

Bottyán Béla

EGYES KÉRDÉSEK

A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS ELVÉRŐL

A tanulmány célja, hogy az eddigiektől eltérő módon világítson rá a minőségi jogalkotás elvére, így a jelenlegi jogalkotási rendszer anyagi és eljárási oldalának komparatív jellegű ismertetésével levont következtetések, valamint a nemzetközi jogalkotási metodika segítségével kifejezésre juttassa a jogalkotás minőségközpontú beállítottságához szükséges szempontokat. A vizsgálódás fel kívánja hívni a figyelmet a minőségi jogalkotás komplexitására, a tudatosság jelentőségére és tartalmának konkrét meghatározhatatlanságára. Egyúttal rá kíván mutatni a változások nemzetközi szinten már felismert szükségszerűségére, kilátásba helyezve a minőségi jogalkotással elérhető pozitív hatásokat. Magyarország versenyképessége és a minőségi jogalkotás elvének érvényesülése közötti kapcsolat elemzésekor a vizsgálat tárgyául szolgáltak a tárgykör vonatkozásában releváns elemek. A kutatás konkrét eredménye – a minőségi jogalkotás felértékelődésének hazai és nemzetközi okait is bemutató – az eddig megtett intézkedések és a már elismert fejlesztési javaslatok rendszerezése, így a korábbi szakirodalmak összevetésével a jogszabályszerkesztés szempontjából hasznos megállapítások lefektetése.



1. BEVEZETÉS

A minőségi jogalkotás elvének érvényesülése napjainkban egyre kiemeltebb szerephez jut a jogképződési folyamat során. Az mind nagyobb figyelmet övező cél – amennyiben a minőségi jogi normára akként tekintünk – nem csupán magát a folyamatot, hanem a jogalkotás tudományának interdiszciplináris jellegét is erősíti. S valóban, már a jogképződés történeti áttekintése után maradéktalanul érvényesülni látszódhat a tudatosság és a világos szabályozottság iránti igény szükségszerűsége. A minőség a vizsgálat értelmezésében kifejezetten a jog által körülhatárolható tartományban fogható fel, mivel alátámasztása elsősorban nem az ökonómia feladata. E monográfia azonkívül, hogy rá kíván mutatni a minőségi szabályozási rendszer ok-okozatosságára, egy nemzetközi szinten már felismert paradigmaváltásra is felhívja a figyelmet, amely a jogalkotás-tudomány számára mindig is az érdeklődés középpontjában állt ugyan, a jogalkalmazásra gyakorolt hatását tekintve azonban más alapokra szándékozik helyezni a szabályozási rendszert. Az elemzés a komparatív jelleg útján juttatja kifejezésre, illetve vonja le azokat a következtetéseket, amelyek bizonyosan használhatóak a jogalkotás tudományának keretein belül. A jogalkotás minőségének javítására irányuló elméletek összevetése mellett kiemelt fontosságot szükséges tulajdonítani annak a

nemzetközi szintérnek, amely egyrészt direkt és indirekt módon befolyásolja a hazai jogalkotási mechanizmust, másrészt ahonnan a minőség javítását célzó, azzal összefüggő és felismert javaslatok átültetése is hasznosnak bizonyulhat. Majd mindezeknek az összevetésével fogalmazhatók meg azok az empirikus tényállítások, amelyek nem kizárólag a minőségi jogalkotás elvének érvényesülésével, hanem magukkal a minőségre irányuló kérdésekkel is összefüggnek. Az érdemi vizsgálatot mindenekelőtt a minőségi jogalkotás történelmi vetületénél szükséges kezdeni, s arra kiindulópontként tekinteni, ami által érthetővé válik a jelenlegi szabályozási rendszert alakító társadalmi igények tartalma. A tanulmány ismerteti mind az összehasonlításból, mind a nemzetközi kitekintésből levezethető s a jövőre utaló, a jogképződés javítására irányuló, egyebekben az eddigiektől eltérő szemléleten alapuló feltételeket.

2. A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS FEJLŐDÉSE

A bírói jog, valamint a szokásjog dominanciáját csak a 20. században váltotta fel a tudatos jogalkotás, amelyről Karl Renner így szólt: „Századunk a jogalkotás bálványozása.” A társadalomirányítás legfőbb és legalkalmasabb eszközének ekkorra már magát a jogalkotást tartották.¹ A jogalkotás elsőbbségének érvényre jutása főként a jogegyenlőtlenséggel és a jogbizonytalansággal magyarázható. A társadalom igénye a polgárosodás folytán arra irányult, hogy minden jogalanyra nézve egyformán kötelező, átlátható és megismerhető jogi szabályozás szülessen, amely azzal, hogy a többség akaratát hordozza magában, képes egyúttal rendeltetését betölteni. Amennyiben ezen időszakra (alapos okkal) fordulópontként tekintünk, akkor is említésre méltóak az ezt megelőző kodifikációs törekvések. Noha a minőség alatt egészen mást értettek korábban, mint a 21. században, mégis a jogalkotási szándék valamely mértékben – még ha nem feltétlen érvénnyel is – mindig a minőség javítását célozta. I. Justinianus császár kodifikációja alatt a római jog anyagának törvénykönyvekbe szerkesztését kell érteni, amellyel Justinianus a birodalom egész területén hatályos törvénykönyvet kívánt létrehozni.² A 6. század szerkesztési munkálatai óriási hatást gyakoroltak a társadalmi viszonyokra.³ A történelmi kutatások alapján megállapítható, hogy bár a justinianusi kodifikáció joganyaga nem vált kizárólagosan alkalmazandóvá a bizánci birodalom valamennyi bírói fóruma előtt, ugyanakkor téves következtetés lenne azt állítani, hogy nem érvényesült volna, főként a városokban.⁴ A glosszátorok által a justinianusi törvénytől írt jogesetgyűjteményeken, a deduktív fogalmi következtetéseken, összefoglalásokon kívül a kommentátorok munkásságát szükséges megemlíteni, akiknek érdeme egy közös joganyag létrehozása volt, a kontinensre kiterjesztve.⁵ A jogtudósok művei másként hatottak Franciaországban,

1 SZABÓ Miklós: *Jogi alapfogalmak*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 84.

2 FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2012, 94.

3 Amennyiben a szerkesztési munkálatokra kompilációként tekintünk, s nem pedig kodifikációként fogjuk fel, irreleváns abból a szempontból, hogy a társadalmi viszonyokra gyakorolt hatása, valamint a törvénykönyvek meglehetősen rövid idő alatt való elkészülte a mérvadó.

4 FÖLDI – HAMZA 2012, 98.

5 FÖLDI – HAMZA 2012, 109.

a középkori Németországban, Lengyelországban, az osztrák örökös tartományokban, illetve valamennyi európai országban, ide nem értve azonban a Brit-szigeteket.

A 20. század „tudatos” jogalkotásának alapjai még az újkori jogfejlődésben gyökereznek. Mérföldkönek számít ugyanis az egységes és tartós jogrendszer megteremtésére irányuló törekvés,⁶ hiszen az európai kodifikációs hullám eredménye a szokásjog elsődlegességének visszaszorulása volt. A magánjogi kodifikációs tevékenységek produktumai közül a francia Code Civil (1804), a német BGB (1900), a svájci ZGB (1912) mindenképp említésre méltó. Ezen időszak kodifikációs munkálataiban már részben vagy egészben végbement a jogegységesítés és a szokásjogok hivatalos összegyűjtése, de jellemző volt szakképzett, a jogtudomány területén igen tapasztalt jogászok bevonása a szerkesztésbe, ezáltal megtörtént a feudális viszonyok felszámolására irányuló, a jogfejlődés eredményeit magában foglaló rendelkezések rögzítése a törvénykönyvekben.

A 20. századra jellemző jogképződés az eljárási, de az anyagi oldalát tekintve is megváltozott a korábbi időszakhoz képest. A magyar közjogi jogalkotásra gyakorolt külföldi behatások közül a franciát és a németet kell megemlíteni. Franciaországban a hagyományos törvényhozás-központú parlamentáris rendszer racionalizálásának és egy erős végrehajtó hatalom felállításának alapjait kívánták lerakni. A törvényhozás korlátozását pedig az államfői intézmény megerősítésével valósították meg.⁷ Főként az 1946. évi alkotmány, majd az 1958. évi alkotmány is számos olyan elemet tartalmazott, amelyek egyúttal minőségi jogi szabály létrehozásában játszottak szerepet. Ez nem csupán abban mutatkozik meg, hogy az alkotmányokban megfogalmazták az államformával kapcsolatos jelzőket, illetve emberi jogi követelményeket, a közhatalom gyakorlásával összefüggő jogokat és kötelezettségeket, az alkotmányos jogok széles körét, hanem az időtállóság és a funkcionalitás is megjelenik az alkotmányokban foglaltakat illetően. Fontos hangsúlyozni, hogy az időtállóság és funkcionalitás a közjogi tartalomra vonatkozik, s nem magára az alkotmányra, hiszen a francia alkotmánytörténet az 1958. évi alkotmányt a 16. alkotmányként tartja számon. A minőségi jogképződéssel kapcsolatos állítást nem befolyásolja az a tény, hogy a jogalkotás során számos esetben változott a közhatalmat gyakorló szervek szervezete, hatásköre, működése is. Mert amennyiben a feltételezés helytálló, a jogpolitika megváltoztatja az addig fennálló helyzetet, amihez társadalmi igény kapcsolódik, s így a megoldás a jogi norma funkcionalitásának racionalizálásában keresendő. A minőségi jogalkotás komplexitását mutatja azonban az is, hogy azt nem csupán az időtállóság és a funkcionalitás „komponensei” alkotják, ugyanakkor a relevanciájukhoz a jogbiztonság szempontjából nem férhet kétség.

Nem alakult ez másként a Német Szövetségi Köztársaság néven megalakult állam 1949. évi alkotmányának esetében sem. A 20. századi német jogalkotásra szintén jellemző az a tudatosság, amelynek eredménye a megfelelő színvonalú közjogi szabályrendszer megteremtése. Az 1949. évi szövetségi alaptörvény számos olyan normát átvett az 1919. évi weimari alkotmányból, amelyek a 20. század elején olyan színvonalon lettek megalkotva, hogy harminc

6 RUSZOLY József: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011.

7 SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 193.

évvel később is képesek voltak megfelelően rendezni a társadalmi viszonyokat. Az új alkotmány szintén lefektette a demokráciát, a jogállamiságot, az erkölcsi zsinórmértékül szolgáló alapelveket,⁸ és olyan jogintézményeket hozott létre, amelyeknek a hatása közvetetten vagy közvetlenül érvényesülni látszik a jogalkotás minőségének szempontjából.

A hazai viszonyoknak az előbbiektől eltérő alakulásához több ok vezetett. A polgári demokratikus kísérleteket alapvetően az ideiglenesség jellemezte az alkotmányos szabályozás rendszerében.⁹ Az első kísérlet néhány hónapja nem is volt elegendő ahhoz, hogy az alkotmányozási koncepciókat alaposan és szakszerűen ki lehessen dolgozni. A második világháború után a második polgári demokratikus kísérlet célja a köztársasági államforma megteremtésére volt, amely államformának az 1949. évi XX. törvény hatálybalépéséig lehetett létjogosultsága. A „sztálini alkotmány” hosszú évtizedekig lehetetlenítette el az alkotmányfejlődést és a közeledést az európai értékrendhez, valamint az elmúlt századok jogfejlődésének eredményeivel, az alapvető emberi jogi érdekekkel ellentétes körülményeket teremtett.¹⁰

3. A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS FOGALMA

A minőségi jogalkotás elvének ismertetése során elsőként a fogalmi tisztázást szükséges elvégezni, illetve azt az értelmezési keretet kell meghatározni, amelyben egy elv gyakorlati intellektusa relevanciával bír. A jogalkotás a hatályos jog szabályainak kifejlesztésére vagy az abban rejlő hibák kiküszöbölésére irányul.¹¹ Tekintve, hogy a reláció inspiratív jelleggel áll fenn a jogalkotás gyakorlati alkalmazása és a jogtudomány művelése között, e kapcsolat „sikeres” materializálódása a gyakorlatban is alkalmazható „minőségi” jogszabályok létrehozása.

Már a fogalom körvonalazása során kérdések merülhetnek fel a „minőségi” jelzővel összefüggésben. Az általános fogalmi determináción túl a gyakorlatban is fellelhető probléma a viszonyítással kapcsolatban jelentkezik. Nevezetesen, az elvet a gyakorlatban alkalmazók az objektivitás hiányát érzékelhetik a megfelelőhöz való viszonyítás során, amely nélkül az adott jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó ezen elv tényleges alkalmazása is bizonytalanságot sugallhat. Objektív mércéhez való viszonyítás nélkül ugyanis a jogszabályszerkesztés során létrejött jogszabály alkalmazhatóságával kapcsolatban csak később, a hatályosulást és a társadalom részéről való visszacsatolást követően kerülhet sor a konzekvenciák levonására, a jogalkotó szándéka szerinti rendeltetésszerűség megállapítására. Mint ahogy arra e mű a későbbiekben is felhívja a figyelmet, egy jogszabály minőségének felmérésére annak hatálybalépése előtt is van lehetőség, sőt legalább akkora hangsúlyt kell fektetni a jogszabály-előkészítési szakaszra, mint az utólagos értékelésre, illetve az azt követő szükség szerinti jogsza-

8 SZENTE 2006, 93.

9 MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 297.

10 MEZEY 2003.

11 TAMÁS András: *Legistica*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013. Tamás András – immáron hetedik, átdolgozott kiadású – *Legistica* című művében a jogalkotás műveleti céljaként említi a hatályos jog szabályainak kifejlesztését, az abban rejlő hibák kiküszöbölését. E tárgykörben arra is rávilágít továbbá, hogy a jog megalkotásakor elsősorban és közvetlenül nem az egyes jogi szaktudományok által kreált elvi tételek hatályos jogba való átültetéséről van szó.

bályrendezésre. Kérdésként merül fel, hogy amennyiben egy megalkotott jogi szabály a jogforrási hierarchiába illeszkedik – ez esetben objektív mércéként tekintünk a jogszabályok hierarchikus viszonyrendszeréből eredő megfelelésre –, és jogalkotói hatáskörrel felruházott szerv alkotta meg, valamint az Alaptörvényben meghatározott módon lett kihirdetve,¹² ez elegendő-e ahhoz, hogy minőségi jelzővel illessük a létrehozott jogi normát.

Tekintettel a minőségi jogalkotás követelményének tényleges elvárásként való megfogalmazására és ezáltal annak újkeletűségére, csak néhány jogtudós kísérelte meg a minőségi jogalkotás fogalmi meghatározását. Ezek közül a jogtudomány jelenlegi állása szerint talán legpontosabb definíció: „A minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését.”¹³ E meghatározás alapján a minőségi jogalkotás kettős értelmezési módjáról szükséges említést tenni, így egyfelől az eljárási (alaki), másfelől a jogszabályi (anyagi) oldalt kell megkülönböztetni. Az előbbi magában foglalja a jogalkotás technológiáját (a teljes jogalkotási mechanizmust), míg jogszabályi megközelítés a tételes jogi normák gyakorlatban való tényleges alkalmazásának kérdését helyezi a középpontba. Eleddig olyan szaktanulmányok láttak napvilágot, amelyek egy jogalkotási problémát helyeztek a középpontba. Ez esetben azonban érdemes a minőségi jogalkotásra kiindulópontként tekinteni, és ehhez igazítani mind az alaki jogi, mind az anyagi jogi elvárásokat. E monográfia célja tehát, hogy az e tárgy körhöz tartozó jogalkotás-tudományi ismereteket rendszerezve sajátos szempontból világítson rá a minőségi jogalkotásra. Egy másik megközelítés tágabb keretet biztosít az értelmezés során, és jogalkotási minőségfejlesztésként fogja fel a minőségi jogalkotást, amely többek között a jogbiztonság elvének érvényesülését teljesíti ki.¹⁴

A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény preambuluma szerint az Országgyűlés „a jogállamiság követelményeinek a jogalkotás során történő magas szintű érvényesítése érdekében, a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, megalapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítésére [alkotta meg e törvényt], továbbá annak érdekében, hogy a jog megismerhetőségének feltételei összhangban álljanak a XXI. század adta lehetőségekkel”.¹⁵ A vizsgálatunk középpontjában lévő elvünkkel kapcsolatban előre kell bocsátanunk, hogy sem az Alaptörvény, sem a jogalkotásról szóló törvény, sem annak végrehajtási rendelete, a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet nem tartalmaz a minőségi jogalkotásra vonatkozó rendelkezést.

Ebből az következik, hogy a normativitás mértékét a minőségi jogalkotás elvére vonatkozóan alacsony szinten lehetne megállapítani, s valóban e feltételezés a következők miatt nyerhet valódi elismerést. Kötelező jogelvről beszélünk ugyanis akkor, ha egy törvény vagy

12 Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés.

13 DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 21.

14 CHRONOWSKI Nóra: A minőségi jogalkotás napos oldala: jogtisztítás. *Közjogi Szemle*, 2008/2.

15 A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény.

rendelet az adott elvről alapelveként rendelkezik, s ezáltal normatív értelmet nyer.¹⁶ Jelentősége abban áll, hogy a kötelező jogelveket jogszabályként kell alkalmazni és értelmezni, sőt nemcsak közvetlenül jogosítanak, köteleznek, hanem kivételes horderejűek a hasonló életviszonyokat szabályozó tényállások körében. Ennek oka, hogy egy kötelező jogelv absztrakciója megfelelő mértékű, s ez a szélesebb körben való alkalmazhatósággal ruházta fel. A kötelező jogelv bizonyos folytonosságot és rációt feltételez, hiszen egy kötelező jogelv kizárása a hatályos jogból bár ugyanazon jogszabályi előírások alapján történik, mint egy jogszabály esetében, mégis felmerülhet a kérdés, miszerint a társadalmi érdekekben milyen mértékű változásnak kell bekövetkeznie ahhoz, hogy az egyszer már jogszabályi alapelvvé minősített elv alkalmazása megghiúsuljon. A minőségi jogalkotás elve azonban nem tekinthető kötelező jogelvnek, „csupán” a jogalkotás minősíti jogtudományi jogelvnek. Normativitás nélkül azonban ezen elv vizsgálatakor az érvényesség ismérve helyett annak tényleges figyelembevételét, illetőleg alkalmazását kell a középpontba helyezni.

A Jat. preambulumban foglaltakból, miszerint „*a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, meglapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítése*”,¹⁷ az tűnhet ki, hogy a minőségi jogalkotás követelménye különösen az indokolási kötelezettség, az előzetes hatásvizsgálat és a társadalmi véleményezés megfelelő színvonalú működésének szempontjából lényeges.¹⁸ Az ezen állítást alátámasztó mű szerzője szerint az indokolási kötelezettség a szabályozási igénnyel áll szoros kapcsolatban, mégpedig a szabályozásra irányuló igények alapjául szolgáló okok ismertetésével, ezáltal a jogalkotás szükségességének a megállapításával. Az előzetes hatásvizsgálatról a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) a 17. §-ban rendelkezik, e szerint „a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit”.¹⁹ Ugyanezen szakasz második bekezdése tételesen felsorolja, hogy a szabályozás hatását mely szempontok alapján kell megítélni.²⁰ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel biztosításának nélkülözhetetlensége nem igényel különösebb magyarázatot. Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy a társadalmi egyeztetés széles rétegei számára a jogszabályok előkészítésébe való beavatkozás korlátait a 2010. évi CXXXI. törvény 5. §-a határozza meg. A korlátozás olyan esetekben merül föl, amelyekben a közérdek számára előnyösebb a társadalmi részvétel lehetőségének kizárása.

16 TAMÁS 2013.

17 A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény.

18 VARSÁNYI Benedek: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/55., 7.; http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_55_Varsanyi.pdf (a letöltés ideje: 2014. december 29.).

19 A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdés.

20 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló, 2010. évi CXXXI. törvény az általános egyeztetés tárgykörében a 8. §-ban írja elő, hogy az ugyanezen törvény 5. §-a által meghatározott módon közzé kell tenni minden tervezetet, koncepciót és egyúttal a 2010. évi CXXX. törvény alapján meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját. E hatásvizsgálati összefoglalót az a hatásvizsgálati lap tartalmazza, amely az előterjesztések melléklete, és amely standardizáltan bemutatja a 2010. évi CXXX. törvény 17. § (2) bekezdésben taxatív felsorolt hatásokat.

4. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS A KONTINENTÁLIS JOGRENDSZER

A vizsgálat során szükségesnek mutatkozik az elhatárolás az angolszász, valamint a kontinentális jogrendszer jogképződését illetően. Az angolszász jogrendszerben ugyanis a precedensjog érvényesül, amely miatt alapjaiban különbözik a kontinentális jogrendszer jellegetől. A common law alapja az a bírók által alkotott jog, amelynek segítségével a bíró (számos esetben analógiára épülve) a jogalkalmazás útján – jogi norma rögzített formájára való hivatkozás nélkül – dönti el az adott jogvitát. Egy adott esetben a jogvita eldöntésére irányuló ítélet determinálja azt a precedenst, amely a jövőben is értékbeli zsinórmértékül szolgál. E jogrendszerben is megtalálható azonban az írott jog, amely nem feltétlenül komplementer jelleggel érvényesül az esetjog mellett. Ezáltal a társadalmi viszonyok változása során szükségképpen felmerülő szabályozási igényt nem lehetne ex nunc hatállyal kielégíteni, ha csak a case law létezne a jogforrási szerkezetben. Egyesek szerint az angolszász jog is azért minősíthető „megfelelőnek”, illetve azért képes a társadalmi viszonyokat utólagosan szabályozni, mert az írott jog is érvényesül.²¹ Az angol jognak ugyanis csak az egyik szerkezeti eleme a common law, ettől meg kell különböztetni az equityt és a statute law-t. A minőségi jogalkotás szempontjából ennek azért fontos, mert a bíró alkotta jogban egészen másképp értelmezhető a társadalmi igényként megfogalmazott minőségi jelző. A common law alkalmazása során, annak érvényesülésével kapcsolatban nincs szükség további magyarázatra, hiszen az a precedensjelleg alapja. Ez sem jelent azonban feltétlen érvényesülést. Fennállhat ugyanis olyan helyzet, amikor a társadalmi viszonyok oly mértékben változnak meg, hogy egy bizonyos esetben nincs szükség a szabályozásra, mert maga a tényállás tanúsítása is elleghetetlenül. Az equity szubszidiárius szerepe mellett a statute law jelentősége igényel részletesebb kifejtést. A statute law relevanciája abban áll, hogy gyakorlati alkalmazása fokozatosan felértékelődik.²² A tudatos jogalkotási igény ugyanis az angolszász jogban is megjelenik akként, hogy a bírók a statute law-t alkalmazzák a jogviták eldöntésénél. Az íratlan jog kevésbé alkalmas arra, hogy hosszú távon minőségi elemeket foglaljon magába, mint a kodifikált jog. Ennek oka abban keresendő, hogy a case law nincs tekintettel az idő múlására, az analógia alkalmazása ellenére kevésbé formálható, ebből a szempontból merev ismérvekkel jellemezhető. A statute law azonban tudatos folyamat eredménye, így képes lehet a többség akaratának kifejeződéseként materializálódni, ha a minőségi feltételeknek is megfelel.

A minőségi jogalkotás elve emiatt tehát teljesen másként alakul és eltérő módon érvényesül a common law rendszerében. Jelen tanulmányban a minőségi jogalkotás kérdése a továbbiakban a kontinentális jogrendszerre jellemző jogképződésre fókuszál. A minőségi jogalkotás tehát nem kötődik feltétlenül és kizárólagosan a kodifikált joghoz, s nem is az elmúlt néhány év vagy évtized felismerése az erre irányuló törekvés. Már az ókorban is az alkalmazás

21 A klasszikus angol elmélet szerint mivel a statute law nem bírói jog, így annak érvényesüléséhez az általános érvényességi feltételeken kívül (jogalkotói hatáskör, jogforrási hierarchiába való illeszkedés, eljárási szabályoknak való megfelelés, megfelelő kihirdetés) az is szükséges, hogy a bírók azt ténylegesen alkalmazzák.

22 SZABÓ 2003, 69.

céljából határoztak meg magatartási szabályokat. A minőségi jogalkotás elve azonban nem egyszerűsíthető le pusztán az alkalmazhatóság kérdésre.

5. A JOGALKOTÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ ELMÉLETEK

Az elméletek bizonyos fogalmi meghatározások mellett konkrét vagy általános következtetéseket vonnak le, amelyek közelebb vihetnek a megértéshez vagy ahhoz a felfogáshoz, amely a valóságnak megfelelő jelzővel illelhető. Egymással való összevetésük során pedig kiütköznek azok a részegységek, amelyeknek az elemzése kedvező hatást eredményezhet az adott kutatási terület tárgykörét illetően.

A jogalkotással kapcsolatos elméletek közül – a prioritási sorrendre tekintettel – a jogalkalmazásra gyakorolt hatását szükséges elsőként kiemelni. A jogalkotás és a jogalkalmazás kapcsolatának vizsgálatában főként a jogfilozófián alapuló tanulmányok közül kerültek ki olyan művek, amelyeknek köszönhetően a jogfejlődés kontinuitása biztosítottá vált.

A jogalkalmazás alatt a tárgyi jogban meghatározott absztrakt normák konkrét esetre vonatkoztatását kell érteni. Mind a bírói, mind a hatósági jogalkalmazás során azonban a viszonyított törvényi tényállás alapján kell megítélni a viszonyítandó történeti tényállást. A jogalkotás azonban nemcsak azt szabja meg konkrét tényállásokkal kapcsolatban, hogy mely magatartás „kötelező”, melyik „megengedett” és melyik „tilos”, de magát a jogi eljárást is alakíthatja, amely eljárásban a jogalkalmazás történik. A jogalkotás jelentősége e szempontból abban mutatkozik meg, hogy a jogalkalmazás képes-e eldönteni azt, hogy a jog megalkotásának időpontjában ténylegesen minőségi volt-e.

Amennyiben a társadalom által elvárt, a joggal szemben támasztott követelmények alkotják a kiindulás alapját, úgy egy többé-kevésbé általános, semmiképp sem teljes körű felsoroláshoz juthatunk el, miszerint: általánosnak, közzétettnek, jövőbeli cselekvésre irányulónak, ellentmondásmentesnek, közérthetőnek, reálisnak, stabilnak, szabály és tényleges hivatalos cselekvés közt egyezést mutatónak kell lennie. Kétségtelen, hogy e követelmények betartása a minőségi jogalkotás elérésére irányul, ugyanakkor a maga komplexitásában nem képes lefedni a minőség növelésére vonatkoztatott, a jogképződés során felmerülő szempontrendszer.

Bódig Máttyás szerint a jogalkotás feladata, hogy tételekre szedje és kihirdesse az érvényes, alkalmazandó jogot, hogy aztán a jogalkalmazásban ez a tételezett jog határozza meg a döntéseket. A jogalkalmazásban tűnnek ki a jogtételezés erényei és hibái.²³ A minőségi jogalkotás azonban előfeltételezi a modern jog létét, amely többek között a jogrendszer koherenciájának kritériumait és technikai biztosítékait teremti meg. A minőség bizonyos szinten megragadható abban is, hogy a parlament autonóm jogalkotását helyezzük a középpontba, hiszen ezáltal minden képviselt érdekei érvényesülni látszanak.

A jogalkotás módszerének szabályozása szintén nem elhanyagolható vizsgálódási szempont e tárgykört illetően. A tárgyi jogból való kiindulás oly módon világít rá azokra a lényegi

²³ BÓDIG Máttyás: *A jogalkotás jogelméleti problémája*; www.uni-miskolc.hu/~wwwjuris/jogalkotas_jogelméleti_problemaja.pdf (a letöltés ideje: 2015. február 2.).

elemekre, hogy átfogóbb és mélyrehatóbb elemzés nélkül is kitűnhet magának a jogalkotási eljárás szabályozási környezetének a jelentősége. A jogalkotásról szóló törvény jogalkotásrendjének szabályozása alatt magát a jogalkotási eljárás szabályozását, vagyis a jogszabályok létrejöttéhez vezető, jogilag szabályozott eljárást, így az egész társadalmi-politikai eljárást kell érteni.²⁴ Jogalkotással foglalkozó törvény léte nem csupán szükségszerű, de alkotmányosan is indokolt.²⁵ E megközelítésben alapvetően maga a törvény igényelne részletesebb vizsgálatot, amellyel az egyes rendelkezések tanulmányozását követően juthatunk el bizonyos következtetésekhöz. Ez azonban nemcsak önálló szakmai tanulmány készítését igényli, de e monográfiának sem célja a tételes jog részletekbe menő vizsgálata, hiszen egy átfogóbb képet kíván nyújtani magáról a minőségi jogalkotásról akként, hogy rámutat a jogalkotásra vonatkozó szabályozási háttér létre és minőségi szükségességére is.

Egyes elméletek szerint a minőségi jogalkotás tételei behatárolhatóak, a hatásvizsgálati, a kodifikációs és a deregulációs tevékenységekből állnak. Ezen tételek, valamint magának a minőségi jogalkotás elvének az érvényesülése pedig alkotmányos követelmény, hiszen ellenkező esetben sérül a jogbiztonság követelménye.²⁶ A jogbiztonság meglehetősen gyakran használt fogalom a jogi szakzsargonban, és szintén több elemből tevődik össze: a jog hozzáférhetőségéből, megismerhetőségéből, egyértelműségéből, érthetőségéből és bizonyosságából, valamint feltétlen megvalósulásából.²⁷ A jogbiztonság értelmezésének e megközelítése alapján olyan, a minőségi jogalkotás követelményével egyező elemeket vélhetünk felfedezni, amelyek további kifejtést igényelnek. A minőségi jogalkotás elve és a jogbiztonság elve közötti reláció abban áll, hogy az előbbinek az egyik legfontosabb feladata a jogbiztonság megteremtése, s emellett, hogy számos más tényezőt is figyelembe kell vennie, a jogképződés során a jogbiztonság elvének maradéktalanul érvényesülnie kell.

Peschka Vilmos a törvényhozás feltételeiként a társadalmi viszonyok kiforrottságát, a törvényhozó apparátus rendelkezésre állását, valamint a fejlett jogtudományt jelölte meg.²⁸ Peschka szerint nem elegendő a jó törvények iránti pusztán elhatározás, hiszen ha valamelyik feltétel nem teljesül, úgy nem szülehet „minőségi” jog. A jogalkotással foglalkozó művek jó részében is fellelhető az az állítás, miszerint a jogalkotási szándék önmagában nem feltétlenül képes a köz érdekében álló jogot alkotni, mindamelllett további jogtudományi kérdések is felmerülhetnek. Ha a Peschka által megjelölt kritériumok közül bármelyik hiányzik vagy nem megfelelő mértékben áll rendelkezésre, az a jogalkotás minőségére közvetlen negatív hatást

24 PAP Gábor: Az új jogalkotási törvényről. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. 2011, 260.

25 A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet részletesen szabályozza a jogszabály tervezetének a megszerkesztésére és megszövegezésére vonatkozó követelményeket, amely előírások tág értelemben minőségi jogszabályok létrehozására irányulnak azzal, hogy ezen előírások betartását kötelezővé teszi. A rendelet felsorol ugyan kivételeket, amely esetekben e rendelet szabályai nem alkalmazhatóak (például: nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály megszövegezése), mégis olyan elvi tételeket rögzít, amelyek kiemelt jelentőségűek, így többek között a világosság, a közérthetőség, az ellentmondás-mentesség, a megfelelő jogszabályi hivatkozás, a formai és logikai tagolás stb.

26 PAPP Imre: *Az időbeli hatály ikergyermekai: A kellő felkészülési idő és a visszamenőleges jogalkotás tilalma – Avagy „jogbiztonsági” szemle az alkotmánybírói esetjog tükrében (doktori értekezés tézisei)*. Budapest, 2012.

27 KONDOROSI Ferenc: *Jogállamiság – Jogegyenlőség – Jogbiztonság. Börtönügyi Szemle, 2007/2, 7.*

28 PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, 1965. Akadémiai kiadó

gyakorol. Valamennyi kritérium, így a társadalmi viszonyok kiforrottsága és a jogtudomány fejlettsége, valamint a rendelkezésre álló törvényhozási apparátus alapvetően „érettebb” politikai, társadalmi, gazdasági körülményeket feltételez, olyanokat, amelyek között képes kifejezésre jutni a jogalkotás színvonalának növelésére irányuló igény a közérdek által.

Léteznek olyan felfogások is, amelyek a megfelelő (minőségi) jogalkotásból a modern kor elvárásaihoz igazított korszerű technikai feltételek megteremtésének szükségességére következtetnek. „A minőségi jogalkotásban az ezt támogató korszerű technikai berendezések nélkül nem lehet gondolkozni: teljes, hiteles elektronikus jogszabály-nyilvántartás megteremtése, jogszabály-előkészítés automatizálható fázisaira szolgáló jogalkotási szoftver létesítése, tematikus jogi fogalomtár és kodifikációs szótár létrehozatala, a jogszabályok nyelvi lektorálásának kötelezővé tétele, a hatályos joganyag idegen nyelvű hozzáférhetőségének a naprakész biztosítása, a normaszöveg-fordítást elősegítő terminológiai adatbázis kialakítása szükséges.”²⁹ Kétségtelen, hogy az információs és kommunikációs technológiák (IKT) jelentősége folyamatosan felértékelődik, hiszen a minőségi jogalkotás elérésére irányuló eszközről lehet beszélni.³⁰

A minőségi jogalkotással összefüggő szaktanulmányok közül szinte valamennyien építő jellegű kritikát fogalmaznak meg, és konkrét javaslatot tesznek arra, hogy melyek azok a részelemek (például hatásvizsgálat, dereguláció, IKT stb.), amelyeknek hangsúlyosabb szerepet szükséges tulajdonítani. E kritikák kétségkívül olyan empirikus művekben jelennek meg, amelyek a jogalkotás hatékonyságát célozzák ugyan, mégsem minden esetben a „minőség” a következtetések kezdő- vagy végpontja. Mindezek ellenére azért is áll az érdeklődés középpontjában a minőségi jogalkotás kérdése, mert mind nemzetközi, mind nemzeti szinten jelentkezett annak a felismerése, hogy a megfelelő színvonalú jogszabály megalkotásához tudatos és folyamatos jogszabályi minőség-ellenőrzés szükséges. A minőségi jogalkotást azonban előtérbe is kell helyezni ahhoz, hogy ne csupán a szabályozási szakértelemmel rendelkezők megfeszített munkája, esetleg a jogalkotással foglalkozó apparátus létszámállományának növelése vagy bármely más, költséghatékonysági szempontból negatív tartalmú, folyamatosan az adott körülményekhez igazodó változtatás legyen szükséges egy minőségi norma megalkotásához.

6. A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS HAZAI VISZONYLATBAN

A minőségi jogalkotás tartalma nem feltétlenül állandó. Így viszonylagosságának oka az, hogy minden konkrét egyedi esetben más tartalmat nyerhet. E tartalomváltozásnak azonban az a korlátja, hogy egyes tartalmi elemek nem módosulhatnak bizonyos más, jogalkotással kapcsolatos elvárások hátrányára. Vannak olyan szempontok, amelyeknek feltétlenül érvényesülniük kell: átláthatóság, racionalitás, jogbiztonság stb. A tartalmi elemek azért nem tudnak állandósulni, illetve a közöttük fennálló arányok azért tudnak elmozdulni, mert egyes esetekben a minőségi jogalkotással összefüggő közérdek ezt igényli. Előfordulhat ugyanis az, hogy egy jogi norma létrehozásakor fontosabb szerephez jut például a törvényi

²⁹ PAPP 2012, 15.

³⁰ Lásd DRINÓCZI 2010.

tényállás minél egzaktabb megszerkesztése, mint a koherencia követelményének érvényesülése. A minőségi jogalkotás elvének sajátossága abban ragadható meg, hogy mind az általában, mind az egyedi körülményekre tekintettel kell lennie érvényesülésekor. Ebből következik, hogy adott esetben minőségi jog létrehozását a jog szerkesztéséért felelős személy végzi, és elsőként az állami apparátusban valósul meg a minősítéssel kapcsolatos kérdések eldöntése, és a törvényhozó testület csak ezt követően határoz annak elfogadásáról. A delegált jogalkotási hatáskörre vonatkoztatva ez nem jelent akkora különbséget az autonóm jogalkotási hatáskörhöz képest. Mivel a jog minősítésének már a képződése során is rendkívüli jelentősége van, így a szakapparátus feladata annak eldöntése, hogy egy megalkotott jogi norma képes lesz-e a minőség követelményeinek megfelelni. Ennélfogva nincs is mód a jogalkotás minőségi követelményének túl absztrak meghatározására, így lefektetett elvárásként konkrét előírásokban, programokban ritkán lelhető fel. Ehelyett a jogalkotásért felelős szakapparátuson belül konkrét utasításokban jelenik meg, ezáltal jut érvényre az adott jogi normára nézve egyéniesítve.

A Jó Állam fejlesztési program részeként a Magyar Program mint közigazgatás-fejlesztési technológia saját stratégiai célkitűzései között határozza meg azt a jogalkotásra vonatkozó követelményrendszert, amely a minőségi jogalkotás elvére tekintettel írja elő az ezt célzó eljárás lefolytatását, így mintegy kivételként említhető meg. E szerint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok alkalmazása, a színvonalas jogszabályszerkesztés, a jogszabályok nyelvi egyszerűsítése, a jogi szabályozás alternatíváinak vizsgálata, az adminisztratív terhek csökkentése tartozik ide. Az OECD közigazgatási eljárásokra vonatkozó kritikája kivételként említi a jogalkotási eljárásokat, amelyek túl gyorsak, így nem lehetséges az érdemi társadalmi egyeztetés integrálása a jogalkotási eljárásba, az csak formálisan valósulhat meg.³¹ Az OECD értékelése szerint a társadalmi egyeztetés hiányát a nemzeti konzultációk és az állami fórumok nem vagy nem megfelelő mértékben tudták pótolni, s ez kihat a jogszabály eredményességére.³² A jogalkotás mennyiségi tendenciáját figyelembe véve megállapítható, hogy a 2010–2011-es időszakhoz képest lényegesen csökkent a jogalkotás termékeinek a száma, így a jogalkotási eljáráson belül a már érvényes jogi szabályok korrekciójára és a végrehajtási szakaszra helyeződött át a súlypont.³³ Bár a benyújtott törvényjavaslatok száma a statisztikák szerint magas tendenciát mutat a 2010–2014-es ciklus alatt, ugyanakkor nem elhanyagolható szempont, hogy az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok mennyisége sem volt még ilyen mértékű.³⁴ Amennyiben a jogalkotás termékeinek mennyiségi növekedését a színvonal rovása nélkül igényli megvalósítani a jogalkotó, úgy azon szervezetrendszer és eljárás változtatása szükséges, amely az erre irányuló célt segíti elő. Az egyes intézkedéseken kívül az új Jat. immár nemcsak megfelelően illeszkedik a jogforrási hierarchiába, de a jogszabály-előkészítési folyamat során ténylegesen minőségi jogalkotási termékek lét-

31 Vö. Magyar Program (MP 12.0).

32 A Magyar Program (MP 12.0) az OECD kritikáját pontokba rendezte, s ez egyúttal az MP 11.0 végrehajtásának kritikája is egyben. Az MP 12.0 pontokba rendezve sorolja fel azokat a célkitűzéseket, amelyeknek a megvalósítását az MP 12.0 fő feladatának kell tekinteni. Magyar Program (MP 12.0) 10.

33 Lásd Magyar Program (MP 12.0) 19. A kormány jogalkotási statisztikája.

34 http://www-archiv.parlament.hu/fotitkar/tvalk/20_beny_tvjav.htm (a letöltés ideje: 2014.december 27.).

rehozását célozza. A jogszabályszerkesztés szakmai megalapozására alkalmas új jogalkotási törvény megalkotását a közjogi szükségszerűség indokolta. A jogszabályok számának növekedéséhez – tekintettel a színvonal megtartására, emelésére – azonban szükséges volt a jogszabály-előkészítéséhez megfelelő szakértelemmel rendelkező jogszabályszerkesztők bevonására. Ugyanis a képzett szakemberek bevonása a jogalkotásba a minőségi jogalkotás felé tett egyik legfontosabb – kezdő – lépés.³⁵ A szervezetrendszer átalakítása és a személyi állomány ehhez igazítása tehát hazánkban a „törvénygyár”-jellegét kívánja ellensúlyozni.

Kérdésként merül fel, hogy a jogszabály-előkészítési gyakorlatban miként jelenik meg a minőségi jogalkotás követelménye. A folyamatos monitoringnak és értékelésnek ki kell terjednie minden jogalkotási eljárásban felmerülő jogszabályra és dokumentumra, mert kizárólag így lehet megvalósítani a körültekintő és alapos tervezést. Az értékelésnek azonban nem elegendő ezen anyagi oldalt a figyelem középpontjába helyezni, és szintén nem elégséges csak a tervezés során felmérni a hatásokat, megfogalmazni a várható következményeket. A hatékony jogalkotás részeként az utólagos hatásvizsgálat, illetve a már hatályos jogi norma értékelése sem elhanyagolható szempont. Hivatkozással e tanulmányban már leírtakra, az érvényesülést és a hatékonyságot csak az utólagos értékelés alapján lehet megállapítani, amelynek során az egyik legfőbb szempont ezen értékelés elvégzésének időpontja. Az utólagos értékelés célja annak a visszacsatolásnak a felhasználása, amely elősegíti a jogi szabályrendszer harmonizációját, megvalósítva a köz által elvárt jogi koherenciát. Az értékelés elvégzésének időpontja kiemelten lényeges, mivel az objektív valóságnak megfelelő következtetések levonása csak akkor lesz megfelelő, ha elegendő idő telik el a hatálybalépés és a már hatályosult jogi szabály hatásának vizsgálata között. Ez az időköz azonban elsődlegesen az alkalmazandó jogi szabály sajátosságaitól függ, így az értékelés folyamatosságának szükségességét nem lehet elégszer hangsúlyozni. Az értékelésnek azonban a minőségi jogalkotás követelményének teljesítése céljából ki kell terjednie magára a jogalkotási eljárásra is. Az eljárás hatékonyságának felmérése a közigazgatási szervezetrendszerben már megszokott – és megfelelően kiválasztott – indikátorokon keresztül valósítható meg. A visszacsatolás következménye a megbízhatóság, megalapozottság, eredményesség hármasság célrendszer tükrében jelenik meg.

Magyarország új hatásvizsgálati rendszere arra irányul, hogy elősegítse és nyomon követhetővé tegye a kormányprogramban, a Nemzeti Reform Programban, valamint a Széll Kálmán tervben és a konvergenciaprogramban meghatározott célok megvalósítását. A rendszer ezt azzal kívánja elérni, hogy optimalizálja a jogalkotási folyamatot, racionalizálja a jogszabály-előkészítési folyamatot, növeli az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok szerepét, csökkenti a szabályok gyakori módosításának gyakorlatát, így a hazai szabályozás minőségének növelésével az ország versenyképességét közvetett módon javítja. Ennek ellenére jelenleg – a hatásvizsgálati lap döntés-előkészítésben való alkalmazásának szükségességét illetően – számos, a hatásvizsgálat elmaradására vonatkozó kritika éri a hatásvizsgálati rendszert. Anynyi bizonyosan megállapítható, hogy még nem helyeződik elegendő hangsúly az értékelésre. Egyes esetekben értelmetlennek tűnhet elvégezni a várható hatások megbecsülését vala-

35 KONDOROSI Ferenc: Előkészítés, szabályozás, hatáselemzés – a hatékony jogi szabályozás kulcskérdései. *Magyar Közigazgatás*, 2005/12.

mely triviális okból kifolyólag, vagy azért, mert épp a körülmények miatt lehetetlen a felmérés. Előfordulhat az is, hogy a hatásvizsgálat elvégzésére megállapított határidő nem elegendő ahhoz, hogy pontos, a valóságot tükröző és reális becslést lehessen készíteni a jogi szabály által kiváltott hatások megítéléséről. Mindazonáltal szükséges megjegyezni, hogy egy új rendszerről van szó, így a hatásvizsgálat jelenlegi rendszere nem tekinthető kiforrottnak, s úgy tűnhet, e komoly kiadásokkal járó kötelezettség nincs arányban a becsléssel felismerhető hatások pontosságával és szükségességével. Amennyiben viszont a hatásvizsgálatra megfelelő hangsúly helyeződik, úgy képes valamennyi szempontra kiterjedő, a lényeges körülményeket mérlegelő és a valóságnak megfelelő szakmai állásfoglalásként megjelenni, amely a jövőre nézve is útmutatóul szolgál a hatásvizsgálattal végzett értékelés következtetéseinek levonását követően. Hasznossága nemcsak az előzetes hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozatható, hiszen az utólagos hatásvizsgálatnál is kiemelt a jelentősége az értékelésnek, majd a következtetések megfogalmazásának s a visszacsatolásnál a felhasználásuknak, amellyel lehetővé válik a minőségi jogalkotást akadályozó tényezők felszámolása. A felülvizsgálat tehát nem elhanyagolható része a folyamatnak, és ki kell terjednie mindazon tényezőkre, amelyekkel a szabályozási környezet közvetett módon javítható, fejleszthető.

7. JOGALKOTÁS A NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI TÉRBEN

Az Európai Unió a Better Regulation keretében igyekszik ösztönözni a tagállamokat a szabályozási környezet egyszerűsítésére irányuló együttműködésben amellet, hogy a gazdasági költségeket minimális szinten tartsák.³⁶ A minőségi szabályozás célja a jogszabály-kezdeményezések minőségének biztosítása, a joganyag korszerűsítése, egyszerűsítése.³⁷ A szabályozási környezet egyszerűsítésére irányuló stratégia 2005-ben indult el, amely beépült az Európai Bizottság munkafolyamatába. A hatékonyabb jogalkotást célzó, egy európai parlamenti állásfoglalásra irányuló indítvány szerint az unió szabályozási környezetének az érthetőség és az eredményesség kritériumához kell igazodnia. További feladatként jelenik meg a szabályozási eljárások fejlesztése, amellyel elősegíthető az unió céljainak elérése. Ezen indítványban szerepelnek a szubszidiaritás és az arányosság elvei is, amelyek az elsődleges jog lényeges elvei, így feltétlen érvényesülést kívánnak azokon a területeken, ahol a Közösségnek nincs kizárólagos hatásköre.³⁸ E két elv nemcsak a jogszabályok tekintélyének és eredményességének a megszilárdításához járul hozzá, hanem közvetett módon a jogbiztonság követelményéhez is. Valamint lehetővé válik az is, hogy a polgárokhoz közelebbi szintre kerüljön a közvéleményre ható döntések meghozatala, s az ily módon megvalósuló döntéshozatal az adott döntések minőségét is befolyásolja. A jogalkotási terhek csökkentésével nemzetközi szinten az innovációt akadályozó tényezőket fokozatosan kívánják felszámolni. Ezenkívül rögzítették még az elveken alapuló jogalkotás követelményét, valamint – ami

36 COM (2005) 97. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union.

37 DRINÓCZI Tímea: Adminisztratív terhek csökkentése – EU – Magyarország. In: CHRONOWSKI Nóra (ed.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamoként*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.

38 2008/2045(INI).

a vizsgálódás szempontjából relevánsabb – a mennyiség helyett a minőség előtérbe helyezését. A minőséget előtérbe helyező uniós jogpolitika az elmúlt években már egyre fontosabbá váló, adminisztratív terhek csökkentésére irányuló tervek megalkotása és betartatása felé is fordult. Ezen stratégiai programok közül mérföldkőnek számít a jobb szabályozás felülvizsgálatának 2006-ban elfogadott programja.³⁹

Az egyszerűsítés eredményeként az uniós jogszabályok világosabbá és áttekinthetőbbé tételének céljából 1300 jogi aktus törlését kezdeményezték.⁴⁰ Az Európai Bizottság konzultációs módszereken keresztül folyamatosan gyűjti és elemzi a polgárok, az érdekelt felek és tagállamok javaslatait a közösségi szabályozás hatékonyságának, egyszerűsítésének, világosabbá tételének érdekében.⁴¹ A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás célja, hogy optimalizálja az uniós jogszabályok kidolgozását és alkalmazását. Ez különösen a következőket foglalja magában: intézményi együttműködés javítása és az átláthatóság növelése, a társszabályozás és önszabályozás előmozdítása, a jogalkotás minőségének javítása, az uniós jog átültetésének és alkalmazásának javítása, a jogszabályok egyszerűsítése.⁴² Az Európai Unió tehát ezen intézményközi megállapodással törekszik a jogalkotás minőségének javítására, amely kötelezettségvállalás hatással van a tagállamok szabályozási rendszerére is. A jogalkotás minőségének javítása érdekében a megállapodásban szerepel a Bizottság felhívása jogszabály elfogadása előtti konzultáció tartására, amelynek az eredményeit nyilvánosságra kell hozni. A minőségi jogalkotás megvalósítására tekintettel a megállapodás a Bizottság feladatkörébe utalja a megalapozott hatáselemzések készítését, valamint a következetesség fokozását jogi aktus elfogadása előtti kötelező jellegű jogi ellenőrzés implementálásával. A megállapodás rendelkezik továbbá a jogszabályok egyszerűsítéséről is, amellyel kapcsolatban jogszabály-rendezi módokat nevesít: dereguláció, revízió, inkorporáció. Szintén mérföldkőnek számít a 2010 októberében megjelent, a Bizottság által kiadott Smart Regulation (intelligens szabályozás) közleménye. Ez szintén a minőségi jogalkotást elősegítő eszközrendszerre fókuszált, mégis e követelmény vonatkoztatása érvényes a konzultációs célú társadalmi párbeszédre, a társadalmi hatások mérésére és az utólagos hatásvizsgálatok végzésére is.

Az Európai Parlament 2011. június 8-i állásfoglalásában a hatásvizsgálatokkal szemben is megfogalmazódtak azok a követelmények, amelyek a jogszabályok minőségének javításához járulnak hozzá. Ilyen előírásként jelenik meg a hatásvizsgálat mint az intelligens és jobb jogalkotás megvalósításának segédeszköze. Az előírások célja, hogy a Bizottság által eddig végzett tevékenység egyenlőtlen színvonala helyett objektív tényeken alapuló hatásvizsgálatok készüljenek, így minőségi, hatékony és világos jogszabályi környezet szülessen. A teljes jogalkotási metódusban a magas színvonalú jogalkotáshoz elengedhetetlen a hatásvizsgálatok alkalmazása, hiszen kulcsszerepet töltenek be a létrejövő jog minőségében, valamint a jogal-

39 COM (2006) 691. A strategic review of Better Regulation in the European Union.

40 Lásd COM (2009) 16. Harmadik jelentés a szabályozási környezet egyszerűsítését célzó stratégia eredményeiről. A jelentés a szabályozási környezet egyszerűsítésének eredményeit részletekbe menően ismerteti az elmúlt évekre vonatkozóan.

41 COM (2009) 16.

42 Interinstitutional agreement on better law-making (*Hivatalos Lap*, C 321. – 2003. 12. 31.)

kotási eljárás időtartamának csökkenésében. Szinten megemlítendő a párbeszéd, vagyis a folyamatos kapcsolattartás az érintettekkel, szakértőkkel, amely azonban semmilyen körülmények között nem helyettesítheti a politikai vitát.⁴³ A hatásvizsgálatokra nem csupán a jogszabály megalkotása előtt (ex ante), hanem azt követően is (ex post) sort kell keríteni, így megállapíthatóvá válik a korábban becsült hatások bekövetkezése vagy hiánya. Magyarországon az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok elkészítésének alapvető szabályairól a Magyar Közlöny 2011. évi 93. számában megjelent miniszteri rendelet rendelkezik, amely meghatározza a hatásvizsgálati adatok és eredmények rögzítésére alkalmas hatásvizsgálati lapot is.⁴⁴ A hatásvizsgálati lap oly módon prezentálja a döntéshozó felé a döntés várható hatásait, hogy azok értékelésével megállapítható lehessen a szabályozás szükségessége vagy hiánya.

Az uniós politikában jelenleg meghatározó szerepet játszik a REFIT program (Regulatory Fitness and Performance Programme), amely egy egyszerű, világos és kiszámítható szabályozási keretet kíván biztosítani az uniós polgárok számára.⁴⁵ A program a bürokráciát szándékozik csökkenteni, és a szabályozásból eredő terhek megszüntetését célozza, különös tekintettel a szubszidiaritás és az arányosság elvére.⁴⁶ Az uniós szinten már prioritássá tett intelligens szabályozási módszer⁴⁷ recepciója nemzeti szinten csakúgy a minőségi jogalkotás elősegítését előirányozza. Az intelligens szabályozás stratégiája a szakpolitikai szabályozás javításának, az érvényre jutás és a kiértékelés, valamint a felülvizsgálat célrendszerének keretében, az ezek elérésére irányuló módszerekben jelenik meg. Az Európai Bizottság intelligens szabályozásra irányuló tevékenységeinek eredményei a következőkben mutatkoznak meg: megfelelő prioritások összpontosítása; tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal (konzultációkra, hatásvizsgálatokra, értékelésekre alapozással); a REFIT program felértékelődésének szükségessége; az adminisztratív terhek 25 százalékos csökkentése; a kis- és középvállalkozások igényeinek felmérése a szabályozással kapcsolatban. A REFIT beavatkozási területei teljesen különbözőek, így eddig döntés született már például a közúti szállítással, a közbeszerzéssel, a szellemi alkotások jogával, a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos elektronikus számlázás stb. tárgykörben is.

8. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS LEHETSÉGES IRÁNYAI

A minőségi jogalkotásra irányuló elvárások az elmúlt időszakban nem csak nemzetközi, hanem nemzeti szinten is terítékre kerültek. Az elmúlt években konkrét intézkedések is célozták a jogalkotási eljárások egyszerűsítését és gyorsítását, valamint az adminisztratív terhek csökkentését.⁴⁸ Az erre irányuló koncepciókon és terveken kívül a jogszabályrendezés is kezd kiemelt figyelmet kapni. A dereguláció az a technika, amely a hatályos jogból kizárja a „végre-

43 2010/2016 (INI)

44 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet

45 SWD (2014) 192. REFIT – Az Európai Bizottság Célravezető és hatásos szabályozás programja.

46 Lásd 2011/2029 (INI) – Az Európai Parlament 2011. szeptember 14-i állásfoglalása a jogalkotás minőségének javításáról, a szubszidiaritásról és az arányosságról, valamint az intelligens szabályozásról.

47 Vö. COM (2010) 543. Intelligens szabályozás az Európai Unióban.

48 1058/2008 (IX. 9.) Korm. határozat.

hajtott” módosító és hatályon kívül helyező jogszabályokat.⁴⁹ A dereguláció nem csupán a jogharmonizáció vagy a jogi koherencia biztosítása miatt kiemelt jelentőségű, hanem a minőségi jogalkotással is összefügg. A minőségi jogalkotásnak nem csupán ex post jelleggel kell érvényesülnie. Ugyan minden új jogi szabályozás előfeltétele a korábbinak az „átvizsgálása”, ám a jogtisztítás közvetlenül hat a joganyag rendezésének minőségére. A jogszabályrendezés tehát egyfajta korrekcióként is felfogható, amely jogalkotói hatáskörbe tartozik, ezáltal azt a hatályos jogi előírások alapján kell lefolytatni. A dereguláció tehát a túlszabályozás csökkentésének egyik lehetséges eszköze, amely legfőképpen a jogi előírások átláthatóságát, értelmezhetőségét és alkalmazhatóságát, világosabbá tételét eredményezi. A dereguláció sajátos esete az önműködő jogtisztítás, amely különleges kapcsolatban áll a minőségi jogalkotással.⁵⁰

A minőségi jogalkotás komplexitását illetően megállapítható, hogy át kell tehát fognia a belső és külső jogalkotási eljárást is. E felosztás szerint a belső jogalkotási eljárás alatt azt a logikai folyamatot kell érteni, amelyen a döntéshozatal keresztülmegy, míg a külső jogalkotási eljárás a jogszabály formális keletkezését jelenti.⁵¹ Amennyiben az eljárás maga nem megfelelő, úgy magától a jogalkotás termékétől sem várható el, hogy betöltse rendeltetészerű funkcióját. A tudatosság növelésének nemcsak a belső jogalkotási eljárásban kell megjelennie (probléma meghatározása, helyzet elemzése, alternatívák felállítása stb.), hanem a külső jogalkotási eljárásban is meghatározó szerepe kell hogy legyen. Ez utóbbiban ugyanis akként szükséges az eljárásrendet optimalizálni, hogy a jogalkotás minőségének emelése mellett az adminisztratív terhek – amennyiben lehetséges, a legnagyobb mértékben – csökkenjenek.⁵²

A lehetséges irányokat tekintve egy fundamentális paradigmaváltás látszik szükségesnek a minőségi jogalkotás előtérbe helyezésével, valamint az unió által megfogalmazott javaslatok átvételével a hazai jogalkotási eljárás lefolytatását végigkísérve. Nyilvánvaló, hogy egy jogszabály által szabályozott tényállás olyan egyedi sajátosságokat hordozhat, amelyek miatt először úgy tűnhet, nem igényli a minőséggel, a színvonal növelésével vagy akár a hatékonysággal kapcsolatos írott jogban testet öltő előírások figyelembevételét. Azonban – amint az előbbiekben ismertetettek alapján is kitűnik – a minőségi jogalkotás egyes részelemei és a meghatározott előfeltételei korlátlan érvényesülést kívánnak, így ezekre a jogalkotónak állandó jelleggel tekintettel kell lennie. Az uniós jogalkotási gyakorlattal kapcsolatos statisztikai adatokból az derül ki, hogy az elmúlt időszak „jobb szabályozást” célzó előírásai elérik a kívánt hatást.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni a digitális átalakulás hatásait sem, amelyek a jövőben alapjaiban fogják meghatározni a minőségi szabályozásra irányuló jogképződési folyamatot. Nem csupán a jogalkotás alaki tényezőinek ártértekelése várható – amelyek alakítják többek között a társadalmi véleményezés eljárását, a közérdek gyorsabb és világosabb érvényesülését a szabályozásban, a hatásvizsgálattal összefüggő értékelést –, hanem a rendel-

49 TAMÁS 2013.

50 Lásd CHRONOWSKI 2008.

51 DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.

52 Lásd DRINÓCZI 2010, 125. Az adminisztratív terhek csökkentése a jogegyszerűsítés területe, amely olcsóbb és egyszerűbb eljárásokra koncentrál.

tetésüknek megfelelő, a jogalkotói szándékkal megegyező szabályozási környezethez igazított s emellett a hirtelen megváltozott társadalmi viszonyokat szabályozni képes normák megalkotását is előre lehet vetíteni.

9. ÖSSZEFOGLALÁS

A leírtak alapján megállapítható, hogy a minőségi elvárás a társadalom által megalapozott igény a jogi szabályozásra vonatkozóan. Ezt a célt szolgálja az a tény, hogy mind nemzeti, mind nemzetközi szinten is születnek normák a minőség javításának céljából. Ennek előfeltétele volt, hogy a jogalkotók által elismert legyen – és amennyiben lehetséges, normatív tartalmat nyerjen – a kiszámítható, átlátható, egyszerű jogszabályi környezet iránti igény, amely az évek során fokozottan megjelent. Ugyanakkor komplexitását tekintve nem elegendő egy adott célt kitűzni, és a megvalósítására szolgáló eszközöket ennek szolgálatába állítani. A minőségi jogalkotás elvének minden, a jogalkotással összefüggő cselekményre, módra és eszközre ki kell terjednie, ami nem csupán költséghatékonyasági szempontokkal indokolható. Az uniós szinten megfogalmazott jogalkotásra vonatkozó stratégiák erőteljesen hatnak a hazai szabályozási rendszerre. A jogpolitikai döntések kezdeményezőik a tekintetben, hogy a jogi szabályozásra kedvező hatású intézkedések áttevődnek, beépülnek a hazai stratégiákba, koncepciókba, esetleg törvényi, rendeleti szinten is rögzülnek. Ezek recepciója azonban nem elegendő a minőségi jogalkotás elvének maradéktalan érvényesüléséhez. Rövid és középtávon megoldást jelentenek ugyan, mégis szükséges a jogalkotás alakí és anyagi rendszerét akként kialakítani, hogy a prioritási sorrend eleve a minőségi jogalkotás elve köré épüljön.

A vizsgálat tárgyának összetettségét mutatja, hogy a nemzetközi vonatkozásokon kívül jelentőséget kell tulajdonítani a minőségi jogalkotási elvek egyéniesített tartalmának is. Ez ideális esetben a jogalkotói szándék kezdeti megfogalmazásakor és az utólagos értékelés során is kiindulópontként szolgálhat, nem háttérbe szorítva az általános, feltétlen érvényesülést igénylő elvi tételeket. Az ily mértékű figyelembevételre számot tartó általános elvárások csak a minőségi jogalkotásra vonatkozó következtetések elemzésével fogalmazhatók meg. E monográfia ezen okból az elv tartalmának feltárását kísérelte meg, s mutatott rá viszonylagos jellegre azzal, hogy léteznek ugyan különböző álláspontok e tartalmat illetően, mégis közös célként állapítható meg a figyelmen kívül hagyásának lehetetlensége s egyúttal jelentőségének elismerése. Nem elhanyagolható sem a hatásvizsgálatnak, sem a megfelelő jogszabályi környezetnek a minőségi jogalkotás elvéhez való igazítása, sőt szükséges az e cél elérését valamilyen módon szolgáló összes tényező értékelése. Kérdésként merülhet fel, hogy miként lehet ennyi általános és egyedi szempontra egy időben tekintettel lenni, ezáltal maradéktalanul megfelelni a minőségi jogalkotás elvére vonatkozó követelményrendszernek. A leírtak szerint e kérdésre csupán absztrakt válasz adható. Nevezetesen: a minőségi jogalkotásra irányuló törekvés – valamint az ismertetett elméletek, koncepciók alapján nemzetközi szinten is megfogalmazódott elvárások figyelembevétele és tényleges megtartása – már eddig is számottevő eredményekkel járt.

A paradigmaváltás szükségességét tehát e kedvező hatások megjelenése indokolja, és fundamentuma a minőségi jogalkotás elvének felértékelése.