

## RECENZÍÓ

DOMOKOS DÁNIEL

**Recenzió Urlich Karpen és Helen Xanthaki:  
Legislation in Europe<sup>1</sup> című művéről**

Magyarországon jelenleg a modern jogszabályalkotással kapcsolatos könyvek száma csekély, maroknyi hazai jogtudós foglalkozik csupán mélyrehatóan a témával, és igyekszik érvényre juttatni annak aktuális vívmányait. További probléma, hogy az elmúlt 10 évben az állami jogszabály-alkotási kultúra – a korábbi gyors fejlődéséhez, modernizációjához, nyugathoz való felzárkózásához képest – jelenleg stagnáló, már-már hanyatló tendenciát mutat. Az Európai Unió törekvései ugyan hatással vannak a magyar jogszabályalkotásra, ettől függetlenül – napjaink kihívásait látva – nyilvánvaló, hogy ez nem helyettesítheti a hazai jogalkotók azon szándékát, hogy javítsanak a jogalkotás minőségén. Ilyen és hasonló okok miatt, aki naprakész tudásra szeretne szert tenni a témában, gyakran kénytelen a külföldi irodalomhoz fordulni segítségért. Ezen tájékozódni vágyó embereknek készült a *Legislation in Europe*, ami nagyot merít a rendelkezésre álló ismeretanyagból, és átfogó képet kíván adni az európai jogalkotás jelenlegi, és várható állapotáról. Mindehhez felhasználja az egyes nemzetek belső jogát, vizsgálja az Európai Unió intézményrendszerét, valamint nemzetközi felmérések eredményeit, következtetéseit.

Megemlíteném, hogy a könyv alcíme „A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners”, amely kiemeli a mű útmutató jellegét. A szerzők remélik, hogy az összegyűjtött tudásanyag segít az olvasónak jobban megérteni a jogszabályok megalkotásához vezető folyamatot, és ezáltal a magas minőségű jogalkotás fontosságát. A számos kritériumnak megfelelő, precízen előkészített – és utólag rendszeresen ellenőrzött – jogszabályok nem csupán a jogállamiság szempontjából kardinálisak, hanem hosszú távon a gazdaságra is pozitívan hatnak. Továbbá a szabályozás minőségének javítása segítheti az állam hatásosabb működtetését, végső soron pedig az ideális, „jó kormányzás”<sup>2</sup> megvalósítását. Az írók többször is hangsúlyt fektetnek arra, hogy nemzetenként eltérő tendenciák figyelhetők meg, a különböző gazdasági, kulturális (illetve sok egyéb) faktor mi-

<sup>1</sup> Oxford, Portland: Hart Publishing, 2017.

<sup>2</sup> Bővebben ld. [www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf)

att, ezért nem egyetlen helyes irány kijelölésére törekszenek, hanem a folyamat bemutatására, és az alternatívák megismertetésére.

A könyv közel 300 oldalból és 15 fejezetből áll, de az egyes fejezetek tartalmi kapcsolatuk alapján 4 nagyobb részre oszthatóak. E felosztáshoz képest az 1. és a 6. fejezet önállóan tekinthető.

Az első fejezet Ulrich Karpen írása, amely bevezetés, illetve összekapcsoló funkcióval egyaránt rendelkezik. Megadja a mű gerincét, összeköti az egyes fejezetek tartalmát, és alapfogalmakat tisztáz.

Az első nagyobb egységbe a 2–5-ig tartó fejezetek sorolhatók, melyekben a jogalkotással foglalkozó szervezetek felépítéséről és eljárásairól esik szó. A második, Wim JM Voermans nevéhez kötődő fejezet a szabályozás gazdaságtanát igyekszik röviden bemutatni a minőségi jogalkotás tükrében. Foglalkozik többek között a szabályozás és a törvényhozás elsősorban gazdaságtani szempontú elhatárolásával, illetve az állami szervek piacot befolyásoló jogszabályalkotási tevékenységének sokrétűségével. Ezután Drinóczi Tímea magyar jogtudós úgy mutatja be a jogalkotás folyamatát, hogy ezzel összefüggésben vizsgálja a kormányok, a parlamentek, és az esetleges államháztartáson kívüli szakemberek szerepét. Ezenkívül a szabályozás megfelelő módjának, szintjének kiválasztásáról, a konzultációról, átláthatóságról, az elektronikus ügyintézésről, a szabályozás hatásvizsgálatának fontosságáról egyaránt ír. Olyan aktuális problémákat is érint, mint a parlamentek törvényhozással kapcsolatos szerepének háttérbe szorulása a végrehajtó hatalom javára, a kötelező hatásvizsgálatok elvégzésének kikerülése céljából. A Patricia Popelier-féle Management of Legislation a negyedik fejezet. Az objektív információkon alapuló jó szabályozással kapcsolatban kutatja a nemzetközi, európai uniós szabályozás, és a privát szektorból kölcsönzött módszereknek a tagállamok szabályozási politikájára gyakorolt hatását. Olyan szempontokat vizsgál, mint a szabályozási kultúra, a hatáskör és illetékeség felosztása, a szakértők bevonása, illetve segédanyagok (útmutatók, hatásvizsgálatok) használata. Felix Uhlmann és Christoph Konrath ezután a konzultációról értekeznek, vagyis a szabályalkotásnak azon – általában – előkészítő szakaszáról, melyben megkérdézik az érintetteket az alakulófélben lévő szabályozásról. A fejezet jól leírja milyen legitimáló, információgyűjtő (és sok más egyéb) szerepe van, illetve lehet a konzultációnak. A konzultáció „határai” részben felmerül a kérdés, hogy az mennyiben nem lehet öncélú, politikai indíttatású. Határidőkre, formátumra, még a beáramlott információ felhasználására is mutat be alternatívákat a szerző, egyes európai országok (mint pl. Dánia, Svájc, Egyesült Királyság) hatályos szabályozásából.

A hatodik fejezet – mint önálló egység – a szabályozás megalkotásának célját, okait kutatja, filozofikus elemekkel ötvözve. Van-e célja a jogalkotásnak, kell-e, hogy legyen, és ha van, hogyan lehet megtalálni azt? Ilyen és ehhez hasonló kérdéseket tesz fel Mauro Zamboni, és próbál választ is adni egyben, bár leszögezi, ezek a fejtegetések csupán lehetőségek – vagyis az elérni kívánt cél

meghatározásához –, minden jogalkotónak magának kell megtalálnia a megfelelő módszert, de alapul vehet már bevált módszereket.

A 7–10-ig fejezetben a jogalkotással kapcsolatos technikai kérdéseket tárgyalja a könyv, így ez tekinthető a második nagyobb résznek. Jean-Pierre Duprat és Helen Xanthaki rövid történelmi áttekintés után a hetedik fejezetben ír a jogszabálytervezettel szemben felállított olyan kritériumokról, mint a következetes címadás, egységes jelölés és dátumozás, utólagos kiegészítések, a jogszabálon belüli hivatkozás és kereszthivatkozás. Érdekes problémafelvetés a jogszabálytervezetek egységesítésének dilemmája, ami aktuális kérdés, és sok szempontból egyszerűsítene a jogszabálytömegek átláthatóságát, ugyanakkor a tapasztalatok azt mutatják, az Európai Unió törekvései (mint az EU 2020, vagy Smart Regulation Agenda) ellenére teljes egységesítésre a közeljövőben nincs reális lehetőség. A jogi fogalmak megalkotásának kritériumaival, funkcióival, valamint a többnyelvű szabályozás kérdéseivel is foglalkozik Mario Hernandez Ramos és Volkoer Heydt. Ez utóbbira például Kanada gyakorlatát tartják követendőnek, ahol már a jogszabály tervezési, szövegezési fázisában elfojtják az ebből eredő bonyodalmakat, ugyanakkor ez az Európai Unióban – a taglétszám növekedése okán – a mai napig megoldásra váró kérdés. Érintik továbbá a magán- és a büntetőjog nyelvi különbözőségének kérdését. Stefan Höfler, Markus Nussbaumer és Helen Xanthaki a kilencedik fejezetben a jogszabálytervezetek készítésének módjára helyezi a hangsúlyt. A technikai kérdéseken felül szembeállítja a centralizált állami, és a decentralizált speciális tudással rendelkezők részvételével dolgozó modellt, e modellek pozitívumait, negatívumait is számba véve. Kiemelik továbbá az ezzel kapcsolatos képzések fontosságát. A tizedik fejezet Karl Irresberger és Anna Jasiak „Publication” témaköre, melynek középpontjában a már elfogadott jogszabályok kötelező nyilvánosságra hozatalának két módja, a papír alapú –, illetve napjainkban egyre inkább teret hódító – elektronikus út összevetése áll. E kettősségből eredő problémákra keresnek az egyes országok szabályozásában, illetve az Európai Unió szintjén megoldást.

A 11–12. fejezetek a minőségi jogalkotással foglalkoznak, ez tehát a harmadik nagyobb – méretét tekintve legrövidebb – témakör. Stephan Naundorf és Claudio M. Radaelli a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatok elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozik, az OECD által kibocsájtott dokumentumokban fellelhető tudásanyagot, és a tagállamok ezzel kapcsolatos tapasztalatait foglalja össze. Ugyanitt Maria De Benedetto a hatályos jogszabályok folyamatos naprakészen tartásának fontosságát hangsúlyozza.

Végül az utolsó három fejezet határolható el, melyben kiemelten aktuális kérdésekkel foglalkoznak az írók, mint az Európai Unió eljárásai, a jogalkotók képzése, illetve napjaink trendjei, kihívásai a minőségi jogalkotás területén. William Robinson leíró jelleggel mutatja be az Európai Unió jogszabályalkotásának folyamatát, miközben nem felejt el említést tenni a jelenleg is az Unió szabályozását meghatározó dokumentumokról, mint a Regulatory Fitness and Performance programme (2012), vagy az Agreement on Better Law Making (2016). Ez-

után Marta Tavares de Almeida és Chris Moll az Európai Unió jogalkotással kapcsolatos képzéséről ír, központi és tagállami szervezésben egyaránt, annak fontosságáról, hogy a jó jogalkotás a jogalkotók megfelelő képzésével kezdődik. Továbbá felvázol öt, már bevált modellt. Az utolsó fejezet Helen Xanthaki összefoglalója, ami sok kérdéssel, bizonytalansággal, bizalmatlansággal fordul az Európai Unió azon tendenciája felé, hogy az utóbbi időben háttérbe szorult a Better és Smart Regulation program. Ugyanakkor optimista a tekintetben, hogy a most még tisztázatlan minőségi jogalkotással kapcsolatos kérdésekre kitartó munkával megtaláljuk a választ, és ebben meghatározó szerepe lesz Európának illetve az elméleti és gyakorlati jogászok közös munkájának.

A *Legislation in Europe* című könyv tehát több mint húsz gyakorló és elméleti jogász gondolatait foglalja magában, kiknek ismerete hatalmas információ tömeget jelent. Mindezt a tudást nem lehet egy könyvbe sűríteni, de nem is ez volt az írók szándéka, sokkal inkább egy áttekintés, ami által átláthatóbbá válik ez az amúgy sokrétű és bonyolult rendszer az olvasó számára. Egy negatívumot jegyeznek meg, mégpedig azt, hogy előfordulnak átfedések, valamint némely fejezet számos témakört érint, de lévén, hogy terjedelme korlátozott, nincs lehetőség e témakörök mélységeiben történő megismerésére. Ezen apró hibák ellenére valódi Európai szintű műről van szó, és az olvasó azt kapja, amit a cím alapján várhat. A mű elsősorban azoknak készült, akik a jogalkotás valamely aspektusával hivatásszerűen foglalkoznak, azonban úgy vélem, az egyes részek logikus felépítésének köszönhetően, valamint egyszerű – az alapfokú angol jogi szaknyelvet többnyire nem meghaladó – szóhasználata miatt ajánlott olvasmány lehet azon jogtudók számára is, akiknek ugyan nem szakterületük a jogalkotás, de érdekelődnek a téma iránt.