

Papp Dorottya:
Jogalkotási törvény: előrelépések és diszfunkciók

Az MTA TK Jogtudományi Intézete az áprilisban zárult törvényhozási ciklus beszélgetéssorozatát szervezte a korábbi kétharmados, jelenleg sarkalatos törvények változásairól, melynek célja e törvények szakmai elemzése és a további gondolkodás elősegítése. A sorozat alkalmain a meghívott szakértők más-más témakört járnak körül; ezúttal a 2010-es jogalkotási törvényről szólt a beszélgetés, amely némileg kakukktójásnak számít a többi elemzett témakör között azzal, hogy a **Jat. az újAlaptörvény szerint már nem sarkalatos.**

A beszélgetést a sorozat minden alkalmához hasonlóan Jakab András intézetigazgató moderálta, aki arra kérte a résztvevő szakértőket, Csink Lórántot, Kocsis Miklóst, Papp Imrét és Varsányi Benedeket, hogy a Jogtudományi Intézet által előre megadott kérdések (fontosabb változások, azok feltehető célja, alkotmányos és nemzetközi jogi kötelezettségekkel való összhang kérdései) nyomán haladva, az általuk legfontosabbnak tartott momentumokat kiemelve foglalják össze válaszukat. A beszélgetés végén lehetőség nyílt az egymásra való reflektálásra is.

A válaszadást Csink Lóránt, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének docense kezdte. Fontosnak ítélte a Jat.-tal kapcsolatos diskurzust, mivel megalkotása a 2010-től induló változások előszele volt még az Alaptörvény megszületése előtt, és azt elsősorban **nem politikai irányváltás indokolta, hanem aközjogi szükségyszerűség.** Kiemelte, hogy a 2010. évi CXXX. törvény a korábbi Jat. dogmatikáját építette be a szabályozásba, így nem is az a kérdés, hogy mi került be a törvény szövegébe, inkább az, hogy mit nem szabályoz. Véleménye szerint az új jogalkotási törvény törekszik a jogszabályalkotás szakmai megalapozására, ám Csink Lóránt ettől független kérdésként kezelte a gyakorlatban való érvényesülést, kijelentve, hogy az alkalmazás során eddig feltűnt anomáliák nem a jogszabályi környezet hibájából következtek be.

A változások közül **a Kúria önkormányzati rendeletek felett gyakorolt felülvizsgálati jogkörét** üdvözölte, lépésként értékelve azt a közigazgatási bíráskodás irányába. Az Alkotmánybíróság és a Kúria között konkrét rendezőelv szerint megosztott felügyelet kérdését árnyaltabb kontextusban látta. Megjegyezte, hogy kevés alkotmányossági kérdés nem vezethető vissza törvényességi kérdéssé, de ennek elhatárolásában nagy segítséget jelentenek a Kúria határozatai a hatáskörök tartalmi meghatározásának elveiről, melyek nagy részben figyelembe veszik a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot.

Összefoglalójának végén a mennyiségi törvényalkotással szemben a **jogon kívüli eszközök, az önszabályozás és társszabályozás** fontosságát hangsúlyozta, példaként említve az angliai futball-huliganizmus letörésére alkalmazott jogon kívüli eszközök eredményességét a szankciókhoz képest (Angliában a televízió-társaságok közös megegyezéssel nem közvetítették a pályára berohanó szurkolókat, így ezeknek az

eseteknek a gyakorisága csökkent, míg korábban a büntetőjogi szankciók nem jártak sikerrel).

Másodikként Kocsis Miklós, a Pécsi Tudományegyetem adjunktusa szólalt fel, aki kiindulópontként a jogalkotási folyamat alulról felfelé építkező, három jogforrási szinten történő szabályozását [kronologikusan: a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, az új Jat., végül az Alaptörvény] izgalmasnak, ugyanakkor problémákkal terheltnek nevezte. Az igazi probléma – meglátása szerint – nem a törvények számában, hanem minőségében, tartalmában és „csecsemőhalandóságában” jelenik meg. Példaként a 2011-es törvényalkotási tendenciát idézte fel, ekkor a 213 meghozott törvény közül még ugyanabban az évben 63-at módosítottak is. Az ok véleménye szerint a nem kellően átgondolt előkészítésben keresendő, ami rányomja a bélyegét a minőségre és a tartalomra is.

Válasza második felében Kocsis a jogalkotás előkészítettségének tárgykörére helyezte a hangsúlyt, és az Alkotmánybíróság gyakorlatával szembehelyezkedve azt mondta, hogy a jogalkotás nem a benyújtással kezdődik meg, mivel azt számos érdemi résznek kellene megelőznie. Ezt a jogfejlődés egyik erősítésre szoruló irányának nevezte, olyan fejlesztési ösvényeket említve, mint a normál jogalkotási folyamat mechanizmusainak, a véleményezési jognak az erősítését. Álláspontja szerint a Jat. egyeztetési kötelezettséget előíró szakaszai az egyéni képviselői indítványra is vonatkoznak, ezt érvényesíteni kell, amiben azonban akadályt jelent a szankcionálatlanság (csakúgy, mint a zárószavazás előtt benyújtott módosítók esetében).

Javaslatot tett a „**tartalmi összefüggőség követelménye**” fogalmának bevezetésére, amely kiküszöbölné az egymástól lényegesen eltérő életviszonyok, tárgykörök egy jogszabályban való szabályozását. Az előkészítés mellett kiemelte az indokolási kötelezettség fontosságát, ugyanis szerinte a jelenlegi **indokolási gyakorlat nem felel meg a Jat. normatív követelményeinek** azzal, hogy az indokolás tulajdonképpen magát a jogszabály szövegét tartalmazza, „prózában leírva”.

Papp Imre, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének adjunktusa hozzászólását egy különlegességgel kezdte, amellyel a jogalkotási gyakorlatot példázta: az akadémiai törvényt idézte, melyben a kormánytagok jogállására vonatkozó szabályok is szerepelnek. A jogalkotási törvény sarkalatosságának megszüntetését különösebb szívfájdalom nélkülinek értékelte, bár megjegyezte, hogy a **legfontosabb rendelkezései inkább alaptörvényi kodifikációt kívántak volna meg**. Hozzátette, az Alaptörvény tulajdonképpen bebetonozta az Országgyűlés jogalkotói hatalmát, a jogalkotás gyakorlata pedig elérte azt, hogy minden apró tárgykőről született már törvény: évente (a módosításokkal együtt) ötszáz-hatszáz törvény születik, ami azonban már nem róható fel a Jat.-nak. Az igazi probléma szerinte abban keresendő, hogy a minőségi jogalkotás Jat.-ban szereplő elvei ellenére a valóságban **menyiségi jogalkotás zajlik**, ami így az Országgyűlés törvénygyár-jellegét erősíti. Ez a gyakorlat semmiképpen nem felel meg az Alkotmánybíróság által támasztott átlátható jogalkotás követelményének.

Magában a Jat. szabályozásában apróbb hibákat említett, melyeket a „másként nem oldható meg” klauzulákkal, kiskapukkal kötött össze elsősorban. Az egyik ilyen problémás szakasz a kihirdetés napján való hatálybelépésre lehetőséget adó rendelkezés, ami önmagában ártalmatlan lenne, de valójában ez vált a főszabállyá, amely többnyire a felkészülési idő hiányát vonja maga után. Még inkább problémásnak ítélte meg azt az általánossá vált gyakorlatot, melynek atipikus jelleggel kellene bírnia, miszerint a hatályba nem lépett jogszabályokhoz is hozzányúl a jogalkotó, más szöveggel lépteti hatályba, esetleg mégsem lépteti hatályba.

Az előtte szóló Kocsis Miklós zárómódosítókról tett megjegyzését továbbgondolva úgy vélte, hogy hiába korrektek a Jat. szabályai, ha ezek ténylegesen nem vonatkoznak a képviselőkre és valójában **semmilyen előírt egyeztetési folyamat nem játszódik le**. Ebben a helyzetben a Jat. tehetetlen, nem tudja megfékezni a jogalkotási hajszát, az automatizált előkészítést.

További javaslatként megjegyezte, hogy kedvező irányba hatna, ha a jogalkotás folyamatában részt venne egy nyelvészekből álló bizottság a nyelvhelyesség szűrésére, valamint **egy jogi terminológiának megfelelően vizsgáló szakértői csoport is**, mivel jelenleg gyakran előfordul, hogy ugyanazt a kifejezést más értelemben használják egyes jogszabályok. Kívánatosnak nevezte a jogszabályok idegen nyelvre való lefordítását is, amely egyúttal Magyarország versenyképességét is elő tudná mozdítani.

Varsányi Benedek, az Alkotmánybíróság munkatársa több problémacsoportot vázolt fel a jogalkotás kapcsán, amelyek egy része megoldást nyert, másik része viszont csak kíváncsi maradt a 2010. évi CXXX. törvény megalkotása után is. Utóbbiak közé sorolta a dereguláció, az indokolás és az uniós szervekkel való egyeztetés kérdését is, melyek **eljárás- és szankciónélküliek, így lex imperfecták maradtak**. Az új szabályozás szerinte nemcsak a szükségszerű változtatásoknak tett eleget, hanem kodifikálta a jogalkotói gyakorlatot, az előkészítést megalapozottabbá tette és alkotmányos koherenciát teremtett. A hasznos változások közül egyik legfontosabb, hogy **a jogforrási hierarchia és a jogforrások az Alaptörvényben kerültek rögzítésre**. A szabályozás céljával az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából egyetértett, de a jogszabályok társadalmi véleményezésének kérdését ő is problémaként kezelte, akárcsak a jogbiztonságot romboló gumiszabály-szerű kivételeket. Szintén aggályosnak nevezte azt, hogy az egyeztetési kötelezettség be nem tartásának nincs következménye, és hogy ez nem számít érvényességi kelléknek.

Másik problémacsoportként a **minőségi jogalkotás és az indokolási kötelezettség viszonyát** tárgyalta. A jelenlegi indokolások zöme esetében a jogalkotó szándéka nem rekonstruálható a segítségükkel, holott ennek alapkövetelménynek kellene lennie. A szankciók bevezetését a többi meghívotthoz hasonlóan lényegesnek értékelte, mivel az Alkotmánybíróságnál már jóval kevesebben jogosultak indítványt tenni, továbbá a befogadási gyakorlat is szűkült azoknál a panaszoknál, amelyek nem alapvető jogsérelmet érintenek, így a nem megfelelő jogalkotás során meghozott jogszabályok csak absztrakt normakontroll eljárással, vagy bírói kezdeményezéssel kerülhetnek a testület elé.

A beszélgetés második felét két kérdéssel Jakab András indította el. Az első felvetése arra vonatkozott, hogy **van-e egyáltalán létjogosultsága a Jat.-nak jelenlegi formájában.** 1987-ben a Jat. nagy lépést jelentett a demokratizálódás felé, hiszen a kötelező törvényhozási hatáskörök felsorolásával a törvényerejű rendeletek lehetséges körét jelentősen leszűkítette. Ma azonban ilyen funkciója már nincs a Jat.-nak. A Jat. tartalma ma egyrészt normatani téziseket szögez le (a hatály fogalmai), amik azonban inkább tankönyvbe valók, másrészt jogállami követelményeket rögzít (visszaható hatály tilalma), amik azonban úgyis következnek az alkotmányból, harmadrészt pedig egyeztetési-előkészítési követelményeket tartalmaz, amiket azonban nem tartanak be, hiszen részben maga a Jat. ad menekülési klauzulákat, részben pedig az AB nem ismeri el érvénytelenségi okként ezeknek a be nem tartását. Jakab utalt arra, hogy a 90-es évek elején a Súlyom-bíróság következetesen visszautasította az egyeztetési kötelezettségek megszegése miatti indítványokat, és ez akkoriban helyes is volt, hiszen ez része volt a pártállam leépítésének: az egyeztetési kötelezettségek kedvezményezettjei akkoriban elsősorban a szakszervezetek voltak, amelyek a pártállam túlélő struktúráját jelentették. Ma már azonban – vélekedett Jakab – ezt a doktrínát felül kellene vizsgálni, hiszen **az egyeztetési kötelezettség betartásának komoly szerepe van** egyrészt a jogszabályok elfogadottságának növelésében, másrészt pedig a hibák kiszűrésében. Hasonlóan megfontolandó **alkotmányos szinten előírni a hatásvizsgálatok elvégzését**, amelynek hiánya ugyancsak kifejezett érvénytelenségi ok lehetne.

Csink Lóránt válaszolt elsőként az újabb felvetésekre, aki a Jat. létét alapvetően indokoltnak vélte, a probléma egyik központi elemének pedig **a kormányzat és a közigazgatás szereptévesztését** látta a jogalkotásban, mégpedig azért, hogy a kormány a jogalkotásával nemcsak az elérendő célt, hanem a konkrét eszközt is kijelöli (vagyis például politikusok írnak jogszabálysövegeket). Megoldásként azonban nem a közenszabályozást tartotta kívánatosnak az előkészítésre vonatkozó szabályok tekintetében, hanem **az alkotmányos és politikai kultúra fejlesztését.** Állítását azzal indokolta, hogy a kötelező, kimunkált mechanizmusok azzal a veszéllyel járnak, hogy a szabályok csak szükséges, kipipálandó bürokratikus tevékenységgé degradálódnak, a valódi működéshez az előbb említett kulturális felfogás kell.

Kocsis Miklós egyetértett az előtte szólóval abban, hogy szükség van a Jat.-ra, de a problémák megoldására más javaslatot tett. **A szankciók rendszerének szélesítését támogatta,** amely ugyan nem elegáns lépés, de jelenleg az egyetlen alternatíva a társadalmi egyeztetési folyamat bővebb szabályozása mellett.

Papp Imre válaszában szintén az alkotmányos és politikai kultúra szerepét hangsúlyozta, illetve a **jogalkotási folyamat lelassítását.** Megjegyezte, hogy az ő véleménye némileg eltér a többi meghívottétól, mivel szerinte nincs szükség a jogalkotási törvényre, csak ideiglenesen elfogadható a léte, amíg a politikai kultúra gyerekcipőben jár. Aggályosnak ítélte a **jogrendszer átláthatatlanságát,** az egyeztetés, a társadalmi konzultáció, mint a minőségi jogalkotás alappilléreinek hiányát, valamint szorgalmazta egy belső, hiteles, elektronikus jogszabály-nyilvántartás kiépítését is, mellyel csökkenthető lenne a hibákkal tüzdelte jogalkotás gyakorisága. A közjogi érvénytelenség kiszűrésére pedig – a

hallgatóság kérdésére reagálva – az actio popularis újbóli bevezetését javasolta ezen a téren, a jogalkotási hibák miatti költségek megtérítését pedig a polgári jogi felelősség körébe utalta.

Varsányi Benedek a Papp Imre által utoljára felvetett Nemzeti Jogszabálytár kérdéséhez fűzte hozzá, hogy a korábbi elektronikus nyilvántartáshoz képest az Njt.-t előrelépésnek tekinti. Kapcsolódva Csink Lóránthoz és Kocsis Miklóshoz, ő is a Jat. szükségessége mellett foglalt állást: az ilyen típusú szabályokra törvényi szinten van szükség. Lényegesnek ítélte az **eljárási biztosítékok és szankciók kodifikálását** is, az Európai Unióval lefolytatott előzetes egyeztetések körét pedig az egyéni képviselői indítványokra vonatkozóan is kiterjesztendőnek. Zárásként ő is a politikai kultúra jelentőségére helyezte a hangsúlyt, amely nélkül az egyeztetési kötelezettségek betartatása valószínűtlen.