

RECENZÍÓ

ORBÁN BALÁZS

**A jogalkotás minőségének mérhetősége – Recenzió
Sebők Miklós, Gajdusчек György és Molnár Csaba
„A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés,
eredmények”^{*} című tanulmánykötetéhez**

A mindenkori kormányoknak és általában a jogalkotásban részt vevő állami, önkormányzati szervezeteknek az egyik legalapvetőbb közpolitikai célja egy olyan jogrendszer kialakítása, amely a társadalom javát, a közjót a lehető legnagyobb mértékben szolgálja. E cél megvalósításának egyik alapvető feltétele a jogalkotás megfelelő minőségének a garantálása. Okkal vethető fel azonban az a kérdés, hogy mit értünk minőségi jogalkotás alatt? Mérhető-e egyáltalán, és ha igen, akkor milyen módszerekkel és eszközökkel a jogalkotás minősége? Erre a kérdésre keresi a választ Sebők Miklós, Gajdusček György és Molnár Csaba *„A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények”* című tanulmánykötete, amely e tekintetben hiánypótló szerepet tölt be. A kötet kutatási kérdése a magyar jogalkotás rendszerváltozás utáni minőségére, valamint mérési lehetőségeire irányul, a jogalkotás minőségét pedig egy, a közéleti vitákban megszokottnál szisztematikusabb keretben vizsgálja. A tisztán jogtudományi mellett egyéb társadalomtudományi szempontból is elemzi a jogalkotás minőségét, ami jó megközelítés, hiszen a politikatudomány és a szociológia, sőt még a nyelvészet és a filozófia is érintett a jogalkotás kérdésében. A könyv – bár néhol a szubjektív meggyőződés körébe tartozó elemeknek is szakmai jelentőséget tulajdonít, mégis – releváns kérdésekre világít rá, miközben több esetben alapos módszertani elemzésre hagyatkozik. Az első fejezetcsoport foglalkozik a jogalkotás minőségének elméleti és módszertani kérdéseivel, amely a jogszabályi minőség meghatározására szolgáló négy fő dimenzióra épül. A tartalmi-közpolitikai dimenzió azt vizsgálja, hogy a jogszabály megfelel-e a közpolitikai programok logikájának. A formai-jogi-alkotmányos megközelítés a jogszabály érthetőségét, átláthatóságát és koherenciáját vizsgálja. Az eljárási szempont a törvényalkotási eljárás helyességét értékeli, míg a negyedik dimenzió a stabilitás, a törvények minőségét azok tartóssága alapján ítéli meg. A további két nagyobb blokk először a jogalkotási folyamat, majd a végrehajtás kapcsán elemzi közel harminc év magyar jogszabályainak a minőségét. A kötetnek e logikus felépítése jelzi azt a tudományos igényességet, amellyel a szerzők a kutatás tárgyát vizsgálták.

^{*} Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2019.

A könyvben felvázolt valamennyi dimenzió értelmezésekor fontos szem előtt tartani azt a tényt, hogy egyelőre még nem alakult ki egységes szempontrendszer a jogalkotás minőségének értékelésére. David Levi-Faur izraeli politológus, akadémikus, a Jeruzsálemi Héber Egyetem kutatója és szerzőtársai közös tanulmányukban már a vizsgálat tárgyát is tisztázandó kérdésként vetik fel. Eszerint a jogalkotás (*legislation*) elhatárolandó a szabályozástól (*regulation*), az előbbi ugyanis a jogalkotó hatásköre, ezzel szemben az utóbbit a végrehajtó bürokrácia alkotja, azzal a kiegészítéssel, hogy a két fogalom egymás részhalmaza is lehet.¹ A Hamburgi Egyetem professzorának, Ulrich Karpennek és a University College London professzorának, Helen Xanthakinek közösen szerkesztett műve pedig ugyancsak fontosnak tartja a terminológiai distinkciókat: különbséget tesznek ugyanis a jogalkotás céljai és annak hatásai között. Míg az első a jogalkotói szándékot, addig az utóbbi a jogszabály tényleges hatását takarja.² Láthatjuk tehát, nemhogy a jogalkotás minőségével, de már önmagában a jogalkotásra vonatkozó definíciós kérdésekkel kapcsolatosan is óvatosan kell eljárunk. A jogalkotás minőségének vizsgálatával összefüggő fogalmi elhatárolásokat a hazai szakirodalomban is találhatunk. Tóth J. Zoltán 2019-ben megjelent *Jogalkotástan* című munkájában például azt olvashatjuk, hogy különbséget kell tenni külső és belső jogalkotás között: az előbbi a jogszabály formális keletkezését, a döntéshozatal egyes szakaszaira vonatkozó szabályokat foglalja magában, amit megelőz egy belső jogalkotási eljárás (jogalkotási metodika), ami a jogszabályba foglalt döntés felkutatásának és meghozatalának módszere.³ Amikor tehát a jogalkotás minőségét értékeljük, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy melyik eljárási szakaszban vizsgálódunk.

Az élénk szakirodalmi érdeklődés azt mutatja, hogy a jogalkotás számtalan szempont alapján vizsgálható. A kötet egyik nagy erénye éppen az, hogy meghaladja a leegyszerűsített, dogmatikus megközelítést, amely kapcsán jelen írás szerzőjére nézve különösen megtisztelő, hogy ebben előképként utalnak a *Pro Publico Bono* – Magyar Közigazgatás folyóiratban 2014-ben közzétett tanulmányra.⁴ A jogalkotás minőségének kutatói és politikai szempontból történő vizsgálata során azonban jelentős megközelítésbeli különbségek vannak. A politika szemszögéből egy törvény akkor jó, ha azt társadalmi egyetértés övezi. A parlamenti viták során a törvényjavaslatokat támadó ellenzéki kritikák sem formai vagy technikai jogalkotási okokra vezethetők vissza, hanem sokkal inkább a kifogásolt jogszabály közpolitikai céljával való egyet nem értés a bírálat alapja. Egy közpolitikai célrendszer pedig sok esetben nem is kizárólag jogalkotással valósítható meg, az

¹ KOSTI, Nir – LEVI-FAUR, David – MOR, Guy: *Legislation and regulation: three analytical distinctions. The Theory and Practice of Legislation*. 2020. március 12. 170–174.

² ZAMBONI, Mauro: *Goals and Measures of Legislation: Evaluation*. In: KARPEN, Ulrich – XANTHAKI, Helen (eds.): *Legislation in Europe*. Hart Publishing. UK. 2017. 98–99.

³ KÖBEL Szilvia – T. KOVÁCS Júlia: *Jogalkotási eljárás*. In: TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus. Budapest. 2019. 144–145.

⁴ ORBÁN Balázs András: *Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről*. *Pro Publico Bono* – Magyar Közigazgatás. 2014/4. 59–99.

gyakran csak az egyik – bár kétségkívül fontos – eszköz.⁵ A jogszabályok jó minősége azonban minden bizonnyal a jogalkotás formai, eljárási minősége alapján ítélni meg a legjobban. Többek között az alapján, hogy jól alkalmazhatóak, az alkotmányossági követelményeknek megfelelnek, elfogadásukra a Házszabály betartásával került-e sor stb. E tekintetben létezik egy objektív kritériumrendszer, amely az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnökök politikai és alkotmányossági vétőjoghoz való folyamodásának – főként 2010 utáni – gyakorlatából eredeztethető. A formai, eljárási elemek vizsgálata tekinthető tehát a legkonkrétabb értékelési szempontnak, ezen túlmenő vizsgálatások nagyobb fokú absztrakció és szubjektív értelmezés kockázatát hordozzák magukban.

A jogalkotás minőségének romlását jelző folyamatként utal a könyv a 2010–2014 közötti ciklus megnövekedett törvényalkotási aktivitására, ami kétségtelenül egy turbulens törvényhozási időszaknak számított. Nem vonatkoztathatunk el azonban attól sem, hogy a jogtudomány fejlődését és ezzel összefüggésben a jogalkotás folyamatát a társadalomban lezajló történések jelentős mértékben meghatározzák. Eörsi Gyulához köthető gondolat szerint „*a világban a változás abszolút, a jog természetes állapota azonban a változatlanság. [...] a jognak kívülről kell kapnia az impulzusokat ahhoz, hogy változzék.*”⁶ Ezzel szorosan összefügg Kampis György véleménye, miszerint a kodifikáció a jogalkotáson túlmenően társadalmi-történeti jelenség is egyben. Éppen ezért a kodifikátornak is olyan gondolkodónak kell lennie, aki a legmagasabb absztrakcióra⁷ és a változó társadalmi-gazdasági feltételek jogi medrének kialakítására is képes.⁸ E változásoknak ugyanis óhatatlanul le kell képeződniük a jogrendszerben. 2010 után egy ilyen időszaknak lehettünk tanúi, amely átmeneti periódust követően bizonyos mértékű stabilizálódás is megvalósult. Következésképp a törvényhozásban egyfajta ciklikusság figyelhető meg. Eszerint általában nyolcévente azonosítható egy-egy felfutó szakasz, amelyek politikai, gazdasági és társadalmi változásokhoz kapcsolódnak. Sőt a jelenkorra jellemző modernitás fokozódásából fakadóan a jogrendszernek egyre bővülő mértékben kell ilyen változásokra reagálnia. Továbbá nem szabad megfeledkezni az elfogadott törvények nagy száma mellett a ciklusban megvalósuló, a szerzők által nem részletezett deregulációs eredményekről sem.⁹

⁵ BUJDOSÓ András: Közigazgatás-fejlesztés a minőségi jogalkotás tükrében. In: PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére – Semper ad perfectum*. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest. 2021. 129.

⁶ Válogatás Eörsi Gyula tanulmányaiból. In: VEREBICS János (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 2018. 229.

⁷ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A kodifikáció munkafázisairól, és a kodifikátor kelléktáráról – A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán*. Iustum Aequum Salutare. 2014/4. 42.

⁸ SZÉP György: *Az előkészítő eljárás*. In: KAMPIS–SZÉP–VIDA (szerk.): *A jogszabályok előkészítése*. Kólexpress Kiadó. 1998. 58.

⁹ Ld. például az adott ciklusban elfogadott, az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvényt.

A kötet a jogalkotás formai-jogi-alkotmányos szempontjai között említi, hogy a jogszabályok nem sérthetik az alapvető jogokat, valamint az általános jogelvet. Ezzel összefüggésben utal arra, hogy egyre gyakoribb a törvényjavaslatok gyors elfogadása, ami ronthatja azok minőségét. Érdemes azonban figyelemmel lenni arra a tényre, amely szerint a kontinentális jogrendszerekben a parlamentek jellemzően szélesebb jogkörrel rendelkeznek a jogalkotás minőségének az ellenőrzésére,¹⁰ ami lassítóan hathat a törvényalkotás eljárására. Noha a 2014. május 6-án hatályba lépett Házasabálynak¹¹ a parlamenti bizottságok jelentőségét erősítő új eljárásrendje is nagyban hozzájárult a törvényalkotási folyamat intenzitásának csökkentéséhez, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogalkotás minőségének egyik legfontosabb garanciális eleme a törvényjavaslat benyújtása és a zárószavazás között eltelt időszak megfelelő hossza. Fontos, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre ahhoz, hogy a parlament és az ország nyilvánossága előtt meg lehessen vitatni a törvényjavaslatokat, és adott esetben – a többi jogelv érvényesüléséhez szükséges – közpolitikai és kodifikációs pontosításokat is el lehessen végezni. Az erre fordított több mint negyvennapos átlagos időtartam a modern kormányzás keretei között megfelelő felkészülést tesz lehetővé. Az általános jogelvek közül a jövőben főként a normavilágosság biztosítására lenne szükséges még nagyobb hangsúlyt helyezni, pontosabban a jogi normák szemantikai követelményei közül az egyszerű és pontos megfogalmazásra, valamint a (köz)érhetőségre.¹²

A fent említettekén kívül számos olyan minőségi szempont azonosítható, amelyre a jogtudomány nagy hangsúlyt helyez, azonban kérdéses, hogy azok mindegyike a gyakorlatban ténylegesen oly mértékben befolyásolja-e a jogalkotás minőségét, mint amekkora figyelemben részesülnek. Ehhez kapcsolódik az Alkotmánybíróság azon álláspontja is, miszerint egyes kisebb súlyú eljárási szabályok megsértését¹³ nem szükséges közjogi érvénytelenséget eredményező szigorral értékelni. Kevésbé lényeges szempont az is, hogy mely jogosult szerv vagy személy nyújtotta be a javaslatot. Bár a könyv – a minisztériumi szakmai szűrők hiánya miatt – a minőségi romlás jeleként tekint az egyéni országgyűlési képviselői indítványokként benyújtott törvényjavaslatok magas számára, a gyakorlatban ez korántsem ilyen egyértelmű. Például az egyéni képviselői indítvány keretében benyújtott 2011-es családvédelmi törvény Országgyűlés általi módosítására mindössze kétszer került sor, ami a könyv logikájából kiindulva éppen jó minőséget feltételez. Nem hagyhatók figyelmen kívül a törvényalkotás e formájának pozitív

¹⁰ ALBANESI, ENRICO: *Models of parliamentary scrutiny of the quality of legislation. How different drafting models and forms of government shape them. The Theory and Practice of Legislation. Special Issue.* 2021/2. 141.

¹¹ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házasabályi rendelkezésekről.

¹² TÓTH. J. ZOLTÁN: *A jogalkotás tartalmi követelményei; jogalkotási hibák és következményei (XI. fejezet)*. In: Tóth. J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan – Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Dialóg Campus Budapest. 2019. 329–330.

¹³ Például a Házasabály megsértéséből fakadó kevésbé jelentős, jogbiztonságot nem veszélyeztető eljárási hibák nem feltétlenül eredményeznek közjogi érvénytelenséget. Ld. 50/1998. (XI. 27.) AB határozat.

hozadékaik sem. A képviselők ugyanis nem ritkán a körzetükben fellelhető társadalmi problémákra reagálva veszik igénybe a jogalkotás eszközét, ami az egyéni képviselői indítványok magas társadalmi támogatottságát eredményezheti, miképpen ez az említett családvédelmi törvény kapcsán is egyértelműen megfigyelhető.¹⁴ Az önálló képviselői indítványok egyik további funkciója lehet a nem várt helyzetek esetére irányuló gyorsabb reakció lehetőségének biztosítása is.¹⁵

A könyv összefüggést állapít meg a törvények gyakori módosítása és azok minősége között. Kérdéses azonban, hogy e szempont alapján lehetséges-e minden esetben következtetéseket levonni a jogalkotás minőségére nézve. Egyrészt egy törvény flexibilitása önmagában is értéket jelenthet, a jogszabályok hosszabb ideig való hatályban maradása pedig a törvényalkotó önreflexióra való képtelenségét is jelezheti. Másrészt pedig – a fokozott törvényalkotási aktivitáshoz hasonlóan – a gyakori módosítások oka lehet a napjainkra jellemző felgyorsult világból eredő kihívásoknak való megfelelés is. Az alkotmányok stabilitása és rugalmassága szintén egy olyan kérdés, amely kevésbé alkalmas a jogalkotás minőségének a megítélésére. Attól még nevezhető stabilnak egy alkotmány, hogy egyébként könnyű módosítani, és stabilként értékelhető az amerikai, a német és a japán alkotmány is, amelyeket a fennálló politikai körülmények között szinte lehetetlen módosítani. Mindez arra vezethető vissza, hogy – miként Trócsányi László is fogalmaz – egy alkotmány formai értelemben vett merevsége vagy rugalmassága nem jelent értékítéletet, és mindkettőnek vannak előnyei és hátrányai. Egy rugalmasabban módosítható alkotmány például jobban képes reagálni a társadalmi változásokra.¹⁶ Amennyiben pedig egy alkotmány szövege nehezen módosítható, akkor tágabb a hatásköre az alkotmányt értelmező szerveknek. Kifejezetten a magyar Alaptörvénnyel összefüggésben fontos látni, hogy annak többszöri módosítására nem azért került sor, mert elfogadásakor rossz minőséget képviselt volna, hanem jellemzően azért, mert a társadalmat érintően, gyakran a nemzetközi térben olyan változások álltak elő, amelyeknek szabályozása – a jogrendszer koherenciájának a biztosítása érdekében – alkotmányos szinten indokolt volt.

Az Alaptörvény-módosítások és általában a jogállamisági feltételek érvényesülésével kapcsolatban Magyarországot külföldről érő kritikák okán tisztázni szükséges, hogy nemzetközi összehasonlításban milyen összefüggés állapítható meg a jogalkotás minőségének szakmai megítélése és az egyes politikai, ideológiai megfontolások között. A könyv nemzetközi indikátorrendszereket bemutató

¹⁴ A családok védelméről szóló nemzeti konzultáción például 1 millió 382 ezer fő vett részt. Számos kérdésre 95 százalék feletti támogató válasz érkezett. Forrás: MTI/kormany.hu: *Megvanak a családok védelméről szóló nemzeti konzultáció eredményei*. Magyarország Kormány. 2019. január 22.

¹⁵ GAJDUSCHEK György: *Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya*. In: JAKAB András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK. Jogtudományi Intézet. Budapest. 2016. 801.

¹⁶ TRÓCSÁNYI László: *Alaptanok*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Hatodik átdolgozott kiadás*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest. 2019. 32.

alfejezete egyértelműen rámutat az átpolitizáltság veszélyeire, és az elmúlt években az európai uniós szinten kibontakozott jogállamisági viták során is egyértelművé vált, hogy nincs értelme nem mérhető és nem számszerűsíthető fogalmak alapján a tagállamokat egymáshoz viszonyítani, és azokat vélt hiányosságok alapján felelősségre vonni. Különösen amiatt sem, mert a jogállamiságnak tagállamonként eltérő hagyományai és különböző jogelméleti értelmezései is lehetnek.¹⁷ Sőt a jogalkotásban módszertana és rendszere sem egységes, hanem országonként eltérő változatai vannak.¹⁸ Mindazonáltal a jogalkotás minőségének kizárólag egy adott ország relációjában történő vizsgálatával hasznos tanulságokat lehetne levonni, amelyek politikai-ideológiai megfontolásoktól mentesen valós képet mutatnak a jogrendszerben zajló folyamatokról. A téma kutatása tehát alapjaiban határozza meg a jogalkotásban jövőbeli fejlődési irányát, amelyhez jelen tanulmánykötet módszertanával és következtetéseivel értékes tudományos alapot biztosít.

ORBÁN BALÁZS

Miniszterelnökség, Miniszterhelyettes
miniszterhelyettes@me.gov.hu

¹⁷ Példaként említhető Christian Bumke és Andreas Voßkuhle közös műve, amely megfelelően szemlélteti a jogállamiság formális és a szubsztantív modellje közötti különbségeket a német jogfejlődés vonatkozásában. Forrás: Christian BUMKE – Andreas VOSSKUHLE: *German Constitutional Law*. Oxford University Press. 2019. 347.

¹⁸ TAMÁS András: *Legistica – A jogalkotásban vázlata*. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest. 2013. 12.