = A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, szerk. JAKAB András, MENYHÁRD Attila, HVG-ORAC, Budapest, 2013.
3. DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2004.
4. GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene*, MKI-KSZK, Budapest, 2008.
5. GAJDUSCHEK György: *Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya = A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András, GAJDUSCHEK György, 2016 (megjelenés alatt).
6. GAJDUSCHEK György, HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG-ORAC, Budapest, 2010.
7. HAJNAL György: *Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában*, Politikatudományi Szemle, 18(2009)/4.
8. Michael HOWLETT, M. RAMESH: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto, 1995.
9. JAKAB András: *A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések*, Magyar Jog, 2010/4.
10. KAMPIS György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*, Unió Kiadó, Budapest, 1995.
11. KONDOROSI Ferenc: *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.
12. KOVÁCSY Zsombor, ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005.
13. KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából*, Századvég (Új folyam), 2001/20.
14. *Közigazgatási jog*, szerk. LŐRINCZ Lajos, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
15. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
16. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
17. MANDÁK Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/4, 110–119.
18. PESTI Sándor, FARKAS Anikó, FRANZEL Richárd: *A kormány működési és szervezeti rendje = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. KÖRÖSÉNYI András, Osiris Kiadó, Budapest, 2015.
19. PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
20. TAMÁS András: *Közigazgatási jogtudomány = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, szerk. FAZEKAS Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

21. TAMÁS András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
22. Ulp. D. 1, 1, 1.
23. VARSÁNYI Benedek: *A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása*, MTA Law Working Papers, 2014/55.

Jugovits Károly (jugovitskaroly@gmail.com): igazgatásszervező és közigazgatási menedzser végzettségét a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán szerezte meg 2013-ban és 2015-ben, ahol a Magyary Zoltán Szakkollégium elnökéként 2012–2015 között részt vett az egyetemi tudományos élet szervezésében, illetve több hazai és európai uniós finanszírozású projekt kidolgozásában és végrehajtásában. 2011-ben az NKE Kiemelt kari ösztöndíját, 2012-ben az Államreform Tehetség-gondozó Program ösztöndíját, a 2012. és 2013. év Köztársasági ösztöndíját, 2014-ben az NKE Kiemelt teljesítményalapú ösztöndíját, 2015-ben az EMMI Nemzet Fialat Tehetségeiért ösztöndíját, 2016-ban a HÖOK Unus Pro Omnibus díját nyerte el. Tudományos Diákköri Konferenciákon összesen 3 helyezéssel rendelkezik. Eredményeiért 2013-ban Magyary Zoltán-díjban és Pro Juventute-díjban részesült. Főbb kutatási területei: értékelés és visszacsatolás a közpolitikában, a közpolitika és a közigazgatás kapcsolata. Jelenleg doktorandusz hallgató a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolában, tudományos referens az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézetben, a Magyary Zoltán Szakkollégium kurzusvezetője, illetve a Hazatérő Tudás és a Közigazgatási és Önkormányzati Monitor projektek kutatója.