

## A minőségi jogalkotás problémái (A győri jogi kar doktori iskolájának szakmai konferenciája)

Hagyományteremtő céllal került megrendezésre 2008. december 12-én, a győri Zsinagógában, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának szakmai fóruma, „A minőségi jogalkotás problémái” címmel.

Dr. Verebélyi Imre a jogszabály-előkészítő és felülvizsgáló tevékenységet vette górcső alá vitaindító előadásában. Elmondta, hogy 1987 után lassan, de a minőségi jogalkotás felé fejlődünk, aminek köszönhetően 1989-ben kezdeti előnyhöz jutottunk a térség más szocialista országaihoz képest. Sajnos azonban ez a pozitív folyamat 2000-től kezdve, vagyis az elmúlt nyolc évben meglehetősen lelassult, majd lényegében megállt. Professzor úr előadását két szerkezeti egységre tagolta. Először a minőségi jogalkotás alapvető szempontjait (alapelv-csoportjait) határozta meg és értékelte kritikus szemmel, majd a jogalkotási folyamat (nemzetközi összehasonlításon alapuló) modelljének szakaszait (annak lényegi elemeit és hiányosságait) ismertette.

Verebélyi Imre szerint a minőségi jogalkotást három alapelv-csoport határozza meg:

1. az eredményesség és költséghatékonyság,
2. a demokrácia és
3. a jogállamiság.

Alapvető hiányosság ma Magyarországon, hogy az első alapérték-csoport követelményei egyáltalán nem épültek bele a jogalkotási gyakorlatba. Ugyanakkor a demokrácia alapkövetelményeit is csak részben rögzítettük; ami pedig kodifikálva van, azt sokszor nem alkalmazzák, sőt megsértik. A jogállamiság előírásai egyedül azok, melyekre azt mondhatjuk, hogy maradéktalanul kiépültek, és európai színvonalon működnek.

A minőségi szabályozás elterjedéséhez szabályozási reformra van szükség Magyarországon. Ennek során a legfontosabb az érdemi dereguláció és reguláció első típusának modernizálása, azaz amikor az állami és önkormányzat szerepvállalást szűkítik vagy növelik. Második típus, amikor nem változtatnak az állami (önkormányzati) szerepvállalás korábbi célján és mértékén, de mindezt egyszerűbben, költséghatékonyabban érik el. Harmadik típus a technikai dereguláció, vagyis amikor jogtechnikailag kitisztítják, hatályon kívül helyezik az elavult, idejét múlt rendelkezéseket. A magyar jogszabály-előkészítők és jogalkotók a második típus kivitelezésénél járnak el meglehetősen kifogásolhatóan, hisz az csupán kampányszerű, alulfejtett.

Mindezek után tekintsük át a minőségi jogalkotás nyolc szakaszát, és annak ki-  
különböztetésre váró hiányosságait:

1. Jogalkotás tervezése, a jogalkotás kezdeményezése (Erről a szakaszcsoportról elmondható, hogy botránnyvezérelt, vagyis szükség volna az „azonnali” jogalkotás visszaszorítására.)
2. Az állami (önkormányzati) szerepvállalás céljának, mértékének, megvalósítási módozatainak kiválasztása (Ebben a szakaszban azt kellene eldönteni, hogy egyáltalán szükség van-e jogi szabályozásra, és ha igen, akkor az milyen mértékű legyen.)
3. Megvalósíthatósági vizsgálat (Itt fel kellene mérni a jogszabály-végrehajtás állami (önkormányzati) közöltségeit, szervezési előfeltételeit.)
4. Hatásvizsgálat (Ebben a szakaszban a várható gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi hatásokat kellene felmérni, de nálunk sajnos ennek nem alakult ki semmilyen hagyománya, rendszere, vagyis ez a leginkább mellőzött szakasz.)
5. Jogállami vizsgálat, jogszabály-szerkesztés (Itt azt kellene vizsgálni, milyen hatással lesz a tervezett jogi beavatkozás a jogállami követelmények érvényesülésére. Emellett arra is nagy figyelmet kell fordítani, hogy az adott tartalomhoz igazodóan a lehető legközérthetőbb módon szerkesszék meg a jogszabályt, és harmonikusan illesszék bele a jogrendszerbe.)
6. Belső-külső egyeztetés (Ide tartozik a jogszabály-tervezetek tárcakörözése, illetve a minőségi többséget igénylő tervezetek esetében az ellenzékkel történő egyeztetés (belső egyeztetés), valamint a társadalmi-gazdasági szereplőkkel való konzultáció (külső egyeztetés).)
7. Döntéshozatal, a jogszabály kihirdetése, hatálybaléptetése, nyilvántartása (Itt a hatálybaléptetés az igazán problematikus rész. Hiszen igen gyakori, hogy a jogszabályokat ésszerűtlenül rövid időn belül léptetik hatályba, ezáltal nem adnak megfelelő felkészülési időt a címzetteknek, amivel pedig sérül a jogbiztonság.)
8. A hatályos jogszabályok végrehajtása, annak ellenőrzése, értékelése (Ebben a szakaszban kellene kiépülnie egy olyan rendszeres, illetve eseti felülvizsgálati rendszernek, amely a fejlett európai és tengerentúli államok többségében már létrejött.)

Mi az oka ezeknek a hiányosságoknak? Nem a tudáshiány, hanem az, hogy az a politikai elit, amely a jogszabály-alkotásban részt vesz, nem ment át azon a kultúra-változási folyamaton, amelyen nyugati társaik már 1970–80 óta átmentek. Amíg ugyanis a fejlett nyugati világban a szabályozási politika középpontjába a teljesítményértékelés került, addig nálunk egyik politikus döntéshozó sem szereti, ha külső vagy belső értékelők neki nem kedvező vonatkozásokat (pl. nagyobb költségeket, ellenhatásokat) tárnak fel a jogszabály-előkészítés során.

A szakmai fórum vitaindítója után először az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola tagjai szólaltak fel.

*Dr. Szigeti Péter*, többek között a nemrég lezárult – a magyar jogrendszer állapotának komplex vizsgálatára irányuló – kutatási programjának tapasztalatai

alapján fogalmazta meg gondolatait. Meglátása szerint Magyarországon egyfajta szabályozási kényszer, vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy szabályozási szükséglet alakult ki. Ez jól látható pl. akkor, ha a Büntető Törvénykönyvet megnézzük, hiszen itt évente minimum két módosítást tapasztalhatunk. Vagyis a mindenkori politikai többség, a jogalkotó szlogenje a következő lehetne: „Btk-t módosítok, tehát vagyok.” Ennek fő oka, hogy a büntetőpolitika alakítása nem kétharmados tárgykör, mivel az a Kormány felelősségi kompetenciájában tartozik.

A kulturális közeg vizsgálata azért bonyolult téma, mert ha megnézzük a franciák, olaszok, spanyolok vezetési szokásait, akkor meglehetősen nagy eltérésekkel szembesülünk, holott ezen országok közlekedési statisztikája közel azonos.

Szigeti Péter felhívta a figyelmet a jogátvétel helyzetére, fejlődésére is. A magyar jogalkotás 80 százalékbán mintakövető és itt nem csak az *acquis communautaire*-re kell gondolni, hanem a jogrepció alábbi három útjára is:

1. Spontán jogátvétel: pl. bírósági joggyakorlat vagy *lex mercatoria* esetében.
2. Kényszeredett jogátvétel: pl. a volt gyarmatok esetében.
3. Aktív/tudatos jogátvétel. Az előadó szerint a „pocsék”, illetve „halmozottan hátrányos” jelzőkkel szemben felhozható ennek egyik sikeres esete: tipikusan „*Made in Hungary*” a jövő nemzedékek biztosának létrehozása. Ennek alapja az Alkotmányban is megfogalmazott egészséges környezet-höz való jog, habár gyökerei a nemzetközi jogra vezethetők vissza. Másik sikerpélda az adatvédelmi törvényünk, amely dícséretesen valósítja meg a közérdekű (közérdekből nyilvános) és a személyes adatok egybenzését. Az említett személyi számmal kapcsolatos adatvédelmi döntés milliárdos költségeinek felemlítését erősen haszonelvű álláspontnak tartotta, és más megközelítésre szerette volna felhívni a figyelmet.

Dr. Lamm Vanda akadémikus a nemzetközi jogász szemszögéből szólt hozzá a szakmai fórum témájához. Az előadó először is Lon L. Fuller, a Harvard Law School hajdani tanárának nyolc minimális jogállami-joguralmi követelményére hívta fel a figyelmet. Ezek közül is elsősorban a következő öt pont kapcsolódik leginkább a minőségi jogalkotáshoz. A jog:

1. legyen írott, egyértelmű, közérthető,
2. legyen publikált, hozzáférhető,
3. ne irányuljon lehetetlen dologra,
4. megalkotásakor kerülni kell az ellentmondásokat,
5. legyen időtálló.

Ezek betartása a „minőségi nemzetközi jogalkotás” szempontjából is fontos lehet, ugyanakkor azonban nem szabad elfelejteni, hogy a nemzetközi jog sajátos jogrendszer képez, amelynek jogforrása is sajátos, s az előbb említett kritériumok betartása is másképpen érhető el. A nemzetközi jognak (mint az köztudott) két alapvető forrása van: a szokásjog és a nemzetközi szerződések, amelyekkel kapcsolatban az alábbi problémák merülnek fel.

1. A szokásjog vonatkozásában nyilván az első két kritérium nehezen értelmezhető. Egyébként a szokásjog tartalmának megállapítása számos

esetben nem is olyan egyszerű; ez különösen nemzetközi jogviták során válik szembe tűnővé. Ilyenkor gyakran hosszas vita tárgya lehet az, hogy az adott szokásjogi szabály valójában mely államokra vonatkozik, illetve, hogy a jogvitára egyáltalán alkalmazható-e. Bizonyos *jus cogens* normák esetében az egyik legfőbb probléma lehet annak kimutatása, hogy az adott szabályt a nemzetközi közösség államai feltétlen érvényesülést igénylő szabályként valóban elfogadták-e.

2. A nemzetközi szerződések vonatkozásában más a helyzet. A nemzetközi szerződéses normák gyakran kompromisszumos megoldásokat tükröznek, s – éppen a különböző érdekek összeegyeztetésének következményeként – nem egy esetben ellentmondásos, a gyakorlatban nehezen alkalmazható szabályok születnek.

3. A különböző nemzetközi szervezetekben végbemenő kodifikációs folyamatot gyakran bizonyos események indukálnak indukálják (Csernobil, szeptember 11.); az ezek nyomán létrejövő szerződéses szabályok nem egyszer magukon viselik az elfogadásukat övező sietség jegyeit, s előfordul, hogy mire a szerződések hatályba lépnek, máris módosításra szorulnak.

4. A független szakértőkből álló ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs tevékenységére a sietség igazán nem jellemző. Így pl. 46 (!) évig szerepelt a Bizottság napirendjén az államok nemzetközi felelősségéről szóló szerződés kidolgozása, s mind a mai napig nem került sor a szerződést elfogadó diplomáciai konferencia összehívására. A Bizottság kétségtelen „profi” munkát végez, külön kérdés azonban az, hogy az általuk kidolgozott szerződéseket a diplomáciai konferenciákon az államok miképpen „alakítják”, illetve, hogy hajlandók-e ratifikálni a létrejövő szerződést, vagy pedig ratifikáció hiánya miatt esetleg éveket késlekedik az okmány hatályba lépése. Ilyen esetben természetesen lehetséges, hogy a nemzetközi közösség államai szokásjog útján alkalmazzák a szerződést, illetve annak bizonyos rendelkezéseit, ilyenkor azonban ismét csak a szokásjogi normákkal kapcsolatos bizonytalansági tényezők kerülnek felszínre.

*Dr. Patyi András*, az Állam- és Jogtudományi Kar tudományos-dékanhelyettese fejtette ki gondolatait ezt követően, két dolgot hangsúlyozva. Az első egy speciális hatályon kívül helyező, vagyis „öndereguláló” norma esete, amely pl. kimondja, hogy a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba, majd az ezt követő 8. napon hatályát veszti. Ennek alkotmányosságát nem vizsgálja az Alkotmánybíróság, holtott előbb módosítja önmagát, minthogy hatályba lépett volna! A második pedig, hogy a jogalkotásról szóló törvény (Jat.) hatályos szövege több helyen pontatlan, mondhatni megállapíthatatlan. Pl. még mindig olvashatók benne a „helyi tanács”, vagy az „államtitkár rendelkezései” fordulatok. Továbbá 2007-ben hatályon kívül helyezték azt a szabályt is, ami legalább a jogszabályok számozását rendezte.

*Dr. Smuk Péter*, a Doktori Iskola titkára a minőségi jogalkotás alkotmányjogi megközelítését három pontban foglalta össze.

1. A már említett jogalkotási törvény (Jat.) újrakodifikálásának rövid történetére emlékeztette a fórum résztvevőit. Az új Jat. 2003-ban került benyújtásra a parlamentben, ahol még kormányoldalról is több módosító javaslat született – mégis, 318 szavazattal bocsátották részletes vitára. A szakmai közvélemény kritikájából, azzal egyetértve kiemelhető, hogy hangsúlyozták az előzetes és utólagos hatásvizsgálatra, a szakmai előkészítésre és a jogalkotás nyilvánosságára (tervezetek hozzáférhetősége, társadalmi szervezetek bevonása) vonatkozó szabályozási pontokat. Az új Jat. hatályos fogalomrendszerével már önmagában is értékes lenne, ám a kormány a javaslatot 2006 májusában, a választások után visszavonta. Nem nehéz rájönni az okokra: a reformokra készülő kormánynak nem állt érdekében az elfogadása, mivel az megkötötte volna a kezét a hangsúlyosabb egyeztetési rend, a hatástanulmányok stb. tekintetében. A tervezet sorsa sajnálatos és egyben jelzés értékű a jogalkotás minőségét illetően.

2. A „munkaparlamentnek” nevezett magyar Országgyűlésben a képviselők hozzáállása erősen kritizálható – politikai csomagban kezelik az egyes javaslatokat, a frakciófegyelem miatt nem igazán van szükség (lehetőség) elolvasni, megvitatni a javaslatokat. Megemlíthető a minősített többség követelménye, amely a törvényhozást konzerválja (lefagyasztja), torzító kompromisszumokhoz (vö. az Alkotmány EU-csatlakozási klauzulája), avagy kormányzati ügyeskedésekhez vezet (vö. regionális közigazgatási hivatalok esete). Felsőház hiányában a törvényhozási munkának két külső kontrollja van, a köztársasági elnöki vétó, valamint az Alkotmánybíróság normakontrollja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a jogbiztonság fogalmi elemeinek kidolgozását lehet említeni (ennek egyik példaként az alkotmányos büntetőjogot), valamint saláta-törvényekkel kapcsolatos, ám úgy tűnik nem kellően hatásos kritikai álláspontját.

3. A jogalkotás tartalmi oldalát illetően az alapjogok „minőségi” követelményrendszere említhető – már csak azért is, mert a hét elején ünnepeltük az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 60. évfordulóját. A magyar alapjogvédelem központi szereplőjének többen az Alkotmánybíróságot tartják. A taláros testület esetjogának jelentős döntései közül a gyűlöletbeszéd liberális megközelítése kiemelést érdemel, az újraszabályozási próbálkozások folyamatos aktualitása miatt. Ezek érintették a büntetőjog mellett immár a polgári jogot is, és a magyar „minőségi” jogalkotás tartalmi oldaláról adnak – nem túl szívderítő – képet.

A szakmai fórum a Doktori Iskola hallgatói véleményének is helyet adott.

*Dr. Borsa Dominika* PhD-hallgató kutatási területéhez, az államháztartási joghoz kapcsolódóan világitotta meg a minőségi jogalkotás problematikáját. Véleménye szerint napjaink eseményei mindenkit rádöbbenettek arra, hogy az említett témakör megoldása nem várhat tovább. Ehhez az alkotmányos alapok jelentik a kiindulópontot, ezért egyetért az Állami Számvevőszéknek „A közpénzügyek szabályozásának tézisei” című, 2007 áprilisában megjelent dokumentumában leírtakkal. Azon belül is elsősorban a 15. tézissel, vagyis azzal, hogy a közpénz-

ügyi rendszer kiszámíthatóságához, a közbizalom megteremtéséhez szükséges az alapvető szabályok Alkotmányba foglalása.

Egyetértett *Szigeti Péter* azon gondolatával, hogy egyfajta szabályozási kényszer figyelhető meg ma Magyarországon, amelyre „jó példa”, hogy az 1992. évi XXXVIII. törvényt (Áht.) elfogadásától kezdve több mint hetvenszer módosították, tehát évente átlagosan négyszer. Ugyanakkor a módosítások sora ezzel nem záródik le, hiszen a gazdasági válság kapcsán napról-napra újabb és újabb törvényjavaslatok látnak napvilágot a magyar államháztartási rendszert illetően. Leszűrhető tehát a pénzügyi alkotmányosság hiánya, valamint az, hogy az aktuális pénzügyi-gazdasági helyzet hatására jelenleg „válság-jogalkotás” van a pénzügyi jog eme szegmensében Magyarországon.

*Dr. Wittmann Kornélia* PhD-hallgató a németországi jogalkotási kultúrát mutatta be előadásában. Elmondta, Németországban már létezik egy igen vaskos, a minőségi jogalkotást elősegítendő könyv, amelyben részletes előírások találhatóak a témát illetően. Azt is hangsúlyozta, hogy mind a hatásvizsgálatok, mind az internet segítségével történő jogalkotás tekintetében követendő mintának tartja az általa ismertetett német jogterületet.

*Dr. Vigh Edit* PhD-hallgató szintén a hatásvizsgálatok, kérdőívezések nem kelendő mennyiségű és minőségű alkalmazását sérelmezte, emellett a „mindent szabályozni akarás” és a túlszabályozás jogászi betegségeivel szemben fogalmazott meg kritikát. Megemlítette, hogy ennek a „hóbortnak” sokszor papírjog az eredménye.