

# ÖSZTÖNÖZHETŐ-E A JOGALKOTÁS TÁRSADALMI KONTROLLJA PÉNZBÍRSÁGGAL?

KÁNTOR ÁKOS<sup>1</sup>  
*doktorandusz (KRE ÁJK DI)*

## Absztrakt

A jogalkotás szabályainak viszonylagos állandósága a demokrácia záloga, mivel a jogszabály egyik érvényességi kelléke, hogy szabályozott keretek között szülessen meg, amire nézve kifejezetten hátrányosan hat a gyakori változás.

A jogalkotásra vonatkozó szabályok korábban szankciót nem tartalmazó, *lex imperfecta* jellegűnek voltak mondhatók, mivel csak a legkomolyabb normasértések okozták a jogszabállyal szemben alkalmazható legsúlyosabb szankciót: a közjogi érvénytelenséget, melynek megállapítása hosszadalmas folyamat.

2022-ben történt törvénymódosítással olyan módon változott meg a jogalkotási eljárás, amely a jogszabályelőkészítésben való társadalmi részvétel elmulasztását pönalizálja. Az eljárás is rendhagyó, mivel a kormányzati ellenőrzési szerv évente vizsgálja a kötelezettség teljesítését, és a mulasztó szervezetre jelentős mértékű bírságot ró ki.

A kormányzati jogalkotási tevékenység vizsgálatáról éves jelentés készül az Európai Unió (EU) részére, amelyre az EU a következő éves jogállamisági jelentésben reagál.

Jelen tanulmány célja a hazai jogalkotási eljárás változásainak és az első vizsgálati ciklus tapasztalatainak, az arról készült vizsgálati (KEHI) jelentés, valamint az EU visszajelzésének bemutatása. Az előzményekben a vonatkozó szakirodalmi elméletek kerülnek áttekintésre, különös tekintettel a jogalkotási folyamat hiányainak hatásaira. A változások és a vizsgálat megállapításainak ismertetése magyarázattal szolgál arra nézve, hogy a jogszabályok *lex imperfecta* jellege hogyan és miért látszik megszűnni.

**Kulcsszavak:** jogalkotás, társadalmi egyeztetés, *lex imperfecta*, KEHI vizsgálat, bírságolás

---

1 Témavezető: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, KRE ÁJ DI.

**CAN FINES STIMULATE SOCIAL CONTROL ON LEGISLATION?****Abstract**

The relative perpetuity of the rules on legislation is considered the guarantee of democracy, since one of the conditions for the legislation's validity is that it shall be adopted within a regulated framework—a particularity that might be negatively affected by frequent changes.

Rules on legislation were previously of *lex imperfecta* nature with no penalty provisions, since only the most serious breaches of law entailed the most serious sanction against the law, namely public law invalidity, that is a lengthy process to establish.

With the 2022 legislative amendment, the legislative procedure has been altered so that the failure to give place to public participation should be penalised. The procedure is also unusual with the Government's control office examining the fulfilment of the obligations annually and imposing substantial fines on organisations in default.

An annual report is prepared to the European Union (EU) on the rule of law situation, to which the EU reacts in its next annual Rule of Law Report.

This paper aims to describe the changes in the Hungarian legislative procedure and the experience gained in the first cycle of inspection and to present the corresponding report prepared by the Hungarian Government Control Office (KEHI) and the EU's assessment of the same. It will also review relevant literature theories, especially on the impacts of the shortcomings of the legislative procedure. Presenting the changes and findings of the assessment might well explain how and why the *lex imperfecta* nature of the legislation seems to be disappearing.

**Keywords:** legislation, public participation, *lex imperfecta*, Hungarian Government Control Office, KEHI investigation, fines

**1. Előzmények**

A jogalkotás jogi szabályozását viszonylagos állandóság jellemzi, annak dacára, hogy a jog fontos jellemzője annak változtathatósága<sup>2</sup>. Mégis a jogalkotás szabályozása ritkán változik, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény csak

---

2 Vö. TÓTH J. Zoltán: *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Budapest, Dialóg Campus 2019, 37.

23 évvel később követte az azonos című 2010. évi CXXX. törvény<sup>3</sup>, amely számos módosítást követően napjainkban is hatályban van.

A jogalkotási folyamatot szabályozó rendelkezések *lex imperfecta*<sup>4</sup> jellegűek, mivel azoknak csak nagyon súlyos megsértése eredményezi az egyetlen elképzelhető szankciót, a közjogi érvénytelenséget. A szankciót nem tartalmazó jogszabályokról Szász-Schwarz Gusztáv azt írta, hogy sokan az ilyen szabályoktól megtagadják a jog jellegét, az állami kikényszeríthetőség hiánya miatt. Cáfolja ezt a nézetet, álláspontja szerint az állam kényszerítő eszközei olyan sorozattá állnak össze, melynek a végén szükségképp szankció nélküli szabály marad, azonban ez nem befolyásolja érvényesíthetőségüket.<sup>5</sup> Szilágyi Péter jogi norma fogalma szerint az olyan szabály, amelynek semmiféle jogkövetkezménye nincs, nem tekinthető jogi normának; de hozzáteszi, hogy a modern jogelmélet képviselői ezt a nézetet többnyire túlhaladottnak tekintik.<sup>6</sup> Tóth J. Zoltán a jogkövetkezmény nélküli normákat három csoportba sorolja: (i) fogalmilag nincs (nem lehet) szankciója, (ii) szándékosan nincs szankciója, (iii) azért nincs szankciója, mert a joghatás gyakorlati realizálásához szükséges eljárási szabályok hiányoznak. A jogalkotásra vonatkozó normák esetében az utóbbi eset áll fenn, illetve ennek az a speciális aloszege, hogy nem készültek hatásköri, illetékességi szabályok, amelyek a norma kikényszerítését meghatározott szervek feladatává tennék.<sup>7</sup>

A jogszabály érvényességének egyik fontos kelléke, hogy az adott jogi norma alkotására vonatkozó, érvényes és a jogi norma alkotásakor hatályos jogi normáknak megfelelően alkották meg. Ezen követelmény miatt is fontos a jogalkotásra vonatkozó szabályrendszer viszonylagos állandóságának megőrzése<sup>8</sup>. Az Alkotmánybíróság is több határozatában megállapította, hogy „a jogalkotás eljárási garanciái a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak,

---

3 Alapvető különbség a két törvény között, hogy amíg az 1987-es törvény elfogadásához a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges, ezzel szemben a 2010-es törvény nem minősül sarkalatosnak. A régi Jat. is többször módosult, azonban 2001. 01. 17. és 2007. 06. 15. között – hat éven keresztül – szövege nem változott, ennek oka a minősített többségű módosítás igénye is lehet.

4 „Vannak jogtételek, melyek a bennök foglalt parancs megszegéséhez semminemű szankciót (másodtételt) nem fűznek (*leges imperfectae*)” SZÁSZ-SCHWARZ Gusztáv: *Parerga Vegyes jogi dolgozatok*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és nyomdai részvénytársulat, 1912, 14.

5 Vö. SZÁSZ - SCHWARZ Gusztáv i.m. 15.

6 SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 183.

7 TÓTH J. Zoltán i.m. 20.

8 Például a Jat. szövege 2013. 08. 01 és 2019.04. 14. között, mintegy hat éven át nem változott, a Jat. esetében a leghosszabb ilyen időszak négy évig tartott, 2014. 06. 06 és 2018. 05. 17. között.

így csak a formalizált eljárás szabályainak betartásával jöhet létre érvényes jogszabály.<sup>9</sup> Ez formai feltétel, ezért megítélése viszonylag egyszerű azok számára, akik rálátással rendelkeznek a teljes jogalkotási folyamatra. A formai érvényességi kritériumok meghatározásának célja a jogbizonytalanság csökkentése a tekintetben, hogy az adott rendelkezés jogi normának minősül-e, így jogilag kötelező-e vagy sem.<sup>10</sup>

A jogalkotást befolyásoló tényezők között fontos megemlíteni az állampolgárok direkt, közvetlen részvételét biztosító formákat, mint sajátos érdekérvényesítő lehetőségeket, amelyek általában az alapvető jogok között vannak szabályozva. Ezek közé tartozik a társadalmi-szakmai vita intézménye is<sup>11</sup>. A törvényi rendelkezések végrehajtását azonban hivatalból nem felügyeli egyetlen szervezet sem, végsősoron az Alkotmánybíróság jár el az ilyen ügyekben.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak betartását is vizsgálhatja, s ennek révén a súlyos formai hibás törvényhozási eljárásban született törvényt közjogi érvénytelenség címén megsemmisítheti<sup>12</sup>. A súlyos formai hiba törvények estében az országgyűlési szakban történő hibákat tételezi. A jogszabály előkészítési szakaszában formai hibára adhat okot a törvényben előírt társadalmi egyeztetés, vagy az előzetes hatásvizsgálat elmaradása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintettek véleménynyilvánítását a jogalkotási törvény szerint jogosult szervektől a jogalkotó nem szerezte be, a jogszabályt általában nem teszi alkotmányellenessé, kivéve, ha külön jogszabály ír elő konkrét és intézményesített véleményezési kötelezettséget.<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróság határozata alapján egy másik fontos jogalkotási eszköz, az előzetes hatásvizsgálat elmaradása sem eredményez közjogi érvénytelenséget.<sup>14</sup>

A jogalkotás nyilvánosságát az Országgyűlés a 2010. évi CXXXI. törvénnyel teremtette meg annak „előmozdítása érdekében, hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok

---

9 STUMPF István: Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya a közjogi érvénytelenség tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020, 1. különszám, 277–278.

10 TÓTH J. Zoltán i.m. 128.

11 DRINÓCZI Tímea - PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004, 93.

12 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.

13 DRINÓCZI - PETRÉTEI i.m. 215.; Vö. ABH 2000.202 (207).

14 Lásd az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatot: a testület alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos gyakorlatában számos esetben pusztán ignorálja a hatásvizsgálat elmaradására való hivatkozást.

előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását<sup>15</sup>. Ez talán a legközvetlenebb módja annak, hogy a jogalkotásban való érdemi társadalmi (civil) részvétel megvalósuljon, és jellemzője, hogy mindig konkrét témához és különálló szabályozási területekhez kapcsolódik. Lehetőséget teremt a jogalkotásban egyébként nem érintett természetes személyek, nem kormányzati szervezetek és mozgalmak nevében eljáró személyek és a szabályozás előkészítője közötti korlátozott párbeszédre.<sup>16</sup> „A jogalkotási eljárásban való társadalmi részvétel a konzultációs jogok különböző formáin keresztül valósul meg. Ide tartozik mindenekelőtt az észrevételezési jog, az informálódás joga, a javaslattevési jog és a véleményezési jog.”<sup>17</sup> Vadál Ildikó megállapította, hogy a tájékoztatás elengedhetetlen feltétele a jogalkotási folyamatban való társadalmi részvételnek, de a megalapozott véleményformáláshoz szükséges a norma tervezetén túl más anyagok, pl. hatásvizsgálat, szakértői anyagok megismerése is. Fontos, hogy a véleményezésre elegendő idő álljon rendelkezésre, azonban a gyakorlatban ennek biztosítását a jogalkotást végző tárcák rendre elmulasztották, sok esetben arra hivatkozva, hogy számukra is az előírt öt nappal kevesebb idő állt rendelkezésre. Vadál maga is kiemelte a szabályozás azon hiányosságát, hogy nem szankcionálja a társadalmi egyeztetés folyamatának elmulasztását, vagy nem szabályszerű teljesítését. Könyvében javaslatot tett a szabályozás pontosítására, és garanciális szabályokkal való kiegészítésére. Álláspontja szerint garanciális elem lenne jogorvoslat biztosítása arra az esetre, ha az állami szervek megsértik a véleményezési eljárás szabályait.<sup>18</sup> Hasonló a konklúzióra jutottak a Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere című dokumentum szerkesztői<sup>19</sup> is, amikor olyan szankciórendszer kialakítását javasolták a jogalkotás nyilvánosságával kapcsolatos szabályok megsértése esetére, amely nem politikai felelősséget és következményeket állapít meg<sup>20</sup>. Súlyos

---

15 2010. évi CXXXI. tv. preambuluma.

16 RIXER, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024, 10(3), 342.

17 VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, CompLex, 2011, 101.

18 „A régi Jat. 43. §-a alapján a kormányhoz fordulhattak a jogaikban sérelmet szenvedett szervezetek, de az új jogalkotási törvénybe (új Jat.) ez a lehetőség sem került be.” VADÁL i.m. 106.

19 DR. FARKAS István et. al.: *A Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere*. Győr, Non-profit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány, a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTVSz) és a Reflex Környezetvédő Egyesület, 2007.

20 DR. FARKAS István et al. i.m. 37.

jogsértés esetére pedig az elfogadott jogi norma megsemmisítését javasolták.

A jogalkotástól demokratikus követelmények miatt elvárható viszonylagos állandóságot az utóbbi években felgyorsult fejlődés mellett sok más hatás is érte, elég, ha csak a pandémia miatt erősen felgyorsult digitalizációra gondolunk, de az évenkénti jogállamisági jelentések kapcsán is változott a jogalkotás rendszere.

Az jogállamisági jelentések „A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések” című fejezete évről évre formálisnak ítélte meg a társadalmi egyeztetést Magyarországon<sup>21</sup>. „A nyilvános konzultáció hiánya és a felgyorsított jogalkotási folyamat együtt tovább gyengítette a szabályozási környezet minőségét. Bár a kormány „nemzeti konzultációkat” szervezett bizonyos témákban, a jogszabálytervezetekről folytatott hatékony nyilvános konzultáció hiánya kérdéseket vet fel a jobbiztonság és a jogalkotás minősége tekintetében.”<sup>22</sup> A jogszabályok előkészítésével kapcsolatos társadalmi részvétellel kapcsolatos megállapítás, hogy a „civil társadalmi szervezetek arról számolnak be, hogy a döntéseket az érdekelt felek tényleges bevonása nélkül hozzák meg. A kormány szinte szisztematikusan nem tesz eleget a törvénytervezetek nyilvános konzultáció céljából történő online közzétételére vonatkozó jogi kötelezettségének.”<sup>23</sup> Emellett a jogszabályok előkészítése sokszor nem a hagyományos közigazgatási úton történik, hanem a „kormányzati politikák gyakran megkerülik a meglévő konzultációs mechanizmusokat azáltal, hogy jelentős törvényjavaslatokat az egyes országgyűlési képviselőkön keresztül nyújtanak be, illetve rendkívüli vagy sürgősségi eljárást alkalmaznak.”<sup>24</sup> A jelentés ennek kiemelt fontosságot tulajdonít, amennyiben ennek gazdasági hatása is van: „az üzleti szereplők számára a jogalkotás minősége fontos tényező a befektetői bizalom szempontjából, és a magyarországi vállalkozások közel negyede számára aggodalomra ad okot, ami a beruházásvédelem hatékonyságát illeti.”<sup>25</sup>

A jogállamisági jelentés fenti megállapításai akkor váltak különösen égetővé, amikor az EU 2022-ben felfüggesztette és feltételek teljesítéséhez kötötte összességében 6,3 Milliárd Euró összegű támogatás folyósítását<sup>26</sup>.

---

21 *2020 Rule of Law Report*, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 17.; *2021 Rule of Law Report* Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 21.; *2022. évi jogállamisági jelentés*, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 24.

22 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28. (IV. A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések)

23 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28.

24 Uo.

25 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28.

26 <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/> (2023. 11. 21.)

### 2. Változások

A Kormány a jogalkotással szemben megfogalmazott észrevételek orvoslására önszabályozást készített elő: olyan vállalást tett, melynek teljesülését rendszeres időközönként ellenőrzi és jelenti az EU-felé. Mulasztás esetén pedig szankció alkalmazását rendeli a mulasztásért felelős kormánytaggal szemben.

Az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében több jogszabály módosításra került, ezek egyike, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény, amely módosította a Jat<sup>27</sup> és a Jet<sup>28</sup> szabályait.

A jogalkotási törvény 5. alcíme előírja a jogszabály előkészítője számára előzetes szabályozási hatásvizsgálat készítését. A 2022. évi XXX. törvény azal egészítette ki, hogy a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) hivatalos statisztikai adatok szolgáltatásával működjön közre az előzetes hatásvizsgálat elvégzésében törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet előkészítése során. Ugyanezt a közreműködést írja elő a törvény a KSH részére az utólagos hatásvizsgálatok esetében is. Az utólagos hatásvizsgálat a módosítást követően is szükség szerint elvégzendő maradt, pedig fontos eszköz lehetne a jogszabályok hatályosulásának, hatékonyságának vizsgálatára.<sup>29</sup>

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény módosításának alapja a Kormány azon vállalása, amely alapján a törvény hatálya<sup>30</sup> alá tartozó jogszabálytervezetek esetében – ha ezek a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülnek – kilencven százalék lesz azon jogszabálytervezetek aránya, amelyek társadalmi egyeztetésen vesznek részt.

A társadalmi egyeztetés technikai szabályai nem változtak meg, a Kormány honlapján a Közérdekű adatok menüpontban található meg az a

---

27 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

28 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

29 „A hatásvizsgálatokkal, azok gyakorlati működésével és hatásával kapcsolatos legfontosabb tény, hogy azokról tények nem állnak rendelkezésre.” GAJDUSCHEK György: *Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya*. In: JAKAB András, GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 799., 813.

30 A törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki. Jet. 1. § (1) bekezdés

Dokumentumtár<sup>31</sup>, ahol forrás, dokumentum típus és dátum szerint kereshetők a jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésre bocsátott anyagai. A keresővel megtalált hivatkozás tartalmazza a kibocsátó nevét, a közzététel dátumát, a tervezet címét, a véleményezési határidőt, valamint azt az e-mail címet, amelyen a közzétevő az észrevételeket várja. A tervezet rendszerint egy tömörített mappában található, amelyben rövid tartalmi összefoglaló, a normaszöveg, indokolás és hatásvizsgálati lap található. Az előterjesztés szövegét rendszerint nem tartalmazza a mappa, mivel az az Info tv. alapján<sup>32</sup> a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános iratnak minősül.

A Jet. meghatározza a társadalmi egyeztetés határidejét is, amely főszabály szerint azonos kell, hogy legyen a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel<sup>33</sup>, de a véleményezési határidő nem lehet kevesebb nyolc napnál, azonban az előkészítő miniszter kivételes esetben ennél rövidebb, de legalább nyolc napos véleményezési határidőt állapíthat meg. Annak biztosítására, hogy a társadalmi egyeztetés eredménye feldolgozásra kerüljön, a törvény a beérkezett vélemények, javaslatok érdemi mérlegelésére legalább öt napos időtartamot biztosít, a Kormány döntését vagy a miniszteri rendelet kiadását megelőzően.

A jogszabálytervezetet tartalmazó dokumentum csomag a társadalmi egyeztetést követően<sup>34</sup> egy tipizált összefoglalóval kerül kiegészítésre, amely tartalmazza a társadalmi egyeztetés során beérkezett észrevételeket és az azok elutasításának szakmai, jogi indokait<sup>35</sup>.

A Jet. új rendelkezései teremtik meg a társadalmi egyeztetés megtörténte ellenőrzésének a köztelezettségét. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter

---

31 <https://kormany.hu/dokumentumtar> (2023. 11. 21.)

32 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) bekezdése.

33 Nem követhető laikusok számára a feltétel teljesítése.

34 Összefoglalót törvény esetén az Országgyűléshez történő benyújtást, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően kell közzétenni. A Jet. 11. § (1) és (2) bekezdését pontosítja a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése, az összefoglalót törvényjavaslat esetén az Országgyűléshez történő benyújtást követően tizenöt napon belül, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően nyolc napon belül, utólagos véleményezés esetén pedig a véleményezés lezárását követő harminc napon belül kell közzétenni a honlapon, ahonnan harminc napig nem távolítható el.

35 pl.: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/5/5c/5cf/5cf78ef18a6e1776c7af-91be6ad22c4a4d987ec0.pdf> (2023. 11. 29.)

Jet-ben meghatározott társadalmi egyeztetési kötelezettségének eleget tett-e. A kötelezettség végrehajtásának elmulasztása esetén pénzbírságot szab ki a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által vezetett vagy a kijelölt minisztériumra nézve. A társadalmi egyeztetés elmulasztásának ellenőrzése rendszerszerűvé és rendszeressé vált, melynek szankciója ezáltal kézzelfogható lett, és a tárgyévet lezáró ellenőrzést követően viszonylag gyorsan, két hónapon belül kiszabásra kerül a pénzbírság.

A KEHI évente összegzi, hogy a megelőző évben kihirdetett törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet esetében – ha előkészítésük a törvény hatálya alá tartozott – azok társadalmi egyeztetése megtörtént-e. A KEHI erről jelentést készít, amelyet a következő év január 31-ig az igazságügyi miniszter tesz közzé.

A Jet. módosítása kimondja, hogy a Kormány felelősséggel tartozik azért, hogy az adott naptári évben előkészített, a kivételek alá nem sorolt jogszabálytervezetek kilencven százalékának társadalmi egyeztetése megtörténjen, és kivételek kizárólag indokolt esetben kerüljenek alkalmazásra. A szankció nemét is meghatározza a törvény, a mulasztó pénzbírságot fizet, amely megfizetésének felelőssége a tervezet előkészítéséért felelős minisztert terheli, emellett a KEHI további megállapításait is figyelembe kell vennie.

A pénzbírság mértéke, a megállapítás szempontrendszere és a megfizetés módja részletes szabályainak megállapítását a jogalkotó a kötelezettség felelőisére, a Kormányra delegálta, azonban a Jet. garanciális jelleggel kimondja, hogy a pénzbírság mértékét úgy kell megállapítani, hogy az kellő visszatartó erővel rendelkezzen a jogsértő magatartások elkövetésével szemben<sup>36</sup>.

A bírságolás részletszabályait a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény szerinti kötelezettség megszegése esetén kiszabható pénzbírságról szóló 567/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet határozza meg. A KEHI a bírság kiszabása során az eset összes lényeges körülményét mérlegelve kell döntsön; főbb szempontok a jogszabály szabályozási szintje, a jogszabály társadalmi, gazdasági hatásai, késedelmesség esetén a késedelem időtartama (hossza), valamint a mulasztás ismétlődő jellege, illetve gyakorisága, mint szubjektív körülmény. A bírság összege egymillió és százmillió forint közé eshet, melyet a bírságot kiszabó határozat véglegessé válásától számított harminc napon belül kell megfizetni.

További garanciális elem, hogy a Jet. módosítása a KEHI vizsgálata alapján auditálási kötelezettséget ír elő, az európai támogatásokat auditáló szerv<sup>37</sup>

---

36 Jet. 6/A. § (4) bekezdés.

37 Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság – EUTAF.

tanúsítja, hogy a jogszabálytervezetek 90%-a társadalmi egyeztetése megtörtént, erről jelentést készít a tárgyévet követő év március 31-ig, tehát a KEHI jelentés elkészítését követő két hónapon belül.

A Jat. és a Jet. módosításai azonban nem vezettek be szabályokat a jogalkotás digitalizált rendszerének, az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) használatára vonatkozóan. Az IJR-ben rendelkezésre áll a Társadalmi egyeztetés szolgáltatás, melynek segítségével a tervezetek rendszerben való előkészítése esetén a társadalmi egyeztetés lebonyolítható lenne, ezáltal vélhetően a bírságok megelőzhetőek lennének.

### **3. Az első időszak értékelése**

A Jat. és a Jet. módosítás átmeneti rendelkezései alapján első alkalommal a 2022. szeptember 30. és 2022. december 31. közötti időszakban a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozóan kellett jelentést készíteni. A KEHI jelentése<sup>38</sup> megállapította, hogy „a Magyar Közlönyben az ellenőrzött időszakban összesen 682 törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet került kihirdetésre. E jogszabályok közül 123 jogszabály nem tartozik a Jet. hatálya alá; 154 jogszabály esetében a kormányzati szervekkel való egyeztetés az ellenőrzött időszak előtt elindult, ezért azokat az ellenőrzés során nem lehetett figyelembe venni.

A vizsgálati időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó 405 jogszabály közül 373 jogszabály (az összes jogszabály 92%-a) kihirdetésére társadalmi egyeztetést követően került sor, tehát a vállalt 90%-os küszöb teljesült; a fennmaradó 8%-nyi, számszerűen 32 darab jogszabály társadalmi egyeztetés nélkül került kihirdetésre, ebből 21 jogszabályt nem kellett<sup>39</sup>, 11 jogszabály pedig nem lehetett<sup>40</sup> társadalmi egyeztetésre bocsátani.

A Kormány a Jet. 5/A. § (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt kötelezettségét teljesítette, mivel a vizsgált időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek 92%-át társadalmi egyeztetést követően hirdették ki, a Jet. szerinti kivételek alkalmazására pedig indokoltan került sor.

---

38 KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSI HIVATAL: *Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról* (ikt. sz.: KEHI-11-74/16/2023) Budapest, 2023.

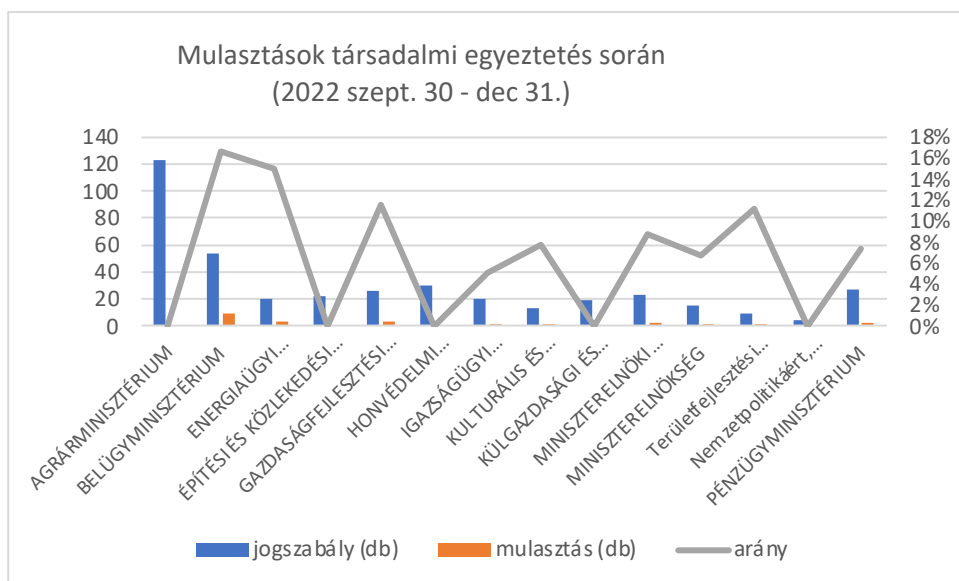
39 Jet. 5. § (3) bekezdése alapján.

40 Jet. 5. § (4) bekezdése alapján.



1. ábra Forrás: KEHI jelentés 2023.

Az egyes tárcák tevékenységét vizsgálva a KEHI hiányosságokat tárt fel, melyek a jogalkotással kapcsolatos új rendelkezések végrehajtása során keletkeztek. Az alábbi ábra szemlélteti, hogyan alakult az egyes minisztériumok és miniszterek által elkészített jogszabálytervezetek száma és a mulasztások száma a vizsgált időszakban. Trendvonal köti össze a mulasztások előkészített tervezetekhez számított arányát.



2. ábra *Mulasztások aránya 2022. szeptember 30. és 2022. december 31. között - saját szerkesztés*

Öt vizsgált szervezet tekintetében az ott előkészített összesen 198 db tervezet esetében nem állapított meg a KEHI mulasztást. Négy tárca esetében tárt fel 1-1 mulasztást, 57 db tervezetre vetítve, az egyszervezet által vétett legtöbb mulasztás 9 db volt, 54 tervezetre nézve, ami az előterjesztő vizsgált időszakra vetített teljesítményének 17%-át jelentette.

A kiszabott bírságok összege is ehhez alkalmazkodott: az összes bírság 23,3 millió Ft volt, ami alacsonyabb volt, mint az egy szervezetre kiszabható bírság maximuma. A bírságok átlaga 1,66 millió Ft/ előterjesztő, ebből 5-en 0 Ft, négy előterjesztő kapott 1 millió, további kettő 1,25 és 1,55 millió Ft-os bírságot. A legtöbb, 9 mulasztás estében a bírság 8,1 millió Ft volt. A kiszabott bírságok összege és a megállapított mulasztások darabszámának vizsgálata alapján megállapítható, hogy az 1 mulasztásért megállapított átlagos bírság legkisebb összege 0,5 millió Ft (PM) és 1,73 millió Ft (EM) közé esett. Ebből arra lehet következtetni, hogy a szankciót megállapító KEHI a bírság kiszabásánál figyelembe vette a mulasztás körülményeit, a jogszabályi előírásnak megfelelően.

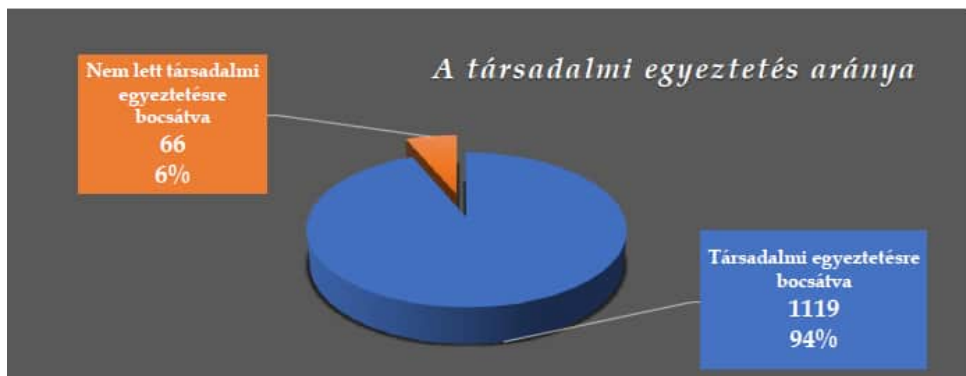
#### **4. A második időszak értékelése**

A KEHI 2023. évet értékelő jelentése<sup>41</sup> 2024. február 2-án került közzétételre a kormányzati portálon. A 2023-ban kihirdetett 1189 jogszabály 94%-a, 1119 darab esetében történt társadalmi egyeztetésre bocsátás, 66 tervezet (6%) esetében nem kellett vagy nem lehetett megtenni a Jt. szabályai alapján. Így a kormányzati 90%-os vállalás az első teljes évben teljesült, sőt a 2022. negyedik negyedéves eredményt 2% ponttal meg is haladta.

A társadalmi egyeztetés során vétett hibák száma a közel háromszorosra nőtt tervezetszám mellett pontosan megegyezik a korábbival, a KEHI 23 esetben állapított meg jogsértést. Azonban a szankció összege emelkedett, összesen 57 675 000 Ft pénzbírságot róttak ki. A legtöbb – egy előterjesztő által elkövetett – hiba 13 eset volt 118 tervezetből, ez 19 215 000 Ft összegű bírságot jelentett. A második legtöbbet hibázó tárca 6 jogsértést követett el 96 tervezetből, emiatt 15 710 000 Ft bírságot kell megfizetnie. A két időszak adatai alapján kiemelendő, hogy egyetlen tárca, a Honvédelmi Minisztérium nem vétett hibát a vizsgált időszakokban.

---

41 *Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról* (Iktatószám: KEHI-11-1/2024).



3. ábra Forrás: KEHI jelentés 2024.

A 2023. évi jogállamisági jelentésben az EU már vizsgálta a változások hatásait: „A nyilvános konzultációkra vonatkozó szabályok módosításai a jogalkotási folyamatot hivatottak javítani, gyakorlati hatásukat azonban még értékelni kell. A jogalkotás minősége és a jogszabályok gyakori változása továbbra is jelentős aggodalomra ad okot a magyarországi vállalatok beruházásvédelmének hatékonyságát illetően.”<sup>42</sup>

A jogállamisági jelentés megállapította továbbá, hogy a 2022. október 26-tól módosult a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény okozta változásoknak a jogalkotás minőségére gyakorolt gyakorlati hatása még nem látható.

### 5. Hatásos a szabályozás?

A második ellenőrzési időszak derekán már vizsgálható, hogy a jogszabály előkészítésért felelős szervek mennyire tartják be az új szabályokat az első vizsgálati időszakot és az azt lezáró bírságolásokat követően. Ennek bemutatására a 2023. szeptember<sup>43</sup> hónapban társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezeteket vizsgáltam meg: 28 tervezetet<sup>44</sup> küldtek az előkészítő tárcák egyeztetésre. Ezek közül 26 esetében a véleményezési határidő pontosan 8 napos volt, csak

42 2023. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet i.m. 36.

43 A szeptemberi hónap választását a jogalkotás üteme indokolja, szeptemberben általában már javában folyik az országgyűlés őszi ülészakára készülő jogszabálytervezetek előkészítése, egyeztetése, ezért releváns a vizsgálat szempontjából.

44 A tervezetek száma alapján a 90%-os arány megtartásának vizsgálata nem lehetséges, mivel a ténylegesen előkészített jogszabályok száma nem nyilvános havi bontásban.

2 esetben volt ennél rövidebb, 7 napos, ez a tervezetek 7%-át jelenti, amit akár határidő számolási hiba is okozhatott.

A tárcák gyakorlata szerint a közzététel időpontja és a véleményezési határidő kerül feltüntetésre a dokumentumcsomag mellett, ettől a Miniszterelnökség és a Külgazdasági és Külügyminisztérium tér el, ők nem határnapot, hanem határidőt állapítanak meg, az észrevételeket a közzétételtől számított 8 napon belül várják. Bár a törvény erre nem tartalmaz rendelkezést, azonban a vizsgálat során megállapítható, hogy a tervezetek véleményezési határideje 11 esetben pihenőnapra, szombatra esett, ez az esetek 39%-a. Ennek az lehet az oka, hogy a pénteken elindított nyolcnapos határidők a következő szombaton járnak le, vélhetően ezért nem szerepel a listában vasárnapi határidő sem, mivel ahhoz a véleményezést pihenőnapon (szombaton) kellett volna indítani.

A vizsgált 28 db. tervezet közül 18 tervezethez került feltöltésre tipizált összefoglaló az egyeztetésről, ez 64 %-ot jelent, azonban megjeleníthető érdemi vélemény mindössze 3 tervezethez érkezett, mindegyikhez 1-1 darab, ami azt jelenti, hogy a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetek mindössze 11 %-ához született társadalmi észrevétel, ami meglehetősen alacsony értéknek tekinthető.

A vizsgálat tapasztalata, hogy a tárcák – hibán belül – szinte automatikusan alkalmazzák a társadalmi egyeztetés időtartamára a törvényi 8 napos előírást, vélhetően függetlenül a tervezet hosszától. Például a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény végrehajtásáról szóló törvénytervezet 94 oldalas normaszövege és az állami fenntartású egészségügyi intézmények irányításának egyes szabályairól és ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 653/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló egyoldalas Korm. rendelet véleményezésére egyaránt 8 nap állt rendelkezésre.

## **6. Összegzés**

A Jat. és a Jet. módosításai olyan eljárási szabályokat vezettek be, amelyeknek való megfelelés a jogszabálytervezetet előkészítő tárca részéről végrehajtható. Ezt hivatott biztosítani a törvénybe iktatott rendszeres ellenőrzés és tanúsítás, valamint a jogalkotási szabályok lex imperfecta jellegét megszüntető pénzbírságolás jogintézménye is, mivel a gyakorlat és a KEHI vizsgálatai azt mutatják, hogy a társadalmi egyeztetés jogintézménye a szankciók kilátásba helyezésével és rendszeres ellenőrzés mellett élővé tehető.

A jogalkotási szabályok régóta hiányolt szankciórendszere került megalakításra 2022-ben, azonban a pénzbírságot, mint szankció névumot jelent a korábbi javaslatokhoz képest. Bár a jogszabályok *lex imperfecta* jellege megszűnt, a jogalkotó mégsem tartotta szükségesnek, hogy garanciális elemként jogorvoslati lehetőséget is biztosítson azon esetekben, amikor a tervezetek társadalmi egyeztetése a jogi kötelezés ellenére elmaradt, vagy nem zajlott szabályszerűen.

A jogalkotás társadalmi kontrolljának lehetőségét a jogszabálmódosítók megteremtették, azonban annak hatékonysága alacsonynak mondható, a 2023. évi jogállamisági jelentés is megerősítette, hogy érdemi hatások a vizsgált időszakban nem voltak érezhetőek.

Különösen igaz ez, ha arra gondolunk, hogy az utókövetés keretében vizsgált időszakban<sup>45</sup> közzétett tervezetek 11 %-ához érkezett, 1-1 észrevétel. Annak megválaszolása, hogy az alacsony véleményezési hajlandóságnak az immár szankciókkal is biztosított véleményezési eljárás mellett mi lehet az oka, jelen tanulmány kereteit meghaladja. Egyetértek Vadál Ildikó azon állításával, hogy „a kormányzati kommunikációs mechanizmusokban való részvétel nem minden problémájának gyökerét kell a jogi szabályozásban keresni”<sup>46</sup>.

A pénzbüntetés önmagában nem alkalmas a jogalkotás társadalmi kontrollja ösztönzésére. Véleményem szerint a jogalkotási mulasztások jogalkotói oldalon történt szankcionálása hatékony eszköz a jogalkotás nyilvánossága növelése érdekében. Azonban az állampolgárok bevonása, a véleménynyilvánítás akár metajurisztikus eszközökkel, például kommunikációs kampánnyal történő ösztönzése tudná előbbé és hatékonyabbá tenni a társadalmi egyeztetés jogintézményét.

---

45 2023. szeptember.

46 VADÁL i.m. 103.

