

## A jogalkotás jogpolitikájának időszerű kérdései

A törvények „amennyiben pusztán a külső cselekvésekre és azok törvényszerűségeire vonatkoznak, jogiak; ha azonban azt is követelik, hogy ezek maguk a cselekvések meghatározó alapjai legyenek akkor etikaiak; és akkor mondhatjuk: az elsővel megegyezés, a cselekvés legalitása, a másodikkal a cselekvés moralitása.”

Kant

### 1.§. A jogpolitika helye és szerepe a jogalkotásban

1. E Kant-i mottó alapvető összefüggésre hívja föl a figyelmet: a jog erkölcsi megalapozottságának mellőzhetetlenségére, az erkölcs és a jog elválaszthatatlanságára. Ez a jogirodalomban közhelyszerű következtetés, ám a mai közgondolkodásban nem áll előtérben.<sup>1</sup> Viszont a tudományos jogszemlélet hangsúlyozza a moralitás és a legalitás megegyezésének alapvető jelentőségét.

Az erkölcs és a jog elválaszthatatlansága nem csak a modern filozófia fölismerése, hanem már az ókori gondolkodásban (filozófiában és teológiában) is megjelent. Az ősi törvényekben és szentkönyvekben az erkölcsi és jogi szabályok együtt jelentek meg; a világtörténelem nagy törvényalkotói és vallásalapítói ezek megfogalmazásával írták be nevüket a kultúra, az emberi együttélés szabályozásának történetébe. Utalhatunk Hammurabi, Mózes, Szolon, Buddha, Jézus és Mohamed

---

<sup>1</sup> A politikai közgondolkodásban szerepel e nézet vitatott közéleti problémákkal kapcsolatban: lehet, hogy erkölcstelen, de jogszerű. Ez azt fejezi ki, hogy nem a jog erkölcsi tartalma, hanem inkább formális – politikai – jogi – állami meghatározottság nézőpontja áll a gondolkodás és az értékelés előtérben.

törvényeire; az általuk megfogalmazott elvárásokra (parancsokra és ajánlásokra). Az átfogó szabályozás keretében jelentkezett az erkölcs és a jog szerepe.

A civilizáció vívmányaként alakult ki a jogi szabályozás elkülönülése, a jog erkölcstől való elválása – a köz- és magánélet elkülönülésének következtében. A jog alapvetően a közélet szükségleteire szolgál, ám nem jelenti az erkölcstől való függetlenedést.

A szabályozás bonyolultabb rendjén belül a jog sajátos fejlődése bontakozott ki a közéleti és a jelentékeny magánviszonyok rendezésére. Megemlíthető Kleithenesz, Servius Tullius, a római jog és több későbbi kódex (a középkorban).

A civilizáció következtében az uralom részeként a jogalkotás az uralkodók és megbízottak tevékenységeként jelentkezett (az uralkodók a törvényalkotás hatalmát is gyakorolták). A modern társadalmakban szélesebb körűvé vált a jogalkotás, s ehhez kapcsolódóan – demokratikus társadalmakban – a jogalkotás jogpolitikája is kialakult, szerepéhez jutott.

2. A közélet adottságaihoz, formáihoz kötődött a jogalkotás, és a jogi kultúra fejlettségét fejezte ki; uralkodó szemléletté vált politikai és állami jellegének létezése: a köz- és jogi gondolkodás ennek következtében figyelmen kívül hagyja a jogalkotás elkülönültségének külön sajátosságait és a jogpolitika sajátos szerepét. Emiatt szembe kell nézni azzal a leegyszerűsítő fölfogással, amely úgy véli, hogy a jogalkotás

- (a) politikai döntés,
- (b) állami-, kormányzati akarat,
- (c) a jogalkotó önálló céltételezése. Ezekkel szemben
- (d) külön kiemelendő a társadalomirányítás és a jogpolitika közvetítő szerepe a jogalkotásban.

(a) A jogi közgondolkodásban (és a jogelméletben is) elfogadott tétel, hogy „a jog tartalmának kialakítása a politikán alapszik”.<sup>1</sup> Ehhez is kapcsolódó nézet szerint a politika határozza meg a jogot, vagy a politika alkotja a jogot. Ezt a tételt a jogelméleti irodalomban árnyaltabban ragadja meg Szilágyi Péter; szélesebb összefüggésben érzékelteti a jogalkotási folyamatot (három szakaszát elkülönítve), első sza-

---

<sup>1</sup> N. Luhmann: *Rechtssociologie*. Hamburg, 1972. p. 24.

kasznak a politikait tekinti (ezt követi a jogpolitikai-normatív és a jogdogmatikai szakasz). Kifogásolható, hogy politikainak minősíti azt, amit szélesebb körűen a közéleti – kulturális – normatív összefüggéseket jelenti a szabályozási szükséglet föltárása terén. Vitatható e következtetés: a társadalmi viszonyok politikai minősítése „nagyértékben megszabja a jogi szabályozás lehetőségeit, módszereit és eszközeit”.<sup>2</sup> Ugyanis nem csupán politikai, hanem jogpolitikai minősítésről van szó – szem előtt tartandó, hogy a közéletben, a társadalom irányításban eltér a jogi szabályozás jelentősége és súlya, s ezen belül közvetlenül a diktatórikus vagy demokratikus körülményektől függ a jogalkotás szerepe. Diktatórikus rendszerekben ugyanis (demokratikus megoldásokkal szemben) az uralkodói akarattól, politikai irányvonalától, az irányító politikai elit szándékaitól függött az, hogy milyen jogszabályokat létesítettek, mellékes volt, hogy jogilag-szakmailag indokolt volt-e valamely jogszabály megalkotása. Így figyelmen kívül maradt a jogi szabályozás specifikus szükséglete.

A jog és jogalkotás politikai minőségének tévhitét erősítő fölfogásnak tekinthető az is, amely figyelmen kívül hagyja a jogalkotás önállóságát, szakmai követelményeinek szükségességét. Ezzel szemben kiemelhető az a jogszociológiai fölismerés: ha a jogalkotásban részérdekeket és napi politikai célokat fejeznek ki, akkor a jogi szabályozás deformálódik. A jogi szabályozásban a szak-, vagy a napi politika túlsúlya a jog túlpolitikizáltságát eredményezi, s a jogalkotás napi politikai irányvonal alá rendelődik. Az adott politikai irányítás napi (szűk körű) érdekek érvényesítésére használja föl a jogalkotást, és a jogpolitika közvetítő (szakmai) szerepét mellőzi.

„A jog paragrafusba foglalt politika” – állapítja meg a leegyszerűsítő fölfogás. Így figyelmen kívül marad a jog hatalmi minősége (a szociális és ideológiai hatalomhoz való viszonya), a jog viszonylagos önállósága, főleg az, hogy – bizonyos történelmi körülmények között – „a jog egyben a politikai hatalom korlátja”.<sup>3</sup>

(b) A közgondolkodás és a publicisztika vitathatatlan megállapításként fogadja el azt az államcentrikus nézetet, hogy az állami szervek alkotják a jogszabályokat (vagy leegyszerűsítve – az állam alkotja

<sup>2</sup> Szilágyi Péter: Hozzászólás. In: Jogalkotás a jogállamban. Bp. Politikatörténeti Alapítvány. 1993. 87-88. old.

<sup>3</sup> Varga József: Jogász a jogalkotásban és a jogalkalmazásban. Állam és Igazgatás. 1977. 3. sz. 195. old.

a törvényeket). Ez a következtetés nincsen tekintettel az államon kívüli (vagy melletti) jogképződésre és jogalkotásra, legfőképpen a szokásjogra,<sup>4</sup> valamint a konvenciókra, a jogszokásokra és a bíróságok jogfejlesztő vagy derogáló szerepére vagy akár a bírói jogalkotásra. Állami tevékenységnek minősítvén a jogalkotást nem érzékelik az állami és jogi tevékenységek minőségi különbségét, valamint a kormányzati irányítás és a jogalkotás eltérését. Az előző egyoldalú magyarázatból kiindulva kétségtelen tételként, bevett fölfogásként szerepel, hogy a jogszabály állami-kormányzati eszköz: a törvény „a kormányzás döntő és mellözhetetlen eszköze”.<sup>5</sup> E magyarázat szem elől téveszti, hogy a konszolidált, normális hatalmi rendben a törvény (és általában a jog) az átfogó társadalmi irányítás része – mint magatartás irányítási alrendszer.

A jogalkotás állami jellegének a tévhitével szemben rögzítendő: a jogalkotás jellege eltér a különböző hatalmi rendszerekben; diktatúrákban állami (főleg kormányzati) tevékenységnek, demokráciákban pedig az alkotmány által fölhatalmazott szervek hatáskörébe tartozó jogi döntésnek minősül.

(c) A jogalkotás további magyarázataként említendő az, amely a jogalkotást a jogalkotó akarataként és céljaként fogja föl. S ebből szűrődik le a jogalkotás elszigetelődését föltételező nézet, amely a céltételezés abszolút önállóságát vallja. Ez a megközelítés tételként is megfogalmazódik: a törvény (a jog) a törvényhozó (jogalkotó) akaratát (vagy célját) fejezi ki, vagyis a jogszabályok létesítésével (módosításával) kapcsolatos céltételezést a jogalkotó önállóan végzi, mintha a cél a jogalkotó tudatában alakulna ki, vagyis ő határozza meg (esetleg öncélúan) a jogszabály létesítését vagy módosítását. Ezzel szemben azt kell kiemelni, hogy a jogi cél és akarat megfogalmazása nem tetszőleges, hanem a társadalmi-szabályozási szükségletek alapján nyugszik. Emiatt úgy pontosítandó: a jogalkotó tevékenység – természetete-

---

<sup>4</sup> A történeti iskolához kapcsolódó szokásjogi fölfogás azt vallja, hogy a szokásjog alakulása „az állami szervek közreműködése és befolyása nélkül, ezektől függetlenül megy végbe”. Peschka Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, 1965. 88. old.

<sup>5</sup> E nézőpontot érzékelteti e megállapítás: „a jogszabály céljainak meghatározásánál a kormányzati politikának van döntő szerepe”, mivel a jogszabálynak „a kormányzat egész célrendszerére tekintettel kell lennie”. Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan*. Budapest – Pécs, 2004. 185. old.

sen – önálló erőfeszítést igényel a jogi előírás pontos (adekvát) meghatározása (megfogalmazása) végett. Ez az önállóság azonban nem lehet öncélú, hanem a morális (és más normák), valamint a hatalmi környezet befolyásoló szerepén nyugszik. Így a jogi célok meghatározása a jogi szabályozási szükségleteket föltáró jogpolitika terepére tartozik, amely a de lege ferenda javaslatok és jogi szabályozási alternatívák fölvázolása alapján előkészíti a jogalkotói döntést. A jogi cél-tételezést – természetesen több társadalmi tényező közreműködésével (így a politikai, civil, szakmai szervek és a nép kezdeményezése által) fejeződik ki. Erre tekintettel kell elutasítani azt a föltételezést, hogy a jogalkotásban korlátlanul, tetszőlegesen jelöli meg a jogi szabályozás tartalmát, vagyis a jogalkotás céljainak kötöttsége állapítható meg. – R. Stammler hangsúlyozta: a jog nem csak a címzetteknek szól, hanem magát a jogalkotót is kötni akarja.

(d) Az előző megközelítések pontatlanságának kiemelése mellett szükséges hangsúlyozni: a társadalomirányítás a jogpolitikán keresztül (áttételesen) jelöli meg a jogalkotó tevékenységének irányát és a jogi szabályozás alapvető tartalmát. Konkrétan a társadalomirányítás a közéletben (a gazdasági, a kulturális vagy a szociális szférában) fölvetődő szabályozási gondokra reagál és jelöli meg elvárásait, követelményeit a probléma jellegére tekintettel, s e végett önszabályozásra vagy az erkölcsre, a konvenciókra, szakmai szabályokra, a közigazgatási szabályozásra vagy a jogra hárítja irányvonalának érvényesítését normaalkotás által. A jogra vonatkozóan előtérben kerül a jogpolitika közvetítő szerepe (a társadalompolitika és a jogalkotás között), ezzel megalapozódik a jogalkotás szakmai jellege, adekvát szabályanyaga.

A konszolidált társadalomirányítás nem hagyja figyelmen kívül a jogalkotásra vonatkozó szakmai követelményeket, a jogalkotó jogász tevékenység önállóságát a jogi szabályozás szükségleteinek föltárásában és kezdeményezésében. És külön tényezőként szerepel a jogalkotás jogpolitikája az új jogszabályok kezdeményezésében, elfogadásában és korábbiak módosításában. Ez azonban nem mechanikus transzformálás, hanem erőfeszítést igényel – a jog sajátosságaira tekintettel. Így a jogalkotás jogpolitikája olyan közéleti tevékenység, amely elősegíti közvetítésével a jogi szabályozás szükségleteinek kifejezését, a joganyag fejlesztését.

## **2.§. A jogi szabályozás szükséglete és a jogi relevancia**

1. A jogi szabályozás a modern társadalmakban kapcsolódik az átfogó szabályozási rendszerhez, ennek keretében tölti be hivatását. Alapvető követelménye, hogy beépüljön az átfogó szabályozási rendbe, az erkölcsi, politikai, szakmai és egyéb szabályfajták együttműködésébe, betöltse szerepét a szabályfajták kölcsönösen összefüggő hatásmechanizmusában.

A társadalmi együttélés rendjét biztosító szabályozási szükségletek vagy átfogóak, vagy a mindennapi együttélés részleteire vonatkoznak; elkülönülnek az egész társadalomra, a társadalmi szférákra, a közösségekre és egyének tevékenységére vonatkozó szabályok (a makro-, mezo- és mikroszintű szabályozás). A szabályozás szükségletei társadalmi jelentőségüktől függően különböző normafajtákban fejeződnek ki az adott normatív rend keretében.

A társadalom normatív rendjében különböző szabályfajták között specifikus összefüggés (és elhelyezkedés is) kialakul, a különböző életviszonyok jellege és jelentősége szerint. A szabályozási rend a társadalmi együttélés és együttműködés változó adottságaira épül, s ezekből fakadnak a megújuló szabályozási szükségletek, a különböző normafajtákban. A társadalmi-történeti fejlődés a tartósan létező normafajták változását és új normafajták kibontakozását eredményezi.

A társadalmi normarend fejlettsége jelentősen eltér az ókori-középkori és a modern társadalmakban. Korábban összefonódottan léteztek és hatottak, a modern viszonyok között a különböző normafajták tartalmilag határozottan eltérnek és bizonyos önállóságra tesznek szert, meghonosodik önfejlődésük, önszabályozásuk. (Ezek elemzése külön társadalomelméleti problémává vált.)

Ennek a fejlődési trendnek a következménye a szabályozási rend bonyolultsága és összehangoltságának követelménye. S ehhez kapcsolódik a normatív rend tagozódásának és belső viszonyainak megismerése és kezelése, a különböző normafajták sajátos gondjaként kapcsolódásuk és kölcsönhatásuk tisztázása, ütközésük (konfliktusaik) foltárása és föloldása.

A jogi szabályozás vonatkozásában előtérbe kerülő probléma az ius és non-ius elkülönülése és összekapcsolódása. Ennek tisztázása vezet el a jog sajátosságainak tudatosításához és szerepének érvényesítésé-

hez, az átfogó szabályozási rendben más normafajtákkal való együttműködéshez, a közös szabályozási szükségletek sajátos pontosságához. A belső rend kiépítése és működése természetesen a társadalomirányítás követelményein nyugszik, s ehhez kapcsolódik a jogi szabályozás kimunkáltságát és hatékonyságát illetően a jogpolitika, amely e keretben a jog sajátos szerepének megvalósítása végett külön foglalkozik a jogi szabályozás tudatos fejlesztésével, s ennek egyik alapvető oldala a jogalkotás. Ez azokat a szabályozási igényeket fejezi ki, amelyek jogilag rendezhetők; a társadalmi együttélés különböző oldalainak szabályozási szükségletei közül a jog által érvényesíthetőket kijelöli-kiválasztja.

A jogalkotás elkülönült szerepe maga után vonja a jogpolitika specifikálódását, vagyis a jogalkotás jogpolitikájának elkülönülését, amelynek alapvető rendeltetése így az, hogy a szabályozási rend szükségletei alapján (a különböző társadalmi szférákban) biztosítsa a jogi szabályozást specifikus megoldásaival és eszközeivel. És szem előtt tartja, hogy a jogalkotásban (a törvényhozásban) építeni kell egyéb társadalmi szabályokra, a meghonosodott viselkedési mintákra.

Az előzőekre vonatkozik Sumner következtetése: „A törvényhozásnak, ha erős akar lenni, összhangban kell állnia a viselkedési normákkal”, különben: a „törvények hatástalanok maradnak”.<sup>6</sup> Emiatt állapította meg Montesquieu: Ha egy törvény megalkotása nem szükséges, akkor nem kell megalkotni – és megjegyezte: Szolon nagysága nemcsak abban állt, hogy a legjobb törvényt adta Athénnek, hanem a legmegfelelőbbet is. Ez az elv lényegében jogpolitikai alapelv is, hiszen a jogpolitika belső vitái során kell eldönteni, hogy valamilyen szabályozási igény lehet-e jogi eszközökkel-formákkal megragadható – ezekből következően megfelelő.

A megfelelő jogszabályok kidolgozása lényegében a jogi szabályozás szükségleteinek a pontos föltárása és jogilag relevánssá minősítésén alapszik. Ennek biztosítása végett szükséges a jogalkotás folyamatába való illetéktelen beavatkozás veszélyének elhárítása. A szabályozási szükséglet adekvát fölismerése védettséget jelent azzal a veszéllyel szemben, hogy a valódi szükséglet helyett „valamilyen hivatali érdek váljék a szabályozás vagy az újraszabályozás indítékává”.<sup>7</sup> Ugyanis valamely életviszony (tényállás) jogilag relevánsnak minősít-

<sup>6</sup> Sumner, W. G.: Népszokások. Budapest, 1981. 819. old.

<sup>7</sup> Szilágyi Péter: Jogi alaptan. 240. old. E vonatkozásban idézendő: a jogalkotás eljárási folyamatában biztosítani kell „a jogalkotás jogszerű lefolyását ...” Drinóczi Tímea – Petrétei József: id. m. 84. old.

tése akkor indokolt, ha az jogilag kivihető-érvényesíthető és hozzájárul a társadalmi együttélés átfogó rendezéséhez. (Ezt ragadja meg a jogpolitika a jogi relevancia szükségességének föltárásával, megjelölésével.)

A valódi jogi szabályozási szükséglet adekvát megragadása a jogi relevancia megállapításában testsül meg. E vonatkozásban viszont hangsúlyozandó: nem minden szabályozási szükséglet fejeződik ki a jogi relevancia rögzítésében, sok esetben szabályozási szükségletek figyelmen kívül maradnak, olykor bizonyos kezdeményezések ellenére is elmarad jogilag fontos szabályozási szükségletek relevánssá minősítése. Vagyis a jogi szabályozás szükséglete nem azonosítható a jogi relevanciával. Gyakran tapasztalható olyan eset, amely jogi szabályozást követelne, még sincs jogilag rögzítve releváns jogszabályként. Ez a probléma elvezet a joghézag megállapításához vagy a jogalkotás fogyatékoságához.

2. A formális jogi nézőpont úgy véli, hogy a jogalkotás lényegében a mindennapi együttélésben a jogilag releváns magatartásokat határozza meg és a jogi relevancia meghatározása a jogalkotó szubjektív megítélésén alapszik, holott ez a történelmi előzményeken, az adott időszak társadalmi kötöttségein-korlátain, a kor követelményein, a jogi kultúrán és a jog szerves fejlődésén nyugszik. Az átfogó összefüggések tisztázása az általános jogpolitika dolga, s ezt tovább pontosítják az ágazati jogpolitikák. További problémát jelent a jogi relevancia jogági konkretizálása ágazati jogpolitikai koncepció alapján.

A jog sajátos tagozódása lehetővé teszi az életviszonyok sajátosságaira és a jogi szabályozás jellegére (tartalmára) épülő választást az ágazati jogi felelősség kiválasztása és érvényesítése. Ez alapozza meg a jogilag relevánsnak minősített magatartás hatékony rendezését. – Ily módon a jogpolitika előkészíti a jog (releváns) előírásainak meghatározását a különböző jogágakban; vagyis az ágazati jogpolitika a jogi szabályozás indokoltságának eldöntését, szakszerű megállapítását alapozza meg. Sok esetben az ágazati jogpolitikák is befolyásolják a jogi relevancia földolgozását, (fejlettségét vagy elmaradottságát), a jogi szabályanyagba való befogadást. Ezt alapvetően a jogdogmatikai fejlettség és a jogalkalmazási gyakorlat színvonala és az adott tételes jogtudomány művelőinek alapossága és fölkészültsége határozza meg. (Emiatt adódik a különbség a vagyoni vagy a munkaviszonyok, az

alkotmányos vagy a büntető viszonyok jogi szabályozási szükségleteinek adekvát tükrözése szempontjából.

Ezen elvi-szakmai követelmény ellenére következik be – némely jogrendszerekben – bizonyos hatalmi tényezők nyomására az, hogy olyan jogszabályok születnek, amelyek nem reális jogi szükségleteket fejeznek ki. Ez esetben a jogalkotók jogilag relevánsnak minősítik olyan életviszonyok rendezését célzó kezdeményezéseket, amelyek jogilag kivihetetlenek. Ennek következménye, hogy a megalapozatlanul létesített jogszabályok döglött jogszabályokként szerepelnek (csupán kihirdetve vannak, de nem érvényesülnek – mintha nem lennének); más esetben a jogalkalmazás derogálja ezeket.

A jogi szabályozás ellentmondásosságának és a jogi relevancia pontatlanságának a következménye – a jog tekintélyének elenyészése vagy elvesztése. Emiatt állítandó előtérbe a jogpolitika szűrő szerepe, különösen az ágazati jogpolitikák képesek hatékonyan korlátozni az illetéktelen beavatkozásokat, hogy ne kerüljenek a jogi szabályozás keretébe olyan jogszabályok, amelyek nem épülnek reális jogi szabályozási szükségletekre.

A jogi relevanciát pontatlanul rögzítő joggyakorlat vonatkozásában a káros következmények elhárításának elkerülése végett hasznosnak tűnik a modern jogelméleti értékelést is idézni, eszerint a szakmailag megalapozatlan jogszabályok rendszerének fönntartására irányuló kísérletek elvetéléséhez, katasztrófájához vezetnek: az „(5) egymásnak ellentmondó vagy (6) olyan magatartást előíró szabályok törvénybe foglalása, amelyeket az érintettek nem tudnak teljesíteni. (7) A szabályok olyan gyakori változtatása, hogy az emberek nem tudják hozzájuk igazítani magatartásukat.”<sup>8</sup>

A jogelmélet által jelzett negatív következmények jogpolitikai jelzést és erőfeszítést igényel az egymásnak ellentmondó jogszabályok kiiktatása, az érvényesíthetetlen jogi előírások megalkotásának megakadályozása, vagy a jogszabályok gyakori változtatása. Ezen túl – átfogóan minden olyan jogalkotási kezdeményezéssel kapcsolatban – a jogpolitika föllépése szükséges a jogi szabályozás adekvát szükségleteinek a pontos megragadása érdekében. A jogpolitika e hivatásának teljesítését általában az elméleti – tudati – szemléleti tisztázatlanság (vagy a külső szakszerűtlen befolyás) váltja ki, emiatt szükséges a jogalkotás szemléletének kérdéseivel foglalkozni.

<sup>8</sup> Lon Fuller: Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot. In: Joguralom és jogállam. Budapest, 1995. 114. old.

A jogi relevanciához kapcsolódó érvényesítés vagy érvényesíthetlenség gondja a jogalkotás különböző fajtáiban eltérően vetődik föl, s ez jogpolitikai elemzést-tudatosítást tesz szükségessé. Emiatt szükséges a jogalkotás jogpolitikai szemléletének elemzése, fejlődési tendenciájának áttekintése.

### **3.§. A jogalkotás jogpolitikai szemléletének fejlődése**

1. A jogi kultúra fejlettségi szintje nyilvánul meg a jogra vonatkozó és a jogról való közgondolkodásban, különösen a jogalkotás lehetőségeit és tartalmát illető jogi közmeggyőződésben, és jogszemléletben. A különböző történeti korszakokban az uralkodó közgondolkodásnak (közszellemnek) megfelelően fogták föl a jogalkotás szerepét, lényegét. Leegyszerűsítve: az ókori-középkori jogi gondolkodás a jogalkotást isteni vagy uralkodói akaratból származtatta, a modern kor viszont köz- vagy népakaratból (a népszuverenitásból) vezette, illetve vezeti le.

A modern jogrendszerek fejlődésében a jogalkotás szemléleti változása állapítható meg. A kezdeti polgári demokratikus jogalkotást áthatotta (a) a közvetlen népi alkotmányozás és törvényhozás, ezt meghaladta (b) a törvényhozás korlátlansága, ezt pedig (c) a jogalkotás alkotmányos fölügyelete és a törvényesség; (d) a modern jogalkotás követelményévé vált az emberi jogok védelme, sőt előtérbe kerül (e) a nemzetközi dokumentumok jelentősége a jogi értékek realizálásával kapcsolatban.

a) A polgári jogrendszerek kialakulásakor a forradalmi átalakulás folyamatában radikális igényként, plebejus követelményként előtérben állt a népi jogalkotás, a népszuverenitás gondolatának megvalósításával kapcsolatban a népi törvényhozás. Ezt a kívánalmat már az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja is megfogalmazta: „A törvény a közakarat kifejezése; minden polgárt megillet az a jog, hogy a törvényalkotásban személyesen vagy képviselője útján részt vegyen.” (6.§.) – A népi jogalkotás követelménye arra irányult, hogy a nép maga építse ki a jogrendet, közvetlen hatalomgyakorlás alapján alkotson törvényeket.

A polgári plebejus követelmények között vetődött föl a népi alkotmányozás, vagyis az a követelmény, hogy népi döntéssel létesítsék

a társadalom alapvető normáját; ennek közvetlen demokratikus formájaként alakultak ki az alkotmányozó gyűlések. E szemlélethez kapcsolódott a jogi tevékenység többértívű válásának fölismerése: az alkotmányozás és a törvényhozás elkülönülése.

A közvetlen demokráciára vonatkozó irányzat fokozatosan módosult, és uralkodóvá vált a parlamenti törvényhozás döntő szerepét való szemlélet. Fölénybe került a parlament jogalkotási monopóliuma. (Gyakorlatilag több közéleti rendben elenyészett a népi alkotmányozás és törvényhozás igénye, a későbbiekben azonban olykor fölvetődött (tehát teljesen nem iktatódott ki a közgondolkodásból).<sup>9</sup>

b) A polgári jogszemléletben a népképviselőt egyoldalú abszolutizálása maga után vonta a törvényhozás korlát-nélküliségének hitét. Ezzel kapcsolatban említhető a brit doktrína, miszerint a parlament „mindent megtehet, kivéve azt, hogy férfit nővé, és nőt férfivé változtasson”. E magyarázat szerint arra következtettek, hogy a törvényhozás bármilyen korlátozása – antidemokratikus, vagyis a parlament mindenható: bármely életviszonyt rendezhet törvény formájában, vagyis a törvényhozó hatalom elvileg korlátlan és föltétlen. – Ez összegeződik az angol alkotmányjogi szemléletben így módon: a szuverenitás lényegében – „a jogalkotás bármilyen jogi korlátozástól való mentessége”. (Dicey)

Az előző fölfogás alapján vetették el a képviselők kötött mandátumát, és nem érvényesítették a képviselők visszahívási jogát. Alapelveként rögzítették a képviselőknek a választóktól való függetlenségét – a helyi-partikuláris kötöttségekkel szemben. – Megjegyzendő: még a mai angol jogirodalom is azt vallja, hogy a legfőbb törvényhozó jogköre formálisan nincsen korlátozva, de a törvényhozás során eleget tesznek az igazságosság és erkölcs követelményeinek.<sup>10</sup>

A további jogfejlődésben az előző magyarázatot fokozatosan meghaladták, alapvető tétellé vált, hogy még a legfőbb jogalkotó szerv sem tehet akármit a törvények tartalmává. A közéleti és jogi gondolkodás fölismerte a korlátok beépítésének szükségességét; elfogadottá vált: a törvényhozás hatáskörét alkotmány határozza meg, s „így tartalmi korlátokat állít föl számára”,<sup>11</sup> tehát nem korlátlan a tevékenysége, hanem alkotmányosan kötött.

<sup>9</sup> Ld. Samu Mihály: Népi hatalom – modern alkotmányosság – jogpolitika. In: Szárszó. '93 Budapest (Püski), 1993. 652-662. old.

<sup>10</sup> Hart: A jog fogalma. Budapest, 1995. 236. old.

<sup>11</sup> Hart: id.m. 86. old.

c) Az alkotmány törvényhozást korlátozó és szabályozó szerepe alapvetően az amerikai köz- és jogéletben tisztázódott. Különösen jelentős megnyilvánulása, hogy határozott meggyőződéssé vált: kötelességeket teljesít a törvényhozó. Így például az USA Alkotmányának módosítása (amendment) rögzítette: a kongresszus nem alkothat olyan törvényt, amely korlátozza a szólásszabadságot, nem függesztheti föl a habeas corpus intézményét (csak lázadás esetén). Az alkotmány V. kiegészítése így rendelkezik: egyetlen személyt sem lehet megfosztani „törvényes eljárás nélkül életétől, szabadságától vagy tulajdonától”. Továbbá nem nyilváníthat uralkodóvá valamely vallást és valamely vallás gyakorlását nem tilthatja el. És nem korlátozhatja a gyülekezési, egyesülési, panasz- és kérvényezési jogot. Majd intézményesült a törvényhozás alkotmányosságának védelme, fölügyelete.

A nemzetközi jogirodalom észak-amerikai vívmányaként nyugtázta: „Az amerikai bíróságoknak az a joga, hogy kimondhassák a törvények alkotmányba ütköző voltát, az egyik legerőteljesebb akadály, amit valaha is szembeszögeztek a politikai csoportosulások zsarnokságával.”<sup>12</sup> Így meghonosodott a bírósági alkotmányvédelem, bírósági bírálhatták el a bizonyos törvények alkotmányosságát.

A korábbi korlátlan törvényhozás igazolásával szemben megfogalmazták azt a tételt, hogy a parlament törvényhozó tevékenysége nem korlátlan és föltétlen, mert az alkotmány előírásainak megfelelő lehet a törvényalkotó hatásköre, és a bíróság alkotmányos ellenőrző-korlátozó szerepe érvényesül.

A jogalkotás korlátlanságának meghaladása és alkotmányos bírói fölügyeletének kikristályosodásával a hatáskörök tisztázása és az alkotmányos fölügyelet szervezeti megoldása alakult ki. Ezek konkréti-zálásaként a jogalkotás alapvető tartalmává vált az alkotmányosság és a törvényesség értékének megvalósítása.

d) A jogalkotás törvényessége a polgári átalakulásban az önkény kirekesztése mellett átfogóan az emberi jogok biztosítására irányul, amely első helyen tartalmazza az emberi élet és méltóság tiszteletét és védelmét, a törvény előtti egyenlőséget és szabadságjogokat. Összegezően a jogalkotás törvényességének hivatása – az emberi jogok átfogó jogvédelme.

Ennek XIX. századi kifejezését idézhetjük Kossuth Lajos tételeként: az egyéni jogokat a törvényhozás sem módosíthatja, sem el nem törölheti. Emellett utalhatunk a

<sup>12</sup> A. d. Tocqueville: A demokrácia Amerikában. Budapest, 1983. 109. old.

XX. század emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi dokumentumaira és az egyedi államok alkotmányainak emberi-állampolgári jogokat rögzítő-bővülő rendelkezéseire.

e) A jogalkotás tartalmi követelményei a nemzetközi irodalomban is megfogalmazódtak, előtérbe állították az emberi méltóság biztosítását, a személyek jogvédelmét és a személyes felelősséget (a közügyek intézése kapcsán a politikai és a büntetőjogi felelősségre vonás lehetőségét is). Nemzetközi egyezmények tilalmazzák az ember megalázását (pl. tortúra), elítélték az emberek-közösségek (népek, fajok, nemzetek) bántalmazását, diszkriminációját, elítélték a kollektív büntetést, külön nemzetközi bűncselekménynek minősítették közösségek kiirtását (genocídium, etnocídium). A nemzetközi és alkotmányos jogvédelem (és tilalmak) mellett az államok (kormányzatok) számára is születnek nemzetközi elvárások és tilalmak, így pozitív nemzetközi követelményként írják elő nemcsak a polgári és a politikai jogok biztosítását, hanem a szociális, gazdasági, kulturális-oktatási jogok érvényesítését, és a közösségek kollektív jogainak, az önrendelkezési jognak a garانتálását.

A jogalkotás (s ezen belül a törvényhozás) szemléletébe így beívódott elemi követelményként az alkotmányos és nemzetközi jogi előírások tisztelete, tételeinek következetes követése. – E szemlélet realizálását biztosítja a jogászai szakmai tudás és gyakorlat.

A jogalkotás jogszemléletének demokratikus fejlődése érzékelteti sajtószzerű fejlődését, amely a korlátlanság tételétől eljutott az alkotmányos kötöttségek megállapításáig és a nemzetközi előírások elfogadásáig és realizálásáig. E szemléleti fejlődés szükségszerűen vonja maga után a jogi-szakmai követelmények jelentőségének hangsúlyozását. Emiatt jogpolitikai követelménnyé vált a szakmai tudás színvonalának fejlesztése által a joggyakorlat humanizálása.

#### **4.§. A jogalkotás jogpolitikájának szakmai irányultsága**

1. A jogi szabályozás humanizálásában – a társadalomirányítás által támogatottan – alapvető jelentőségű a jogalkotó tevékenység hatékonysága, önálló aktivitása. Ennek érdekében a jogalkotás jogpolitikája előtérbe állítja a jogi szabályozás szakszerűségét, ennek kezelését, érvényesítését és fejlesztését.

A modern demokratikus jogrendszerek fejlődése nem váltotta ki a jogalkotás elkülönülésével önálló szerepének elmélyülését és következetes érvényesülését. Ennek oka alapvetően két tényező; az egyik a jogalkotás hatalmi-politikus befolyásolásának határozatlansága és a másik a jogász-szaktevékenység fejlettségi szintje, önálló szerepének gyöngesége.

A jogalkotás hivatásának teljesítését jelentékenyen akadályozza az, hogy egyik oldalról a közéleti gyakorlat nem igényli vagy mellőzi (nem fogadja be) a jogalkotás szakmai követelményeit (önállóságát, hatékony szerepét). És a jogalkotásban közéleti-politikai döntéseket, törekvéseket, célokat, terveket, elhatározásokat jogszabályi formába öltöztetnek – a szakmai-jogi követelmények mellőzésével (nem vizsgálva azt, hogy ezek jogilag érvényesíthetők-e). Másik oldalról viszont szerepet játszik a jogász-jogalkotó réteg bizonytalansága, határozott föllépésének hiánya – a jogi-szakmai követelmények érvényesítésével kapcsolatban. Holott jogpolitikai elvárás, hogy a jogszabály feleljen meg „a jogpolitikai elveknek, illeszkedjék be az egységes jogrendszerbe és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek”. (1987. évi XVII. tv. 24.§. (1) bek.)

Kiemelhető szakmai (és jogpolitikai) elvárásként néhány alapelv, amely egyrészt közéleti tudatosítást igényel, másrészt a jogalkotó jogászok részéről a különböző befolyásokkal, követelésekkel (esetleges parancsokkal és késztetésekkel) szemben határozott, jogi-szakmai kiállást követel meg. A jogi-szakmai elvárások spontán módon nem valósulnak meg, ehhez a közéleti elváráshoz kapcsolódó jogász-erőfeszítés és kiállás szükséges. Így a jogalkotásban résztvevő jogászokon is múlik a jogi-szakmai elvárások megvalósítása, ám ehhez közéleti támogatás is szükséges.

A jogász konformizmus (vagy szervilizmus) esetén a jogász-jogalkotó tudomásul veszi a külső késztetéseket, s nem érez lehetőséget (vagy nincs is módja) bizonyos szakmai követelmények érvényesítésére. Emiatt a jogalkotás szakszerűtlen hatalmi-politikai befolyásának elhárítása és a jogász konformizmus meghaladása, köz- és jogpolitikai követelménnyé vált. A jogpolitika jelzi a közélet számára e negatív hatást, és előtérbe állítja a jogalkotó jogászság szakmai tartásának biztosítását. Ennek két követelménye rögzíthető: (a) jogi kultúra

értékeinek érvényesítése a jogalkotás terén és (b) a jogdogmatika szakmai-technikai szabályainak érvényesítése.

a) A jogi kultúra értékei szakmai követelményekben fejeződnek ki, ezek jogász-szakmai tevékenységek által valósíthatók meg, jórészt a jogalkotás területén. A jogpolitika elősegíti: ezek épüljenek be a jogalkotási folyamatba. Közülük kiemelhetünk néhányat (a jogalkotás értékeiként):

- a jogi szabályozás igazságosságának és erkölcsi megalapozottságának biztosítása,
- a jogalkotás törvényességét illető jogi-szakmai elvárások teljesítése,
- a jogi szabályozás stabilitásának biztosítása,
- a jogfejlődés távlataira tekintő előreszabályozás követelményének szem előtt tartása,
- a de lege ferenda javaslatok megrostálása: a jogilag-szakmailag kivihető kezdeményezések fölkarolása, és a jogelveket sértő, megalapozatlan tervek elutasítása,
- a kezdeményezett jogi szabályozással kapcsolatos előzetes hatásvizsgálat,
- a jogalkotás szakszerűségének biztosítása eljárási szabályok által, s ebben az ellenőrzés és a korrekció előtérbe állítása,
- a jogalkalmazás tapasztalatai, jelzései alapján a különböző jogágak jogpolitikai elemzéseinek földolgozása és jogpolitikai koncepcióba foglalása.

Ezen jogpolitikai követelmények részletezésétől eltekinthetünk, mivel ezek szerepelnek a különböző ágazati jogpolitikákban (különösen az alkotmány-jogpolitika, a büntető-jogpolitika vagy a polgári-jogpolitika stb. irányvonalában).

b) Az általános jogpolitika koncepciója előzőben megfogalmazott követelményei a jogdogmatika eredményeire épülnek, szem előtt tartva a jogalkotás specifikus jogtechnikai, módszertani, eljárási szabályait. Ezek közül kiemelhető:

- a generalizáció megfelelő szintje, a tipikus tényállások megragadása,
- a kazuisztikus és a keret- (túl általános) szabályozás mellőzése,
- egyértelmű szövegezés,
- szakmailag szabatos fogalmak használata,

- dogmatikai (joglogikai) pontosság, új jogi megoldások beépítése a hagyományos-koherens rendbe,
- a jogági szabályozás következetessége és a visszacsatolásra épülő fejlesztés, a joggyakorlat alapján,
- a jogszabály hatálya elenyészésének megállapítása vagy a derogáció tudatosítása,
- a jogszabály hatékonyságának és végrehajthatóságának ellenőrzése.

2. A jogalkotás szakszerűségének biztosítása nemcsak a külső negatív befolyások mellőzésének követelményével kapcsolatban vetődik föl, hanem a jogalkotó tevékenység szakmai hiányosságai szempontjából is. Külön gond az, hogy sok demokratikus jogrendszerben nem fektetnek súlyt a jogalkotás szakmai megalapozására – az előzőekben vázolt szakmai elvárások teljesítésére, szakmailag fölkészült szakjogászok (kodifikátorok) képzésére és foglalkoztatására. Gyakran hiányzik a jogalkotásra vonatkozó elméleti tudás, fogyatékos és fölületes az ismeretanyag a jogalkotás dogmatikai követelményeit illetően, s ehhez hozzájárul az, hogy a közéleti irányítás nem fektet súlyt a szakszerű jogalkotás követelményeire, emellett az is, hogy a jogtudomány a törvényelőkészítés, és szerkesztés sajátosságait intenzíven nem elemzi, vagy mellékes témaként kezeli.

További gond: a közéleti és a jogászai közgondolkodásban (és a jogi oktatásban) nem hangsúlyozódik a jogalkotó és jogalkalmazó művelet szakmai-minőségi eltérése és a tudásanyag különbsége. A törvényszerkesztő jogászok (kodifikátorok) szakértői tevékenységét sem a jogtudomány, sem a jogi közismeret határozottan nem különíti el más jogászai tevékenységtől (vagyis nem tudatosodik a külön jogalkotó-szaktudás szükségessége). – Ez abból is következik, hogy korábban a természetjog elveiből következtettek a jogalkotás tartalmára, a jogpozitivizmus pedig a törvényhozást a politika hatáskörébe sorolta, s a jogász a törvényhozó akaratának elemzéséből – sok esetben a politika céljaiból (szándékaiból) – indult ki.

A jogalkotói (kodifikátori) szakértelem fontosságának elhanyagolása vezetett a törvényhozás tudományának kimunkáltságához, noha már a XIX. században fölismerték jelentőségét és több mű született a törvényhozás sajátosságainak magyarázatával kapcsolatban. A XX. században e tudományos kutatás visszaesett, ám e század második felében előtérbe került.<sup>13</sup> – Megemlítendő, hogy főleg a német jogtu-

---

<sup>13</sup> A magyar jogelméletben a jogalkotás elemzésének nagyobb súlya mutatkozik meg: Peschka Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, 1965. és Varga Csaba: *A kodifikáció mint társadal-*

domány termelte ki a jogalkotás dogmatikáját, benne a részlet összefüggéseket (lépéseket vagy szakaszokat) mint a kezdeményezés, a törvénytervezet elkészítése, megvitatása, elfogadása és kihirdetése. E szakaszok további dogmatikai bontása főleg az alkotmányjog tudományának föladata, ám a közéleti oldaluk gondjainak jelzésével – főleg a demokratikus fejlődés alapján – az alkotmányjog politika jelentős szerepe (s ezzel kapcsolatos közéleti elvárás) állapítható meg.

Az előzőek jelzik a jogalkotás szakmai, jogdogmatikai fejlesztését, és azt, hogy a modern jogrendszerekben a kodifikátori (a jogszabály-előkészítő szakértői) tevékenység mellőzhetetlen és jelentékeny presztízse kívánatos. Ez persze nemcsak jogpolitikai kíváncsalom lehet, hanem közéleti elvárás is, midőn a történelmi-társadalmi környezet kedvezően hat a jogalkotás fejlődésére, maradandó kulturális értéket jelentő jogszabályi produktumok előállítására. (Például a közgondolkodásban a tudományos és műszaki alkotáshoz hasonló vívmányként kezelnek egy-egy sikeres kódexet vagy törvényt.) A magyar jogtörténetben a reformkor, az 1848-as és kiegyezés utáni törvények kedvező körülményeket teremtettek, kitűnő (európai szempontból) magas színvonalú törvények megalkotására, így a Csemegi-kódex és más sarkalatos törvények tekinthetők a jogi kultúra sikerének, remekművének.

A jogalkotási szakma tudásanyaga (a különböző jogalkotási fajtákat illetően) tartalmazza a jogi technikák, módszerek, eljárások kidolgozását és alkalmazását. A jogalkotás területén végzett tevékenységeket természetesen önszabályozás biztosítja: így nem csak a jogalkalmazás eljárási szabályai írják elő a jogi tevékenység rendjét (követelményeit), hanem a jogalkotását is, hiszen – Kelsen is hangsúlyozza: „a jog önmaga alkotását is szabályozza”. S ez pedig a jogi-szakmai tudás specifikumainak tudatosításával (ismeretanyagba való összefoglalásával) alapozható meg, amely elősegíti a végrehajtást is. Ily módon „a

---

mi-történelmi jelenség. Budapest, 1979. Megemlíthető K. Eichenberger ilyen irányú elemzése és különösen P. Noll műve (Gesetzgebungslehre. 1973.), és R. Bender tanulmánya (Gesetzgebungslehre – ein neuer Zweig der Rechtswissenschaft? Zeitschrift für Rechtspolitik. 1976.) W. Mainhofer: Gesetzgebungswissenschaft. In: B. Winkler. Wien – New York. 1981. Újabb eredmény pécsi tananyagként: Kiss László – Petrétei József: A törvényhozás alapvonalai. Pécs. 1996. , és Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástán. Budapest – Pécs, 2004.

jogszabály-előkészítésben biztosított szakmai részvétel az előfeltétele a kifogástalan végrehajtásnak”.<sup>14</sup>

A jogalkotás jogpolitikájának alapvető iránya tehát a szakszerűség biztosításához a jogi kultúra vívmányainak alkalmazása, a jogdogmatika fejlesztése és a jogalkotás értékteremtő ambíciójának előtérbe állítása. Különös módon szembe kell nézni a negatív hatásokkal, emiatt kiemelendő a jogi szabályozás belső koherenciájának néhány fogyatékosága.

## **5.§. A jogalkotás következetessége (rangsora és egyensúlya)**

1. A modern társadalmak egyedi jogrendszereinek (és jogcsaládjainak) kiépülése és fejlődése maga után vonta belső rendjük meghonosodását, a jogi tevékenységek elrendeződését. Különösen a jogalkotás, – alkalmazás és – érvényesítés elkülönülését és összehangolódását.

A természetjogi elvárások (és jogpolitikai követelmények alapján) a modern jogfejlődés meghaladta a korábbi társadalmak jogrendszereinek tagolatlanságát, egysíkúságát. Előtérbe került az uralkodó (vagy a vezető réteg, dinasztia) törvényalkotásával szemben a jogalkotás differenciálódása és jogpolitikai kezelése.

A modern jogrendszerekben elkülönül az alkotmányozás, a törvényhozás, a közigazgatási-, bírói jogalkotás, és az önkormányzati (helyi) jogalkotás, valamint a népi törvényhozás, népszavazás a törvény vagy helyi rendelet elfogadásáról vagy megerősítéséről. A jogalkotási fajták eltérése jelentékeny jogpolitikai gondot jelent a bonyolult együttműködés követelményei és ellentmondásai következtében. Némely jogrendszerekben bizonyos egyoldalúság és egyenetlenség állapítható meg, ennek közvetlen oka a társadalomirányítás és a jogpolitika ez irányú fogyatékosága: hiányzik a jogalkotás különböző fajtáinak hierarchikus elrendezése, köztük nem érvényesül a megfelelő rangsor.

A demokratikus jogalkotás belső rangsorát illetően az irodalom hangsúlyozza, hogy az alkotmány áll a jogforrási hierarchia csúcsán, és az állami szervek tagozódásához kapcsolódó egyéb jogalkotási

---

<sup>14</sup> Drinóczi Tímea – Petrétei József: id.m. 98. old.

fajtákra utal. Úgy tűnik e hierarchia különböző problémákat nem rejt, egyoldalúsága érzékelhető viszont abban, hogy a jogforrási hierarchia az állami hierarchiához kötődik, s nem a jogforrások tartalmi eltérését fejezi ki. Ez a jogalkotáson belüli tartalmi kuszaság maga után vonja a jogpolitikai tisztázás szükségességét.

Az előző helyzet miatt szembeszökő jogpolitikai problémák jelentkezhetnek. Ezek között tisztázandó:

- (a) az alkotmányozás és törvényhozás tartalmi és területi (az alkotmány és a törvény) elkülönülése,
- (b) a közigazgatási jogalkotás helye és szerepe,
- (c) az állami irányítás jogi eszközeinek az indokoltsága,
- (d) az önkormányzati (helyi) jogalkotás, továbbá
- (e) a népszavazás szerepe az alkotmányozásban, valamint a törvények (és helyi jogalkotás) elfogadásában.

a) Alapvető kérdés – a demokratikus jogszemléletben – az alkotmányozás és a törvényhozás tartalmi (érdemi) eltérésének érvényesítése. A sajátos elkülönülést érzékelteti Bibó István megfogalmazása: az alkotmányozó hatalom „a törvényhozó hatalomtól különálló hatalomként a többi hatalom hatáskörelosztását van hivatva megszabni”.<sup>15</sup> Ily módon az alkotmányozó hatalom határozza meg a törvényhozó hatalom hatáskörét. Emiatt kérdés: a törvényhozó hatalom átveheti-e az alkotmány szabályozását (kisajátítható-e az alkotmányozás a törvényhozás által).

Alapvető probléma, hogy a közgondolkodás (és leegyszerűsítő jogszemlélet) a törvényt az alkotmánnyal azonos szintűnek tekinti. Ennek következménye az, hogy ha a közéletben valamilyen alkotmányos probléma fölvetődik, akkor az alkotmányt törvényhozás útján igyekeznek módosítani vagy kiegészíteni. Így elenyészik a minőségi különbség az alkotmány és a törvény (vagyis az alkotmányozás és a törvényhozás) között. Emiatt alapvető jogpolitikai probléma az alkotmány és a törvény tartalmi elkülönítése a társadalomirányítás koncepciójában (és a közéleti-jogi közgondolkodásban).

Az előző problémához kapcsolódik a törvényalkotás túlsúlyának, elsődlegességének félreértelmezése, amely szerint minden jogi szabályozási szükséglet törvény formájában kielégíthető, így mellékes, kisebb jelentőségű jogi kívánalmak törvényi formát ölthetnek. Emiatt

<sup>15</sup> Bibó István: Válogatott tanulmányok. Budapest, 1986. II. kötet, 387. old.

probléma a törvényhozási tárgyak szakszerű érvényesítése, és a törvényhozás formális szerepre süllyedése (degradálódása), valamint a keretjellegű és szimbolikus törvények megalkotásának gyakorlata. E jelenségek természetesen sértik a demokratikus jogrend követelményét: a megalapozott és kiegyensúlyozott törvényhozás elvárását. Ennek következménye, hogy sok esetben háttérbe szorul (nem valósul meg) az alkotmányjog által meghatározott dogmatika követelmény: a törvényhozási tárgyak következetes érvényesítése a törvényhozó testület tevékenységében, valamint a rendeletalkotás helyének a tisztázatlansága (olykor a törvényhozás helyettesítése rendeletalkotás által).

A törvényhozással kapcsolatban külön probléma, hogy ki (mely szerv) végzi a törvény előkészítését, maga a törvényhozó szerv vagy más. Ennek elméleti tisztázottsága hiányos. Emiatt kristályosodott ki több jogrendszerben az a megoldás, amely a törvények előkészítését, s ebben főleg az egyeztetést és az alternatívák megfogalmazását a közigazgatási szervek hatáskörébe sorolja. Ezt a megközelítést rögzíti Tamás András, mondván: a szakszerűséget és az új jogi szabályozás időszerűségét „elsősorban a közigazgatási szervek vizsgálják és nyilatkoznak arról”. Toábbá „bármilyen jogszabály tervezetét – legtöbb esetben – a közigazgatási szervek dolgozzák ki” ... „közigazgatási eljárásban kell egyeztetni”.<sup>16</sup> E következtetést a mai jogirodalom elfogadja, mégis megfogalmazható a kétség a mai gyakorlat elvi következetességével kapcsolatban.

Az előző fölfogás – hangsúlyozandó – a bevett jogalkotási gyakorlatot fejezi ki, ám ennek pontossága (adekvát mivolta) vitatható, mivel ez lényegében a törvényalkotás kisajátítását jelenti a közigazgatás (és a kormányzat) által. E gyakorlat elemzése és jogpolitikai értékelése tartalmi kifogás fölvetését vonja maga után, a törvény- és a rendeletalkotás szempontjából. Ha csak arra gondolunk, hogy ugyanazon szervek végzik a törvények és a rendeletek előkészítését, már fölvetődik a kérdés: nem kellene-e e két jogforrási formát elkülöníteni tartalmi különbségük okán.

Minden esetre a jelenlegi törvényelőkészítés gyakorlatának elvi igazolása vitatható, elfogadhatatlannak tűnik Bibó István (később tárgyalandó) javaslatára tekintettel.

---

<sup>16</sup> Tamás András: *Legisztika. A jogalkotástan vázlata*. Budapest, 2005. 11-12. old.

b) A jogalkotás rendjének, rangsora biztosításának gondja a törvényhozás és a közigazgatási jogalkotás egyenetlensége. Ez utóbbi másodlagossága egyértelműen rögzítve (és elvileg elfogadva) van, mégis némely jogrendszerekben ez a társadalomirányítás következtetéséből, vagy a jogpolitika fejletlenségéből (olykor hatástalanságából) következően sérelmet szenved. És a közigazgatási jogalkotás gyakorlati túlsúlya jelentkezik (alapvető törvényeket is helyettesítve). Ennek szélsőséges megnyilvánulása a szovjet joggyakorlat, miszerint „a sztálini társadalomszervezés idején közigazgatási utasítások hordták szét a jogként kiadott hatalmi akaratot”.<sup>17</sup>

A közigazgatási jogalkotás további problémája más normafajták szabályozási hatáskörébe tartozó életviszonyok rendezésének illetéktelen átvétele vagy közigazgatási jogba foglalása. A különböző jogrendszerekben előfordul, hogy műszaki-technikai, közigazgatási, pénzügyi normákat (olykor szabványokat) foglalnak rendeletbe (közigazgatási normaként). Ez egyrészt a szabályozási rend egyensúlyának a fölborulásához vezet, másrészt a jogászi szabályozás belső szilárdságának elenyészéséhez. Mindkét vonatkozás miatt a jogpolitika – a jogi szabályozás egyensúlya, valamint a jogi szabályozás rangsorának megóvása érdekében – kritikai elemzést és elvi tisztázást végez.

c) A modern kormányzati és közigazgatási szervek gyakorlatában az irányítás érdekében külön útmutatások, irányelvek, határozatok kiadásának gyakorlata honosodott meg. Ezek érvényesítésének kötelező jellegét kifejezik azzal, hogy jogilag is kötelezővé teszik, jogi formába öltöztetik. Ezeket a magyar jogalkotási törvény jogforrási formának tekinti „az állami irányítás egyéb jogi eszközei” elnevezéssel. Ezzel kapcsolatban a jogirodalomban külön problémává vált ennek kezelése, illetve kiiktatása a jogforrási rendszerből.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Pokol Béla: Jogelmélet. Budapest, 2005. 172. old.

<sup>18</sup> „Megfontolandó az állami irányítás egyéb jogi eszközei kategória kiiktatása is a jogforrások rendszeréből.” Kiss László: A magyar jogalkotás főbb neuralgikus pontjai. In: Jogalkotás a jogállamban. Budapest, 1993. 32. old. Kiss László ezt a fölvetést arra alapozta, hogy a jogalkotási törvény a szocialista jogalkotás gyakorlatában jogi formát öltött, útmutatások, irányelvek, utasítások intézményét fönntartotta. Tényként állapítja meg: „a politikai dokumentumok és döntések tömkelege bújtt bele a jog kényszerzubbonyába”. K. L.: A jogforrási rendszer és a jogalkotás alkotmányos szabályozásának néhány kérdése. In: Emlékkönyv Szentpéteri István születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1996. 296. old.

A jogtudomány ezzel a jogalkotási formával nem tud mit kezdeni, mivel a kormányzati-, közigazgatási és jogi eszközök összekeveréséről van szó. Ez esetben az állami-közigazgatási irányítás eszközeit a jogi szabályozás burkába igyekszik foglalni (és befogadni). Ezt negatív módon fogadja (sőt elutasítja) az alkotmányjogi irodalom; idézhető Ádám Antal alkotmánybíró véleménye: ezt a jogi eszközt meg kell szüntetni, mer „hipokrita (öncsaló) és hibrid természetű alakzat”.<sup>19</sup> – Hozzátehetjük: ez a demokratikus jogalkotási jogpolitika elveivel összeegyeztethetetlen, s megállapítható, hogy a korábbi etatisztikus joggyakorlat maradványa, emitt kiiktatandó a jogalkotási fajták közül.

Az előző következtetést támasztja alá a magyar Alkotmánybíróság határozata. Eszerint: „A minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb formális jogértelmezések” ... sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét. (60/1992. (XI. 17.) AB hat.)

d) A népi jogalkotás nagyobb súlyának biztosítása – a modern jogalkotás követelményei közé tartozik nemcsak a helyi önkormányzatok és egyéb intézmények (közttestületek, önkéntes társulások) vonatkozásában, hanem a népi kezdeményezés és törvényhozás tekintetében is.

Radikális utópista, szocialista és plebejus követelés volt némely időszakokban a nép akaratának alkotmányban és törvényekben való kifejezése. Minden esetre a demokratikus jogalkotás jogpolitikai elve a népi törvényhozás, a nép részvétele a jogalkotásban – biztosítandó; emiatt van napirenden a népi alkotmányozás, a törvénytervezetek népi kezdeményezése és a népszavazás. A népi jogalkotást (a törvényhozáásban való nép részvételt) azonban nem helyes egyoldalúan előtérbe állítani, ugyanis ezt diktatúrák (demagóg módon demokratikus jogi értékek színlelésére) alkalmazzák.

A magyar jogfejlődés vívmányaként idézhető; a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 19.§. kimondja: „az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában”. Ennek realizálását szolgálja a társadalmi vita intézménye. Megjegyzendő: ezt a magyar jogrendszerben a jogalkotásról szóló törvény intézményesítette, majd ezt a jogintézményt (az 1990. évi XXXI. tv.) hatályon kívül helyezte (azzal

---

<sup>19</sup> Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. Jogtudományi Közlöny, 1992. 11. sz. 481. old.

az indokkal, hogy ez az áldemokrácia tipikus intézménye, s ellenkezik a parlamentarizmussal). – Ez az érv a demokratikus jogpolitika szempontjából elfogadhatatlan; emiatt jogpolitikai javaslatként fölvetődik e kikristályosodott demokratikus jogalkotási elv visszafogadása.

Egyébként a demokratikus közéleti gyakorlat általában elfogadja a jogalkotásra vonatkozó kezdeményezéseket, gyakran alkalmaznak törvénytervezetokről szakmai vitákat és meghallgatják a szakmai észrevételeket, kifogásokat és a közéletben a közvélemény által megfogalmazott érveket. Erre tekintettel is jogpolitikai igény a társadalmi vita jogintézményének kötelező rendszeresítése.

2. A jogalkotás egyensúlyának zavara általában a társadalom-irányítás jogpolitikai megalapozottságából következik be, a jogalkotó szervek hatásköre összekuszálódik. Így nem érvényesül az a tétel, hogy a parlament végzi a törvényalkotást, a kormány (vagy a közigazgatás) pedig a rendeletalkotást. Gyakran a kormánynak van döntő szerepe a törvényalkotásban. Ezt a helyzetet napi politikai magyarázatok igazolják, „alkotmányos” tételből vezetik le, hogy a parlament fölruhazza a kormányt bizonyos jogalkotó jogosultságok átvételére, vagyis törvényhozási tárgyak rendeletei szintű szabályozására. Ebből vonja le több irodalmi állásfoglalás e következtetést: a legfontosabb törvénykezdeményező szerv – a kormány.<sup>20</sup> Ennek a következtetésnek az az alapja, hogy a törvény kezdeményezése zömmel a kormány és a minisztériumok által történik, és sajátos közigazgatási egyeztetési eljárás zajlik, végül is a kormány dönti el a törvényhozási programot és azt, hogy a parlamentnek előterjeszti (vagy nem) az egyeztetett törvényjavaslatot. Így a parlament törvénykezdeményező és előkészítő szerepét a kormánysszervek veszik át (vagyis kisajátítják). S ha ehhez hozzáesszük azt, hogy a parlamenti többség bízza meg a kormányt, akkor a kormány iránti többségi bizalom természetesen eredményezi a kormány által előkészített törvénytervezet elfogadását. – Ebből némely elméleti elemzések a törvényhozás bürokratizálódására vagy a túlpolitizáltságra következtetnek; vagy azt is hangsúlyozzák, hogy (főleg az államigazgatási egyeztetési rendszer miatt) a közigazgatási jogalkotás túlsúlya jelentkezik. – Ilyen körülmények között figyelmen kívül marad, hogy a parlament hatásköre a következőkre „összpontosul:

<sup>20</sup> Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Budapest, 2001. 171. old.

- törvényhozás,
- a kormányzati politika alapirányának meghatározása,
- az állam fő tisztségviselőinek megválasztása.<sup>21</sup>

A jogalkotás egyensúlyát befolyásolja az is, hogy az új jogi szabályozási szükségletek megfelelő jogág szabályai között helyezkednek-e el. A jogalkotás (és a jogi szabályozás) egyensúlya sérül, ha valamelyik jogági szabályozás előnyösebb helyzetbe kerül, mint egy másik. (Ez leginkább a büntetőjogi vagy államigazgatási jogi szabályozás preferálásában szokott konkretizálódni.)

A modern jogalkotás egyensúlyával kapcsolatban jogpolitikai gondként vetődik föl a bürokratikus és túlpolitizált jogalkotás elvetése. A hivatalos jogalkotás (bürokratikus torzulása ugyanis az, hogy) a kormányzati döntéseknek, a közigazgatási utasításoknak, (nem jogi tartalmú előírásoknak) jogi formát biztosít, s emellett politikai befolyásra némely közigazgatási és rendészeti tényezők a nem-jogi tartalmú utasításokat jogszabályként rögzítik.

A demokratikus jogalkotás szervezeti rendje alapozza meg a jogalkotó szervek hatáskörének meghatározása alapján a zavarok, egyenetlenségek, következtelenségek elhárítását és jogszabályok összehangolt megalkotását, módosítását és hatálytalanítását. A jogalkotás jogpolitikájának alapvető szerepe van abban, hogy a túlpolitizált és túlbürokratizált jogalkotással szemben a jogi-szakmai követelmények érvényesítését szorgalmazza a fogyatékos (vagy deformálódott) jogalkotással szemben, a jogi-szakmai értékek (és tudás) biztosításával.

Megjegyzendő: a jogalkotás rangsorára és egyensúlyára vonatkozó jogpolitikai követelmény végül is valamely jogrendszer konszolidált rendjét segíti elő. A jogrendszer pedig föltételezi az alkotmányozás, törvényhozás és rendeletalkotás összehangoltságát. A jogrendszer belső egyensúlya hozzájárul a különböző politikai, szociális, gazdasági és kulturális szervek önszabályozásához és együttműködéséhez biztosítván az állami és civil, nem-állami (párt- és érdekvédelmi) tevékenység koordinációját, az állami szervek (kormányzati, közigazgatási, fegyveres tevékenységek) és civil szervek hatáskörének elkülönülését és együttműködését. A jogalkotás jogpolitikája így a hatalmi rendszer belső összhangjának érvényesítését támasztja alá megfelelő jogi-szakmai szabályozás által.

---

<sup>21</sup> Paczolai Péter: Az alkotmányelmélet fejlődése. Európai kihívás. Budapest, 2003. 78. old.

A német jogirodalomban a jogállamiság egyik működési alapelveként fogják föl az arányosságot (Verhältnismäßigkeitsprinzip), amelynek lényege az, hogy a döntési alternatívák közül – gondos mérlegelés alapján – azt kell választani, amelyik a cél megvalósítása számára a legmegfelelőbb. Ez az elv jogpolitikai követelményként magába foglalja a jogalkotási alternatívákat illetően a célok és érdekek, előnyök és hátrányok, és különösen a döntéssel járó veszélyek (az eshetőleges negatív következmények) mérlegelését, végül is a jogi-szakmai követelmények érvényesítését, a szakszerűtlen befolyásokkal szemben.

Ezek az egyenetlenségek vetik föl, hogy szakmai elvárás a jogalkotási fajták alkalmazásának következetessége, arányos szerepük biztosítása, valamelyik fajta túlsúlyának mellőzése. A jogi szabályozás közéleti jelentőségéhez igazodó sokrétűsége megkívánja, hogy a különböző életviszonyok rendezése megfelelő szinten történjen. Ezt veszélyezteti a kontárság, amely külön jogpolitikai elemzést tesz szükségessé.

## 6.§. Jogpolitika a jogalkotás kontársága ellen (Bibó István javaslata nyomán)

1. Már az ókori gondolkodás is fölismerte a törvényalkotók hozzá nem értését, szakértelmük hiányát. Szolon is hangsúlyozta: az egyszerű szakmák gyakorlásához (kőműves, hajóépítő stb. munkájához) a szakmai ismeret-tudás szükséges, viszont a törvényhozók szakmai ismerettel nem rendelkeznek.

A modern társadalmakban is jelentkezik e probléma, H. Spencer jellemzi a képviselők tevékenységét ily módon: „a képviselők kétes erkölce vastag tudatlansággal párosul. Azt megengedik, hogy a foltóvargasághoz tanulás kell, de a törvények szerkesztéséhez – ami talán kényesebb munka, mint az ócsak csizma megtalpalása –, fölöslegesnek tartják a tanulást.” Ezt az összefüggést átfogóbban magyarázza L. Petraszickij, mondván: „A törvényhozást olykor egyéni és csoportérdekek s megfontolások is alakítják.”<sup>22</sup>

A jogszociológiai irodalomban jelentős téma a politikusok jogalkotási fölkészültségének bírálata, alkalmatlanságuk, hozzá nem értésük megállapítása. Ezzal kapcsolatban idézhető Kantorowicz következtetése: a bírói kar „mindenesetre sokkalta érettebb a törvényhozóként funkcionáló pártügynökök nagy többségénél.”<sup>23</sup>

<sup>22</sup> L. Petraszickij: Jog és erkölcs. In: Jog és filozófia. 129. old.

<sup>23</sup> H. Kantorowicz: Küzdelem a jogtudományért. In: Jog és filozófia. Budapest, 1981. 121. old.

A magyar jogi közgondolkodásban és a jogpolitikai szakirodalomban is megfogalmazódott a voluntarisztikus jogalkotási ambíció káros hatása – a hatalmi önérdék és a politikai befolyás érvényesítéseként. Szociológiai fölismerés, hogy a parlamentben a képviselők ötletszerű, tetszőleges (szakszerűtlen) módosítási javaslatuk kapcsán nem érzékelik a jogi koherencia szükségességét, nem tudják, hogy valamely törvénytervezet egység, szerves egész, és a módosítás elfogadása fölseríti az egész belső logikáját. Továbbá gond, hogy a jogalkotók nem számolnak azzal, hogy a módosításnak milyen kihatása van más jogszabályokra és az érvényesítés föltételeire. Az átgondolatlan módosítási javaslatok mögött sok esetben bizonyos presztízs szempontok is gyöngítik a törvénytervezet színvonalát, s elfogadása esetén a törvény eredményességét, gyakorlatban való érvényesíthetőségét.

Bibó István állapította meg akadémiai székfoglalójában azt a tényt, hogy szakértő szervek „gondos és elmélyült európai szakszerűség jegyében elkészített törvénytervezetei” a törvényhozási folyamatban „kicsinyes hatalmi és politikai változtatásoknak” vannak kitéve. Ez a helyzet a jogalkotás szakszerűtlenségét eredményezi, amelyet Bibó István a kontárság modern ténfoglalásának minősít.

A kontárság kiküszöbölése végett intézményes megoldást javasolt Bibó István. Szükségesnek vélte „egy bizonyos függetlenséggel felruházott szakszerű törvényszerkesztő és egyeztető szerv felállítását”.<sup>24</sup> – E javaslat a magyar jogi közgondolkodásban és a jogpolitikában figyelmen kívül maradt. Ám ez nem csupán a magyar jogpolitika, hanem az átfogó demokratikus jogalkotás fejlesztése szempontjából is megfontolandó, nem mehetünk el mellette szó nélkül.

A demokratikus jogalkotás (törvényhozás) intézményes fejlesztése végett részletesebben szükséges kibontani az előző javaslatot. Magától értetődik, hogy e javasolt törvényszerkesztő szerv parlamenti (vagy parlament keretében működő) szervként fogadható el (vagyis nem kormányzati-közigazgatási szervként).

A Bibó-féle javaslat a kicsinyes hatalmi befolyások elhárítása végett hangsúlyozza, hogy e bizottság ne csak törvényszerkesztő, hanem a törvénytervezet előkészítése végett egyeztető is legyen. Ebből kö-

---

<sup>24</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. II. kötet. Budapest, 1986. 393. old.

vetkeztethetünk arra, hogy nem csupán állami-közigazgatási egyeztetést igényel, ily módon ez a parlament dolgának tekinthető. Ezt erősíti még az az utalás, hogy ez „bizonyos függetlenséggel fölruházott” parlamenti szerv legyen. Így valósulhat meg a szakszerű törvényhozás („a kontárság térnyerésének” visszaszorításával).

Ez a megközelítés összefügg a hatalomkoncentráció megakadályozásának igényével, vagyis a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalmat befolyásoló (meghatározó) szerepének keretek közé szorításával. Ugyanis ily módon lehet megoldást találni bizonyos függetlenség biztosításával (Bibó szerint: „ esetleg a bírói hatalommal összekapcsolva”).

2. A Bibó István által megfogalmazott összefüggés (helyzet) utalás is a politikusok és a jogász-jogalkotók viszonyára. Ennek hangsúlyozása (és magyarázata) végett szükséges hivatkozni bizonyos folyamatok alakulására, pozitív irányú befolyásolására és a jogpolitika ezzel kapcsolatos szerepére.

A jogfejlődés sajátos útja érzékelhető abban, hogy a jogalkotást nagy uralkodók nevéhez kötötték, majd papokat-prófétákat tekintettek törvényhozóknak, később a papság és a jogtudók rétege lett a jogalkotó. A modern társadalmak fejlődése eredményezte, hogy a jogászréteg elkülönült a jogalkotás és jogalkalmazás ellátására. A jogalkotás szempontjából viszont különös változás, hogy alkotóvá vált a politikusok rétege a parlament működésében, sok esetben szerepeltek a jogalkotás legfőbb alanyaiként. Ám nemcsak a parlamentben, hanem a közigazgatásban és más állami szervezetben, valamint a területi-helyi testületekben (önkormányzatokban) is. (Erre épül az az egyoldalú következtetés, hogy a jogalkotás a politikusok dolga és a jogalkotók lényegében politikai követelményeket fejeznek ki.)

A jogalkotásban a politikusok nagyonn súlya természetszerűnek tűnik és a közgondolkodás ezt tartja elfogadhatónak, sőt a jogi közgondolkodás sem kételkedik e megoldásban. Így ez elfogadott közmegegyezéssé vált. Ezt a közvélekedést azonban kétségbe vonja a jogelméleti irodalom, (főleg Moór Gyula, Bibó István) és néhány újabb jogpolitikai elemzés.

A korrekt értékelés érdekében viszont megjegyzendő: az előbbi közmegegyezés a modern diktatúrák jogalkotásából fakad, mivel a politikai vezetők döntenek a jogalkotás alapvető kérdéseiben, a jogal-

kotásban résztvevő jogászok – lényegében segéd munkásként – a jogszabályok megfogalmazására, jogi formába foglalására szolgálnak.

Elvileg – az előző helyzettel szemben némely demokratikus rendszerekben a jogalkotás szakszerűsége fogyatékos a jogalkotás szakembereinek, hozzáértő jogpolitikusaik részvétele ellenére. E vonatkozásban említi Bibó a kicsinyes befolyásokat, a szakszerűség félreszorítását a politikusok által. Emiatt kerülnek a joganyagba jogilag kihihetetlen, napi politikai érdekeket szolgáló jogszabályok. Így demokratikus jogrendszerekben jogpolitikai követelményként kerül előtérbe a jogszakaszerűség biztosításának intézményesítése.

Bibó István javaslata mellett megemlíthető J. S. Mill elképzelése, szerinte szükséges, hogy magasan képzett köztisztviselői szak szempontból dolgozzon ki javaslatokat és terjesszen a parlament elé jóváhagyásra, ezzel együtt törvényelőkészítő bizottság dolgozza ki a törvényeket. Utalhatunk – a tanulságul szolgáló – brit megoldásra: a parlamentnek törvény-előkészítéssel foglalkozó hivatala van (Parliamentary Council Office), amely részt vesz a parlament munkájában, a törvénytervezetek elkészítésében.

A figyelmen kívül hagyott (mellőzött) Bibó-féle javaslat a mai demokratikus fejlődésben szükségszerűen előtérbe kerül, mivel jogszociológiai elemzések és közéleti tapasztalatok arra sarkallják a társadalomirányítást és a jogpolitikát, hogy a kontárság mai érvényesülésének lehetőségével szemben korlátokat építsen ki.

Kiemelhető a magyar jogirodalomban Kiss László elemzése és következtetése, midőn megállapítja a szakmailag alkalmatlan törvények megakadályozásának szükségességét. Ésszerűnek véli, ha beépülnek a törvény-előkészítés mechanizmusába „szűrők”, amelyek képesek útját állni a szakmailag végrehajthatatlan, önellentmondó, inkohereus rendelkezések hatályba lépésének. Ennek érdekében szóba hozta törvényszerkesztési biztos alkalmazását, aki rendelkezne olyan jogosítványokkal, „amelyekkel megakadályozhatná, hogy szakmailag erősen „sérült” törvényjavaslatok egyáltalán a parlament elé kerülhessenek”.<sup>25</sup>

3. Az előbbi javaslatok a kontárság kiküszöbölésének megoldását a törvényhozás folyamatában keresik. Ez átfogóbban más jogalkotási

---

<sup>25</sup> Kiss László – Petrétei József: A törvényhozásban alapvonalai. Pécs, 1996. 277-278. old.

fajtákra is érvényesítendő jogpolitikai kezdeményezések által a joggyakorlat visszajelzései alapján.

Jogszociológiai elemzések is fölszínre hozzák, hogy a joggyakorlat tapasztalatainak hasznosítása a jog fejlesztése érdekében elmarad a jogalkotásban. Tekintélyes jogászok panasza gyakran az, hogy a jogszabály-előkészítés folyamatában az általuk tett megjegyzéseket, kritikai észrevételeiket, javaslataikat nem veszik figyelembe, vagy sok esetben nem kapnak lehetőséget véleményük megfogalmazására.

A kontárság kiszorítása és a szakszerű jogalkotás érdekében a mai irodalomban is fölvetődik a jogászság (elsősorban a bíróság) bevonása, szerepének biztosítása e vonatkozásban is. Az utóbbi időben a magyar jogirodalomban több jogpolitikai javaslatként fogalmazódott meg a jogalkalmazók jogalkotásban való részvétele. Kiemelhető ezek közül az, hogy a Legfelsőbb Bíróság Teljes Ülésének legyen törvénykezdeményezési joga. Ez határozottan Visegrádi Antal javaslataként fogalmazódott meg.<sup>26</sup> – Ezzel kapcsolatban megfogalmazható az a kíváncság, hogy ne csak a Legfelsőbb Bíróság, hanem az igazságügyi szféra minden közössége (önkormányzata) kapjon szerepet a jogi szabályozás fejlesztésében (így az ügyészség, ügyvédség, közjegyzők és más jogász közösségek). Ez biztosíthatja a jogszabály-alkotás kezdeményezésében, a jogi rendelkezések módosításában, valamint a deszvetudó tudatosításában a szakszerűséget. Külön igényelhető a jogtudományban és a jogi oktatásban szereplők (a jogi karok oktatóinak) részvétele az új törvények (vagy más jogszabályok) létesítésének, módosításának kezdeményezésében, megvitatásában és eldöntésében.

Az előző javaslathoz kapcsolódóan emelhető ki, hogy a jogásztársadalom részvétele a jogalkotásban nem valami elvont demokratikus kíváncság – nem öncélú, hanem specifikus szükséglet, amely a szerves jogfejlődés biztosítását szolgálja. A jogalkotás szakszerűsége persze összekapcsolódik a közvélemény jogalkotást befolyásoló szerepével. Ebben a tömegkommunikáció jogismertetését szolgáló szerepe is jelentékeny. S ehhez kötődik a jogi szabályozással kapcsolatos véleményének közlése – a vélemény szabadság jegyében, valamint a jogalkotási javaslatokra vonatkozó társadalmi viták ismertetése. Ettől viszont elválaszthatatlan a közvéleményben fölvetődő korrekciós javaslatok ismertetése és az esetleges jogi szabályozásra vonatkozó kezde-

<sup>26</sup> Visegrádi Antal: A társadalmi viszonyok jogalakító hatása. Társadalomkutatás. 1985. 3. sz. 70. old.

ményezések nyilvánosságra hozatala és megvitatása, sőt a jogpropaganda is.

A jogalkotásban való jogászai és közösségi részvétel ösztönzi azoknak a jogi értékeknek az érvényesítését, amelyek a jogi szabályozás stabilitásának igényét képesek realizálni. Ehhez járul a jogalkotásban alkalmazható ellenőrzés és korrekció.

## **7.§. A jogalkotás ellenőrzése és korrekciója**

1. A modern jogfejlődés jelentékeny vívmánya a jogi tevékenységek ellenőrzése, önellenőrzése és korrekciója, és ezek intézményesítése. A jogalkotás alacsony fejlődési szintjét jelentette az az állapot, amelyben a törvény (vagy átfogóbban: a jogszabály) pontatlan, félreérhető vagy hiányos rendelkezése a jogalkotás folyamatában nem volt kijavítható, kiegészíthető és módosítható, ám ezt az állapotot gyakran a jogalkalmazás korrigálta (legfőképpen deszvetudóval). És a jogfejlődés magasabb szintjén fölvetődött, a negatív következmények, vagyis az érvényesíthetetlen vagy diszfunkcionális hatású jogszabályok kijavítása. Szükségessé vált a jogalkotás folyamatában az ellenőrzés intézményesítése által a korrekció, amiképpen a jogalkalmazó eljárásban kiépült és működik a jogorvoslat rendszere. Emiatt vetődik föl a jogalkotásban alkalmazható ellenőrzés és korrekció mint jogpolitikai probléma.

Megjegyzendő: a tekintélyelvű jogrendszerekben a jogalkotás ellenőrzése, korrekciós rendje nem érvényesül. Emellett még a jogszabályok bírálatát is tilalmazzák. (Jellemző, hogy a proletárdiktatúra rendszereiben csak dicsérni lehetett a jogalkotást és a jogszabályokat, a jogirodalomban és a jogi oktatásban; a jogalkotás fogyatékoságainak fölvetése ellenséges tevékenységnek számított.) Így az előző kérdés csupán a demokratikus jogpolitika gondja.

A demokratikus jogalkotásban a jogszabálytervezet ellenőrzése – elemi szükséglet a megfelelő és tartós jogi szabályozás biztosítása végett. E tevékenység többoldalú megközelítést igényel. Először azt kell vizsgálni, hogy az adott tervezet illeszkedik-e a társadalom átfogó szabályozási rendjébe, nem ütközik-e más normafajták elveivel és szabályaival. Emellett előtérbe kerül a hatályos joganyagba illeszkedés követelménye: beépíthető-e az adott jogrendszerbe, a koherens

jogrendbe, s ennek konkretizálásaként beilleszthető-e valamely jogág dogmatikai rendjébe. (Emiatt szükséges az előzetes hatásvizsgálat.) A jogszabálytervezet ellenőrzésének további módozata a nyilvánosság, amely a közvélemény reagálását fejezi ki megvitatás és kérielt támogató vagy ellenző közvélekedés formájában.<sup>27</sup>

A jogalkotási folyamat előbbi ellenőrzési módozatai elősegítik a jogszabálytervezet hibáinak korrigálását, megelőzendő, hogy a jogalkalmazás gyakorlatában ütközzenek ki az ellentmondások, az elfogadott jogszabály alkalmatlansága és alkalmazhatatlansága. Emiatt van gyakorlati jelentősége annak, hogy a jogalkotás döntési folyamatában szükséges tisztázni, megvitatni és kijavítani (vagy mellőzni) a jogszabálytervezet fogyatékosait az ellenőrzés különböző módozatainak a biztosításával.

Az ellenőrzés jogalkotási folyamatba építése összefügg az adott jogrendszer koherenciájának színvonalával és zártságával, logikai egységével több vonatkozásban is. Az egyik: megalapozódik a jogalkotás fajtáinak tisztázott elkülönülése (összekeveredésük, hatásköreik elmosódása miatt), ennek következménye a jogalkotási fajták rangsorának érvényesülése. Másik oldalról a jogágakban való szabályozás belső ellentmondásainak elkerülése (megelőzés), a jogi felelősségi fajták összehangolása. Mindezek elősegíthetik a jogalkalmazás következetességét és hatékonyságát.

Alapvető követelményként kiemelhető e következtetés: „A jogalkotónak a jogi tartalom kimunkálása során állandóan tekintettel kell lennie a jogalkalmazói tevékenységre, arra, hogy a jogalkotói produktum társadalmi-jogi tartalma a jogalkalmazó számára lehetővé teszi e általános érvényű jogi normának az adott egyedire való közvetlen vonatkozását.”<sup>28</sup>

2. A jogalkotás folyamatában érvényesülő ellenőrzés – az előbbi mellett – konkrét jogi formákban, eljárási megoldásokban intézményesültek; ezek főadata az elhamarkodott, áttekinthetetlen, logikátlan, következtelen jogszabályok kijavítása. A demokratikus jogrendszerek jogpolitikai gondjává vált a szakszerűség biztosítása érdekében a jog-

<sup>27</sup> „A nyilvánosság ellenőrizhetővé teszi a törvényalkotást ... s lehetőséget ad a szükséges korrekciók elvégzésére is.” – hangsúlyozza Petrétei József (Kiss László – Petrétei József: A törvényhozásban alapvonásai. 161. old.

<sup>28</sup> Visegrádi Antal: A jog hatékonysága. Budapest (Unio), 1997. 98. old.

szabály előkészítésének folyamatában az ellenőrzés alapján a korrekció több intézményes megoldás kezelése. Így:

(a) a parlamentek törvényhozó tevékenységében a többszöri olvasás (a képviselőház kétfordulós tárgyalásmód szerint alkotja a törvényeket),

(b) a második kamara (szenátus vagy felsőház) törvényhozást ellenőrző és korrigáló szerepe (törvénykezdeményezés és a visszaküldés jogával, esetlegesen abszolút vétőjogával, emellett az egyeztetés kiegyensúlyozó (fékező) szerepével),

(c) az államfő jogosultságaként az alsóház által elfogadott törvény megfontolásra visszaküldése vagy vétő bejelentése,

(d) alkotmányossági korrekció (rendes vagy alkotmány-) bíróság által,

(e) továbbá jelentőssé vált a tudományos kutatások jelzéseinek (javslatainak) figyelembe vétele – különösen a jogszociológiai elemzéseké,

(f) kiemelhető még a joggyakorlatban jelentkező visszajelzések szerepe, különösen a jogásztársadalom reagálásának, szakvéleményeinek a beépítése a jogszabályok tervezetébe és hatályos joganyagába,

(g) az előzőek mellett jelentékeny szerep jut (a demokratikus közélet fejlettségétől függően) a közvélemény ellenőrző szerepének, a következtelen és hibás jogi szabályzást illetően.

3. Általános jogpolitikai követelmény, hogy a jogalkotás folyamatában (a különböző fajta jogszabályok létesítésével-módosításával kapcsolatban) sajátos ellenőrzés és korrekció érvényesüljön. Nem csupán a törvényhozási folyamatban, hanem az egyéb jogalkotási fajtákban is szükségesek az ellenőrzés és a korrekció egyedi-specifikus eljárási megoldásai. Ezt erősítheti a jogalkotás korrekciójának további intézményesítése és dogmatikájának fejlesztése. S ehhez kapcsolódik a jogalkotás rendjét sértők felelőssége. Az ellenőrzés nyilvánvaló következménye nemcsak a jogalkotás folyamatában föltárt és az elfogadott jogszabályokban megnyilvánuló hibák (szakmai szabályszegések, mulasztások vagy jogellenes beavatkozások) megállapítása, hanem a hibák elkövetőinek a felelőtlensége esetén a szakmai felelősségre vonás (a szakszerűtlen-jogellenes következmények vonatkozásában).

A jogszűrtlen jogszabály érvénytelenségének megvan a mechanizmusa (bírói megsemmisítés vagy deszvetudó révén), ám szabályszegő személyes felelőtlenség-

ének a megállapítása dogmatikailag nincsen kidolgozva. Erre tekintettel vetődik föl – Szilágyi Péter szerint – „a mulasztó személyek esetleges politikai, alkotmányjogi vagy munkajogi felelősségre-vonhatóságának lehetősége”, és hozzáteszi: a megoldás „a politikai kultúra fejlődésétől várható”.<sup>29</sup> Minden esetre közéleti elvárás alapján jogpolitikai elemzés és az ellenőrzés dogmatikájának fejlesztése vezethet el a probléma kezeléséhez – a szakszerűtlenség mellőzése végett.

A jogalkotás ellenőrzési és korrekciós rendjével kapcsolatban megállapítható, hogy a különböző országokban eltérően intézményesül. Erre tekintettel jelentékeny jogalkotás-elméleti és jogpolitikai gond a hibák orvoslása, módjainak fölvázolása és a gyakorlatban megvalósítása. E vonatkozásban jelentős tényező a jogalkalmazás jogalkotást korrigáló szerepe. Ennek két megoldása emelhető ki: az egyik a deszvetudó, a másik az alkotmánybírói értékelés. A deszvetudó döntően a jogi szabályozás koherenciáját sértő jogszabályok mellőzését jelenti, vagyis a bírói gyakorlat nem fogadja be ezeket. Az alkotmánybíráskodás pedig az alkotmányellenes törvényeket helyreigazítja (módosítást ír elő vagy megsemmisítheti). Ily módon a jogalkotásban alkalmazott korrekció és a jogalkalmazás visszacsatoló szerepe alapozza meg a jogi szabályozás olyan fejlesztését, amely a jogi koherencia által biztosítja a jogi előírások elfogadását és követését, valamint a jogalkalmazás következetességét és kiszámíthatóságát – megismerhetősége, áttekinthetősége alapján.<sup>30</sup>

A jogalkotás belső ellenőrzése és korrekciója persze döntően alkotmányos eljárási szabályokat követel meg (különösen fontos a belső ellenőrzése és az alkotmányjog ilyen irányú dogmatikájának fejlesztése). Elemi szükséglet az alkotmányi szabályozás keretében nemcsak a törvényhozás, hanem egyéb jogalkotási fajták – s köztük a népi jogalkotás – eljárásának dogmatikai kimunkálása (s benne a korrekció lehetősége és rendje is). Kiemelhető az alkotmányjog tudományának szerepe a jogalkotás alapvető dogmatikájának fejlesztését illetően. Ehhez kapcsolódik a jogalkotás átfogó tudományos kutatása és különösen a törvényhozás – vagy jogalkotástan eredményeinek fölhasználása.

<sup>29</sup> Szilágyi Péter hozzászólása. In: Jogalkotás a jogállamban. 90. old.

<sup>30</sup> Peschka Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. Jogtudományi Közlöny. 1981. 4. sz. 16. old.