

NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VEZETŐ-ÉS TOVÁBBKÉPZÉSI INTÉZET

V. rész
Jogszabályok hatályosulása



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

PATYI ANDRÁS

rektor



Nemzeti Fejlesztési Operatív Program
www.governmentsupport.hu



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai
Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

V. rész Jogszabályok hatályosulása.....	4
1. Jogszabály-előkészítés	4
a. A kódex és a kodifikáció fogalma.....	4
b. Ki a kodifikátor?	4
c. A kodifikáció fázisai	5
d. A kodifikációs impulzus.....	5
e. Első vizsgálat: a kodifikáció szükségének megítélése.....	6
f. A második vizsgálat: a tervezés	7
g. A további kodifikációs munkaszakaszok	9
2. Előzetes felmérés (a tervezet megírása, véleményezés, egyeztetés).....	9
3. Hatásvizsgálat (fogalom, történet, nemzetközi példák, jogi környezet, gyakorlat)	11
4. Hatásvizsgálat Magyarországon.....	13
5. Utólagos hatásvizsgálat (kontroll)	14
a. A jogalkotás kontrolljainak rendszere	14
b. A közigazgatási kontroll	14
c. Célszerűségi-gazdaságossági-pénzügyi kontroll	15
d. Alkotmányossági kontroll	15
e. Közigazgatási bíráskodás mint kontroll.....	15
f. További alternatív kontrollok.....	15
Fogalomtár	17
Kérdések	18
Irodalomjegyzék	19

V. rész Jogszabályok hatályosulása

1. Jogszabály-előkészítés

a. A kódex és a kodifikáció fogalma

A **kódex** latin szó (codex, -icis, m), szótári jelentése fatörzs, tuskó, tönk, valamint irat, jegyzőkönyv, főkönyv, illetve törvénykönyv.¹

A Révai lexikon szerint a „codex” a „rómaiaknál fa- vagy elefántcsonttáblákból álló viasszal bevont lapok, amelyekbe az írást bekarcolták; később minden kézírásos kötet. Most így neveznek minden, a könyvnyomtatás feltalálása előtti kézzel írt középkori könyvet. Kódex a jogtudományban: törvénygyűjtemény, törvénykönyv.”

Hasonlóan, Benedek Marcell Irodalmi Lexikonában kódex minden „kéziratos könyv, mely a könyvnyomtatás feltalálása előtt készült.”

Tamás András a *codex* jogi fogalmát szélesíti ki. Szerinte a kódex „térben és időben érvényes jogi szabályosságok összessége. A *codex* műszó: terminus technicus. Mint egyetlen könyv, ilyen nincs a valóságban (...) Szabályokból és jogelvekből (...) [valamint] akarat-kifejezésekből áll.” Tamás András fogalomrendszerében a *codex* valóságos elvárás-rendszer, amely a gyakorlatban érvényesül. Ezért annak, a hatályos jogszabályok szövegén túl része a bírói gyakorlat, jogtudományi irodalom és az ügyvédi gyakorlat.² Ez utóbbi az élő jog (ius vivens), amely a kódex rendszerében normatív erővel bír.³

A **kodifikáció** (codificatio, -onis, f) kifejezés törvénybe vagy törvénykönyvbe iktatást jelent.⁴ Lexikoni jelentését keresve, szintén a Révai lexikonhoz fordulunk: e főnév jelentése a *kódex jogi értelmét* fejtí tovább. A szócikk szerint kodifikáció „törvénykönyv szerkesztése (lat.); a jog valamely önálló részének szerves egészet tevő törvénykönyvben történő szabályozása. A legnevezetesebb kodifikáció volt a római magánjognak Justinianus által elrendelt összegyűjtése. Az újkorban Napóleon kódexei a legnagyobb kodifikációs művek. Hazánkban a magánjogra Werbőczy Hármaskönyve századokra hatott ki.” A lexikon a továbbiakban az 1870-es években megindult magyar kodifikáció eredményeit hozza példaként.

Hasonlóan összetett fogalmat határoz meg Kampis György is. Szerinte a kodifikáció a jogalkotáson túl egyszerűsített társadalmi-történeti jelenség is. „Ma a jogrendszer valamely területén az alapvető jogi szabályok rendszerezett egységbe, törvénykönyvbe foglalását értjük alatta.”⁵

A kodifikáció egy cselekvés. Szűkebb értelemben a kodifikáción kódex, azaz a törvénykönyv alkotását lehet érteni. Tágabb értelemben azonban többé-kevésbé új jogi tételek rendszerbe foglalását értjük. Kampis úgy fogalmaz hogy kodifikáció továbbá „bármilyen szintű és terjedelmű jogszabálynak mind az előkészítése mind a megalkotása.”⁶

b. Ki a kodifikátor?

Végezetül, ha a **kodifikátor** fogalmát keressük, már kevesebb eredményre jutunk, mert a szótár és a lexikonok további, a fentiekől eltérő jelentéstartalmat nem mondanak. A latin nyelv szabályai szerint a „kodifikátor” tehát az, aki a „kodifikációt végzi”. Ez gyakorlatilag egybevág Szécsi Ferenc Idegen szavak szótárának szócikkével, amely szerint a kodifikátor „törvényszerkesztő”.

Kampis szerint kodifikátor az a jogász, aki a törvények és más jogszabályok előkészítésével foglalkozik. Egy szakmai döntés-előkészítő, aki a jogi nyelvre tudja fordítani a politikai döntéseket. Mielőtt a kodifikátor attitűdjére, kompetenciáira részletesen kitérünk, tegyük fel a kérdést: milyennek kell lennie a kodifikátornak? A válasz nem túlzás: mesternek, művésznek. Olyan gondolkodónak, aki a legmagasabb absztrakcióra képes, el tud vonatkoztatni személyes tapasztalataitól és a legnagyobb a beleérző képességgel rendelkezik.

1 GYÖRKÖSY ALAJOS: *Latin-Magyar szótár*

2 TAMÁS ANDRÁS fogalomrendszerében: a gyakorlat szerződési joga. TAMÁS ANDRÁS: *Legistica – A jogalkotástan vázlatja*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 138–143.

3 TAMÁS 2005, 72.

4 GYÖRKÖSY ALAJOS: *Latin-Magyar szótár*

5 KAMPIS GYÖRGY: *Kodifikáció – elmélet és gyakorlat*. Unió, é.n., 15.

6 KAMPIS i.m. 15–16.

c. A kodifikáció fázisai

Ahhoz, hogy a helyes kodifikációt el tudjuk érni, ismernünk kell a kodifikáció fázisait. A jogalkotás ugyanis nem egy egyszerű szövegírás. Nem is csak jogtechnikai protokoll precíz műveletsora. Ez egy olyan alkotó tevékenység, amely feltételezi, hogy a kodifikátor tisztában van vele, hogy szükséges-e az, amit tesz, és már előre tudja és látja a kívánt végeredményt.

A kodifikáció a felmérés, tervezés és kivitelezés sorozata. Meghatározott pontokon a művelet megkívánja, hogy megálljunk és felmérjük az előttünk álló távot, eszköztárunkat, és lehetőségeinket. Az alábbiakban a *kodifikáció előkészítő fázisait* vizsgáljuk meg, azaz azokat a cselekményeket, amelyek megelőzik a tényleges normaszöveg-írást, még a hatásvizsgálatot is:

1. A kodifikációs impulzus
2. Első vizsgálat: a kodifikáció szükségének megítélése
3. Második vizsgálat: a kodifikáció tervezése

E három szakaszt követheti csak a:

1. hatásvizsgálat
2. normaszöveg-szerkesztés

A továbbiakban az első három szakaszcsoportról szólnunk, amely végső soron nem más, mint *bevezetés a kodifikációba*. Kampis ezt az első fázist nevezi „tematika szakaszának”, az ezt követőt pedig a „normaszöveg szakaszának”.⁷

d. A kodifikációs impulzus

– A politikai impulzus

Kiindulópontunk a közigazgatási döntéstípusok megkülönböztetése. Tamás András szerint a közigazgatási döntések meghozatalának háromféle technikája van: a politikai döntés, a szakértői döntés és e kettő ötvözeté.⁸ A politikai döntés nem ideológiai alapon hozott döntés. Negatív megközelítéssel mondhatjuk, hogy az a politikai döntés, amely nem szakértői, és nem jogalkalmazói. A politikai döntést hozó, nem a szakértelme vagy egyedi képességei miatt lesz az aki, hanem helyét a politikai státusz határozza meg (mint pl. népszavazáson résztvevők köre, vagy a demokratikus legitimitációval rendelkező testületek, intézmények által gyakorolt hatalom).

A jogalkotó felé politikai impulzus származhat:

a) *legitim politikai döntéshozótól*: ebben az esetben a kodifikátor konkrét, számára „kötelező” feladatot kap. Mérlegelési lehetősége nincs a tekintetben, hogy elindítja-e a kodifikációs tevékenységét, azaz a bevezető fázisokat. Nincs kötve viszont abban, hogy az egyes előzetes vizsgálatok során milyen eredményre jut.

b) a „*közösségi embertől*”: szintén Tamás András legitimációjának fogalma.⁹ A társadalom azon tagja, aki személyesen lép fel közügyekben azért, hogy hangot adjon igazságérzetének. Létező jelenség a közösségi ember által indukálni kívánt kodifikáció. A legitim döntéshozóhoz képest azonban a „közösségi embertől” érkező impulzus *nem köti* a kodifikátort. A kodifikátor akkor cselekszik helyesen, ha – a hivatalos megköszönő válaszon túl – utánagondol a felvetett problémának, mert bármilyen beadványnak lehet olyan tartalma, amely egyszer választ ad aktuális kérdésekre.

A politikai impulzus rendszerint elvárás fogalmaz meg, azaz az *elérendő célt* jelöli ki. A kodifikátor feladata e tekintetben, hogy beleélje magát a jövőbeli élethelyzetbe és megtalálja a szakmai és kodifikációs szempontból is megfelelő utat. Nehezebb a kodifikátor munkája, ha a politikai döntéshozó az utat is kijelöli a számára. Itt fontos felelősség nehezedik a kodifikátorra, hogy az esetlegesen pontatlan vagy hibás elvárásokat visszacsatolja a döntéshozónak – persze a lehetőségekhez igazodva és a helyes alternatíva megjelölésével.

– A szakmai impulzus

A szakmai impulzus érkezik

- a.) jogalkotás kezdeményezésére jogosult közjogi szervektől;
- b.) szakmai háttérszervektől (pl. dekoncentrált intézményektől);
- c.) civil szakmai szervezetektől.

⁷ KAMPIS i.m. 112—116

⁸ TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 86—87.

⁹ TAMÁS 2005, 130—131.

A szakmai impulzus – a politikaival szemben – nem az elérendő célt, hanem csak a *megoldandó problémát* közli. Ezért a szakmai impulzus a legfontosabb *visszacsatolás* a kodifikált jog alkalmazhatóságáról. A kodifikátor feladata ebben az esetben, hogy először megtalálja az adekvát megoldást és utána az ahhoz vezető szakmailag legmegfelelőbb utat.

– Nemzetközi és Európai Unió aktusokból származó impulzusok

Magyarország az Alaptörvényben szuverenitásának korlátozására ad lehetőséget azért, hogy egyes hatáskörök átruházását teszi lehetővé. A nemzetközi és az európai uniós impulzusok rendszerint kötelező feladatot adnak a jogalkotónak, mégis itt egyszerre van jelen a mérlegelhető és köté jogalkotási impulzus. Jellemzőiben leginkább a politikai kezdeményezéshez hasonlít, hiszen a nemzetközi és uniós döntések is egy elérendő *célt határoznak meg*, amelyet a hazai jogalkotónak *kell* átültetni a magyar pozitív jogba.

Nemzetközi eredetű jogalkotási impulzus érkezik:

- a.) multilaterális szerződés folytán (példa a NATO-nak a honvédelemi jogalkotást indukáló aktusai);
- b.) bilaterális szerződés folytán (pl. a hazánk és a szomszédos állam között született alapszerződéseket működtető Vegyes Bizottságok által indukált jogalkotás);
- c.) nemzetközi bírósági fórumok gyakorlata folytán (pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatát figyelembe vevő hazai jogalkotás)
- d.) egyéb nemzetközi szervezetek és a civil (Kormánytól független) szervek által indukált jogalkotás (pl. a Velencei Bizottság mint az Európa Tanács egy szerve által „ösztönzött” jogalkotás).

*Európai Unió*s tagságunkból nagyságrendekkel több jogalkotási feladatunk származik. Jogalkotási impulzus (jogharmónizációs kötelezettség) mind az elsődleges, mind a másodlagos joganyagból következik.

e. Első vizsgálat: a kodifikáció szükségének megítélése

A fent bemutatott impulzusok vagy „kényszerítik” vagy „javasolják” a kodifikátornak, hogy továbblépjen, és vizsgálja meg, hogy valóban szükség van-e szabályozásra. Ez a vizsgálat mint a kodifikáció előkészületének második fázisa egyszerre veszi figyelembe az *előzményeket* (honnan jön az impulzus, milyen megoldandó élethelyzetek merültek fel) és az *elérendő célt* (milyen megoldásra van lehetőség, mi az elvárás, mi a jogszerű).

Az impulzust tekinthetjük olyan „bemenetnek” (input), amelyből az első vizsgálat háromféle eredményre juthat (output):

- a.) nem kell kodifikáció;
- b.) kell kodifikáció és az jogszabály alkotása lesz;
- c.) kell kodifikáció, de az nem jogszabály lesz.

Ez utóbbi két út jelenti a tényleges kodifikálást a továbbiakban, amely a később tárgyalandó második vizsgálat-hoz vezet bennünket. Most azonban vizsgáljuk meg e három lehetséges „output” feltételeit és tartalmát.

– Nincs kodifikációs kényszer

Ha *már van szabályozás* a kívánt tárgyban, nem lehet ugyanazt az életviszonyt párhuzamosan újraszabályozni. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) egyértelműen fogalmaz 3.§-ában: „az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.” Az olyan kodifikáció, amely „duplum” előállítását célozza, az hibás. A kodifikátor tehát először ki kell szűrje, hogy valóban nincs még azonos szabályozás.

Ugyanígy nem szükséges további kodifikációs tevékenységet folytatni, ha *szabályozhatatlan* a tárgy. Hasonló helyzet áll fent az eljárásjogokban, amikor a lehetetlen célra irányuló kérelmeket a törvény saját maga zárja ki a további eljárási kényszer alól. Az analógia megfelelően értelmezhető: a kodifikátornak sincs további jogalkotási feladata lehetetlen cél esetén.

Mindkét esetben azonban a kodifikátor feladata, hogy *megfelelően csatolja vissza* a vizsgálat eredményét afelé a forrás felé, ahonnan az impulzus származik. Ellenkező esetben kommunikációs zavar keletkezik és bekövetkezhet a legrosszabb: más úton készül el a szabályozás.

– Kodifikáció: jogszabály alkotása

Az első vizsgálat a fentiek kizárása után eredményezheti a jogalkotási tevékenységet, amely irányulhat jogszabály megszövegezésére. Ebben a vizsgálati szakaszban határozza meg a kodifikátor, hogy

- a.) új jogszabályt kell-e létrehozni, vagy
- b.) meglévő jogszabályt módosít-e.

A két lehetőség közötti választás a szabályozandó tárgy, életviszony jellemzőitől függ.

– Kodifikáció: egyéb szabályozás alkotása; a „soft law”

Az első vizsgálatunk harmadik kimenete olyan kodifikációs munka elhatározása lehet, amely nem jogszabály létrehozására irányul, és amelynek fajtáját, szintjét elsősorban a szabályozás tartalma határozza meg. Attól függően, hogy a szabályozás tárgya a szervezetre vonatkozik-e vagy egy már létező jogszabály alkalmazásának elősegítésére, beszélhetünk:

- a.) közjogi szervezetszabályzó eszköz megalkotásáról, illetve
- b.) egyéb, Jat.-on kívüli szabályozásról.

Közjogi szervezetszabályzó eszköz határozat vagy utasítás lehet, és a jogforrási hierarchiában betöltött szerepét a Jat. pontosan meghatározza. Legfontosabb jellemzője, hogy *normatív* eszköz. A határozat a kibocsátó szerv szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját tartalmazza, az utasítás pedig a kibocsátó vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét szabályozza.

Egyéb, Jat.-on kívüli szabályozó eszköz pontos meghatározása nehéz feladat. A Jat.-ban annyi utalást találunk, hogy „állami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.” Ez számunkra azt jelenti, hogy *létezik*, sőt, a tételes jogunk el is ismeri nem definiált egyéb szabályozások alkalmazását. Nemzetközi szervek gyakorlatában „soft law” megjelölést használhatunk e körre.¹⁰ Tartalma *általános, de nem normatív* szabályozás. Kötőereje pedig elsősorban a kiadmányozó legitimitásán (elismertségén) vagy hatalmi pozícióján alapul. Az ilyen eszközök köre nagyon széles, de mindnek közös jellemzője, hogy egy, már létező normatív szabályozás (rendszerint jogszabály) alkalmazását segítik elő, vagy magyarázzák. Ide sorolhatjuk az iránymutatásokat, irányelveket, körleveleket, belső szabályzatokat; de ide tartoznak az ún. „fehér könyvek”, útmutatók is. Formailag – mivel máshova nem sorolható – a szabvány is e körbe tartozik. Formai kötöttségek nincsenek ilyen eszközök esetében; érvényességükhöz kifejezetten a megismerhetőség, a nyilvánosságra hozatal tartozik.

f. A második vizsgálat: a tervezés

Az első vizsgálat után a kodifikátor akkor lép a következő fázisba, ha a kodifikációs feladatát azonosította, azaz jogszabály, vagy más szabályozás megalkotása szükségesnek látszik. Ebben a vizsgálati szakaszban a kodifikátor:

- a.) meghatározza a szabályozás típusát;
- b.) pontosítja a feladatát;
- c.) felméri a kodifikációs eszköztárát;
- d.) tudatosítja a kodifikációhoz szükséges kompetenciáit, és
- e.) további munkaszakaszokat azonosít.

– A szabályozás típusának meghatározása

Kampis György szerint a jogalkotás egyik alapvető lépése, hogy tisztában legyünk a jogszabályok típusaival, osztályozásával.¹¹ Véleménye szerint ritka, hogy egy-egy jogszabály valamely csoportba egyértelműen belesorolható, ami azt is jelenti, hogy az általa készített osztályozás inkább vizsgálati szempontrendszer, amely a kodifikátornak ad támpontot a létrehozandó szabályozás tekintetében. Kampis az alábbi osztályozást állította fel:

1. jogalkotó hatalma szerint:
 - a. eredeti
 - b. származékos
2. jogszabály jellege szerint
 - a. normatív
 - b. deklaratív (pl. emléktörvény)
3. személyi hatóköre szerint
 - a. általános
 - b. egyedi (ha egy címzettje van, mint pl. „az Állami Számvevőszékről”)

¹⁰ KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi Közjog*. Budapest, Osiris, 2011.

¹¹ Továbbiakban lásd KAMPIS i.m. 17—27.

4. területi hatóköre szerint
 - a. országos
 - b. helyi (pl. önkormányzati rendeletek)
5. időbeli hatóköre szerint
 - a. időben nem korlátozott
 - b. időleges (pl. átmeneti rendelkezések)
6. kodifikációs módszer szempontjából
 - a. keretjogszabály
 - b. alapjogszabály
 - c. végrehajtási jogszabály
7. szabályozási mód szempontjából
 - a. közvetlenül szabályzó vagy utaló jogszabály
 - b. diszpozitív (eltérést engedő) jogszabály
 - c. kogens (eltérést nem engedő) jogszabály
 - d. imperatív (feltétlen alkalmazást kívánó) jogszabály
 - e. szigorú vagy méltányos jogszabály (pl. objektív és szubjektív felelősséget szabályozó jogszabályok, amelyek a mérlegelés mértékét egyedileg határozzák meg.)

– A kodifikációs feladat pontosítása

A kodifikátor legfontosabb feladata, hogy a szabályozandó életviszonyt pontosan felmérje, ismerje. Ehhez Kampis három módszert ajánl:¹²

- a.) *absztrahálás*: az egyik legnehezebbnek tartott kodifikációs feladat. Az absztrakció helyes mértékének meghatározása a kulcsa a jogszabály alkalmazhatóságának. Ha ugyanis az elvonatkoztatás alacsonyabb a szükséges mértéknél, a jogszabály bőbeszédű, kazuisztikus lesz. Ha magasabb az absztrakció, akkor sok kivételt kell tenni, azok alatt alkivételeket, ami a közérthetőség rovására lesz. A kellő mértékű absztrakció „megfelelő mozgásteret biztosít a jogalkalmazó számára”, azaz figyelembe veszi az alkalmazói kört.
- b.) *tételek felállítása*: a kodifikáció első lépései között van a cél megfogalmazása. Ez ebben a fázisban nem konkrét normaszöveg-írás, hanem az elérni kívánt életviszony megfogalmazása, tulajdonképpen koncepcionálás. A régebben gyakran, mára már csak ritkán – többnyire a nagy kódexek, mint pl. az új Büntető Törvénykönyv előkészítése esetén – megjelenő „konceptió” készítése nem más, mint a legfontosabb szabályozási tételek meghatározása.
- c.) *tételek rendszerbe foglalása*: a készülő jogszabály rendszertani egysége, koherenciája már a tervezési fázisban eldőlt. Ilyenkor az egyes tételeknek (célok) a jogrendszerbeli és jogszabályon belüli helyét is pontosítani kell.

– A kodifikációs eszköztár

A kodifikátor nem elszigetelten alkotó ember. Tevékenységéhez a legváltozatosabb eszköztárat veheti igénybe, sőt, munkájában kísérik a munkatársai (a többi kodifikátor és a szabályozandó szakterület más szakértői) is. A kodifikáció tehát „csapatmunka”, amely igényli, hogy az elmélyült egyedi alkotómunkát feloldja a konzultáció, egyeztetés, megbeszélés. A szerkesztési, szövegezési munkához igénybe vehető eszközöket - sokszínűségük miatt - fel sem lehet sorolni. Az alábbiakban három olyan kört nevesítünk, amely minden esetben a kodifikátor rendelkezésére áll:

- a.) *jogi ismeretek*: a kodifikátor jogászai képzettségéhez tartozó minden ismeretet felhasználhat, amelyek minden jogterületre általában, azon belül pedig a saját szakterületére nézve részletesebb információkat tartalmaz. Minden jogász „generalista”, de a kodifikátor különösen az.
- b.) *egyéb szakmai ismeretek*: a jogi ismereteken túl a kodifikátor rendelkezésére áll olyan szakmai tudás is, amely más társadalom-, gazdaság- vagy műszaki tudomány területére tartozik. Sokszor láthatunk olyan jogterületet (pl. szabadalmi jog, versenyjog), amelyek egyszerű jogászai alapképzettséggel aligha végezhető – további szak tudás megszerzése nélkülözhetetlen. Kodifikációs munkakörben van példa arra is, hogy egy jogász-kodifikátor egy másik szakterületben jártas szakemberrel „párban” dolgozik, azaz kettejük együttes tudása teszi ki az adott szakterület kodifikációjához szükséges tudást. Végezetül, ebbe a szakmai körbe lehet sorolni még az (általános és szakmai) etikai ismereteket is.
- c.) *személyes tapasztalatok, műveltség*: a kodifikátornak nemcsak tudást kell szereznie, hanem az őt körülvevő világról minél szélesebb ismereteket kell gyűjtenie. Ez akár a kulturális, akár szociológiai, vallási, vagy egyéb

¹² KAMPIS i.m. 105—106.

tudást jelent. A műveltség mellett a „személyes élettapasztalatként” lehet nevesíteni azt az eszköztárat, amelyet a kodifikátor folyamatosan gyűjt és folyamatosan felhasznál.

– A kodifikációs kompetenciák

Kampis György precízen összegyűjtötte azokat a készségeket, amelyek elengedhetetlen jellemzői a jó kodifikátornak.¹³ Megjegyezzük, hogy minden készség, így a kodifikációhoz szükséges kompetenciák is fejleszthetők, sőt, jó, ha a kodifikátor figyel is ezen készségeinek folyamatos növelésére, „edzésére”:

1. beleélési készség (empátia)
2. vitakészség és rugalmasság
3. döntési készség
4. absztrahálási készség és fantázia
5. rendszerezési készség
6. fogalmazási készség

A nyelvi készség fejlesztésének hangsúlyozása sosem elegendő. A kodifikátor nyelvi igényessége elengedhetetlen, hiszen sokszor többen olvassák írását, mint egy neves publicistáét. A két írásbeli tevékenység közötti legalapvetőbb különbség az, hogy a kodifikátor írása jogkövetkezményeket von maga után, így a felelőssége jelentősen nagyobb a közérthetőség, követhetőség tekintetében.

g. A további kodifikációs munkaszakaszok

Az első és második vizsgálat során megtárgyalt ismeretek együtt jellemzik a *kodifikátor attitűdjét*. Amikor e két vizsgálati szakaszon túllép a kodifikátor, elérkezik a tényleges kodifikációs munkálatokhoz, amit Kampis a „normaszöveg” szakaszának hív. Ennek két elemét különböztethetjük meg:

- a.) normaszöveg előkészítése, és
- b.) normaszöveg szerkesztése.

Az előkészítési fázisban szükséges a hatásvizsgálatot lefolytatni, valami *dogmatikai értelemben* előkészíteni a normát (hipotézis, diszpozíció és a szankció megtervezése). A szerkesztési fázis pedig a normaszöveg megírását, normatív mondatokba rendezését, a jogszabály *technikai értelmében* vett kialakítását jelenti.¹⁴

A továbbiakban a norma érvényesíthetőségének és érvényesülésének legfontosabb kellékét vizsgáljuk: a *megfelelő előkészítést*. Ez mind a jogalkotás megtervezésekor, mint a már hatályos jogszabály utólagos vizsgálatakor felmerül, amelyet *előzetes, illetve utólagos hatásvizsgálatnak* is hívhatunk.

2. Előzetes felmérés (a tervezet megírása, véleményezés, egyeztetés):

Az állam kimondottan törvényalkotó tevékenységével a történelem során mindvégig, minden államilag szervezett társadalomban lehetett találkozni. A modern társadalmakban a törvényhozás tudatos jogalkotó tevékenység, amelyet rendszerint a parlamentek végeznek az államfő közreműködésével. A törvényalkotás nagymértékben támaszkodik az elmélet eredményeire, továbbá koncepcionálisan jelentős mértékben megalapozott mind az általános társadalompolitika, mind pedig a jogpolitika terén. A törvényhozás tárgyát általában a legállandóbb jellegű és legjelentősebb társadalmi viszonyok, illetve az azokra leginkább jellemző tipikus emberi magatartások képezik, ezek igényelnek törvényi formát. A törvényjavaslatok megalkotása, megvitatása és elfogadása nyilvános vitákban megy végbe, amelyet az állampolgárok figyelemmel kísérhetnek. Ebből fakad egyszersmind az is, hogy a törvények számíthatnak leginkább az állampolgárok támogatására, azok legitimitása a legerősebb.¹⁵

Rendeletalkotás minden olyan jogalkotó tevékenység, amely nem alkotmányozás és nem törvényalkotás. A rendeletalkotásnak három fő formája van, a kormányzintű, az ágazati, illetve az önkormányzati rendeletek alkotása. A rendeletalkotás során a jogalkotó szervek a társadalmi viszonyok csak egyes részeire koncentrálnak, és tevékenységüket befolyásolják a rendeletalkotó szervek partikuláris (helyi, ágazati, hivatali) érdekei. Jellemző továbbá a nyilvánosság

¹³ Továbbiakban lásd KAMPIS i.m. 107—112.

¹⁴ lásd: TAMÁS 2005, 106.

¹⁵ SZILÁGYI PÉTER: *Jogalkotás, törvényhozás, kódex*. Bibliotheca Iuridica. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2002. 1—10., 1—3.

hiánya, vagy korlátozottsága. A rendeletalkotás a törvényhozásnál kevésbé időigényes, ezért rugalmasabb, gyorsabban tud reagálni a változó társadalmi körülményekre.¹⁶

A jogszabálytervezet kidolgozása előtt meg kell vizsgálni a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, a felmerült problémákat, megoldásuk lehetséges módjait, illetve meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Ez az elemzés többnyire kiterjed az adott témára vonatkozó hatályos jogszabályok hatályosulásának vizsgálatára is, vagyis arra, hogy a hatályos jog mennyire vált be, illetve hol szorul korrekcióra. Ennek az elemző munkának az eredménye a problematika, továbbá a kodifikációs koncepció.¹⁷

A problematika a tervezett szabályozás alapvető kérdéseit, a szabályozás elvi irányait, a vitapontokat, ellenérveket, aggályokat tartalmazza. Ezt követheti a tematika, amely a tervezett jogszabályszöveg kötetlen szövegbe foglalása. Ezeket a lépéseket nem feltétlenül a kodifikátor teszi meg, de egyszerűbb, ha kezdetektől fogva részt vesz a folyamatban. Ebben a szakaszban alapvetően az a feladata, hogy a többi szakembertől, a szabályozni kívánt életviszony ismerőitől megszerezze a szükséges tudást. Ezt követi a tervezet elkészítése, először a nyers változaté, amit többször át kell dolgozni¹⁸.

Az elkészült tervezetben (előterjesztés) mindezek eredményeképpen kerül sor a megalapozott döntéshez szükséges információk bemutatására. Ezen információk közé tartozik különösen a javasolt intézkedés kormányprogramhoz való illeszkedésének, indokainak, lényegének, főbb tartalmi jellemzőinek, költségkihatásának, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásainak, illetve következményeinek ismertetése. Jogszabály esetében ezen túlmenően az alkalmazhatóság feltételeit, valamint a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terhei csökkentését, illetve ezek növekedése esetén az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat, továbbá hatósági eljárás esetében az elektronizálás ütemezését is be kell mutatni. Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel, szakmai testületekkel folytatott egyeztetések összefoglalóját is. Végül tartalmaznia kell a döntés kommunikációjára vonatkozó javaslatot is.

A Kormány ügyrendje kétszakaszos eljárást ír elő a nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (pl. átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítésére és a döntéshozatalra. Az első szakaszban az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben döntenek, majd a második szakaszban történik a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítése és meghozatala.

Az elkészült előterjesztésre vonatkozóan meg kell szerezni az érdekelték véleményét, ide tartoznak az egyes állami, önkormányzati; másrészt pedig a társadalmi, érdekképviselői szervek véleményei. A véleményezésbe kötelezően bevonandók körét a jogszabály jogforrasi szintje és az érdekeltég dönti el, illetve egyes esetekre a tételes jog (jellemezően a Kormány ügyrendje) is ad előírást. A véleménynyilvánítás határidejét úgy kell megállapítani, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt figyelembe lehessen venni.¹⁹

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény meghatározza az egyeztetési kötelezettség alóli kivételeket. Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné. Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik.

Az ügyrend szerint minden előterjesztés és miniszteri rendelet tervezetét először meg kell küldeni a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) Kormányirodát irányító helyettes államtitkárának, legalább 5 munkanapos véleményezési határidő biztosításával. Az egyeztetésre bocsáthatóságáról a KIM közigazgatási államtitkára dönt.

Ezt követően az előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetét egyeztetés céljából határidő megjelölésével meg kell küldeni a minisztereknek, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és a kormányhivatal vezetőjének, akik a tervezetre észrevételt tehetnek.

A bíróságok és az ügyészség feladatkörét érintő tervezetet a Kúria elnökével, illetőleg a legfőbb ügyéssel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot és az autonóm államigazgatási szerveket érintő tervezetet az érintett szerv elnökével is egyeztetni kell. A nemzetiségi önkormányzatok feladatkörének érintettsége esetén a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekvédelmi szervezeteknek kell megküldeni. A fővárost, illetőleg a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert, illetőleg a megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét is be kell vonni.

A beérkezett véleményt az előterjesztés megérkezésétől számított 10 munkanap alatt kell az előterjesztővel közölni. Ha az előterjesztés jelentősége vagy más szempont indokolja, a véleményadásra 10 munkanapnál hosszabb

16 Uo. 4.

17 DR. KAMPIS GYÖRGY: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat.* Budapest, UNIO, 1995. 159.

18 Uo. 112—115.

19 Uo. 160.

időtartamot kell biztosítani. Átfogó jogszabályalkotásra irányuló előterjesztés, valamint testületi állásfoglalás kérése esetén a véleményezési határidő 30 munkanap.

Az ügyrend tehát elviekben biztosítja, hogy megfelelő idő álljon rendelkezésre a véleményezésre, ugyanakkor azt is kimondja, hogy a benne szabályozott határidőktől a Kormány által meghatározott esetben, vagy ha fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, el lehet térni, ilyenkor a határidő 5 munkanapnál nem rövidebb tartamban is megállapítható (soronkívülség). Az előterjesztést ebben az esetben a miniszter, vagy a miniszter felhatalmazása alapján közvetlenül az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a kormánybiztos vagy a kormányhivatal vezetője bocsátja véleményezésre. Elvileg ez egy kivételes lehetőség, azonban nem egy esetben bevett módszerré vált, ami magában hordozza annak veszélyét, hogy az előterjesztés szakmai hibái nem derülnek ki az egyeztetés során és a hibákból végül normaszöveg lesz.

Az előterjesztő az észrevételezővel a véleményeltérést egyezteti. Az egyetértés és az egyet nem értés tényét, valamint azt, hogy a véleményező az észrevételt fenntartotta, az előterjesztésen a név és a nyilatkozattétel dátumának megjelölésével fel kell tüntetni. Ha az érintett határidőben nem nyilvánított véleményt, az előterjesztésben ennek tényére kell utalni.

A véleményezés szűk határideje mellett az is gondot okozhat, ha a vélemények értékelésére sem áll rendelkezésre elegendő idő, ekkor az is előfordulhat, hogy a beérkezett véleményeket, vagy azok egy részét nem tudják áttekinteni, ami szintén torzíthatja a jogalkotási termék minőségét, szakmaiságát.

Az észrevételekről folytatott közigazgatási egyeztetés keretében minden szakmai, jogi és közigazgatási kérdést lehetőség szerint le kell zárni és egyetértésre kell jutni, ezt követően bocsátható az előterjesztés (miniszteri rendletek tervezetei kivételével) a közigazgatási államtitkári értekezlet (a továbbiakban: KÁT) elé.

Az előterjesztéseket legalább 3 munkanappal a KÁT időpontja előtt, a KIM közigazgatási államtitkára által meghatározott példányszámban – egy példányt az előterjesztő eredeti aláírásával ellátva –, valamint elektronikusan meg kell küldeni a KIM-nek. A közigazgatási és igazságügyi miniszter megvizsgálja, hogy a KÁT-ra benyújtott előterjesztés megfelel-e az ügyrendben foglalt követelményeknek, és szükség esetén javaslatot tesz az előterjesztőnek az előterjesztés kijavítására vagy kiegészítésére.

A KÁT a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik. Minden, a Kormány ülésére benyújtott előterjesztést és jelentést, ideértve a kormánybiztosok előterjesztéseit (jelentéseit) előzetesen itt kell megtárgyalni. A KÁT-ot a KIM közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti, üléseit rendszeresen, általában hetente tartja. Résztevői a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, valamint a KIM Kormányirodát irányító, továbbá a közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkár, valamint az állandó és az egyéb meghívottak. Napirendjére csak előzetesen egyeztetett előterjesztés és jelentés vehető fel. A KÁT állást foglal az előterjesztések és jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről, illetve javaslatokat is tehet a Kormánynak az előterjesztéssel kapcsolatban.

3. Hatásvizsgálat (fogalom, történet, nemzetközi példák, jogi környezet, gyakorlat)²⁰

Már a jogalkotásról szóló korábbi, 1987. évi XI. törvény is előírta az előzetes hatásvizsgálatot, azonban részletszabályokat nem tartalmazott, pusztán azt emelte ki, hogy a tudomány eredményeire támaszkodva elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, továbbá, hogy meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. A szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról szóló 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató tartalmazott részletes iránymutatást a hatásvizsgálat mikéntjét tekintve, olyan kérdéseket elemezve, mint hogy mi indokolja a fokozott hatásvizsgálatot, hol van annak helye a jogalkotási folyamatban, kik végezzék a hatásvizsgálatot, milyen alapelvek mentén, milyen lépésekben, illetve kinek a feladata mindezek nyomán követése.

A jogalkotásról szóló új, 2010. évi CXXX. törvénybe bekerült az előzetes és utólagos hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettsége, és az is, hogy mely hatásokat kell vizsgálni. Mindezt kiegészítve, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet tartalmaz a kérdésről normatív rendelkezéseket, amely egyben meghatározza a hatásvizsgálat fogalmát is.

Eszerint a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás fel-

²⁰ A fejezet kidolgozásához a <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/a-hatasvizsgalati-rendszer> oldalon található információk nyújtottak segítséget. A témát érintően részletes adatok itt találhatóak.

tételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.

A hatásvizsgálati tevékenységben kulcsfontosságú az egyes szaktárcák munkája, amelyek ebbéli tevékenységük során együttműködnek az érintett szakterületekkel, ebből fakadóan pedig az elkészült hatásvizsgálat az adott szakterület véleményét tükrözi. A szükséges statisztikai és adminisztratív adatokat az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központtól lehet megszerezni, amely erre irányuló adatbázisokat működtet, illetve hatásvizsgálati szolgáltatást nyújt, amely a módszertani segítségnyújtástól kezdve a rendelkezésre álló adatok fellelhetőségén át a hatásvizsgálati lap kitöltéséhez szükséges lekérdezések elvégzéséig terjed.

Az előzetes hatásvizsgálat során

- a.) a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;
- b.) a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tární;
- c.) a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni, majd ilyen formában elemezni kell;
- d.) egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni;
- e.) a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni;
- f.) több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.

A várható hatások tekintetében vizsgálják a társadalmi, költségvetési hatásokat, a vállalkozások, a lakosság és a közigazgatás adminisztratív költségeire gyakorolt hatást, illetve az egészségi, környezeti, és természeti hatásokat is. Mindehhez a www.hatasvizsgalat.kormany.hu oldalon részletesen kidolgozott tájékoztatók nyújtanak segítséget a kodifikátoroknak. E körben is igaz azonban az, hogy a rendelkezésre álló rendkívül rövid időtartamok sok esetben ellehetetlenít(het)ik az érdemi hatásvizsgálatot.

A társadalmi hatások között kiemelten kell vizsgálni az egyes felzárkózási (illetve esélyegyenlőségi) célcsoportokat. Minden olyan várható változást ki kell értékelni, amely a társadalmi státusz dimenzióit, az életminőség mutatóit, a társadalmi javakhoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeit, valamint a közösségek (nemzeti és kisebb) hálózatát, interakcióit, és a társadalmi részvétel további aspektusait az egyes demográfiai csoportok, társadalmi problémák mentén behatárolható csoportok és további, elsősorban felzárkózási (és esélyegyenlőségi) célcsoportok esélyegyenlőségét és integrációját érinti. Mindezekhez alapvetően a már rendelkezésre álló statisztikai adatokat használják fel.

A költségvetési hatásvizsgálat magában foglalja annak a vizsgálatát, hogy az előterjesztés mekkora hatást gyakorolhat egyrészt a gazdaság egészére hosszútávon, másrészt pedig a költségvetés bevételi, illetve kiadási oldalára, rövid- és középtávon.

A szabályozás állampolgári költségei közé tartoznak a közvetlen anyagi költségek, a közvetett költségek, az adminisztratív terhek, illetve a hosszú távú, strukturális következmények. A közigazgatásra háruló adminisztratív terhek közé pedig azok a költségek tartoznak, amelyek a közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak jogszabályokból eredő információs kötelezettségeiből fakadnak (pl. kommunikációs problémák, az informatikai rendszerek elavultsága stb.).

A vállalkozások adminisztratív költségeinek csökkentése alapvető nemzetgazdasági érdek, így fontos szerepe van az őket érintő jogalkotás során a vállalkozásokra jelenleg, illetve a jogalkotás eredményeképpen háruló közvetlen és közvetett költségek felmérésére. Ennek során meg kell vizsgálni, hogy kikre terjed ki az előterjesztés, őket milyen módon érinti, hogyan hat az adminisztratív terheikre, az előterjesztés mely elemei okozzák az adminisztratív költségek változását, illetve ha e változás költségnövekedéssel jár, az feltétlenül elkerülhetetlen-e.

Az egészséget befolyásoló tényezők körében alapvetően a rizikófaktorokat (pl. dohányzás), a táplálkozást, a stresszt, a testmozgást, a közlekedési morált, az utazást, és külföldön szerzett betegségeket, illetve az egészségügyi szolgáltatások meglétét, elérhetőségét, megfizethetőségét és minőségét kell alapul venni.

A környezeti és természeti hatások előzetes vizsgálata során azt kell feltárni, hogy az előterjesztés közvetlenül, vagy közvetve befolyásolja-e a környezeti elemek (víz, levegő, talaj) állapotát; hatással van-e a hulladékképződésre és a környezeti zajhelyzetre; okozhat-e természetvédelmi problémát; és a környezetminőség esetleges javulása, vagy romlása hogyan hat a lakosság egészségi állapotára; továbbá értékelni kell azt, hogy mennyiben befolyásolhatja a környezet elemeinek és egészének állapotát, valamint elmaradása esetén milyen kár érheti a környezetet, illetőleg az érintett lakosságot.

4. Hatásvizsgálat Magyarországon

Az előzetes hatásvizsgálat részleteinek megtervezése a szabályozás előkészítőjének a feladata, amely során kiválasztja a jelentős következményekkel járó, érdemi szabályozási elemeket, és a vizsgálandó hatásokat, értékeli a szabályozás elmaradásának várható következményeit, és az ezzel járó költségvetési hatásokat. Megvizsgálja és a hatásvizsgálati lapon rögzíti többek között a szabályozás közvetett és közvetlen, az érintett csoportokra gyakorolt társadalmi, gazdasági, versenyképességi és foglalkoztatási, költségvetési, adminisztratív terhekre gyakorolt, igazgatási, környezeti, természeti releváns hatásait.

Ha a rendelet törvény végrehajtását szolgálja és a rendelet a törvénnyel egyidejűleg kerül egyeztetésre és a rendeletnek önálló, hatásvizsgálattal értelmezhető hatása nincsen, akkor a rendelet hatásvizsgálati lapján elegendő a törvény hatásvizsgálati lapjára történő utalás megjelenítése.

A hatásvizsgálati lap mellékleteként szükség szerint csatolandók a hatásvizsgálat eredményeit alátámasztó részletes számítások, a módszertan rövid leírása, illetve egyéb kiegészítő információk.

A kitöltött hatásvizsgálati lap a kormány-előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetének mellékletét képezi az egyeztetési folyamat kezdetétől. Amennyiben az egyeztetési folyamat során a szabályozás tartalmának módosítására kerül sor, a várható hatások felmérése és a hatásvizsgálat új eredményeinek hatásvizsgálati lapon történő rögzítése ismételtel szükséges.

A szabályozás előkészítője hatásvizsgálati kapcsolattartókat is kijelöl, akik a hatásvizsgálati tevékenységgel kapcsolatos szakmai kérdések, a hatásvizsgálati lap kitöltésével összefüggő gyakorlati kérdések és a hatásvizsgálati tevékenység fejlesztésével kapcsolatos javaslatokmegvitatásának érdekében eseti jelleggel értekezletet tartanak.

A nemzetközi példákat tekintve fontos kiemelni, hogy az Európai Unió maga is nagy figyelmet fordít a hatásvizsgálatra, mint a minőségi jogalkotás egyik kulcsmomentumára.

Ennek során a Bizottság rendszeresen megvizsgálja javaslatainak gazdasági, szociális és a környezetre gyakorolt hatásait. 2003 óta a hatásvizsgálat kötelező valamennyi jelentős, a Bizottság jogalkotói és munkaprogramjában szereplő politikai kezdeményezés és jogalkotási javaslat esetében, továbbá a jogalkotási és munkaprogramban nem szereplő, azonban esetlegesen jelentős hatással bíró javaslatok esetében is sor kerülhet rá. Mindezekén túl, 2006 óta működik egy hatásvizsgálati testület is, amely biztosítja a hatásvizsgálat-tervezetek független minőségellenőrzését.²¹ A hatásvizsgálat során a Bizottság kiemelkedő jelentőségűnek tartja a felelősséget és az átláthatóságot, minden érintett bevonására törekszik, és az összes véleményt, illetve hatásvizsgálatot közzéteszi honlapján a tervezet elfogadását követően.²² Mindezekén túl, 2009-ben kidolgozta a Hatásvizsgálati Iránymutatást is, amely meghatározza a kulcsszereplőket, az alapvető eljárási szabályokat az előkészítés, a kivitelezés és az ismertetés terén, és iránymutatást nyújt arra, hogy milyen elemzési lépéseket kell megtenni a hatásvizsgálat során.²³ Az Iránymutatást használja saját tevékenysége során az Európai Parlament és a Tanács is.

Az OECD Regulatory Impact Analysis²⁴ (Szabályozási Hatásvizsgálat, RIA) 1974 óta létezik, mára az OECD-tagállamok nagy része átültette a saját hatásvizsgálati rendszerébe az ebben foglaltakat. Eszerint a hatásvizsgálat az alábbi lépéseket kell, hogy tartalmazza:

1. A politikai háttér és a célkitűzés meghatározása, különösen a probléma részletes azonosítása.
2. Minden lehetséges szabályozási és szabályozáson kívüli lehetőség azonosítása.
3. A lehetőségek hatásainak azonosítása és számszerűsítése, beleértve a költségeket, előnyöket és az elosztási hatásokat.
4. Minden felmerülő lehetőség esetére végrehajtási és megfelelési stratégiák kidolgozása, beleértve a hatékonyság és az eredményesség értékelését is.
5. Monitoring eljárások kidolgozása, hogy vizsgálni lehessen a javaslat sikerét, továbbá hogy az így szerzett információk felhasználhatóak legyenek a jövőbeni szabályozások során.

21 Az Európai Bizottság irányítási nyilatkozata.

http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_hu.pdf

22 http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm Ugyanitt található az egyes EU-tagállamok hatásvizsgálati jó gyakorlatainak gyűjteménye is, egyelőre meglehetősen hiányosan.

23 Impact Assessment Guidelines. European Commission 15 January 2009.

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

24 Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. OECD 2008 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>

További hasznos információk: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

6. A folyamatba be kell építeni a nyilvános konzultáció lehetőségét is, annak érdekében, hogy az összes érdekelt fél részt vehessen a szabályozási folyamatban. Mindez alapvető információkat szolgáltat az egyes alternatívák költségei, azok haszna és hatékonysága terén.

Az OECD elemzése szerint a RIA megfelelő formában való bevezetése elősegíti a szabályozások hatékonyabbá és eredményesebbé tételét. A magyar szabályozás is átvette annak több elemét, a fent hivatkozott kormányoldal is említi az OECD ajánlásoknak való megfelelés fontosságát.

5. Utólagos hatásvizsgálat (kontroll)

a. A jogalkotás kontrolljainak rendszere

A kodifikált (azaz „pozitív”) jog megfelelő érvényesülésének egyik garanciája a fent bemutatott előzetes hatásvizsgálat. A jogalkotó azonban nem „veszi le a kezét” az általa készített jogszabályról, hiszen annak működését, érvényesülésének (helyesebben: hatályosulásának) további fázisait is követnie szükséges.

A jog hatályosulása tulajdonképpen a *kötöttségeket* jelenti, amelyek a szabályosságoknak (normativitásnak) a részeként tapasztalhatóak.²⁵ A kötöttségeknek, avagy a szabály magatartást befolyásoló tulajdonságainak a jogalanyok vagy önként eleget tesznek (önkéntes jogkövetés) vagy az állami főhatalom, impérium útján kell annak érvényt szerezni (kikényszerítés).

A jogszabály hatályosulásának utólagos mérése elsősorban egy *visszacsatolás* eredménye, amely külső forrásból a jogalkotó felé tart. A hatályosulás utólagos vizsgálatának legfontosabb kérdése, hogy „megfelelően követik-e a jogalanyok a szabályozást?” Ha erre a kérdésre „igen” a válasz, akkor további jogalkotási feladat nem merül fel. Nemleges válasz esetén azonban további vizsgálat szükséges, hogy a hatályosulás akadályai a jogalanyok magatartásában, vagy a jogszabály hibájában keresendő-e.

A jogszabály érvényesülésének kontrolljai is közjogi kontrollok és az alábbi két nagy kategóriát különböztetjük meg:²⁶

- a. intézményes politikai kontroll
- b. intézményes szakmai kontroll

Politikai kontrollok között említjük elsősorban a *népet*, amely az Alaptörvény B cikkében szerint elsősorban közvetlenül (választások), másodsorban közvetlenül (népszavazás, népi kezdeményezés) gyakorolja hatalmát. Ez utóbbira szemléletes példa a 2008-as népszavazás, amelyen három jogszabályi alapon nyugvó intézmény (kórházi napidíj, vizitdíj, tandíj) eltörléséről döntöttek a választók. További politikai kontrollként maga az *Országgyűlés* is megjelenhet, különösen a mind plenáris, mind bizottsági szakban megjelenő ellenőrző funkciójával (vizsgálóbizottságok, beszámoltatások, stb). A *köztársasági elnök* is egyfajta politikai kontrollt lát el, amely mind az általános demokratikus rend feletti őrökölési felhatalmazásából, mind az egyes különös hatásköreiből következik.

A szakmai kontrollok közül hármat emelünk ki:

- a. a közigazgatási kontrollt
- b. a célszerűségi-gazdaságossági-pénzügyi kontrollt, és
- c. a bírósági kontrollt.

b. A közigazgatási kontroll

A jogalkotás közigazgatási kontrollja tulajdonképpen a legszélesebb körű *jogalkalmazói* kontroll, amely történhet

- a. jogorvoslati, vagy
- b. alternatív formában.

A jogorvoslat itt „a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének – összefoglalóan: a döntés befolyásolásának jogával.”²⁷

²⁵ TAMÁS ANDRÁS: i.m. 22.

²⁶ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség – Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2013. 64.

²⁷ VARGA ZS. i.m. 70.

c. Célszerűségi-gazdaságossági-pénzügyi kontroll

Az Alaptörvény 43. cikke az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szervének nevezi az *Állami Számvevőszéket*. Feladatkörében ellenőrzi:

- a. a központi költségvetés végrehajtását;
- b. az államháztartás gazdálkodását;
- c. az államháztartásból származó források felhasználását és
- d. a nemzeti vagyton kezelését.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, gazdaságossági és eredményességi szempontok szerint végzi. Az ellenőrzés eredményeként az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint széleskörű intézkedési és eljárás-kezdeményszerzési jogköre van. A jogalkotásra való visszahatásban fontos szerepet játszanak a (egyedi) *jelentések*, valamint az éves *beszámolók*, továbbá az elnök azon jogköre, amely szerint kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és annak megállapításait, valamint hallgassa meg az ellenőrzött szervezet vezetőjét.²⁸

d. Alkotmányossági kontroll

A jogszabályok alkotmányossági kontrollját az *Alkotmánybíróság* látja el. A jogszabályok érvényesülésének vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlatában *normakontrollt* jelent, azaz jogszabály vizsgálatát abból a szempontból, hogy a szabályozás megfelel-e az Alaptörvénynek. A normakontroll fogalmi ismérve, amelyet az Alkotmánybíróság többféle hatáskörben gyakorolhatnak.²⁹ Így beszélünk:

- a. előzetes és
- b. utólagos normakontrollról.

e. Közigazgatási bíráskodás mint kontroll

A bírói felülvizsgálat a közigazgatás egyik legfontosabb szakmai kontrolljának számít.³⁰ A jogalkotásra való visszahatása így származékos jellegű, hiszen nem közvetlenül csatol vissza a jogalkotóhoz, azonban a kodifikált jog érvényesüléséről pontos képet mutat.

f. További alternatív kontrollok

Hasonlóan alkotmányos jellegű kontrollként működik az *Alapvető jogok biztosa*, amely az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott viaszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgálhatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. További alternatív kontrolleszközként az *ügyészséget* említhetjük, amely közérdekvédelmi tevékenységi körében lát el alapvető kontrollfunkciót.³¹ Mindkét szerv alkotmányos meghatározottságú és jogvédelmi tevékenységet lát el. Tevékenységükre jellemző, hogy egyedi ügyek vizsgálatát folytatják le, azaz valós egyedi jogsérelmek eredményezik eljárásukat. Az egyedi vizsgálaton túl azonban mindkét szerv számára törvény lehetőséget ad arra, hogy „visszacsatolást” nyújtson a jogalkotónak, ha az egyedi ügyek nyomán általános szabály módosítását vagy megalkotását látja szükségesnek.

Mindkét intézmény közvetlenül fordulhat a jogalkotóhoz, hiszen a tevékenységüket szabályozó sarkalatos törvény lehetőséget teremt arra, hogy mind az alapvető jogok biztosa, mind a legfőbb ügyész jogszabály alkotását vagy módosítását kezdeményezze az arra jogosult szervnél.

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerint „Az alapvető jogok biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyéb-

28 Ász tv. 33.§ (8) bekezdése, valamint lásd még: SCHANDA BALÁZS – TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Bevezetés az Alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 249—252.

29 SCHANDA – TRÓCSÁNYI: i.m. 351.

30 VARGA Zs. i.m. 77—82.

31 Lásd: az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) 26—29.§§

ként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.”

Az ügyészségi törvényértelmében pedig a legfőbb ügyész „törvény kezdeményezésére, illetve rendelet és közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátására jogosult szervnél *jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését javasolhatja.*”

Fogalomtár:

Kódex:

törvénykönyv; térben és időben érvényes jogi szabályosságok összessége.

Kodifikáció:

a jogrendszer valamely területén az alapvető jogi szabályok rendszerezett egységbe, jogszabályba vagy más normatív aktusba való foglalása.

Hatásvizsgálat:

a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.

Kérdések:

1. Mi a kodifikáció hat fázisa?

Válasz:

- a. A kodifikációs impulzus
- b. Első vizsgálat: a kodifikáció szükségének megítélése
- c. Második vizsgálat: a kodifikáció tervezése
- d. hatásvizsgálat
- e. normaszöveg-szerkesztés
- f. döntéshozatal

2. Mi a három állandó kodifikációs eszköztár?

Válasz:

- a. jogi ismeretek
- b. egyéb szakmai ismeretek
- c. személyes tapasztalatok, műveltség

3. Ki hívja össze és vezeti a közigazgatási államtitkári értekezletet?

Válasz:

A KIM közigazgatási államtitkára

4. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény módosítását tartalmazó előterjesztés véleményezése során az alábbiak közül kikkel kell egyeztetni? (több megoldás helyes)

- a. Köztársasági elnök
- b. Belügyminiszter
- c. Kúria elnöke
- d. Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal vezetője
- e. Legfőbb ügyész

Helyes válasz: b, c, e

5. Az alábbiak közül mely három tartozik az utólagos szakmai kontrollokhoz?

- a. közigazgatási kontroll
- b. munkaügyi kontroll
- c. a célszerűségi-gazdaságossági-pénzügyi kontroll
- d. gazdasági kontroll
- e. vezetői kontroll
- f. a bírósági kontroll.

Helyes válasz: a, c, f

Irodalomjegyzék:

A hatásvizsgálati rendszer. <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/a-hatasvizsgalati-rendszer>

Az Európai Bizottság irányítási nyilatkozata: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_hu.pdf

Impact Assessment Guidelines. European Commission 15 January 2009. http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. OECD 2008 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>

KAMPIS GYÖRGY: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat.* UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1995.

KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi Közjog*, Osiris, Bp., 2011.

SCHANDA BALÁZS – TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Bevezetés az Alkotmányjogba*, HVG-ORAC, 2012

SZILÁGYI PÉTER: *Jogalkotás, törvényhozás, kódex.* Bibliotheca Iuridica. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Budapest, 2002

TAMÁS ANDRÁS: *Legistica – A jogalkotástan vázlata.* Szent István társulat, Budapest, 2005.

TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*, Bp. Szent István Társulat, 2010.

VARGA Zs. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség – Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon.* Budapest, Pázmány Press, 2013