

I.1. A JOGALKOTÁS MINŐSÉGE: ELMÉLETI ALAPOK ÉS MÉRÉSI LEHETŐSÉGEK

Sebők Miklós – Molnár Csaba

1. BEVEZETÉS¹

Mérhető-e a kormányzati teljesítmény?² A kérdés régóta foglalkoztatja a különböző tudományterületekhez kapcsolódó kutatókat a jogtudománytól a politikatudományon át a statisztikáig és közgazdaságtanig. Ugyanakkor az évek során létrehozott könyvtárnyi irodalmat a mai napig meghatározzák a mérés hívei és a szkeptikusok közötti viták.³ A magyar szakirodalomban jó példa erre a *Politika-*

¹ A fejezetben – érdemi koncepcionális eltérésekkel – támaszkodunk a következő munkára: Sebők, Kubik, & Molnár (2017).

² E kötetben a kormányzati teljesítményt a nemzetközi szakirodalom *government performance*, illetve *quality of government* fogalmaival azonosítjuk. Ez tágabb értelmű, mint a szintén gyakran használt „jó kormányzás” (*good governance*) fogalma, mely tematikusan és értékrendszerét tekintve is korlátozottabb (erről bővebben ld. alább). Másfelől a kormányzati teljesítményt – a lehetőségekhez képest – *objektív*, kutatói szempontból értékeljük, így nem foglalkozunk a kormányzás *szubjektív* állampolgári megítélésével (vagy általában a kormányzás pl. választási szavazásokban megnyilvánuló politikai értékelésével). Ugyanakkor a fejezet utolsó részében a nyitva maradt kérdések tárgyalásukat visszatérünk erre a szempontra.

³ Kötetünkben a jogalkotási minőség fogalmát demokratikus politikai rendszerekben, azok belpolitikai környezetében, nemzeti szinten értelmeztük. Így nem tekintünk ki arra, hogy értelmezhető nem demokratikus rezsimekben (ezért nem hasonlítjuk össze például a rendszerváltás előtti és utáni jogalkotást), nemzetközi környezetben (ezért nem vizsgáljuk például az Emberi Jogok Európai Bíróságának szerepét, és az EU hatását is csupán a belső jogalkotás perspektívájából elemezzük a II.3. fejezetben), valamint helyi (önkormányzati szinten). Kimondottan a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogalkotására fókuszálunk, így nem érintjük a bírói jogalkotás kérdéskörét sem (noha a IV.4. fejezetben az előbbi kettő kapcsolatán betöltött kiemelkedő jelentősége miatt megvizsgáljuk az Alkotmánybíróság szerepét).

tudományi Szemle hasábjain lezajlott Pesti–Gajdusчек-vita (Pesti 2004; Gajdusчек 2014).

A szkeptikusok több irányból is bírálják a kormányzati teljesítmény-indexeket. Egyfelől azt hangsúlyozzák, hogy a kormányzásnak van egy olyan, jellemzően a vezetéshez (*leadership*) kötött eleme, mely nem számszerűsíthető. Még azok is, akik elfogadják, hogy lehet kvantitatív mércéje a kormányzati teljesítménynek, sokszor bírálják a konkrét mutatók kiválasztását, vagy az egyes gyakran használt mutatók elméleti és mérési hátterét.

A magunk részéről sok szempontból osztjuk ezeket a kritikákat. Kétségtelen tény, hogy a legfontosabb és leggyakrabban használt mutatók (többek között a gazdasági növekedéssel összefüggésben használt GDP, azaz a bruttó hazai termék) számos elméleti, illetve módszertani problémát vetnek fel. Egyfelől minden ilyen eredménymutató (*outcome*) esetében felmerül, hogy mennyire kötődik egy adott kormány adott évi teljesítményéhez, s mennyire tükrözi inkább a korábbi döntések hatását vagy külső (*exogén*) tényezők befolyását. A gazdasági fejlődés számbavételére leggyakrabban használt reál-GDP növekedési mutató ráadásul már eleve számos olyan részindexből áll össze, melyek konkrét módszertanát Magyarországon legfeljebb néhány tucatnyi szakember látja át.

Az is nehezen vitatható, hogy bizonyos, a „jó kormányzás” egyes részleteit kiemelő indikátor-rendszerek (így például a Világbank *Doing business* rangsora) egy sajátos közpolitikai-ideológiai alapállást tükröznek, melyek nem feltétlenül esnek egybe a *közérdek* egy általánosabb fogalmával.⁴ Ha tehát e kötetben a kormányzati teljesítmény egy részelemének, a jogalkotás minőségének mérésére teszünk kísérletet, az nem jelenti azt, hogy ne lennénk tisztában a vállalkozás nehézségeivel és elméleti-módszertani problémáival.

⁴ Egyetlen példa a 2019-es jelentésből: miközben a munkaadók szempontjából a munkavállalók túlóráztatásának könnyítése előnyös, Magyarországon az ilyen szabályok bevezetése 2018 végén érdemi ellenzéki, s részben társadalmi ellenálláshoz is vezetett. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf

Részben ez is indokolta, hogy nem általában a kormányzati teljesítményt, hanem „csak” a jogalkotási teljesítményt vizsgáltuk.

Azt kevesen vitatják, hogy a kormányzati teljesítmény egyik fontos részeleme a jogalkotás minősége.⁵ Ugyanakkor a kormányzást értékelő tudományos, illetve a (jobbára agytrösztökhöz, sajtóorgánumokhoz kötődő) közpolitikai elemző irodalomban jellemzően elszikkad a jogalkotás szempontja. Ez akkor is igaz, ha néhány esetben, például az ún. frakciókormányzás jelensége esetében, a szélesebb nyilvánosság ingerküszöbét is megütik az ezzel kapcsolatos viták (ld. e kötet III.4. fejezetét). Így indokolt a jogalkotás minőségének beható vizsgálata mind az általánosabb kérdés (a kormányzás minősége) szempontjából vett jelentősége, mind a vonatkozó kutatási részterület relatív alulfejlettsége miatt.

A jogalkotás minőségének elméleti és gyakorlati (mérési célú) meghatározása során nem lehet eltekinteni attól, hogy a jogalkotás fogalma átfedésben van számos tudományos koncepcióval és az ezekhez tartozó szakirodalommal. Ha a politikai kapcsolódásoktól, például a demokrácia minőségétől (vö. Ágh 2012) eltekintünk, a jogalkotás (és a jogalkotás minőségének) fogalma kapcsolódik a szabályozáshoz (*better regulation*), a közpolitikához (benne a hatásvizsgálat irodalmához), a közigazgatáshoz (*new public management*), a köz- és alkotmányjoghoz, s a sor folytatható.

Kötetünk kutatási kérdése arra irányul, hogyan alakult a magyar jogalkotás minősége a rendszerváltás után. Kutatási tervünk a jogalkotás minőségének egy olyan fogalmára épít, mely reményeink szerint elfogadható minden fent említett kutatási terület művelőjének. Megközelítésünk e tekintetben interdiszciplináris (hiszen épít a jogtudomány, a közgazdaságtan, a statisztika, az adattudomány stb. ismeretanyagára), bár kétségtelenül a főáram az empirikus politikatudomány. Megközelítésünk a metodológia tekintetében hasonlóan nyitott:

⁵ Jogalkotás alatt a kötetben – ha csak explicit módon másra nem utalunk – a törvényhozó hatalom törvényalkotását, illetve a központi kormányzat rendeletalkotását értjük.

szemléletünk vegyes módszertanú (*mixed methods*), mely ugyanúgy épít kvantitatív és kvalitatív módszertani megközelítésekre, sőt, ezeken belül is számos eltérő mérési eljárásra és oksági vizsgálatra.

Munkánk során egyaránt kitérünk a jogalkotás (mint általános fogalom) eljárási és tartalmi aspektusaira, valamint az egyes törvények és rendeletek szövegének formai, illetve szubsztantív elemeire. A jogalkotás minőségét így az egyes jogszabályok minőségi jellemzőire vezetjük vissza, s az általános képet alapvetően az egyes esetek aggregálásával határozzuk meg. E megközelítés nem zárja ki ugyanakkor a kvalitatív esettanulmányok alkalmazását („állatorvosi lovak” bemutatását), melyek segítségével megragadhatóak egy adott időszak vagy gyakorlat sajátosságai.

Mindent egybevetve a kötetben alkalmazott elméleti keret és mérési megoldások a jogalkotás minőségének egy új elemzési módját rajzolják ki, mely számos ponton túlmutat az elérhető nemzetközi és hazai irodalmon. Mindez ráépül a számos tudományterületen végzett eddigi kutatásokra (ezekről alább részletes áttekintést is adunk). Ugyanakkor tudatosan szintetizálni próbáltuk e részben elkülönülő kutatási irányokat annak érdekében, hogy a jogalkotás minőségének egy általános társadalomtudományi képét adjuk, s ezt a rendszerváltás utáni magyar jogalkotás vizsgálatára felhasználjuk.

Az alábbiakban áttekintjük a jogalkotás minőségével kapcsolatos hazai és nemzetközi társadalom- és jogtudományi irodalmat, bemutatjuk az e kötetben alkalmazott elméleti és módszertani megközelítést, végül kitérünk néhány a könyv anyagán túlmutató, nyitva maradt kutatási kérdésre a jogalkotás minőségével összefüggésben.

2. HAZAI TUDOMÁNYOS DISKURZUSOK

A jogalkotás minőségével kapcsolatos magyar nyelvű tudományos írások sok hasznos fogódzóval szolgálnak annak tartalmi követelményeiről. Ugyanakkor kutatási kérdésünk („hogyan alakult a magyar jogalkotási minősége a rendszerváltás után”) operacionali-

zálását, s így empirikus vizsgálatát csak korlátozottan segítik. A magyar tudományos diskurzusok a jogalkotás minőségét – hasonlóan a nemzetközi irodalom derékhadához – jellemzően valamely más, általánosabb témával összefüggésben tárgyalják. A kérdés egyfelől a „jó kormányzás” irodalom egyik részelemeként jelenik meg, egy alapvetően közgazdaságtani megközelítésben. A téma másik általánosabb tárgyalási módja elsősorban a jog- és a közigazgatástudományban tárgyalt „jó állam” fogalmához kapcsolódik.

A „JÓ KORMÁNYZÁS” DISKURZUSOK

A közgazdaságtani ihletésű „jó kormányzás” (*good governance*) diskurzus a fejlett országok liberális demokratikus berendezkedését tekinti kiindulópontnak (Boda 2013: 86). Ahogy Pálné Kovács Ilona (2014: 7) megfogalmazta: „a jó kormányzás utóbbi évtizedekben használt fogalma lényegében azt a törekvést tükrözi, hogy a globalizáció korában a nemzeti kormányzati rendszerek közeledjenek egymáshoz, (ami) kissé leegyszerűsítve, azoknak a nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, Európa Tanács, EU stb.) az érdeke, amelyek missziójuknak tekintik a demokrácia és a jogállamiság (lényegében nyugati) eszméinek a terjesztését”. Amennyiben a fejlődő országokkal foglalkozik, akkor is ehhez az ideálhoz –,egy csúcspontban lévő Svédországhoz vagy Dániához” (Andrews 2008) – viszonyítja az érintett államok teljesítményét, melynek fontos mércéje, hogy mennyire érvényesül a joguralom, a hatalmi ágak elválasztása, milyen mértékű a korrupció, vagy hogy mennyire avatkozik be az állam a piaci viszonyokba.

E megközelítés általában a politikai döntéshozás helyett a szakértői recepteknek megfelelő intézkedéseket preferálja, a közpolitikai lépéseket amennyire lehet tudományos elemzésekből vezeti le, legyen szó analitikus politikai filozófiai traktátusokról (ld. Rawls nézeteit az újraelosztásról és ezeknek a Tullock (2013) által megfogalmazott, a közösségi döntések elméletére épülő kritikáját), vagy közgazdasági hatáselemzésekről. E szcientista megközelítés fényé-

ben nem meglepő, hogy elsősorban a második világháború utáni világtrend liberális elvek alapján létrehozott nemzetközi szervezetei (ld. pl. IMF, OECD és az Európai Bizottság) járnak élen propagálásában (Nanda 2006).⁶

Az indikátorok itt eleve fontosabbak, mint az ezeket megalapozó elméleti (vagy gyakran: ideológiai) háttér (Andrews 2008), miközben a közpolitikai ajánlások és siker-kritériumok mögött álló elméleti háttér sem olyan vitathatatlan, mint ahogy a megközelítés hívei ezt feltételezik (Sebők 2013). A liberális politikai rend adottságként való elfogadása egyben azt is jelenti, hogy a „jó kormányzás” irodalom jellemzően kisebb hangsúlyt helyez a kormányzás mint folyamat intézményrendszerére (a „jó kormányzatra”), és általában a pártpolitikára vagy a közpolitikai ideológiákra. Magát így apolitikusnak mutatja, alapelveit tér és idő feletti szabályokként tételezi.

Ez különösen azért vet fel kérdéseket, mert egy történeti távlatban nagyon is új keletű paradigma, a modern mainstream közgazdaságtan (és vele a piac) logikáját terjeszti ki olyan alrendszerekre, amelyek működését hagyományosan más elméleti alapállásból próbálták értelmezni. Az ilyen terjeszkedés klasszikus esete a közigazgatás átalakulása volt, ahol az „új közmenedzsment” (*new public management* – NPM) irányzata az 1990-es évektől a nemzetközi tudományos diskurzusokban és egyben a bürokratikus gyakorlatban meghatározóvá vált (Gajduschek 2010). A „jó kormányzást” a szakirodalom egy része éppenséggel az „új közmenedzsment”-tel azonosította (vö. Hajnal & Pál 2013). Ez olyan, az üzleti életből ismert elveket emelt át a közigazgatás működésébe, mint az ügyfélközpontúság, a teljesítményorientáció vagy éppen a kiszervezések és profit centrumok elterjesztése.

Az így meghatározott „jó kormányzás” irodalomban a jogalkotás minősége elsősorban a „jó szabályozás” (*better regulation*) problematikájával összefüggésben jelenik meg. A szabályozás fogalma általánosabb, mint a jogalkotásé, hiszen a jogszabályi formát öltő

⁶ A magyar politikai életben a legegértelműbben talán a Bajnai Gordon vezetett Haza és Haladás Alapítvány vállalta fel e megközelítést.

normák mellett a társadalmi-gazdasági élet közpolitikai befolyásolásának minden egyéb formális eszközt lefedi (de relatíve kevesebb figyelmet szentel az olyan informális eszközöknek, mint amilyenek például a jegybanki verbális intervenciók).

A „jó szabályozást” az Európai Bizottság egy 2019-es dokumentuma a klasszikus liberális kormányzás-felfogásból vezette le.⁷ A Juncker-bizottság anyaga a törvényhozási folyamathoz kapcsolva idézi meg a jó kormányzás receptgyűjteményét a nyilvános konzultációktól (vö. átláthatóság), az „értékelések”, hatásvizsgálatok elvégzésén át az „egyszerűsítésig” (ld. dereguláció) és a „visszacsatolás céljára közzétett felhatalmazáson alapuló jogi aktus tervezetek” köröztetéseig. Az anyag nyelvezete magán viseli a „jó kormányzás” paradigma kettősségét: miközben általánosságban a részvétel és a transzparencia elveit hirdeti a közpolitikai döntéshozásban, nyelvhasználatával és komplex bürokratikus folyamataival ezt inkább gátolja.

Magyar nyelven a *Hatékony-e a magyar jog* című kötet (Katona & Szalai 2013) hozható fel e megközelítésre példaként. Ez olyan kérdéseket vizsgál, mint hogy „milyen ösztönző hatásai vannak a magyar jogszabályoknak?”, illetve, hogy „Igaz-e, hogy a jogrendszer elősegíti a társadalom, a gazdaság hatékony működését?”. A hatékonyság mint központi fogalom alkalmazása a gazdaságra, sőt, a társadalomra a „jó kormányzás” megközelítés egyik legnyilvánvalóbb jele.

A „JÓ ÁLLAM” DISKURZUSOK

A „jó kormányzás” kapcsán használt fogalmi keret alapvetően eltér a „jó állam” vizsgálatával foglalkozó irodalomban megszokottól, mely a magyar irodalomban részben a liberális állammelfogás és az

⁷ Minőségi jogalkotás: helyzetfelmérés és elkötelezettségünk fenntartása. Európai Bizottság, 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_hu.pdf

NPM kritikájaként jelent meg. Ez utóbbi elsősorban jog-, állam- és közgazgatástudományi írásokban jelenik meg két fő változatban: egyfelől a rendet, biztonságot és erős központi hatalmat preferáló konzervatív államelméletben, másfelől egy tradicionálisabb és kevésbé direkten politizáló jogtudományi-közgazgatástudományi irodalomban. Ez utóbbihoz kapcsolódik a jogalkotástan sajátos stúdiuma, melyet tárgyunk szempontjából vett fontossága miatt részletesebben is tárgyalunk.

Az első csoportban olyan szerzőket találunk, akik a „jó állam” fogalmára építik elméletüket. Ugyanakkor érdekes módon, a „jó állam” megközelítés hívei gyakran a „jó kormányzás” fogalmát használják elveik kifejtésére, átértelmezve annak a „good governance”-irodalomhoz tartozó tartalmát. Így tesz a magyar „jó kormányzás”-diskurzust új alapokra helyező G. Fodor és Stumpf (2007, 2008), illetve Egedy (2009) és Frivaldszky (2013). A 2007-es programadó cikkben még nem szerepel a weberiánus állam fogalma, az ellentétpár elemeit a „jó kormányzás” és a „jó kormányzat” alkotják, előbbi a fent említett, NPM szerinti értelmezésben.

A „jó kormányzat” paradigma a klasszikus etatista felfogásnak megfelelően a „problémamegoldás aktoraként” a „demokratikus kormányt” határozza meg, eszközeként pedig a „demokratikus reformot” (melyet ugyanakkor olyan, nagyon is konvencionális konzervatív közpolitikai eszközökkel határoz meg, mint a családpolitika vagy a nyugdíjreform). Az állam feladata e felfogás szerint „a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és az együttműködés biztosítása”, azaz végső soron a „közjó”. A demokrácia és az állam sorsa tehát a közjó – közzelebről nem definiált – kategóriájának áttételével fonódik össze („a közjó homályos eszméjét a demokrácia normatív tartalma tölti ki”, illetve „a gazdasági és szociális erőforrások kezelését mindenki szempontjait tekintetbe véve kell elvégeznie” (vö. G. Fodor & Stumpf 2007: 82–84).

Az egy évvel későbbi cikk már címében is tartalmazza a „neoweberi állam” kifejezést (G. Fodor & Stumpf 2008), azt továbbra is a „jó kormányzás” problematikájához kapcsolva. Ennek lényege, hogy az állam szerepének megerősítésével, a bürokrácia „újrafelfedezésével”, a politikai felelősség („normativitás”) helyreállításával, és a „partikularitások iránt megmutatkozó empátiával” kell újrendezni a köz- és a magánszféra kapcsolatát (Stumpf 2009). Ezeket számos konkrét közpolitikai cél is kiegészíti, de kapcsolatuk a fenti elvekkel nem egyértelműen tisztázott. Szintén visszatérő fogalom a társadalmi „kiegyezés”, a társadalmi-gazdasági megállapodások rendszere.

Az irányzat rövid értékelése során fontos megemlíteni, hogy a „good governance” és az NPM az állam leépülésével járó hatásait persze már az 1990-es évektől sokan és sokféleképpen bírálták (ld. pl. Rhodes 1994), akik rendre az állam erodálódásának (*hollowing out*), a közszektor és magánszektor közötti kapcsolatok széttöredezettségének és ellenőrizhetetlenségének hatására figyelmeztettek (Gajduschek 2010). De általában is a globalizáció és a neoliberalizmus kritikai irodalma könyvtárnyi, s a legváltozatosabb kutatási területeket öleli fel a geográfiától a közgazdaságtanon át az antropológiáig. Ennek a kritikai irodalomnak újabb lökést adott a 2008-as nagy pénzügyi válság, melynek nyomán a legtöbb közpolitikai alrendszerben ismét elfogadottá vált az állam primátusa. A neoweberi államkoncepciónak így kutatási kérdésünk szempontjából nem univerzális alkalmazhatósága, nem is a jogalkotás minőség fogalmának sajátos konceptualizációja, hanem a magyar államelméleti diskurzusban betöltött, a vitákat újraorientáló szerepe adja a jelentőségét.

Ezen elméleti probléma mellett a „neoweberi állam” fogalmának megugró, majd ugyanolyan gyorsan lecsengő gyakoriságú említése a hazai tudományos diskurzusokban arra is visszavezethető, hogy explicit módon egy konkrét politikai erő konkrét politikai stratégiához kötődött (az alapokat lefektető alcíme szerint „a demokratikus kormányzás programja” akart lenni). Az akkor

még ellenzéki Fidesz környékén tömörülő teoretikusok a cikkek megjelenése után néhány évvel kormányzati, alkotmánybíróági funkciókat töltötték be – az „erős állam” mellett immár annak „alkotmányos korlátai” is elemzés tárgyává váltak (Stumpf 2014) –, vagy éppen nagy kormányzati beszállítónak számító agytrösztök vezetőivé váltak.

Az államkutatás jobboldali terében a Századvég Alapítvány és a *Nemzeti Érdek* című folyóirat idővel háttérbe szorult, s előtérbe került többek között a Nemzeti Közszerződési Egyetemen összeállított *Jó Állam Jelentés*hez kapcsolódó kutatási program. Hasonló alapállást képviselnek ebben az időszakban az Állami Számvevőszék egyes anyagai.⁸ A második Orbán-kormány 2010-es megalakulásával az organikus államelmélet filozófiáját követve előtérbe került a közszolgálat narratívája, mely immár a „jó kormányzatról” még egyértelműbben a „jó államra” mint a kormányzás domináns intézményi formájára helyezte a hangsúlyt.

A kutatási program képviselői elismerték, hogy „az államközpon-tú megközelítés [...] még nem egységes koncepció, sokkal inkább olyan »esernyőfogalom«, amely elsősorban az NPM utáni időszak holisztikus jellegű, az állam, a kormányzás és közigazgatás új helyét és szerepét kereső vitáiban kaphat értelmezési és fogalmi kereteket” (Kaiser & Bozsó 2016) Ez olyan fogalmakra épít, mint az összkormányzati kormányzás (*whole-of-government*) és a metakormányzás (*meta-governance*) és általánosságban a kormányzati kapacitás és centralizáció növelését tartja helyesnek.

⁸ „A tanulmány először a legfőbb ellenőrző intézmények tervezési folyamatainak főbb szakaszait, jellemzőit ismerteti, valamint rávilágít arra, hogy a tervezés hogyan támogathatja a jó kormányzást. A tervezés több, egymásra épülő szakaszból áll, része az ellenőrzött terület kiválasztása, a módszertan meghatározása, az ellenőrzési program elkészítése, az erőforrás-tervezés. A nemzetközi standardok előírásainak megfelelően a tervezés egyes szakaszaiban a számvevőszékek kockázatelemzést alkalmaznak. Ebben a részben kerül sor egy új tendencia, az ún. participáció (közösségi részvétel) bemutatására is.” *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzések tervezési folyamatai során*. Állami Számvevőszék, 2016. http://real.mtak.hu/41846/1/8_HU_print_u.pdf

Egy másik fontos változás, hogy a *Jó Állam Jelentésekben* az állam belső szerkezetéről és külső szerződéseiről, formális procedúráiról és közpolitikai döntéseiről (*output*) a hangsúly a társadalmi-gazdasági következményeikre (*outcome*) helyeződik. Ez egyfelől lényegesen kitágítja a vizsgálat relevanciáját, amennyiben az ország állapotáról ad egyfajta láttelepet. Másfelől el is távolítja a jogalkotás minőségének szűken vett problematikájától, s behozza azokat a szempontokat, melyek a Pesti–Gajdusчек-vitában megjelentek, s például a GDP-hez hasonló összetett indikátorokkal összefüggésben gyakoriak.

Mindjárt a Jó állam jelentés első indexe, a GDP-arányos honvédelmi kiadások kapcsán előjönnek ezek a kérdések. A dokumentum a terület támogatásának növelését fontosnak tartja többek között a „modern haditechnikai eszközök” beszerzése miatt, de tekintettel arra, hogy ez csak az adócentralizáció növelésével vagy a kiadási csoportok közötti átrendezéssel valósítható meg, egy zéró összegű játszma alakul ki, más prioritásokkal és indikátorokkal összevetve (ld. egészségügyi kiadások szintjét, illetve a cégek termelékenységét). Másfelől az elemzés itt abból az előfeltevésből indul ki, hogy az országnak évről-évre növekvő GDP-arányos, egyben önálló haderőfejlesztésre van szüksége biztonságának garantálásához, ami koránt sem triviális. Ráadásul különösen nehéz feladatot vállaltak magukra a szerkesztők olyan területek esetében, ahol az ilyen numerikus összehasonlításnak egyéb akadályai is vannak például a „jogállamiság” terén (vö. Gárdos-Orosz & Szente 2014b; Jakab 2015).

A jelentést metodológiailag megalapozó tanulmánykötetben a jogalkotással kapcsolatban néhány olyan konkrét mérési javaslat, melyeket a vonatkozó szakirodalom fényében mi is beépítettünk a kutatási tervünkbe, legyen szó az elfogadott jogszabályok éven belüli módosításáról vagy a hatásvizsgálatok szerepének értékeléséről (Kis 2016: 42). Ugyanakkor ezek nem kerültek be végül a jelentésbe, az alaptörvényellenesség kimondásának kivételével. Erről a 2019-es dokumentum megállapítja meg, hogy „az elmúlt hét

évben az alkotmányellenes jogszabályok száma folyamatosan csökken, ami a jobbiztonság javulását mutatja”.⁹ Tekintettel arra, hogy az érintett időszakban az Alkotmánybíróság jogköre és összetétele is érdemben megváltozott a szerzők által levont konklúzió legalábbis vitatható, s egyben rámutat a jogszabályok értékelésének inhe-rens módszertani problémáira. Az ilyen és ezekhez hasonló kritikái megjegyzésekkel együtt megállapítható, hogy a Magyary-program numerikus céljaihoz (vö. Bottyán: 2015: 48) is kapcsolódó kutató-program egy fontos hazai lépés volt a kormányzás – ha nem is feltétlenül a jogalkotás – minőségének mérése irányába.

A „JÓ KÖZIGAZGATÁS” DISKURZUSOK

A tágabb, közpolitikai irányultságú „jó kormányzás”-diskurzusok mellett van egy erős közigazgatás-tudományi vonulat is a magyar szakirodalomban. Bár ennek is van egy „hatékonyság”-centrikus, technokratikus iránya (Sárközy 1996), általánosságban – s a neoweberiánus-konzervatív államelmélethez hasonlóan – ez is az NPM-iránnyal kritikus álláspontot foglal el (ld. pl. a „run like a business” ideológiájának kritikáját [Gajduschek 2010]). Olyan álláspont is van, mely szerint éppenséggel a „jó állam”-indikátor-rendszer az, ami „NPM-ízű”, s ez nem egyeztethető össze a neoweberiánus felfogással (Balázs 2016).

A sor hosszasán folytatható, ugyanakkor az érintett munkák jelentős részben nem egyedi jogszabályokra, hanem a közigazgatásra és a kormányzatra mint rendszerre összpontosítanak különböző nézőpontokból (Vass 2005; Müller 2011; Kaiser 2014; Verebélyi 2001). Ugyanakkor relevánsak számunkra, amennyiben leírják azokat az intézményi kereteket, melyekben a jogalkotás folyamata zajlik, s amelyek – ebből következően – befolyásolják a jogalkotás minősé-

⁹Jó Állam Jelentés, 2019. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf

gét is. Kutatásmódszertani szempontból így a koalíciós kormányok vagy a (kormányváltásokhoz kötődő) kormányzasi rezsim-váltások fontos kontroll-változóként jelenthetnek meg modelljeinkben.

A JOGALKOTÁSTAN KUTATÁSI TERÜLETE

Míg az említett irodalmak a jogalkotás minőségének problematikájához egy általánosabb nézőpont (jó állam, jó kormányzás, jogállam stb.) felől közelítettek, a jogpolitika és a törvényhozásban tágabb területén belül már kialakultak olyan kisebb irodalmak, melyek a jogalkotási minőséget közvetlenül is vizsgálták (Chronowski & Petrétei 2003).¹⁰ Így például a jogalkotási törvénnyel (Varsányi, 2014), a konzultációs mechanizmusokkal (Vadál 2011), a kodifikációval, azaz a jogszabályszerkesztéssel (Kampis 1995; Gerencsér 2014; Drinóczi 2010b; Novák 2019) vagy a jogtisztítással kapcsolatban (Chronowski 2008).

Általánosságban is kijelenthető, hogy önálló aldiszciplínaként kezdett megszilárdulni a „legisztika” – „legistica”, „legistics” (Tamás 2013) –, avagy a jogalkotástan (Drinóczi & Petrétei 2004), gyakran a jogpolitika, illetve a törvényhozástudomány stúdiumához kapcsolódóan (Szilágyi 2011). Ez a tudományterület nemzetközi értelemben is még az intézményesülés fázisában van¹¹ (ld. pl. Karpen és Xanthaki által szerkesztett *Legislation in Europe* című kötet recenzióját a *Parlamentari Szemlében* – Domokos 2017). Az International Association of Legislation körül tömörülő jogászok szemléletét a

¹⁰ Bár egy kutatási irány kiterjedtségét nehéz pontosan meghatározni, az jelzésértékű, hogy az „államról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről, az Alkotmányról és a választási rendszerekről” szóló ún. Soltész-bibliográfia (Soltész 2012) 1347 oldalából „a jogalkotás (törvényalkotás) minősége” tematika egy oldal, és még akkor is csak négy, ha hozzávesszük a hatásvizsgálatokat, és a jogalkotási mennyiségi elemzéseket is.

¹¹ A 2017-es műnek 2019 végén még csak 8 hivatkozása volt megtalálható a Google Scholaron.

hazai irodalomban a több művet közösen jegyző Petrétai József és Drinóczi Tímea képviseli következetesen (Drinóczi 2010; Drinóczi & Petrétai 2004). Tekintettel arra, hogy ez előbbi mű nyújtja a magyar nyelven elérhető egyik legközelebbi előzményt a jogalkotás minőségének vizsgálatára, megállapításait az alábbiakban részletesebben is összehasonlítjuk a jelen kötet megközelítésével.

Drinóczi (2010: 21–22) szerint a minőségi jogalkotás „tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid-, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését”. A szerző a minőségi jogalkotást egyszerre határozza meg az eljárás és maga a jogszabály minőségeként, mely megközelítést e kötetben is osztjuk. Drinóczi munkássága azért is fontos, mert nézőpontját nem szűkíti le a pusztán jogtechnikára és elemzésében a „jogon túli tudományterületek legújabb eredményeit is felhasználja” (uo.: 23).

A szerző majd 450 oldalas munkájának részletes ismertetésére e helyt nincs lehetőségünk (egy része nem is tartozik szorosan kutatási kérdésünkhöz), ugyanakkor megközelítésének legfontosabb elemeit az I.1. táblázatban összefoglaltuk. A táblázatban szintén kitérünk Drinóczi és saját megközelítésünk legfontosabb eltéréseire. Megjegyzendő, hogy a *Minőségi jogalkotás* tudományos megközelítése alapvetően a jogtudomány területén marad, bár elsősorban az adminisztratív terhek csökkentése kapcsán közigazgatási kérdéseket is mérlegel. Drinóczi munkájában általában is erőteljesebben megjelenik az alkalmazott jelleg (ld. pl. az adminisztratív terhek csökkentésével kapcsolatos uniós dokumentumok részletes tárgyalását), a minőségi jogalkotás általa meghatározott elveinek érvényesülését vizsgálja és kéri számon a magyar gyakorlaton. Ezzel szemben kötetünk társadalomtudományi (s ezen belül kiemelten politika- és jogtudományi) megközelítése inkább leíró és magyarázó céllal készült és nem fogalmaz meg elvárásokat a „jó” jogalkotást illetően.

Részben normatív alapállása miatt is Drinóczi erőteljesebben érvényesíti az összehasonlító (értsd: az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek által proponált „jó gyakorlatok”) szempontjait, míg saját kutatásunkban a nemzetközi tudományos irodalom szintézisére

I.1. táblázat. (Drinóczi 2010) és a jelen kötet kutatási tervének összehasonlítása

	<i>Drinóczi (2010)</i>	<i>Jelen kötet</i>
Tudományos megközelítés	Jogtudományi-dogmatikai, közigazgatástudományi („adminisztratív terhek csökkentése”)	Politikatudományi és jogtudományi
Kutatási cél	Alkalmazott kutatási	Alap kutatási
Kutatás jellege	Normatív-előíró (pl. a Standard Cost Model kapcsán)	Posztív (megértő ill. ok-sági)
Földrajzi érvényesség	Összehasonlító, az uniós és tagállami gyakorlatot is feldolgozza	Magyar fókuszú, európai-zációs kitekintéssel
Időtáv	Jelentős részben a 2006–2010-es időszakra korlátozott	Az 1990–2018 közötti időszakot öleli fel
Módszertan	Kvalitatív	Kvalitatív és kvantitatív
Szervező elv	Vertikális és horizontális szint	Közpolitikai ciklus vs. „munkafázis”
A minőség vizsgálatának dimenziói	Eljárás Egyedi jogszabály	Tartalmi-közpolitikai Formai-jogi-alkotmányos Eljárási Stabilitási
Minőség-feltételek	Jogalkotási tervezés és koordináció	–
Minőségi „elvek”	Legalitás Hatékonyság Érthetőség Átláthatóság Elérhetőség	Ld. I.2. táblázat
Minőségi „ismérvék” vs. szakaszok	Egyszerűsítés Adminisztráció-csökkentés Konzultáció Hatásvizsgálat Jogszabályszerkesztés (kodifikáció) Hozzáférés	Jogszabályelőkészítés Törvényhozói és végrehajtó hatalmi jogalkotás Utólagos hatáselemzés
Mérési javaslatok	Egészen röviden, és inkább a minőség feltételeire (szabályrendszer, HR, képzés), és nem a tényleges minőségmérésre koncentrálni (kiv. államfői vétó, AB megsemmisítés, OECD kritériumok)	Részletes mérési javaslat, de nem mindegyik dimenzióban végzi el a tényleges vizsgálatot

építettünk, bár több modell kapcsán mi is tárgyaljuk az európai integráció hatását a magyar jogalkotás minőségére. A két kutatás számos további módszertani szempontból is eltér, legyen szó a tárgyalás szervező elvéről, az általa lefedett időszakról vagy a kvantitatív metodológia használatáról, melyek alapján a jelen kötet az elérhető információk tágabb körét dolgozza fel egy szélesebb időintervallumban.

Rátérve immár a minőségi jellemzőkre összességében az állapítható meg, hogy – részben a feldolgozott nemzetközi irodalom átfedései miatt – ezek nagy része azonos, még ha bizonyos esetekben a hangsúlyok vagy a fogalomhasználat el is tér. Drinóczinál például sem a minőség „elvei”, sem ismérvei között nem szerepel a jogbiztonság fogalma, miközben ez nyilván más koncepciók – úgy mint a legalitás, az átláthatóság – kapcsán közvetetten megjelenik, és más helyeken, többek között az alkotmányos elvek kapcsán részletesen be van mutatva (ld. pl. i. m.: 18).

Részben terminológiai, részben tartalmi eltérés az is, ahogy a két megközelítés például a jogalkotás időbeli folyamatát tárgyalja (Drinóczinál ez „munkafázisokra” oszlik, e kötet pedig a közpolitikai ciklus társadalomtudományokban bevett fogalmát használja), vagy ahogy a minőség fogalmi elemeit változatosan „elvekként”, „ismérvekként”, vagy „feltételekként” határozza meg. E tekintetben mi az egyszerűség és átláthatóság szempontjait helyeztük előtérbe és mindössze két módon strukturáltuk mondanivalónkat: a közpolitikai ciklus (melynek keretében tárgyaljuk többek között a hatásvizsgálat gyakorlatát), valamint a minőség négy fogalmi eleme (tartalmi-közpolitikai; formai-jogi-alkotmányos; eljárás; stabilitási – ld. alább) mentén.

Drinóczi munkája eltérő fókuszú, a jogalkotási minőség mérésének problematikája csak mellékszál, míg esetünkben ezen van a hangsúly. Összességében megállapítható, hogy a szerző – valamint a jogtudományi háttérű jogalkotástan számos művelőjének – hatása jelen munkánkra egyértelmű, ugyanakkor a jelen kötet sajátos kutatási kérdése és empirikus társadalomtudományi módszertani háttere alapján eredményeink tovább bővítik a magyar jogalkotás minőségével kapcsolatos szakirodalmat.

A jogalkotástan területéről meg kell említenünk Orbán Balázs András tanulmányát is, amely kötetünk megközelítéséhez hasonló kvantitatív mérőszámokkal vizsgálja a 2010 és 2014 közötti parlament munkáját (Orbán 2014). A munka „pillanatképet” ad az Országgyűlés jogalkotásának 2014-es helyzetéről, az új *Házszabály* elfogadásának okairól. A számunkra releváns részben a házszabályi módosításokat Orbán a rendszerváltás utáni jogalkotási folyamat egyes kvantitatív jellemzőire vezeti vissza, jelezve, hogy ezek olyan anomáliákra mutattak rá, melyek indokolták az intézményi változtatásokat. Az elemzés már a jelen kötet kutatási tervének megfelelő módon használt fel olyan numerikus adatokat, mint az elfogadott törvényjavaslatok száma, a módosító javaslatok száma vagy a tárgyalási időre vonatkozó statisztikák. Ennyiben – ha nem is oksági-regressziós keretben és nem is az itt közölt széles mutató-rendszerre alapozva –, de megelőlegezi számos megállapításunkat, melyeket mindemellett explicit módon a jogalkotási minőség elméleti keretében értelmez.

3. NEMZETKÖZI SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

A magyar szakirodalom sok szempontból segítette kutatásunk kontextusának pontosítását, ugyanakkor a jogalkotás minősége és ennek mérésével összefüggésben a szóba jöhető elveknek és gyakorlatoknak csak egy részét tárgyalta kellő részletességgel. Így röviden érdemes áttekinteni a vonatkozó nemzetközi szakirodalmat is annak érdekében, hogy bővíthessük a vizsgálati szempontok körét és közvetlenül csatlakozhassunk a témáról folyó nemzetközi tudományos diskurzusokhoz.

A törvények minősége és ezek hatása a társadalomra kezdetektől a politikai gondolkodás egyik fontos témája. Az olyan klasszikus szerzők, mint Plátón a jó kormányzás biztosítékát látták a jól megalkotott törvényekben, illetve azok betartatásában. (Ezt leghatásosabban a *Törvények* című dialógusában fejti ki.) A törvények minőségének hatása a politikai intézményekre, folyamatokra és a politikai közös-

ségre Montesquieu-n és Benthamen át Hartig és Rawls-ig később is a politikaelmélet és a jogfilozófia kulcstémája maradt.

Miközben a törvényalkotás minősége a politikai gondolkodás egyik fontos toposza volt, a minőség fogalmának értelmezése a kurrens empirikus politika- és jogtudományban nem eredményezett olyan egységes kutatási irányzatot, mint ami például a törvényhozás szerkezete (*legislative organization*) kapcsán kialakult (Krehbiel 2004). A politikatudományon belül a „kormányzás minősége” (Rothstein & Teorell 2008), a „jó kormányzás” (Rotberg 2014), a „jobb szabályozás” (*better regulation*),¹² valamint a törvényhozás-kutatás (*legislative studies*) bőséges irodalmát tekinthetjük a törvényhozás minőségét célzó kutatások rokonterületének.

És utóbbi ugyanakkor – ha egyáltalán felmerül a jogalkotási minőség kérdése – általában a törvényhozás általános teljesítményéhez kapcsolódik (Arter 2006), a minőségi törvényeket létrehozó intézményekre fókuszál, vagy a bennük mozgó szereplők viselkedésével foglalkozik (Martin & Rozenberg 2014; Martin & Vanberg 2014b; Zander 2015). A jogtudományban a már említett „legisztika” (Karpen 2012) és a jogalkotástan jelent hasonló határterületet a nyilvánvaló köz- és alkotmányjogi kapcsolódásokon túl (ld. pl. Szente 2010).

Mivel nem beszélhetünk a jogalkotási minőség jól kialakult interdiszciplináris irodalmáról, ezért az elméletalkotáshoz felhasználható tanulmányok mind vizsgálatuk pontos tárgyában, mind módszertanukban, mind pedig eredményeikben érdemi eltéréseket mutatnak.

Aitken (2013: 2) áttekinti számos a szakirodalomban meghatározó szerző definícióját. Így Crabbe (2012) szerint a törvények minősége értelmezhető azok kifejezése, formái, tartalma, avagy szubsztanciája, valamint gyakorlati eljárásai kapcsán. Egy másik áttekintésben Xanthaki (2013b) a minőség három dimenzióját különbözteti meg: a tartalmat, a formát és az eljárást. Az ilyen és ezekhez hasonló

¹² *Better regulation package*. European Commission, 2015. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/adv-grp_plenary_20151127_pres03.pdf

munkákban összességében négy többé-kevésbé kontúros megközelítés bontakozik ki a törvényhozás minőségének konceptualizálására: a tartalmi-közpolitikai, a formai-jogi-alkotmányos, az eljárási és a stabilitási dimenzió. Ezek közül az első csoport annyiban utal tartalmi-közpolitikai tényezőkre, hogy szubsztantív értelemben vizsgálja, megfelel-e a jogszabály a közpolitikai, ezen belül az eredményességi és hatékonysági, azaz hatásalapú (ld. a következő fejezetben) feltételeknek. A formai-jogi-alkotmányos csoport az érthetőség, átláthatóság, koherencia szempontjaira utal. Az eljárási olyan tényezőkre, mint hogy kellően hosszán és megfelelő véleményeket kikérve tárgyalta-e az Országgyűlés az adott jogszabályt. Végezetül a stabilitási szempont a jobbiztonság követelményéhez kapcsolódik.

TARTALMI-KÖZPOLITIKAI KRITÉRIUMOK

A törvényhozás minőségének egyik leggyakrabban alkalmazott mércéjét a szubsztantív (avagy tartalmi) vizsgálatok jelentik. Ezek a törvények minőségi jellemzői közül a szövegek mögött lévő oksági elv gyakorlati érvényesülését vizsgálják. Az e megközelítést követő kutatások valamilyen általános értékrend alapján igyekeznek meghatározni a törvények minőségét (ld. Voermans 2009: 61; Gomes, Barbarosa & Figueiredo 2011: 1–3). Ugyanitt említendő a hatásalapú vizsgálatok (*regulatory impact assessment*), melyek a jogszabály várható vagy tényleges következményeit vizsgálják (Dunlop & Radaelli 2016). Ez a megközelítés különösen elterjedt a közpolitika-kutatás (*policy studies*) és a kormányzástan (itt mint *governance*) területén. Gyakori vizsgálati téma az elfogadott szabályozás hatékonysága (*efficiency*), eredményessége (*effectiveness*), gazdaságossága, illetve az érintettek (*stakeholderek*) elégedettsége. Ez a megközelítés a magyar szakirodalomban is bevett (ld. pl. Gajduschek 2016).

Fontos itt hangsúlyozni, hogy a közpolitikai és a jogi irodalom hatékonyságértelmezése gyakran eltér. Így például Mousmouti (2012: 201–202.) az elfogadott törvények hatékonyságát elemezve (melyet a minőség valódi mércéjének tart) úgy vélekedik, hogy a

hatékony törvény kezeli a legfontosabb kihívásokat, világos felépítésű, céljai kivitelezéséhez megfelelő eszközöket rendel, így aztán a valóságban is eredményre vezet.

FORMAI-JOGI-ALKOTMÁNYOS KRITÉRIUMOK

A következő három csoport általánosságban a jogbiztonság követelményéhez kapcsolódik. A jogtudományban technikai értelemben a jogbiztonságot többek között a „norma világosságával és egyértelműségével”, a jogszabályok ritka változtatásaival, a visszaható hatályú törvényhozás tilalmával, illetve a „kellő felkészülési idővel” azonosították (ld. Papp 2013). E formai jellemzők sorában szerepelhet továbbá a törvény elfogadásának eljárása, a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelése. Ilyen például a több, össze nem függő közpolitikai területet is érintő ún. salátatörvények elkerülése, azaz a törvények tényleges egységessége (ld. Norton 2001; Krutz & Lebeau 2006).

Ezek közül a kutatások egy jelentős csoportja a törvényhozási minőség *formai-jogi-alkotmányos* jellegzetességeit vizsgálja. Ezek a törvények minőségi jellemzői közül a szűken vett törvénytövegeket veszik górcső alá. A vizsgálat egyaránt irányulhat a szövegek belső koherenciájára és a jogrendszerbe való illeszkedésére. Ehhez a megközelítéshez sorolhatók a törvénytövegek világos célkitűzéseit és egyértelmű megfogalmazásait középpontba emelő tanulmányok (ld. Vanterpool 2007). A magyar szakirodalomban ez a megközelítés többek között a jogi terminológia (Novák 2019) és a jogszabályszövegek érthetősége (Zódi 2018) összefüggésében került elő.

ELJÁRÁSI KRITÉRIUMOK

A szakirodalomban rendre megjelenik a jogalkotási eljárás szabályainak kialakítása, illetve azok betartása mint a minőségi törvényalkotás fontos feltétele. Az eljárási szempontok különösen erősen

érvényesülnek az úgynevezett input legitimáció gondolkörében (Schmidt 2013: 6). E szerint egy törvény minősége jelentős részben abból fakad, hogy milyen arányban vonták be az érdekelteket a megalkotásába, azok ugyanis, akiket bevontak, nagyobb eséllyel fogadják el a törvény kötelező érvényét. A formális törvényminőség mércéjének részét képező input legitimáció mellett érdemes még kiemelni a képviseleti szervek esetén a deliberáció minőségének kutatását is (Steenbergen et al. 2003).

Az input legitimáció szakirodalma szorosan kapcsolódik a tartalmi, valamint a hatásközpontú megközelítésekhez is, ami jelzi, hogy milyen nehezen választhatók szét a gondolkör elemei. A több nemzetközi intézmény – így az Európai Unió, illetve az OECD – által is fontosnak tartott formai minőségismérvek jellemzően számos tartalmi és hatáskritériummal együtt szerepelnek (Aitken 2013: 8; Mousmouti 2012: 195–96).¹³

A STABILITÁSI KRITÉRIUM

Karpen (idézi Aitken 2013: 6) vegyesen formai és tartalmi-közpolitikai követelményeket fogalmaz meg a jó minőségű törvények számára: előbbi alatt a megfelelő szövegminőséget, utóbbi alatt a hatékonyságot, az eredményességet, a gazdaságosságot és a *stabilitást* érti. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a túlzott stabilitás csak a minőség rovására valósítható meg: a jó törvények rugalmasak is. Tőle lényegében csak a stabilitás *megkövetelésében* tér el Mader felfogása (Aitken 2013: 8). Összességében több szerző – többek között Florijin

¹³ A szerzők által hivatkozott uniós dokumentumok a törvényhozási minőség fontos jellemzői között említik a következő kritériumokat: szükségesség, arányosság, szubszidiaritás, elszámoltathatóság, átláthatóság, közérthetőség, hatásosság, alkalmazhatóság, világosság, pontosság, egyszerűség, konzisztencia, általánosság, részvételi és hatásvizsgálati folyamatok megléte a jogalkotási folyamatban. A hivatkozott OECD-listán megtalálható a világosság, egyszerűség, közérthetőség, rugalmasság, konzisztencia, legalitás, hatékonyság, átláthatóság, elszámoltathatóság, közigazgatási egyszerűség, illetve az, hogy a jogszabálynak egyértelmű szabályozási és közpolitikai célja legyen.

(2008), Karpen (2012), Mousmouti (2012), Xanthaki (2011) – felhívja a figyelmet arra, hogy a minőségi törvényeknek stabilitást kell mutatniuk.

E megközelítés hasznosságát az empirikus kutatás szempontjából jól érzékelteti Aitken (2013: 9) gondolatmenete. Miközben a „jó” törvény fogalma nehezen meghatározható, a „rossz” törvény akár szabad szemmel is felismerhető. A rossz törvény nem éri el, vagy nem hatékonyan éri el közpolitikai célját, inkoherens, vagy ellentmond az érvényes joganyagnak, nehezen értelmezhető, és fölösleges jogi eljárásokhoz (pl. perekhez) vezet. A rossz törvény egyik jellegzetessége így az, hogy a megalkotására fordított időt és energiát rosszul használják fel, hiszen új feladatokat generál: függetlenül attól, hogy milyen indok alapján értékelhetjük a törvényt rossznak, a *következmény minden esetben a módosítás vagy a hatályon kívül helyezés* (mindezekről ld. még a törvényhozási kudarcok – *legislative failures* – irodalmát: Mousmouti (2019)).

Ez a szempontrendszer jelenik meg az Európai Bizottság úgyszemint célravezető és hatásos szabályozásra irányuló programjában (REFIT).¹⁴ A program keretei között „alkalmasság ellenőrzéseket” végeznek a különböző szabályozási területeken, hogy azonosítsák a túlzóan komplex és indokolatlanul terhes aspektusait az EU-s jogszabályoknak, továbbá megvizsgálják és alkalmazzák az egyszerűsítésre vonatkozó lehetőségeket. Ahogyan a fentiekben már jeleztük, a rossz törvények okai változatosak lehetnek (a közpolitikai kudarcoktól a más törvényekkel való összeegyeztethetlenségig), hibáik pedig már a jogalkotási folyamat kezdetével megmutatkozhatnak.

E rövid szakirodalmi áttekintés végén megemlítenéd, hogy – miközben az egyes megközelítések tiszta formájukban is megjelennek – a törvényhozási minőséget a legtöbb a témával foglalkozó szerző a fenti szempontok *kombinációjaként* fogja fel. Így például (Mousmouti 2014: 314) a megfelelő hatékonyság eléréséhez megfelelő elfogadási

¹⁴ *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) and the 10 Priorities of the Commission*. European Commission, 2016. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_refit_scoreboard_summary_en.pdf

módot és törvénytartalmat feltételez, míg Xanthaki (2014) arra hívja fel a figyelmet, hogy a törvények hatékonyságának előfeltétele a megfelelő tartalom és forma. Radaelli és Francesco (2011: 36) vegyes megközelítésében a minőség mércéjének az elfogadás módját, valamint a törvény gazdasági hatását tartják. Az ilyen kombinált megközelítések sora hosszan folytatható (ld. pl. Florijin 2008: 78; Timmermans 1997: 1236–1237).

4. A KÖTET ELMÉLETI KERETE ÉS EMPIRIKUS KUTATÁSI TERVE

AZ ELMÉLETI KERET

A jelen kötet kutatási kérdése a jogalkotás minőségének fogalmára, illetve a magyar kontextusban (is) értelmezhető mérési lehetőségeire irányul. A jogalkotás minőségét a kormányzati teljesítmény egy fontos részelemeként határozzuk meg, mely álláspontunk szerint legalább részlegesen mérhető objektív módon. A jogalkotás, mint általános jelenség (tehát nem csak mint „jogalkotási folyamat”) minősége az egyes jogszabályok egyedi minőségi jellemzőinek aggregálásával áll elő. Minél jobbak tehát *a törvények és a rendeletek*, annál jobb lesz a *jogalkotás*.¹⁵

¹⁵ Fel kell ugyanakkor hívni a figyelmet két tényezőre, mely szintén meghatározza a jogalkotás minőségét, noha kötetünkben legfeljebb érintőlegesen térünk ki rájuk. Mi minden fejezetben a meghozott döntések minőségét, a megszületett jogszabályokat vizsgáljuk: ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk, a jogalkotási minőséget az is meghatározza, miről nem születik döntés, milyen jogszabály nem készül el. Például amennyiben az illegális kábítószeres listája újabb anyagok forgalomba kerülésével sem frissül, az a kábítószerfogyasztás elleni fellépést szabályozó jogalkotás alacsony minőségét jelzi. Másik fontos kérdés a jogszabályok, a joganyag együttes minősége. A koherencia követelménye nem csak az egyes jogszabályokon belül értelmezhető (mint később tárgyaljuk), hanem a joganyag egészén belül is. Így a jogalkotási minőség alacsonyabb szintjén eredményezi, ha például több azonos területet szabályozó törvény között ellentmondás feszül, vagy ha például egy adott közpolitikai kérdést semmilyen jogszabály sem szabályoz. Bár ez a két probléma elsősre nehezen megragadhatóan, számszerűsíthetően tűnik, valójában bevett módon, a szakértői interjú módszerével megbízhatóan kvantifikálható.

A szakirodalom tárgyalásakor kiemelt négy fő minőségi elem (tartalmai-közpolitikai, formai-jogi-alkotmányos, eljárási és stabilitási) mindegyike fontos szerepet kaphat a jogalkotási minőséget mérő átfogó kritériumrendszerben (ahogy a legtöbb érintett szerző is ezek valamilyen kombinációját tekinti hasznosnak). Ugyanakkor empirikus elemzésünk során csak korlátozottan támaszkodhatunk e szakirodalomra, két fontos kifogás miatt. Egyfelől az elméleti munkák gyakran önellentmondásokkal terhesek (azaz ugyanazon elméleti keretben ellentétbe kerülhet például a rugalmasság és stabilitás feltétele), s az ilyen teoretikus problémák kezelése (pl. a szempontok rangsorolásával) elmarad. Másfelől az említett írások többségükben elméletorientáltak, fogalmaikat nem operacionalizálják és nem fordítják le változókká. Ennyiben az empirikus kutatás számára nem nyújtanak fogódzót, különösen ha – mint a jelen kötetben is – egy ország teljes joganyaga alapján szeretnénk kvantitatív elemzést végezni.

Kezdve az első problémával, Florijin (2008: 77–78) megvilágítja, hogy a törvények minősége valójában a felhasználói elvárások kielégítésének képességét jelenti. Azonban a törvények érintettjei egy népes és heterogén csoportot alkotnak, így elvárásaik sokszor nemhogy eltérőek, de akár összeegyeztethetetlenek is lehetnek. Ráadásul magukat a jogalkotókat is legalább négyféle szempontrendszer (a politikai, a jogi, a gazdasági és a tudományos-szakmai logika) mozgatja, így még a kulcsszereplők számára sem rajzolódik ki feltétlenül az adott törvény minőségének egyértelmű képe.¹⁶

Van Engers és Boekenooen (2004: 82) mindemellett felhívják arra a figyelmet, hogy nemcsak a jogszabály címzettjei, hanem megalkotói és végrehajtói között is lehet nézeteltérés a minőség mércéje kapcsán. Sőt, intézményi ellentmondások is feszül(het)nek közöttük: a jogalkotó számára a minőségi törvény megvalósítja a kitűzött politikai célt, emellett érthető és konzisztens, míg a jogalkalmazó szerint éppenséggel a kivitelezhetőség és a hatékonyság a minőség

¹⁶ Nyilvánvaló példák erre a gazdasági „stabilizációs” csomagok, melyek a gazdasági eredményesség (a makromutatók javítására irányuló cél elérése) mellett csökkenthetik a kormányzó pártok választói támogatottságát, sérthetik a jogbiztonságot és kiszámíthatóságot, és gyengíthetik a társadalmi mobilitás lehetőségeit.

helyes mércéje. Az eltérő elvárások egyik eredménye lehet az elvi vagy szövegszintű inkoherencia, mely zavarokat okozhat a törvény alkalmazásában (Manko 2012: 542).

E kritikák egyben azt is jelzik, hogy a szakirodalom fősodrával kapcsolatban felmerülő két kifogás összefügg: addig, amíg nem fogalmazható meg egyértelmű kritérium(rendszer) a törvények minőségével kapcsolatban, addig a minőség mérése sem megoldható. E probléma áthidalása úgy oldható meg, ha a négy dimenzió egymásnak ellent nem mondó és egyben empirikus vizsgálatra operacionálizálható elemei kapcsán kialakítunk egy elemzési rendszert, majd eredményeinket a fennmaradó kritériumok (így pl. a rugalmasság) szempontjából is értékeljük. Egy ilyen elemzési keret induló „menüjét” mutatja be az I.2. táblázat.

I.2. táblázat. A jogalkotási minőség fogalmának operacionálizálható elemei

Általános minőség-kritérium	Operacionálizálható részelemek a szakirodalom alapján
Tartalmi-közpolitikai	Közpolitikai/oksági logika: a cél meghatározása megjelenik-e a jogszabályban?, a jogszabály alkalmas-e a cél kiváltására?, követ-e valamilyen program-modell logikát?: eredményesség (<i>effectiveness</i>); hatásvizsgálati értékelés (<i>regulatory impact assessment</i>); ellenőrzés és értékelés (<i>monitoring and evaluation</i>); hatékonyság (<i>efficiency</i>); költséghatékonyság (<i>financial cost, administrative cost</i>). A közpolitikai értékelés lehetősége: elszámoltathatóság (<i>accountability</i>); végrehajthatóság (<i>enforceability, implementability</i>)
Formai-jogi-alkotmányos	Világosság, érthetőség (vs. zsargon, komplex szerkezet) (<i>readability, comprehensibility, intelligible</i>); megismerhetőség, átláthatóság (<i>transparency, dissemination, acessibility</i>); belső és külső koherencia a jogrendszerrel (<i>consistency, coherence, comparable to superior norms</i>); konzisztens fogalomhasználat, illeszkedés a jogrendszerbe; alkotmányosság; a jogelveknek való megfelelés; pontosság (<i>accuracy</i>); egyértelműség (<i>unambiguity</i>); megfelelő szintű szabályozás (<i>subsidiarity, appropriate level</i>) Alkotmányos logika: jogszerűség (<i>legality, legal soundness</i>); szükségesség (<i>necessity</i>); méltányosság (<i>equitability</i>); arányosság (<i>proportionality</i>); rugalmasság, adaptációs képesség (<i>flexibility</i>)

Általános minőség-kritérium	Operacionalizálható részelemek a szakirodalom alapján
Eljárási	Felkészülési idő biztosítása; minisztériumi szakértelem (közpolitikai, jogalkotási, közigazgatási-megvalósítási) becsatornázása; hatásvizsgálati technikák szisztematikus alkalmazása, különösen: közpolitika-elemzés; várható hatások felmérése és aszerint történő döntés; előzetes megismerhetőség; megvitathatóság, társadalmi konzultáció, érintettek ismereteinek és véleményének becsatornázása; parlamenti vita, deliberráció; a képviselők által való módosíthatóság
Stabilitási	A jogszabályok módosításának gyakorisága és kiterjedtsége

A táblázat elemei átfogó képet adnak a szakirodalom által meghatározott minőségi kritériumokról a belőlük kirajzolódó négy nagy jellemzőcsoport szerinti beosztásban. Miután egy valamennyi dimenzióra és dimenzióként több kritériumra is kiterjedő vizsgálathoz projektünkben nem álltak rendelkezésre a megfelelő erőforrások, ezért az elméleti fontosság és gyakorlati kivitelezhetőség szempontjait is mérlegelve alakítottuk ki empirikus kutatási stratégiánkat.

A MAGYARÁZANDÓ JELENSÉG

Az első eldöntendő kérdés a jogalkotás minősége tekintetében a mérési egységre vonatkozik. Itt azt az általános elvet követtük, hogy a jogalkotás közvetlen termékére (*outputs*), a jogszabályokra koncentráltunk, szemben a tágran értelmezett társadalmi-gazdasági hatásokkal (*outcomes*). Mivel érdeklődésünk homlokterében a központi kormányzat, s azon belül is az Országgyűlés és a kormány áll, ezért nem vizsgáljuk például a Magyar Nemzeti Bank és az önálló szervek vezetőinek (pl. a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság elnökének) rendeleteit, s az önkormányzati rendeleteket sem.

Függő változónk ennek megfelelően az egyes jogszabályok minősége, s mérésünk kiterjed az egyedi jogi aktusok mellett ezek aggregátumaira is. Az I.3. táblázat az I.2. táblázat elemei közül mutatja be a négy minőségi dimenzió mérésének lehetőségét.

I.3. táblázat. A jogalkotási minőség mérése

	Minőségi kritérium	Operacionalizálás (példa)	Mérési lehetőség
Tartalmi-közpolitikai	Cél és oksági program-logika	Célmegjelölés pontosság	Mérhető cél kimondása a jogszabályban
	Eszközválasztás	Alkalmas-e a jog, a jog-e a legalkalmasabb a cél elérésére? Alkalmazható-e az adott jog a gyakorlatban? Ez a jog alkalmas-e?	Előzetes hatásvizsgálatok értékelése
	Eredményesség	A kitűzött közpolitikai cél mérhető módon elérhető-e? Sikeres volt-e a közpolitikai cél elérése?	Van-e utalás monitoringra, esetleg több éven belüli felülvizsgálatra a jogszabályban, vagy a jogrendszerben másutt
	Hatékonyág	A jogalkalmazás állami költségei és az érintetteknek lecsapódó költségek (adminisztratív és egyéb) milyen viszonyban állnak az eredményekkel? Ld. még szándékolt (valószínűség) és nem szándékolt eredmények	Költség-haszon elemzések
Formai-jogi-alkotmányos	Érthetőség (vs. zsargon, komplex szerkezet)	A németjellegű jogrendszerekben kevésbé alkalmazható (ezt helyettesítheti a tájékoztatás a jogszabályokról)	Érthetőségi indexek (readability scores)
	Belső és külső koherencia a jogrendszerrel, „közjogi érvényesség”	Kodifikációs (jogalkotásra specializált jogász) szakemberek közreműködése a folyamatban	Koherenciavarral utaló módosítók száma.
	Megfelelő szintű szabályozás (subsidiarity, appropriate level)	A törvényi vagy rendeleti szintű szabályozás megfelelő kiválasztása	Törvények hossza

	Minőségi kritérium	Operacionalizálás (példa)	Mérési lehetőség
	Megismerhetőség, átláthatóság	A jogszabályok kihirdetésének szabályozása	A jogszabályok kötelező kihirdetése a <i>Magyar Közlönyben</i> és ennek ingyenes elérése; publikálás, felkészülési idő (a kihirdetés és a hatályba léptetés között eltelt idő hossza)
Eljárási	Érintetti véleményezés általános lehetősége	Van-e kellő idő az egyes részfolyamatokra?	A törvények száma; a törvényjavaslat benyújtása és elfogadása közötti idő; a javaslatok száma / törvényhozási napok száma; időtartam oldalszámra vetítve
	Minisztériumi szakértelem becsatornázása	Szakértelem megléte; motiváltság; politikai támogatás	Kérdőíves és kvantitatív adatfelvétel a fontos jellemzőkről (pl. megfelelő diplomával rendelkezők aránya)
	Hatásvizsgálati technikák szisztematikus alkalmazása	Előzetes, ill. utólagos hatásvizsgálatok gyakorlati alkalmazása	A hatásvizsgálat kormányzati alkalmazásának kiterjedtsége
	Előzetes megismerhetőség; megvitathatóság	Aktív és passzív tájékoztatás	Javaslatok passzív közzététele (pl. honlapon; fehér és zöld könyvek rendszere), megtörténik-e, mennyi idővel a benyújtás előtt. Aktív tájékoztatás: a fontosabb érdekeltek proaktív megkeresése
	Társadalmi véleményezés		Társadalmi egyeztetések mennyiségi elemzése; konzultációra rendelkezésre álló idő

	Minőségi kritérium	Operacionalizálás (példa)	Mérési lehetőség
	Parlamentari vita, deliberáció	A rendes (vs. kivételes, sürgős) eljárás általánossága	Intézményi szabályok engedékenysége a törvényhozási eljárás ütemezése során; zárószavazás előtti módosítók elterjedtsége
	Konszenzusos jelleg	Közös kormánypárti és ellenzéki javaslatok; ellenzéki javaslatok befogadása	Elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok aránya; kormánypárti, de az ellenzék által is megszavazott javaslatok aránya; ugyanezek a módosító indítványok tekintetében
Stabilitási	Kiszámíthatóság	Elfogadás utáni módosítások	Cikluson belüli módosítások száma és kiterjedtsége

Mint azt az egyes fejezetekben bemutatjuk, a szóba jöhető mérési lehetőségek esetében a kvantitatív adatok elérhetősége, illetve a kvalitatív elemzés kivitelezhetősége jelentős szórást mutat. Ezzel együtt a felsorolt mérési módszerek egy jelentős részét alkalmazzuk a jelen kötetben. Ugyanakkor a vizsgálat szisztematikussága a teljes 1990 utáni időszak esetében sem módszertani, sem terjedelmi okok miatt nem lehetett egyenletes, így a négy tárgyalta dimenzió közül kiválasztottunk egyet, melynek kapcsán teljességre törekedtünk, míg a többi esetében számos részeredményt közlünk, s felvillantjuk a további kutatási lehetőségeket. E kiválasztott dimenzió a stabilitási.

A politika- és jogtudományi kutatásokban egyaránt gyakran megjelenik a *jogbiztonság* elve mint a törvények minőségével kapcsolatos egyik fontos kritérium.¹⁷ A hazai szakirodalomban a jogbiztonság egyértelműen mint a formális jogállamiság egyik alappillére, s egy-

¹⁷ Mint említettük e kutatásban nem térünk ki a *törvények* minősége, illetve a *törvényhozás* minősége közötti kapcsolat értelmezésére. A kettőt (egy rövid kitérőtől eltekintve) az egyszerűség kedvéért szinonimaként használjuk, fenntartva, hogy a későbbiekben szükséges lehet a két fogalom pontosabb meghatározása.

ben mint az egyik legfontosabb alkotmányossági mérce jelenik meg, még jelentősen eltérő alapállású szerzők esetében is (ld. pl. Sólyom 2001: 404; Trócsányi & Schanda 2014). Az elméleti irodalomban és az ilyen közéleti vitákban közös pont, hogy a jogszabályok stabilitása (leggyakrabban: módosításának hiánya) és a törvények minősége között összefüggést feltételeznek. E kapcsolat ugyanakkor empirikus társadalomtudományi szempontból jobbra feltáratlan, ami egyben lehetőséget is jelent a kérdés újszerű vizsgálati keretének kialakítására.

A megszokott kvalitatív elemzéseken és a már tárgyalt munkákon túl a törvényhozás minőségének kvantitatív elemzései közül előzménynek tekinthető a Corruption Research Center Budapest (CRCB) keretében végzett kutatás (Czibik et al. 2014). Itt már megjelenik a törvények módosítási gyakorisága mint minőségi jellemző. A kutatók az Országgyűlés által 2006 és 2012 között elfogadott joganyag egy éven belüli módosításait vizsgálták (bár a módszertan technikai részleteit nem közlik s ezáltal adataik nem vethetők közvetlenül össze saját elemzésünkkel). A törvényhozás minőségét olyan empirikus változókkal írták le, mint a benyújtó személye vagy a benyújtástól a kihirdetésig eltelt idő. Miközben a CRCB kutatási jelentése fontos első lépést jelentett a kvantitatív törvényhozás-minőség kutatásának megalapozása felé, mint társadalomtudományi mű három szempontból is korlátozott érvényességű. Egyrészt alkalmazott közpolitikai jellege miatt csak néhány futó (közgazdaságtani) lábjegyzet erejéig tárja fel a téma szakirodalmát, így javasolt változóinak nincs megfelelő elméleti megalapozása. Másrészt a vizsgált változók, véleményünk szerint, nem minden esetben a törvényhozás minőségéhez (mint *függő változóhoz*), sokkal inkább az ezt *magyarázó* okokhoz kapcsolódnak. Harmadrészt, s ez részben összefügg az előző problémával, a tanulmány nem tesz kísérletet a törvényhozási minőség időbeli alakulásának *magyarázatára*.¹⁸

¹⁸ Másfelől az összehasonlító politikatudományi kiterjesztés potenciális hasznát jelzi a Méltányosság Politikaelemző Központ elemzése. Nagy Attila Tibor: *Parlamentari sebesség*. Méltányosság Politikaelemző Központ, 2011. http://meltanyosság.hu/files/meltany/imce/kp_parlamentari_sebesség_120228.pdf

Mindezek fényében – és számos másik minőség-kritérium elemzése mellett – több fejezetben is kiemelten foglalkozunk a törvények stabilitásának mérésével. Erre egy új koncepciót dolgozunk ki a IV.1. fejezetben.¹⁹ Ennek kulcsa a *törvények változásának* vizsgálatára kifejlesztett módszertan. Ez empirikusan az elfogadott jogszabályok módosításának különböző gyakorisági kategóriáira épül (a konkrét módszertan kapcsán ld. IV.1. fejezet). Mindez nem jelenti azt, hogy elméleti keretünk szerint ne lehetne indokolt egy-egy törvény gyakori módosítása. Mindössze azt feltételezzük, hogy egy *nagyintás vizsgálati keretben a cikluson belüli gyakori módosítás a jogszabály rossz előkészítettségére vagy átgondolatlanságára utal.*

E fenti gondolatmenet alapján egy törvény módosításainak, a módosítások gyakoriságának vizsgálata jó megközelítést adhat a törvény *stabilitásának* mint az egyik legfontosabb minőségi jellemzőjének meghatározására. A törvények időbeli stabilitásának vizsgálata ráadásul lehetővé teszi egy ország teljes törvényhozási termékének kvantitatív vizsgálatát,²⁰ amivel átfogó képet kaphatunk akár több évtized törvényhozási termésének minőségéről is. Ugyanilyen általános képet a tartalmi, illetve hatásossági vizsgálatokkal nem lehet előállítani: ezek természetesen vizsgálati kerete ugyanis az esettanul-

¹⁹ Miközben elfogadjuk a törvényhozás minőségének mérhetőségével kapcsolatos fenntartásokat, véleményünk szerint már pusztán a mérés problémáinak tárgyalása hozzájárulhat ahhoz, hogy világosabban megértsük a téma elméleti problémáit.

²⁰ Egy másik, első ránézésre egyszerűbb lehetőség lenne a törvényalkotás mennyiségi jellemzőinek vizsgálata. Eng (2002: 66–67) felhívja a figyelmet, hogy napjainkban folyamatosan emelkedik az elfogadott törvények száma, ami első ránézésre a törvények minőségromlását jelzi, mivel a betervezők egy javaslatra jutó előkészítési ideje – ezen kapacitást adottnak véve – csökken. Ugyanakkor a szerző arra is figyelmeztet, hogy nem mutatható ki determinisztikus kapcsolat az elfogadott törvények száma és minősége között, hiszen egyrészt lehetséges, hogy a korábbi szabályokat csak kis mértékben változtatják meg, így komolyabb előkészületekre nincs szükség, másrészt még ha a képviselők nevében nyújtanak is be egy javaslatot, akkor is sokszor az államigazgatás a szöveg valódi szerzője, így a ráfordított időkeret sem feltétlenül csökken lényegesen. Ezzel együtt a mennyiségi szempont legalábbis vizsgálatra érdemes, amit a III.1. fejezetben meg is teszünk.

mány. Mindezek alapján indokoltnak látszik a stabilitási dimenzió kiemelése, ismét hangsúlyozva, hogy a többi minőségi ismerv esetében is új eredményeket mutat be a jelen kötet.

A MINŐSÉGET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A jogszabályok előkészítésének, megvitatásának és elfogadásának folyamata egyszerre értelmezhető jogi és közpolitikai dimenzióban. Előbbinek a jogalkotási törvény, az Országgyűlésről szóló törvény, a Hárszabály és más vonatkozó jogszabályok adnak keretet,²¹ míg utóbbi esetben a közpolitikai folyamatról (ciklusról) szóló irodalom biztosít értelmezési rendszert az egyes lépéseknek (Gajduscheck & Hajnal 2010). A négy vizsgált minőség dimenzióból egy (eljárás) csak a szűken vett, a végrehajtási-értékelési szakaszciklusról leválasztott jogalkotási folyamatra irányul, míg a másik három dimenzió az előbbi is alapvető része. Az alábbiakban így a jogalkotási folyamat és a jogalkotási minőség kapcsolatára összpontosítunk, míg a következő fejezetben részletesebben is tárgyaljuk a közpolitikai dimenziót.

E szakaszban tehát a jogalkotási folyamat szempontjából vesszük számba a minőséget befolyásoló tényezőket, azaz a jogalkotás *minőségét befolyásoló magyarázó változókat*, valamint ezek megjelenését a könyv egyes fejezeteiben (ugyanakkor nem ismételjük meg az *Előszó* fejezetáttekintését, a könyv egyes részeire kizárólag a minőségi kritériumok szempontjából utalunk).

Az első lépésben érdemes tisztázni a törvényalkotás és a központi kormányzat szintjén végzett rendeletalkotás eltérését. Előbbi folya-

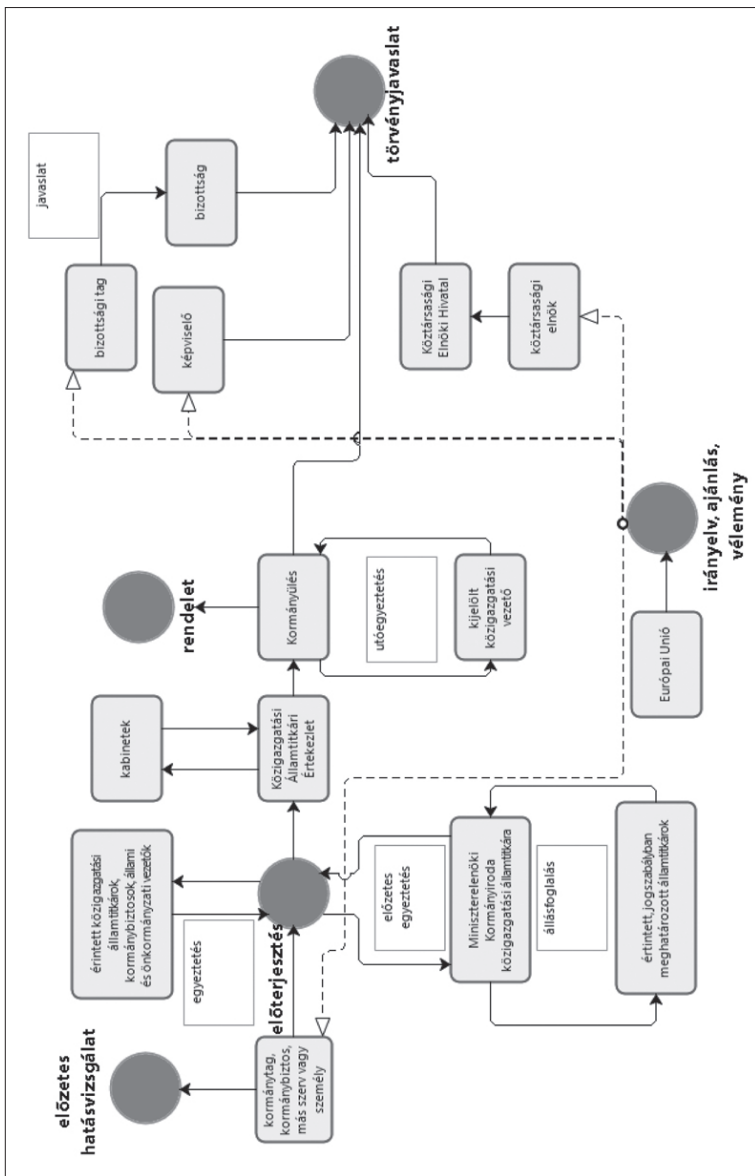
²¹ Ezen alfejezethez a következő jogszabályokat és útmutatókat használtuk fel: Magyarország Alaptörvénye 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról, 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről, 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról, 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről, 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes hárszabályi rendelkezésekről. Vö. Dukán 2016.

mata lényegesen bonyolultabb, így elemzésünkben, s a kötetben is jobbra erre koncentrálunk. Amennyiben a törvények és rendeletek előkészítését és elfogadását folyamatábrán szeretnénk bemutatni, két lehetőség is rendelkezésünkre áll. Egyfelől esettanulmányok keretében bemutatható egy lineáris folyamat, melynek a végterméke egy törvény, illetve egy rendelet. Másfelől a rendeletek többsége végrehajtási rendelet, mely a törvényekben lefektetett általános szabályok részletes végrehajtásának módját tartalmazza (ld. IV.2. fejezet). A rendeletek így megjelennek mind a jogszabályok előkészítési folyamatát bemutató I.1., valamint a törvényhozási folyamatot bemutató I.2. ábrán is.

A jogszabályok előkészítésének (a 2020-ban érvényes) rendjét az I.1. ábra mutatja be egészen a törvényjavaslatok és rendeletek megszületéséig. Az ábrán a téglalapok az intézményeket és egyeztetési lépéseket, a körök az elfogadott vagy kibocsátott dokumentumokat, a nyilak, s mellettük a keretek az egymást követő lépéseket mutatják. A szaggatott vonalú nyilak az egyes jogszabálytípusok kapcsolatát jelölik: a törvényekhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket, valamint az Európai Unió jogszabályainak átültetését.

A központi kormányzat szintjén törvényt vagy rendeletet a jogszabályok szerint csak szereplők egy szűk köre készíthet elő. Közülük is kiemelkedik a kormány, mely a tapasztalatok szerint a jogszabálytervezetek döntő többségét jegyzi. Már itt megjelenik több olyan tényező, melyek befolyásolhatják a jogalkotás minőségét. Az érdemi előzetes hatásvizsgálat, a társadalmi egyeztetések, valamint a közigazgatási egyeztetések (ld. II.1. fejezet) érintik a közpolitikai, a formai-jogi-alkotmányos, valamint az eljárási dimenziót is. A megfelelő eljárásban készült (tehát például érdemi hatástanulmánnyal ellátott), s így világos problématerkép alapján egyértelmű közpolitikai célokkal megfogalmazott, a közigazgatás jogi szakemberei által több körben is egyeztetett formájú és szövegezésű javaslat minősége elméleti keretünk szerint pozitívabban értékelhető, mint ha ezen lépések bármelyike hiányzik.

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet egy fontos minőségi szűrőt jelent, mely a témában érintett kabinetekkel egyeztetve dönt arról, hogy a kormányülés elé kerüljön-e az adott előterjesztés. A kormány-



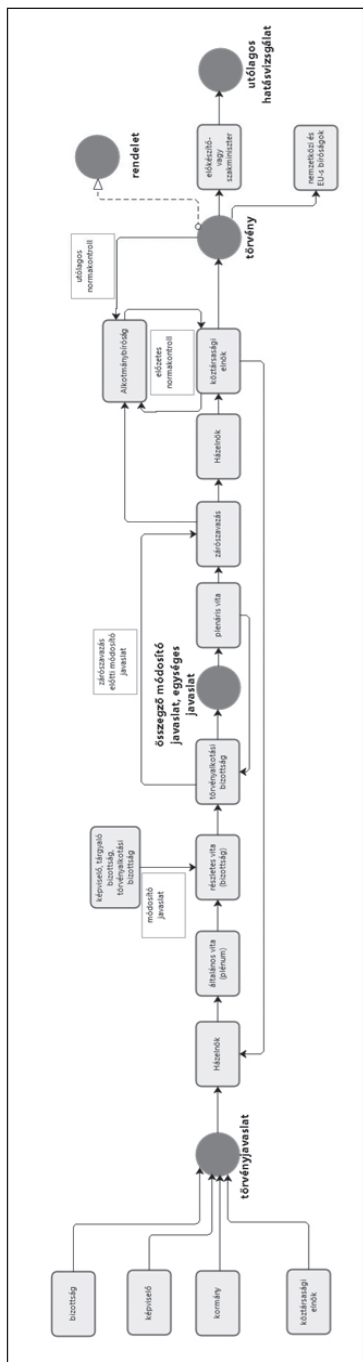
I. 1. ábra. A jogszabályok előkészítésének folyamata

ülésen lehetőség van még egy kijelölt közigazgatási vezetőt megbízni utóegyeztetés lefolytatásával (már amennyiben az előterjesztés szövege érdemben módosult). A kormányülés döntése alapján születethet rendelet (kormányrendelet), s a miniszteri és miniszterelnöki rendeleteket is szokás szerint itt jóváhagyatják kibocsátásuk előtt. Fontos még kiemelni, hogy az átfogóbb és/vagy fontosabb törvényjavaslatokat és a kormányrendeleteket jellemzően legalább két lépcsőben tárgyalja a kormány, illetve rendkívüli esetekben felgyorsítható a kormányon belüli döntéshozatal (ld. IV.3. fejezet).

Törvényjavaslatot a kormányon kívül még három szereplő nyújthat be (ld. I.2. ábra). A legegyszerűbb a képviselők kérdése: jogukban áll bármilyen előzetes formális előkészítés vagy egyeztetés nélkül törvényjavaslatot benyújtani. Ennyiben az egyéni képviselői indítványok – bár a parlamentáris kormányzati forma elkerülhetetlen kellékei – már önmagukban „veszélyeztetettek” minőségi szempontból. Ha pedig a jogalkotásban mennyiségi szempontból már átveszik a minisztériumi előterjesztések helyét (vö. a frakciókormányzásként ismert jelenséget), akkor az már rendszerszinten befolyásolhatja a jogrendszer minőségét (ld. III.4. fejezet).

A köztársasági elnök szintén nyújthat be törvényjavaslatot, hasonlóképpen az országgyűlési bizottságokhoz. Ugyanakkor – mint a III.1. fejezet bemutatja – ez utóbbi szereplők csak ritkán éltek törvényjavaslat-tételi jogukkal.

A jogszabályok – tényleges hazai benyújtójuktól függetlenül – eredhetnek az Európai Uniótól is. Utóbbi joganyagának nem minden elemét önti szigorúan megfogalmazott, közvetlenül alkalmazandó rendeletek formájába. Az irányelvek, ajánlások és vélemények csak kereteket fogalmaznak meg, melyek között a nemzeti jogot formálni kell (illetve utóbbi két esetben ez még csak nem is kötelező). A magyar jogalkotásban nincs rögzítve, hogy az EU irányából érkező kezdeményezéseket mely szereplőnek kell törvényjavaslatba öntenie, így mind a kormánynak, mind a bizottságoknak, mind a köztársasági elnöknek, illetve a képviselőknek is jogában áll ezt megtenni (szemben a nemzetközi szerződésekkel, melyeket a



I.2. ábra. A törvényjavaslatok elfogadásának folyamata és az elfogadás utáni szakasz

kormány nyújt be kihirdetésre az Országgyűlésnek). Az ilyen „euro-paizált” törvényeket vizsgálja a II.3. fejezet.

Folytatva immár a jogalkotási folyamatot bemutató I.2. ábrával, a benyújtott törvényjavaslatok a Házelnökhöz kerülnek, aki kijelöli a tárgyaló bizottságot vagy bizottságokat, illetve (amennyiben úgy látja helyesnek) a plenáris ülés napirendjére tűzi a javaslatot. A plénum folytatja le az általános vitát, mely után a képviselők, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság módosító javaslatokat nyújthatnak be. A III.3. fejezet bemutatja, hogy a módosítások milyen kiterjedtek, illetve, hogy milyen tényezők befolyásolják a módosítási aktivitást.

Ezek után a részletes vitát már a kijelölt tárgyaló bizottság végzi, mely bizottsági módosító javaslatokat nyújthat be, illetve állásfoglalást készít. A törvényjavaslat ezt követően a törvényalkotási bizottsághoz kerül, mely elkészíti az összegző módosító javaslatot, az egységes javaslatot és az összegző jelentést. A 2014-től felálló törvényalkotási bizottság megjelenése a rendszerben így érdemben módosította a jogalkotás folyamatát, melynek lehetséges hatását a minőségi jellemzőkre a II.2. fejezet vizsgálja.

Ezután kerül sor még egy plenáris vitára, mely után az Országgyűlés még egyszer visszaküldheti a törvényjavaslatot a törvényalkotási bizottságnak, amennyiben még módosító javaslatot tart fenn. Ez esetben a törvényalkotási bizottság elkészíti második összegző módosító javaslatát és egységes javaslatát. Ezek fényében kerülhet sor a zárószavazásra, mely előtt a törvényalkotási bizottság még nyújthat be zárószavazás előtti módosító javaslatot. A zárószavazás előtti módosító javaslat rendszerváltás utáni egyre kiterjedtebb használata egyértelmű összefüggést mutat a formai-jogi-alkotmányos és az eljárási hiányosságokkal, melyeket a III.6. fejezetben elemzünk. A rendes eljárástól ráadásul korlátozott mértékben el is térhet az Országgyűlés a kivételes vagy a sürgős tárgyalás alkalmazásával (ld. III.2. fejezet), ami az eljárási és a formai-jogi-alkotmányos dimenzióban hasonló minőségi problémákat vet fel. A politikai polarizáció és az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok visszaszorulásának kapcsolatát a III.7. fejezet vizsgálja.

A zárószavazás során az Országgyűlés megküldheti a törvényt az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontrollra. Amennyiben ettől

eltekint, a javaslatot a Házelnök megküldi a köztársasági elnöknek. Ő dönthet, hogy: kihirdeti; megfontolásra visszaküldi az Országgyűlésnek, melynek ez esetben a teljes tárgyalást újra le kell folytatnia; elküldheti a még ki nem hirdetett törvényszöveget előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz. Ennek kapcsán a közjogi érvénytelenség formai-jogi-alkotmányos minőségi kritériumával foglalkozik a IV.4. fejezet, míg a szabályozni kívánt kérdés megfelelő jogszabályi szintjével a IV.2. fejezet.

A kihirdetés során a törvényjavaslat törvénnyé válik, megjelenik a *Magyar Közlöny*ben. Bár a jogalkotási szakasz itt véget ér, a közpolitikai ciklus záró aktusa, az eredményességről és hatékonyságról verdiktet kiállító ex post hatáselemzés még hátra van (bár ennek kivitelezése koránt sem általános). Az Alkotmánybíróságnak is jogában áll utólagos normakontroll keretében felülvizsgálni a már kihirdetett törvényt is (ugyanaz igaz a kihirdetett rendeletekre). A kihirdetett törvények és rendeletek az Alkotmánybíróság mellett megtámadhatóak egyes nemzetközi és uniós fórumokon, bíróságokon is. Ugyanakkor amennyiben a jogalkotási aktus közpolitikai értelemben is érvényesül, úgy az utolsó vizsgálható minőségi kritérium a jogszabály szövegének stabilitása (ld. IV.1. fejezet). Így érvényesül a jogalkotás minőségének négy fő kritérium-csoportja a jogalkotás folyamatában.

6. LEHETSÉGES-E EGY UNIVERZÁLIS MINŐSÉG-INDEX LÉTREHOZÁSA?

Miután vázoltuk elméleti alapállásunk, empirikus kutatási stratégiánk, valamint a könyv fejezeteinek kapcsolatát az egyes minőség-dimenziókhöz, az utolsó nyitva maradt kérdés a konkrét kutatási eredmények bemutatása előtt eredményeink átláthatóságához kapcsolódik. A módszertani kérdések iránt kevésbé elfogódott olvasóban ugyanis felmerülhet, hogy több szálon futó minőség-elemzésünket miért nem konszolidáltuk a governance-irodalom mintájára egy könnyen értelmezhető, egy adott év vagy parlamenti ciklus jogalkotási minőségét egyetlen indikátorban összefoglaló mutatóban.

Ahhoz ugyanakkor, hogy eldöntsük, hogy van-e értelme minden új jogalkotási aktus kapcsán kiszámolni egy ilyen univerzális minőség indexet, megint csak a kutatómódszertan nehéz problémáihoz kell visszatérnünk. Az első logikus lépés itt annak megállapítása lenne, hogy van-e az adott jogszabálynak közpolitikai tartalma. A tisztán eljárás célú megvalósítást szabályozó jogszabályok (így a rendeletek egy jelentős része) esetében ugyanis nincs értelme ágyúval löni verébre: nem szükséges az ex ante vagy ex post hatáselemzés, nem elsődleges szempont a stabilitás, és bár a formai-jogi-alkotmányos és az eljárási kritériumok itt is érvényesülhetnek, ezek jelentősége nem kiemelkedő a jogalanyok szempontjából.

Azon jogszabályok esetében, melyek jól meghatározhatóan valamilyen közpolitikai probléma megoldására irányulnak, már legalább elvi szinten értelmezhető a minőségkritériumok teljes spektruma. Az érdemi vizsgálatból ugyanakkor még itt is ki kellene vonni a nemzetközi szerződéseket és a II.3. fejezet okfejtése szerinti további uniós eredetű jogszabály-csoportokat. Az így leszűkített bázison már lehetne mérni egy univerzális minőség-index alakulását, feltéve, hogy sikerülne megfelelően meghatározni a mérési egységet. A jogtechnikai szempontból magától értetődő jogszabályi szint ugyanakkor ellentmondásba kerülhet a közpolitikailag helyes egységgel. Ez ugyanis sok esetben nem önmagában egy törvény vagy rendelet lenne, hanem ezek „bokrai” (törvény-végrehajtási rendelet hálózatai), vagy épp ellenkezőleg, egy salátatörvény vagy kódex elemi részei (hiszen például a költségvetési törvény számos önállóan is közpolitikai elemzésnek alávethető elemből, címből vagy előirányzatból áll).

Feltételezve, hogy létezik univerzálisan értelmezhető elemzési egység, a minőségmérés számos – e kötetben nem teljesen kiaknázott – módszerét be lehetne vetni egy átfogó index létrehozása során. Ezek közül itt csak egyet említünk, melynek a magyar szakirodalomban is van előzménye. A formai-jogi-alkotmányos kritériumok közül az egyik az érthetőséghez kapcsolódik. Zódi (2018) kutatásai szerint a tisztességes eljáráshoz való jog elemi feltétele a megfelelő (azaz a laikusok számára is érthető) jogi nyelvezet alkalmazása.

A mérési probléma tehát sok esetben megoldható lenne. Ennél nehezebb kérdés az egymásnak ellentmondó kritériumok fent említett problémája. E problémát kritériumrendszerünk alkalmazása után az ezzel potenciálisan ellentmondásban lévő mutatók kiegészítő vizsgálatával lehetne – elsősorban kvalitatív elemzéssel – kezelni (így például egy költségvetési törvény esetében a stabilitás nem feltétlenül pozitív, ha a külső körülmények változása miatt pótköltségvetésre vagy legalább törvényt módosításra lenne szükség). De még ha minden fent említett módszertani probléma tekintetében nyugvópontra is jutna a kutatóközösség, akkor is fennállna az index folyamatos fenntartásával kapcsolatos jelentős költség korlátja. Ez különösen a tartalmi-közpolitikai dimenzió esetében jelent érdemi korlátot, hiszen például az ex post hatásvizsgálatokra sok esetben csak több éves monitoring után vagy már eleve kísérleti formában bevezetett közpolitikai programok²² keretében van lehetőség, ezek minden költségvetési kihatásával együtt.

Az univerzális jogalkotási minőség-index kivitelezhetőségével kapcsolatos eszmefuttatásunkat a minőség elméleti fogalmához való visszatéréssel zárjuk. Az *Előszó*ban említettük, hogy a jogalkotás minőségéről szóló pontosabb információk hozzájárulhatnak a demokrácia minőségének pontosabb megítéléséhez is. Elméleti okokból ugyanakkor empirikus vizsgálódásunkat – a lehetőségekhez képest – objektív mérőszámokra (mint például az utólagos módosítások gyakoriságára) korlátoztuk. A jogszabályok minőségét ugyanakkor lehet szubjektív, állampolgári vagy érintetti nézőpontból is vizsgálni. Az univerzális minőség-index valószínűleg legtágabb, de még módszertani szempontból kivitelezhető változata így figyelembe vehetné az egyes közpolitikai intézkedések vagy jogszabályok közösségi megítélését legalább azon fontos esetekben, amikor ilyen felmérések lefolytatásának van létjogosultsága.

²² Ezek közül az egyik legismertebb a finn alapjövedelem-kísérlet. Ld. Facsinay Kinga: Korai még temetni a finn alapjövedelem-kísérletet. *Magyar Hang*, 2018. 05. 23. <https://magyarhang.org/gazdasag/2018/05/23/korai-meg-temetni-a-finn-alap-jovedelem-kiserletet/>