

Jogalkotás

Szerző: PETRÉTEI József

Affiliáció: egyetemi tanár, PTE ÁJK

Rovat: Jogbölcsélet

Rovatszerkesztő: SZABÓ Miklós, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2023.01.05

Idézési javaslat: PETRÉTEI József: „Jogalkotás” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: SZABÓ Miklós, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/jogalkotas> (2023). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A jogalkotás – mint az alkotmány által erre felhatalmazott szervek rendezett, szabályozott és kötött döntése – a jogi normák tudatos, szándékos és akaratlagos módon, jogszabályok formájában történő létrehozatalának folyamata, a jog keletkezésének a modern államokban a döntő – vagy legalábbis meghatározó – formája. Olyan kiemelkedő jelentőségű állami-jogi tevékenység, sajátos állami-közhatalmi cselekvés, amely az európai kontinentális jogi kultúrában a jogi normák tudatos, írott alakban történő létrehozatalának alapvető technikája. A jogalkotás meghatározható szűkebb és tágabb értelemben. Szűkebb értelemben a jogalkotás olyan általános és elvont jogi normák létesítése, amelyek az emberi magatartásokra kötelező előírásokat tartalmaznak, amivel a jogalkotó konkrét társadalmi szituációra célirányosan reagál és az általa elképzelt és helyesnek tartott joghatások elérésére számít. Tágabb értelemben pedig a jogalkotás – az előző meghatározás mellett – a modern alkotmányos demokráciákban általában az alkotmány által létesített hatalomgyakorlás, olyan kötelező szabályok létrehozása, amelyeket az erre feljogosított szervek az alkotmány által előírt eljárás során és tartalmilag az alkotmányhoz kötötten fogadnak el. E folyamat a jogállami pluralista demokráciákban többé vagy kevésbé jogilag szabályozott politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárás, amely a jog demokratikus létrehozását eredményezi. Ez az eljárás felöleli a jogszabályok előkészítését (a jogszabálytervezet elkészítését, beleértve az előzetes hatásvizsgálatot és a szükséges közigazgatási és társadalmi egyeztetéseket), a jogszabály elfogadását, a végrehajtás és az alkalmazás tapasztalatainak megfigyelését, továbbá az utólagos hatásvizsgálat elvégzését, valamint szükség esetén módosítási javaslatok benyújtását is. A jogalkotást – mint komplex jelenséget – számos tudományág és tudományterület vizsgálja, amelyen belül jogi szempontból a jogalkotás-elmélet és a jogalkotástan emelhető ki. Ez azonban nem jelenti azt, hogy kizárólag e tudományág foglalkozna a jogszabályok létrejöttének és hatásgyakorlásának kérdéseivel.

Tartalomjegyzék

1. A jogalkotás meghatározása szűkebb értelemben

- 1.1. A jogalkotás mint jogi normaalkotás és/vagy jogszabályalkotás
- 1.2. A jogalkotás mint jogi rendelkezés kibocsátása
- 1.3. A jog alkothatósága és ennek korlátai

2. A jogalkotás tágabb értelemben – a jogalkotás mint sajátos tevékenység jellemzői

3. A jogalkotási eljárás

- 3.1. A jogalkotási eljárás felosztása: a belső és a külső jogalkotási eljárás

- 3.1.1. A belső eljárás
- 3.1.2. A külső eljárás
- 3.2. A törvényhozási és rendeletalkotási eljárás
 - 3.2.1. A törvényhozási eljárás
 - 3.2.2. A rendeletalkotási eljárás

4. Jogalkotás-tudomány

- 4.1. Jogalkotás-elmélet
- 4.2. Jogalkotástan

5. JEGYZETEK

1. A jogalkotás meghatározása szűkebb értelemben

1.1. A jogalkotás mint jogi normaalkotás és/vagy jogszabályalkotás

[1] A jogalkotás szűkebb értelemben jogi normaalkotást, vagy másképpen megfogalmazva jogszabályalkotást jelent,^[1] vagyis az azonosnak tartott nagyszámú esetekre olyan, az emberi magatartásra vonatkozó általánosító és elvont előírás megalkotását, amely az elképzelt, azaz jövőbeni helyzet elérésének érdekében az emberi magatartásra megelőző sajátos programozást, magatartási modellt vagy mintát hoz létre.^[2] Az alkotott jogi norma és a jogszabály bizonyos szempontból azonos, más szempontból viszont egymástól eltérő fogalom. A jogi norma – mint átfogó kategória – adott magatartás megszabott mértéke, amely feltételes jogi parancsot, ún. „legyen” követelményt fejez ki,^[3] és általában olyan általános (generális) és elvont (absztrakt) magatartásmintát ír elő, amely meghatározott címzetti körre, előre meghatározott feltételek esetén kötelező rendelkezést tartalmaz.^[4] Minden jogi normában tehát a jogalkotó „érdek-értékelése”, értékítélete található.^[5] A jogszabály viszont a jogi normák, jogtételek nagy számának sajátos egységeként – meghatározott logika és forma szerinti – összefoglalt megjelenési alakja. A jogszabály keletkezési előfeltételeiben formalizált, alkotott (pozitív) jog, ami a jogalkotási hatalommal felruházott szervből indul ki, és ennek akaratán nyugszik. Másképp megfogalmazva, a jogszabályok a jogalkotás termékei: a jogszabály a jogalkotás egysége, állami (közhatalmi) aktussal elfogadott jogi normák – pontosabban jogtételek – összessége.^[6] A jogi normák tehát rendszerint – de nem kizárólagosan – jogszabályi formában jelennek meg,^[7] és a jogszabállyal szemben támasztott sajátos formai-szisztematikai követelményeknek megfelelően kialakítva öltönek konkrét alakot. A jogszabályoknak – az adott jogrendszer szabályozásából adódóan – többféle formája lehetséges, de két legfontosabb csoportját a (nép)képviselői szerv(ek) által elfogadott törvények és rendszerint a végrehajtó hatalom által alkotott rendeletek jelentik. Ezeknek – a konkrét szabályozástól függően – számos formája és kombinációja is létezhet, akár a megalkotója, akár a funkciója szerint megkülönböztetve.^[8]

1.2. A jogalkotás mint jogi rendelkezés kibocsátása

[2] A jogalkotás, mint jogi rendelkezés kibocsátása – amely többé vagy kevésbé komplikált eljárás útján zajlik – meghatározott szabályozási szituációnak felel meg, és az a feladata, hogy regulatív eszközként valamely szabályozandó feladatot konkrétan körvonalazott szabályozási területen elérjen. A jogalkotás általában abból a célból történik, hogy a jogszabály – absztrakt és általános formában megfogalmazott magatartási szabályként^[9] – konkrét személyek, mint jogalanyok között létrejött sajátos viszonyok – jogilag szabályozott viszonyok – útján befolyásolja és alakítsa a társadalmi valóságot.^[10] Ezért a jogi normák a jogalkotó által kívánt és elvárt magatartásmódokat írják elő, vagyis kötelező jelleggel rendelkeznek el, érvényesülésükhöz jogkövetkezményt

kapcsolnak,^[11] és ezáltal a szabályozott viszonyokat stabilizálják:^[12] szabályként vagy döntési alapként rendeznek bizonyos életviszonyokat, ezáltal meghatározva az emberek magatartását és tevékenységét,^[13] mivel magatartás-előírásként az emberi magatartás követendő mintáját tartalmazzák. A követendő minta – a magatartás mércéjeként – előíró jellegű, azaz külső kötelezést, a „legyen” követelményét^[14] határozza meg, amelynek normatív elvárásként kell működnie.^[15] Ezért a jogalkotásnak – mint specifikus reguláló tevékenységnek – a védendő értékeket és elérendő eredményeket olyan célkitűzésként kell megfogalmaznia, amelyek realizálása érdekében a számba jöhető magatartásokat képes kiválasztani, majd ezeket alkalmasságuk szerint értékelni és rangsorolni. Ezután az előző tevékenység eredményét kifejező, és a feltételes oksági ítélet alapján^[16] a leginkább alkalmasnak vélt magatartást kiemelik,^[17] majd a jogalkotó ezt – írott, szöveges formában és sajátos nyelvi technikával, illetve szisztematikával kialakított – normában célá transzformált eszköztevékenységként – sajátos nyelvi objektivációként, vagyis tárgyiasult módon – fogalmazza meg, és végül jogszabály alakjában jeleníti meg.^[18] A jogalkotás ebben a megközelítésben tehát előre elképzelt, gondolati formában megfogalmazott rendelkezéseknek jogtételekbe^[19] való átültetése, amely során meghatározott eszközök segítségével szabályokat objektívnak^[20] és pozitívnak,^[21] és ezeket egyidejűleg rendezett összefüggésbe is hozzák.^[22] A jogalkotás feltételez bizonyos elérendő célokat, amelynek lényege, hogy a fennálló helyzetet a jogalkotó által kívánt állapot szerint változtassák meg.^[23] Ezért a meglévő normakomplexumból kiindulva át kell gondolni, hogy hogyan kell ezeket az esetleg már létező normákat megváltoztatni, illetve milyen új szabályozások szükségesek a fennálló helyzetben felmerült problémák megoldása, vagyis a kívánt állapot elérése érdekében. A cél elérésének a jövőre nézve a megalkotott magatartásszabály érvényesítésével kapcsolatos kockázatokat, felmerülő nehézségeket, ellenállásokat és ezek lehetséges következményeit is magában kell foglalnia. A jogszabályoknak a célérés szempontjából a lehető leghatékonyabbnak kell lenniük, azaz biztosítaniuk kell a jogalkotó által elképzelt magatartásoknak a jogalkotó által kívánt hatás kiváltását.^[24] Ezért meg kell állapítani, hogy a magatartások kiváltása érdekében milyen hatásgyakorlás szükséges, vagyis milyen normatív magatartás-előírások kellenek.^[25] A magatartás-előírásnak a tényleges emberi magatartásokban meg kell jelennie, mert a követendő mérce addig nem teljesül, vagyis valójában magatartásszabály jellege nem érvényesül.^[26] A magatartás-előírás akkor valósul meg, ha az ember tényleges magatartásává válik, és képes a szándékolt célnak megfelelő eredményt elérni.^[27] A jogalkotás ezért olyan jogszabályok létrehozására irányul, amelyek az elképzelt és kívánatosnak tartott rend elérését a jövőbeni emberi magatartásokra való hatásgyakorlással látja megvalósíthatónak.^[28] A célirányos hatásgyakorlás a jogalkotás talán legfontosabb magatartásirányító (előíró) funkciója:^[29] a jogi normák által meghatározott magatartási mértékek az adott személyi kört (címzetteket) kötelezik is, hogy a normatív parancsokat kövessék vagy hajtsák végre, vagyis megkísérlik, hogy a mindenkor címzetteket meghatározott magatartásra rávegyék. A jogszabályok kötelező ereje viszont – az államhatalom általi kényszerítés és szankcionálás mellett – jelentős mértékben azon alapul, hogy ezeket a társadalom tagjai elismerik, követik és tiszteletben tartják.^[30] A jogalkotásnak – mint a jog elsődleges forrásának – számos célja lehet: szabályozó jellege szerint valamely magatartást megtilt, megparancsol vagy megenged, továbbá valamire felhatalmazást ad vagy valamit lehetővé tesz, illetve valamihez forrást biztosít, valamit adományoz, deklarál, illetve korlátoz.^[31]

[3] A modern jogállami demokráciákban a jognak minden, a jogalkotó által fontosnak vélt életviszonyt szabályoznia szükséges,^[32] mert a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a végső és legmagasabb zsinórmértéke,^[33] így meghatározó szerepe van a társadalmi koordinációban.^[34] A szabályok közül a jog az egyetlen, amely a társadalom minden tagjára kötelező normatív magatartásrendet jelent. Következésképpen a jog az életviszonyok széles területét normalizálja, azaz a jövőre irányulóan írja elő a követendő magatartási szabályt, amit meghatározott feltételek fennállásakor, a magatartásokra megszabott mértékként ismétlődően és visszatérően követni kell. Ezáltal a jogalkotás a társadalmi változások eszközeként működik.^[35] A jogalkotónak valamely társadalmi viszony rendezése során különféle tényállási helyzeteket,

tényállásbeli gyakoriságokat, tipikus és egyedi adottságokat kell figyelembe vennie.^[36] Mérlegelnie kell a szabályozás végrehajthatóságát, a kívánt cél elérésére való alkalmasságát, a várható költségkihatásokat és következményeket, egyúttal kellően általánosító, de nem túlzottan differenciáló, egyszerű, ellenőrizhető és a lakosság igazságérzetének megfelelő szabályozásra kell törekednie. A szabályozás mélysége és részletessége a jogalkotó elhatározásától függ, ezért – az alkotmány keretei között – viszonylag széleskörű szabadsága van abban, hogy mely életviszonyt, milyen részletességgel és milyen szabályozási technika alkalmazásával rendez.^[37] Arra azonban tekintettel kell lennie, hogy a jogi norma absztrakt-általános szabály, vagyis előre meghatározatlan számú személyek előre meghatározatlan számú helyzetét érintő magatartási előírás.^[38] Ezért ha valamely jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazó kezét és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse kiemelkedő és meghatározó szerepét. Ha pedig adott jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára, ami csorbítja a jogbiztonságot. Ennek következtében a jogalkotónak a jogszabályok létrehozatalakor az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.^[39]

1.3. A jog alkothatósága és ennek korlátai

[4] A társadalmi viszonyokat aktívan alakító államban a jogalkotás – mint a jog megállapításának és fejlesztésének formája és módja – egyúttal a társadalmi együttélés állam általi politikai irányításának és alakításának eszköze. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotással, jogszabályok létrehozatalával a jogalkotó tetszőlegesen élhetne, mert a jog alkothatóságának vannak bizonyos korlátai, amelyek több elemből tevődnek össze.^[40]

[5] Az egyik csoportot a jogalkotói hatalom korlátai jelentik, amelyek az alkotmányos demokráciákban döntően az alkotmányból, mint a jogalkotás alapvető szabályozásából, pontosabban az alkotmányhoz kötöttségből adódnak. A jogalkotó hatalom kizárólag az alaptörvényben megállapítottak szerint, az abban foglaltak betartásával gyakorolható. Tiszteletben kell tartania az alkotmány elsődlegességét,^[41] az alkotmányos alapelveket és az alapvető jogokat. Az alkotmányhoz kötöttség – amennyiben az alkotmány az államalkotó nép mint politikai közösség demokratikus és legitim jogi alaprendjét jelenti – hivatott garantálni, hogy – mivel a jogszabályoknak a politikai közösség tagjai szabadságát, jogegyenlőségét és tulajdonát védő feladatai vannak – ezeket biztosítsa, vagyis nem pusztán a politikai hatalmat gyakorló többség akarati aktusa, nem pusztán a kormányzati hatalom birtokosának eszköze a tetszőleges rend és az önkényes viszonyok kialakításában.^[42] A jogalkotás alkotmányosságának elve tehát lényegében azt jelenti, hogy a jogalkotásnak meg kell maradnia az alaptörvény által adott keretek között.

[6] A korlátok második csoportja abból adódik, hogy az alkotmányos demokráciákban a jogalkotó nem végezhet tetszés szerinti szabályozást, vagyis tekintettel kell lennie arra, hogy a szabályozás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal. A jogalkotó hatalomnak a szabályozás – a szabályozandó viszony vagy a jogintézmény jellegének – tulajdonképpeni céljából és rendeltetéséből kell kiindulnia, mert ellenkező esetben a joggal való visszaélés tilalmába ütközik.^[43] Alkotmányellenes az olyan rendelkezés, amely amiatt ütközik a joggal való visszaélés tilalmába, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.^[44] A jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetősége tehát a jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátjának minősül.^[45] A jogalkotó mérlegelési mozgásterének ezért olyannak kell lennie, hogy egyfelől ne lépje túl az alaptörvényben számára meghatározott keretet, másfelől e keretek között széles alakítási szabadsággal rendelkezzen a mindenkori kormányzó többség politikai céljai, elképzelései és akarati törekvései megvalósításához.^[46]

[7] A harmadik csoport a jog – mint magatartásszabály – sajátosságából következik. Mivel a jog

mindig csak emberi magatartásra irányulhat, az emberi magatartásokra gyakorolt hatáson keresztül érheti el a kívánt eredményt, ezért a jogalkotó a jogszabályban kizárólag olyan előírásokat fogalmazhat meg, amelyek alkalmasak az emberi magatartások alakítására, a „legyen” állapot elérésére.^[47] Az olyan normák, amelyek e követelménynek nem tesznek eleget, feleslegesek, illetve diszfunkcionálisak. A jogszabályoknak a demokratikus akaratképzés során kialakult közérdeken kell alapulniuk,^[48] mert ha ennek a követelménynek nem tesznek eleget, akkor a legitimitásuk kérdőjeleződik meg. A jogalkotói céloknak azonban nem csak igazoltnak kell lenniük, hanem a jog eszközével, a jogi normákkal megvalósíthatóknak is, mert jogi normákkal nem realizálhatók a ténylegesen vagy jogilag lehetetlen célok. A ténylegesen lehetetlen célok azok, amelyek az ember képességeit meghaladják. Jogilag lehetetlen célnak pedig az minősül, amikor a jogalkotó szervnek nincs hatásköre az adott norma kibocsátására, vagy amik a fennálló joggal nem egyeztethetők össze, illetve nem illeszthetők be a fennálló jogrendszerbe.^[49] Szintén nem valósíthatók meg a nem reális célok, illetve azok a célok, amelyek megvalósítására a jogi normák alkalmatlanok. Nem reális célnak tekinthető pl. a teljes alkoholtilalom, míg a jogi normákkal nem egyeztethetők össze azok a célok, amelyek nem az átlagos és elvárható, hanem az ezt meghaladó, ideális magatartást követelnek meg.^[50] Végül lehetnek olyan célok, amelyek jogi normával minden további nélkül megvalósíthatók, de az elérésük a hatályos jogban már szabályozva van, ezért ilyen esetekben a jogalkotás felesleges.

[8] A negyedik korlát abból adódik, hogy bár a jogalkotó a saját elképzelései szerint „alkothatja meg” a jogszabályt, de ennek során nem teljesen szabad, mivel a gazdasági, technikai, kulturális, szociális, etikai stb. szempontokat – mint meghatározó és befolyásoló tényezőket – figyelembe kell vennie. Ennyiben a jogalkotás a tényleges adottságokhoz, a társadalmi törekvésekhez és a kor feltételeihez kötött, ezeket a jogalkotónak – ha hatékony szabályozásra törekszik – respektálnia kell.^[51] A norma által előírt magatartásoknak objektíven végrehajthatóknak, és a normával kitűzött céloknak a normával ténylegesen elérhetőnek kell lenniük, még akkor is, ha olykor ezt a „legyen” állapotot – akár az önkéntes jogkövetés hiánya, akár a jogalkalmazási feltételekből adódó problémák miatt – nem is érik el.

[9] Ötödik korlátként megemlíthető, hogy a szabályozásnak mindenkire nézve – függetlenül egyéni vagy csoportérdekeitől – kötelezőnek kell lennie, mert csak ezen a módon lehetséges azokat a magatartásmintákat bevezetni és stabilizálni, amelyeket a mindenkori politikailag uralkodó csoport a társadalomban kívánatosnak, vagyis a politikai alakító koncepciója számára megfelelőnek tekint. A mindenkire kötelező jogot tehát az állam állapítja meg, de a jog csak akkor és olyan mértékben válthatja kötelezővé a benne rejlő előírt követelményt, ha és amilyen mértékben annak előírásaival szemben érvényesülnek bizonyos – alapvetően az alkotmányba foglalt – értékelképzelések (mint pl. a jogállamiság értékei, a kiszámíthatóság, az átláthatóság, az észszerűség, a követhetőség). A hatalom gyakorlójának továbbá úgy kell megfogalmaznia rendelkezéseit és ezekben a követelményeit, hogy azok a társadalom tagjaira nézve érvényes, követendő normaként legyenek képesek megjelenni.^[52] Minden jogi norma elvileg az érvényesülés igényével születik, vagyis szüksége van arra, hogy a benne foglalt előírást betartsák és kövessék, illetve ha ez nem történik meg, akkor kikényszerítsék. Ezért a jogszabályokat úgy kell megtervezni és létrehozni, hogy a potenciálisan érintettek elvileg képesek legyenek követni. A jogalkotói hatalmi akarat maga is politikai küzdelmek eredménye, vagyis érdek- és akarat viszonyok, sajátos értékelképzelések által meghatározott konszenzusok és kompromisszumok következménye. A jogalkotás – mint a közhatalom gyakorlásának egyik formája – az alkotmányos demokráciákban is lehetőséget ad arra, hogy a jogalkotó szervek jogszabályok segítségével beavatkozzanak a társadalmi-gazdasági folyamatokba, de az erre irányuló joguk nem lehet korlátlan.^[53]

2. A jogalkotás tágabb értelemben – a jogalkotás mint sajátos tevékenység jellemzői

[10] A jogalkotás – mint sajátos tevékenység – folyamatjellegű, amely a modern alkotmányos demokráciákban szintén az adott állam alkotmánya szerint zajlik, és állami-jogi szabályozó

tevékenységként a főbb sajátosságai az alábbiakban foglalhatók össze.^[54]

[11] A jogalkotás a modern alkotmányos demokráciákban általában az alaptörvény által konstituált államhatalom^[55] gyakorlásának egyik megnyilvánulása,^[56] vagyis a jogalkotó hatalmat az alkotmány alapozza meg, rendezi és korlátozza.^[57] Következésképpen a jogalkotó hatalom nem tértől és időtől függetlenül létezik, hanem mindig adott alkotmányi keretek között értelmezendő.^[58] Annak eldöntése ugyanis, hogy mely állami-közhatalmi szerv rendelkezzen jogalkotó hatalommal, alapvetően az alkotmányban szabályozandó kérdés. Ennek megfelelően a jogalkotó hatalom többféle formát ölthet.^[59] Az, hogy valamely alkotmányos berendezkedésben jogalkotó hatalom létezzen, feltételezi a társadalmi együttélés akaratlagos funkcionalitását.^[60] A népszuverenitáson alapuló demokratikus jogállam egyik követelménye, hogy közhatalom – így a jogalkotás is – kizárólag demokratikus legitimáció alapján legyen gyakorolható.^[61] A jogalkotó hatalom ennek következtében tehát az alkotmányhoz kötött, ebből levezethetőnek kell lennie, és ennek keretében végezhető, mert ellenkező esetben tevékenysége alaptörvényellenes lesz.^[62] Az alkotmány megállapítja a jogalkotásra jogosult szervek hatásköreit és eljárását, továbbá materiális követelményekkel – pl. az alapvető jogokkal és a jogállami alapelvekkel – szavatolja a jogszabályok tartalmi helyességét is.^[63] A jogi norma érvénye (általános kötelezősége) a pozitivitásán – vagyis az erre feljogosított (állami) normaalkotó fórum alkotási aktusán nyugszik.^[64] Az alkotmány nemcsak a jogalkotás korlátja, hanem irányvonalat és megbízást is ad a számára: az alkotmány állami célmeghatározásai és jogalkotási megbízásai megalapozzák a jogalkotónak azt a kötelezettségét, hogy ezeknek tegyen eleget, illetve elmulasztásukkal ne okozzon sérelmet.^[65]

[12] A jogalkotó hatalom – a közhatalom^[66] gyakorlásának sajátos formájaként – olyan jogalkotási döntés meghozatalát, illetve normatív aktus kibocsátását jelenti, amely az egyének (és más jogalanyok) egészét vagy meghatározott körét jogi érvénnyel kötelezi,^[67] és amelyek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe.^[68] A jogalkotás a hatalomgyakorlás szempontjából tehát a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel felruházott állami-közhatalmi szerveknek tudatosan, kimondottan és kizárólagosan absztrakt-általános magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló akaratlagos tevékenysége, normaalkotó aktusa, amelynek során az életviszonyok jogi szabályozást nyernek.^[69] A jogalkotást állami funkcióként kiemelkedő hely illeti meg a másik két – a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást gyakorló – állami funkcióval szemben, mivel a végrehajtást és az igazságszolgáltatást az alkalmazandó jogszabályok – a joghoz kötöttség jogállami követelményének megfelelően – kötik.^[70]

[13] A jognak a jogalkotó általi létrehozása óta a jogalkotás tudatos, intézményesített eljárást tételez fel, következésképpen a jogalkotásnak tudatos, átgondolt, lehetőség szerint tervezett szabályozó tevékenységnek kell lennie, mivel szándékolt célok elérése érdekében általában jövőre irányulóan, lehetséges elképzelt esetekre megfogalmazottan előre, és az érvényesítés igényével^[71] szükséges szabályoznia bizonyos társadalmi magatartásokat, illetve az ezeket befolyásoló körülményeket. A tudatos és átgondolt jogalkotás feltételezi a jogalkotásra irányuló tervezést – mint a jövőre vonatkozó, célorientált metodikai eljárást –, amely a jogalkotás esetében is a jövőbeli történések kiemelkedő irányítási eszköze:^[72] a racionális magatartás szisztematikus előkészítése és megállapítása annak érdekében, hogy az adott körülmények között a kitűzött célt a lehető leghatékonyabb módon elérjék.^[73] A tudatosság abban is kifejezésre jut, hogy az állam szervei által alkotott jogszabályoknak – amelyek szerint az adott közösségben az együttélést rendezni és irányítani kell – a rendező funkciót a jövőre irányulóan kell elvégeznie. A jogi szabályozás célja következésképpen az, hogy az emberi magatartások bizonyos egyenletes és kiszámítható módját létrehozza.^[74] Korszerű jogalkotásról azonban csak akkor lehet beszélni, ha a jogszabályok mind tartalmukban, mind pedig formájukban megfelelnek a társadalmi fejlődés adott szakaszában velük szemben támasztott fokozott követelményeknek, és ha a megalkotásukra csak akkor kerül sor, ha erre valóban szükség van.

[14] A jogalkotás – hatalomgyakorlásként – szándékolt, akaratlagos tevékenységnek minősül, amelynek akaratli jellegét az adja, hogy a szabályozási megoldási lehetőségek közötti olyan szándékos választásokat tartalmaz, amelyek a társadalmi viszonyokat, illetve az ezekkel összefüggő

magatartásokat normatív előírásként, külső, idegen akaratként a kívánt irányba befolyásolják. A jogalkotási aktusok tehát primeren akaratí aktusok, amelyek a politikai akaratképzési folyamatban^[75] volitívan nyilvánulnak meg, és a megalkotott jogszabályban államakaratként jelennek meg, vagyis a jog az állam alkotó aktusának eredménye, az állami jogalkotó szerv döntése. Az akarathoz kapcsolttság azt is jelenti, hogy a jog az alkotás akaratí aktusából fakad, ettől függő, ezért elvben változó és változtatható jelenség.^[76] Ezáltal a jog érvényességi forrása is megváltozik: azzal, hogy alkotottá lesz, a tételező alkotás aktusához, illetve az ezt megtestesítő formához kapcsoltan felismerhető és azonosítható ún. formális érvényességet nyer.^[77] A kizárólagosság értelmében a jogalkotó szervek ilyen jellegű tevékenysége csak a norma megalkotására irányul, nem olvad össze más jellegű – pl. egyedi ügyet eldöntő – tevékenységükkel, vagyis alapvetően különbözik az állami (köz)hatalom más megjelenési formáitól.^[78] Az akaratí jellegből következik az is, hogy a jogalkotási döntés meghozójának alaposan meg kell fontolnia, hogy milyen eszközök és milyen jogszabályi tartalom megállapítása alkalmas leginkább a kitűzött cél eléréséhez. Ehhez meghatározott kritériumok nyújthatnak segítséget, amelyek közül az egyik legfontosabb a jövőbeni változás bekövetkezésének valószínűsítése.^[79] Mivel a jogalkotói döntés általában több alternatíva közötti választással történik, ezért a választékot arra kell szűkíteni, ami az adott körülmények mellett a legvalószínűbb, de természetesen a legvalószínűbb sem azonos a biztossal. Az előre jelzett hatások megállapításához a jövőbe való kivetítés és az előrejelzés használható fel.^[80]

[15] A jogalkotás alkalmas arra, hogy a hatalom gyakorlójának politikai szándékait és törekvéseit az általánosság szintjén juttassa kifejezésre, mivel a jogszabályokban a politikai akaratok tartós, rögzített alakban, kötelező normaként jelennek meg, és az állami (közhatalmi) akarat specifikus formában történő érvényesíthetőségét jelentik.^[81] Ezért a jogalkotás az állami autoritás speciális cselekvésformájaként – az állam szabályozó hatalmaként – egyúttal a kormányzás egyik legfontosabb eszköze, az átfogó kormányzási stratégia része, a kormányzati politika céljainak és törekvéseinek a jog eszközével történő valóra váltása.^[82] A kormányzati döntések jelentős része ugyanis jogszabályi formában jelenik meg (legtöbbször törvényekben^[83] és kormányrendeletekben), így a jogalkotó tevékenységet ezekben az esetekben csak fogalmilag, megjelenési formájában lehet elválasztani a kormányzástól, mivel tartalmilag itt a jogalkotás egyben kormányzást is jelent a kormányzati döntéshozatal, illetőleg e döntések formai megjelenése értelmében.^[84] A jogalkotás – a formális értelemben vett törvényalkotás,^[85] illetve a rendeletalkotás – során keletkezett normák túlnyomó többségét a kormányzati (parlament, kormány) és végrehajtó (államigazgatási, önkormányzati) szervek politikai, kormányzati céljaik realizálása érdekében alkotják meg.^[86] A demokratikus jogállamban a megválasztott és kormányzó többség – a parlament és a kormány – politikája gyakorlati megvalósításának a jogszabályok az alapvető és fő eszközei:^[87] olyan döntési és cselekvési formák, amelyek lehetővé teszik, hogy a társadalmi együttélés szabályait, a politikai, gazdasági és társadalmi viszonyokat a politikai céljainak és törekvéseinek megfelelően alakítsa.^[88] Ez teszi a jogszabályokat – demokratikus és hatékony társadalomirányítást feltételezve – az államhatalom birtokosának kezében a kormányzás döntő és mellőzhetetlen eszközévé.

[16] A jogalkotás ebben az értelemben a kormányzati politikának – szűkebb értelemben a jogpolitikának – egyik megvalósítási formája: az a szakpolitika, amely a modern államban a jogalkotás dinamikáját meghatározza. A jogpolitika tartalmát a jogalkotás esetén a kormányzati szándékok valóra váltása, vagyis a társadalmi helyzetre, szükségletekre és érdekekre való reagálás jelenti: a szituációk leírása, értékelése, a szóba jöhető érdekek meghatározása és mérlegelése, a szükségletek és igények megnevezése. A jogpolitika keretében kell tehát felmérni, mérlegelni, illetve eldönteni, hogy mely életviszonyok rendezésére milyen jellegű jogi szabályozás látszik alkalmasnak, vagyis milyen társadalmi célokat, milyen jogi eszközökkel és milyen jogi úton lehet elérni.^[89] A jogpolitika annak a közpolitikának (*policy*) az egyik eleme,^[90] amely a politika tartalmi dimenzióját jelöli: azokat a szakproblémákat és a politikai döntéseknek az erre vonatkozó tartalmát öleli fel, amelyek az adott (kormányzott) társadalmat érintik, továbbá a közügyek feldolgozását, különösen az ehhez választott stratégiákat, eszközöket és értékelési kritériumokat.^[91]

[17] A jogalkotás tervszerűen, tudományos módszerek alkalmazásával történik,^[92] amelynek során a jogalkotó a szabályozásra kerülő társadalmi viszony egyedi, esetleges mozzanataitól absztrahálva, e viszonyokat és a bennük megnyilvánuló emberi magatartásokat általánosságukban, pontosabban tipikusságukban igyekszik megragadni,^[93] ezek legáltalánosabb, legjellegzetesebb vonásait sűrítve és koncentráltan fejezi ki, teszi a jogi norma tartalmává. Ellenkező esetben a szabályozás feltételezhetően diszfunkcionális lesz, vagyis nem a kívánt hatást fogja kiváltani, és így nem a jogalkotó által elképzelt állapot elérésére fog vezetni. Ezért a jogalkotási folyamatban sajátos értékelésnek kell végbe mennie, és a jogban speciálisan értékelt emberi magatartást szükséges előírni. A jogszabályoknak tehát nem konkrét, hanem absztrakt-hipotetikus tényállása van, nem egyedileg meghatározott személyhez szólnak, hanem mindenkire, akik az absztrakt tényállást megvalósítják, ezért a jogba foglalt parancs, tilalom, engedély vagy felmentés egyaránt vonatkozik rájuk. A tervszerűség magában foglalja azt is, hogy a jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, a polgárok jogainak és kötelességeinek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit.^[94] A normák ugyanis mindig feltételezik a realitás ismeretét, amire hatni akarnak. A jogalkotónak ugyanakkor arra is tekintettel kell lennie, hogy ugyanaz a normatív szabályozás a társadalmi viszonyok és struktúrák különböző feltételei között eltérő módon hathat: ez a hatás meg is változhat, illetve teljesen másként érvényesülhet, sőt előfordulhat, hogy egyáltalán nem is alkalmas a kívánt eredmény elérésére. A jogalkotónak tehát a jogszabály megalkotáskor ebből a szempontból is tekintettel kell lennie a konkrét társadalmi, gazdasági, kulturális, szociális stb. szituációkra is. Ezek felméréséhez az előzetes hatásvizsgálat nyújthat segítséget, amely az előkészítés alatt álló normák következményeinek lehetőség szerinti előrejelzésekként fogható fel.^[95] Az előzetes hatásvizsgálatnak – többek között – arra kell választ adnia, hogy kell-e egyáltalán jogszabályt alkotni, illetve az adott szabályozás mennyire végrehajtható,^[96] milyen a hatékonysága,^[97] mennyire alkalmas a szabályozási cél elérésére.

[18] Mivel a jogalkotói jog logikailag rendezett, nyelviileg szabatosan meghatározott és rögzített formában jön létre, ami könnyebben megismerhetővé, áttekinthetővé és kiszámíthatóvá teszi a jogot a társadalmi gyakorlatban,^[98] ezért a jogszabályokkal szemben támasztott fontos követelmény, hogy világosak és közérthetők legyenek, illetve feleljenek meg a magyar nyelv szabályainak. A nyelvi rögzítettség következtében a jog tehát objektiválttá válik, sajátos formát nyer, vagyis létrejön és önállósult formában jelenik meg a jog normastruktúrája.^[99] A rögzített nyelvi szöveg egyúttal közléshordozóként lép fel: a jogalkotó a magatartás-követelmény feladója, akitől az információk kiindulnak, a címzett pedig – akire a norma irányul – ezeknek az információknak a fogadója. A jogalkotás ugyanis nem merül ki abban, hogy a jogszabályokról demokratikus legitimitáció alapján és demokratikus szabályok szerint döntenek. Ezen túlmenően az is szükséges, hogy a döntést világos, határozott és áttekinthető formában nyilvánítsák ki, és ennek – relatíve – tartósságot és kötelező erőt biztosítsanak, amelyek így a racionalizálást, a stabilizálást és a bizalom megadását eredményezik.^[100] Ezért van nagy jelentősége a jogi szabályozás szisztematikájának, amely a jogszabályok szerkezeti és tartalmi felépítésének külső (formai) és belső (tartalmi) kérdéseivel foglalkozik.^[101] A jogszabály külső (formai) szisztematikája a jogszabály átlátható szerkezetét, tagolását és felépítését jelenti. A belső (tartalmi) szisztematika logikus tartalmi érthetőséget (ellentmondás-mentességet^[102]) fejez ki, és a szabályozás szövegezésének sajátosságain keresztül jellemezhető.^[103] Mindkét aspektusnak minden jogszabály esetében egyszerre kell fennállnia, de a külső szisztematikának a belsőt kell követnie.^[104] Vizsgálni szükséges – többek között – azt, hogy a választott megfogalmazás a jogalkalmazók és az érintettek (címzettek) számára érthető-e,^[105] a jogszabály formai és tartalmi szerkezete világos-e, a logika szabályait betartották-e, a megalkotott szabályozás nem mond-e ellent más, már meglévő szabályozásnak. Fontos továbbá az előírások gyakorlatiassága, a betartásra való alkalmasságuk, valamint az, hogy az alkalmazók és az érintettek számára ne okozzanak felesleges terheket és ne kívánjanak meg indokolatlan erőfeszítéseket.^[106] Ha ezeket a szempontokat a jogszabályok előkészítése és megalkotása során jobban figyelembe vennék, akkor számos korrekció elkerülhető lenne, és jelentős költségmegtakarítás volna elérhető. A jogszabályok tehát nyelvi szempontból is

gondos tervezést és mérlegelést igényelnek, mert a jogalkotó által választott nyelvezetnek – szavaknak és szakkifejezéseknek – meghatározó szerepük van a jogalkalmazásban.^[107] Ha a nyelvezet nem egyértelmű, akkor a szabályozás értelmezésre szorul, amely különböző jelentéstartalmakat eredményezhet.^[108] A már hatályba lépett jogszabályok hatásai értékelésének egyik fontos és mellőzhetetlen eszköze az utólagos hatásvizsgálat, amely lehetőséget teremt a jogszabályok alkalmazási tapasztalatainak összegzésére, szabályozási céljuk és rendeltetésük elérésének mérésére.

3. A jogalkotási eljárás

[19] A jogalkotási eljárás^[109] a jogállami pluralista demokráciákban többé vagy kevésbé jogilag szabályozott politikai akaratképzési és döntéshozatali folyamat, vagyis olyan politikai akaratképzés, amely a jog demokratikus létrehozásába torkollik, és a legitimitását ez a folyamat az eljárásjog betartásával kapja.^[110] A jogalkotás egyrészt formalizált eljárás, amelynek meghatározott eredményre kell vezetnie, másrészt kommunikatív társadalmi folyamat,^[111] amely feltételezi, hogy a polgárok e folyamatnak – elsősorban és különösen a törvényalkotásnak – a tartalmát és lefolyását megismerhessék, véleményezhessék és befolyásolhassák. A formalizáltság – ebben az összefüggésben – az egyes elemek világos meghatározását, a folyamat racionalizálását és szabályozottságát jelenti.^[112] A jogalkotás során integrált döntéshozatali rendszerről van szó, ami – meghatározott szempontok szerint – elemeire, összetevőire bontható fel, vagyis sajátos dekompozíciót tesz lehetővé. A jogalkotási döntés – mint folyamat – természetesen szituáció- és jogfüggő is egyben. Szituatív jellegét a döntéshozó aktorok pozicionáltsága és törekvésük tartalma adja, jogfüggő voltát pedig a rá vonatkozó normatív előírások határozzák meg. A jogszabály keletkezési folyamata nagymértékben járulhat hozzá a „jó” – vagyis a hatásában optimális – jogszabályok létrejöttéhez. Adott jogszabály akkor tekinthető jónak, ha elegendő valószínűség áll fenn arra nézve, hogy a jogszabály adott formájában a szándékolt magatartásirányítást kiváltja, vagyis a normaalkotó szándékának való megfelelés elvárható, vagy pedig ezt a szabályozás alapján elő lehet idézni, továbbá a norma címzettjei – a szabályozással érintettek és a végrehajtásban közreműködők – a jogszabályt akceptálják és pontosan követni, illetve alkalmazni tudják, és a jogszabály ökonómiai következményei az elvárt keretek között maradnak.^[113]

3.1. A jogalkotási eljárás felosztása: a belső és a külső jogalkotási eljárás

[20] A jogalkotási eljárás belső és külső eljárásra tagolható, de ez a felosztás csak az elemzés szintjén választható el egymástól. A belső jogalkotási eljárás a jogszabályba foglalt döntés felkutatásának és meghozatalának metodikáját, míg a külső eljárás a jogszabály formális keletkezését, a döntéshozatal egyes szakaszaira vonatkozó szabályokat foglalja magában, mégpedig az adott jogszabályfajta létrejöttének megfelelően.^[114] A belső és külső eljárás megkülönböztetése a jogszabály keletkezésének lefolyásában csak viszonylagos lehet, mivel alapvetően ugyanannak a folyamatnak a tartalmi és eljárási kérdéseiről van szó.^[115] A két folyamat ennyiben tehát el is választható egymástól, gyakorlati lefolyásuk viszont egyidejűleg történik.

3.1.1. A belső eljárás

[21] A belső eljárás tartalmat alakító, dinamikus keletkezési folyamatként beágyazódik a külső eljárásba, vagyis ennek keretében realizálódik, és mint a helyes döntés megtalálásának módszere, különböző szempontokat ad a döntéshozatal egyes szakaszai számára. A belső eljárás egyes állomásainak áttekintése – ami elsősorban logikai folyamatot jelent – lehetőséget nyújt arra, hogy a jogszabályi tartalom átgondoltabbá és tervezhetőbbé váljon, az esetleges hibaforrások kiszűrhetők legyenek, továbbá a politikai és szakmai szempontok összehangolása, a közigazgatási és társadalmi egyeztetések lebonyolítása kezelhető keretek között maradjon. A belső eljárás tehát segít a „helyes” döntés tartalmának a meghatározásában.

[22] A belső jogalkotási eljárás különbözőképpen bontható elemeire, mégpedig az egyes folyamat- és döntési modelleknek megfelelően. A belső eljárás modelljének felvázolása azt a célt szolgálja, hogy segítse a jogszabály keletkezésének – mint döntéshozatali folyamatnak – a megértését, és jelezze azokat a feltételeket, problémákat, amelyek megteremtése, illetve leküzdése az optimálishoz közelítő jogszabályok megalkotását teszik lehetővé. Az egyes fázisokkal kapcsolatban leszögezhető, hogy ezek mindegyike döntésméletileg orientált tartomelemzés alapján fogalmazható meg és különíthető el egymástól. A jogszabály létrejöttéhez, a tényleges döntés meghozatalához vezető egyes elemek azonban a gyakorlatban – sem számukat, sem sorrendjüket tekintve – nem valósulnak meg minden esetben, mivel ezek a fokozatok sokszor egymásba csúsznak, illetve olyan szorosan függenek össze, hogy szétválasztásuk igazából csak elméletileg lehetséges. Ennek fő oka, hogy a jogalkotás konkrét folyamatát normatív és faktikus tényezők egyaránt determinálják. A normatív elemek közé elsősorban a jogi előírások (alkotmányi, törvényi, ügyrendi és más rendelkezések), valamint a politikai normák és a politikai gyakorlat szokásai sorolhatók, míg a faktikus tényezők közül a politikai akaratképzési struktúra fejlettsége, kiépítettsége és működése (az érdekegyeztetési mechanizmusok, a szakmai egyeztetési és véleményezési eljárások, a befolyásolási lehetőségek) emelendő ki. Fontos szerepe van továbbá – különösen a jogszabályi tartalom alakításában – a morális elképzeléseknek, valamint a politikai és jogi kultúra fejlettségének: mit, miért kell jogszabályban (törvényben vagy rendeletben) szabályozni, és milyen lesz a jogszabályok érvényesülése, hatályosulása. Ezek alapján megállapítható, hogy a jogalkotási folyamat – elméletileg megkülönböztethető – belső fázisai nem minden esetben követik egymást lineárisan, vagyis – az adott jogszabály jellegére tekintettel – a különböző szakaszok összevonhatók, illetve gyakran előfordul a későbbi fázisokból a korábbiakba való visszacsatolás is.

[23] A belső jogalkotási eljárás szakaszolására vonatkozóan a szakirodalomban többféle megoldás található.^[116] Az egyes fázisok elkülönítése általában a döntéshozatali folyamat általános modelljének a jogalkotásra vetített aktualizálásaként fogható fel. Eszerint a belső jogalkotási eljárásnál megkülönböztethetők az alábbi szakaszok.

3.1.1.1. A jogalkotási probléma érzékelése, felismerése és meghatározása

[24] Ennek érdekében a fennálló helyzetet elemezni szükséges, és meg kell állapítani a probléma okait. A belső jogalkotási eljárás lényegében a jogalkotó szervekre a legkülönbözőbb oldalról hatást gyakorló olyan impulzusokkal kezdődik,^[117] amelyek meghatározott probléma jogi szabályozásának felmerülését jelzik.^[118] A problémaimpulzusok jelentkezése tehát problémaszituációt feltételez, ami azt jelenti, hogy a tényleges helyzet – valamilyen okból kifolyólag – nem felel meg a kívánatos állapotnak. A problémaszituáció azonban kevésbé strukturált, mint a probléma, ezért a következő lépés a tényleges probléma felismerése, amihez a meghatározásán keresztül lehet eljutni. A probléma meghatározása pedig azt a folyamatot jelöli, amelynek során a problémaszituáció specifikus problémává alakul át, vagyis strukturálódik. A probléma megfogalmazása érdekében annak értelmezését segítő kérdéseket kell feltenni: mi a probléma valójában, miben foglalható össze a lényege; miben és hol, milyen körülmények között és kikre vonatkozóan jelentkezik; mekkora, illetve milyen gyakori; miben áll a probléma megoldásának a nehézsége.^[119] A problémadefiniálás azért mellőzhetetlen, mert a probléma szóba jöhető összes megoldását figyelembe kell venni. Általában minden problémának számos lehetséges megoldása létezik, és nem biztos, hogy ez csak jogalkotási úton rendezhető, annak ellenére, hogy esetleg ez tűnik a legkézenfekvőbbnek. Annak megítélése érdekében, hogy valóban létezik-e a jogalkotási probléma, szükség van a kiindulási helyzet és az okok elemzésére,^[120] de tekintettel kell lenni a tervezett szabályozás tárgyára, kihatására, valamint következményeire is, amelyek vizsgálata és meghatározása az elemzés során mindvégig alapvető követelmény. Ha a fennálló helyzet problémásnak minősül, olyan gondokat vet fel, amelyek miatt a létező szituáció, a „van-állapot” elégtelennek tűnik, és ezen

jogalkotással szükséges változtatni, akkor meg kell határozni a változtatás pontos irányát és célját.

3.1.1.2. A pontos jogalkotói cél megállapítása

[25] Ez alatt azt a helyzetet, azt az elérendő, kívánatosnak tartott „legyen-állapotot” kell érteni, amelyet a jogi szabályozással el akarnak érni.^[121] A jogalkotás szükségességét rendszerint politikai szinten és politikai vitákban döntenek el.^[122] A jogszabályi célok tényleges meghatározásánál azonban figyelembe kell venni mind az esetleges következményeket, mind a realizálási esélyeket és kockázatokat, ezért a célmeghatározás összetett elemzést tesz szükségessé.^[123] A jogszabályi célok meghatározása egyrészt arra szolgál, hogy – bizonyos értelemben – kitűzzék a jogszabály politikai, pénzügyi, szervezeti és végrehajtási keretfeltételeit, ami a tényleges megalkotásuk szempontjából mellőzhetetlen. Ez elsősorban tehát a politika feladata.^[124] Nem mindegy azonban, hogy a politikai aktorok ennek milyen mértékben tesznek eleget. A jogszabályi célok másrészt felvázolják a későbbi jogalkotási munka alapkonceptióját, aminek kidolgozása a jogszabályszerkesztő feladata, és aminek tehát a politika által meghatározott keretfeltételeken kell alapulnia. A keretfeltételek figyelmen kívül hagyása következtében a jogszabály koncepciójának – téziseinek – elkészítése nem lehetséges. A jogalkotás során ugyanis mindvégig tisztában kell lenni azzal, hogy mit is akarnak a normatív szabályozással ténylegesen elérni.^[125] Ha ezek a célok nem világosak, nem alkotható világos jogszabály sem. A jogszabályi célok egyértelmű, pozitív definiálása – az azt befolyásoló tényezők ellenére – ezért tehát elkerülhetetlen lépése a belső jogalkotási folyamatnak. Csak ez alapján képzelhető el a szóba jöhető alternatív megoldási lehetőségek gondos számbavétele és értékelése, valamint a jogszabály hatékonyságának későbbi felmérésére vonatkozó szempontok és mértékek megállapítása.^[126] A célok meghatározásakor nem csak a tartalmi körülírásukat kell elvégezni, hanem ez magában foglalja azt a döntést is, hogy milyen mértékben (teljesen, vagy csak részben), és milyen időtartamban (rövid, közepes, vagy hosszú ideig) kell őket valóra váltani. A jogalkotói munka a lehető legprecízebb célmeghatározást feltételezi. Ez azonban gyakran rendkívül nehéz, időigényes és bonyolult tevékenységet feltételez, amihez sokszor mind a politikai aktorok szándéka, mind a rendelkezésre álló feltételrendszer hiányzik.^[127]

3.1.1.3. A cél elérésére szóba jöhető alternatívák, eszközök, a cél megvalósulásához vezető megoldások feltárása, megállapítása és értékelése

[26] Ha a jogi szabályozás iránti igény – szabályozási impulzus formájában – felmerült, és a meghatározó, illetve döntéshozó politikai aktorok megállapították a szabályozási célokat, akkor általában megkezdődik a jogi szabályozás tervezetének kidolgozására irányuló munka, ami már egyértelműen a jogszabályszerkesztő feladata.^[128] A szabályozási terv kidolgozása két fázisra bontható: egyrészt a szabályozási lehetőségek (alternatívák) kidolgozására, másrészt – ezt követően – azoknak az alternatíváknak az elemzésére, amelyek – szóba jöhető lehetőségként – a cél elérését, realizálását elvileg biztosíthatják. A cél elérését biztosítható lehetőségek elemzése azért fontos, mert ennek kiemelt jelentősége van a helyes jogszabályi tartalom meghatározásában. A legalkalmasabb célmegvalósítási technika kiválasztására – megfelelő segédeszközként – a már említett előzetes hatásvizsgálat során végzett tényelemzés kínálkozik, ami alatt nemcsak a tények puszta leírását, hanem az összefüggések magyarázatát is érteni kell.^[129] Csak a megvizsgált és értékelt tények alapján lehetséges a jogszabályi javaslatban kitűzött célt a megvalósítási elképzeléseknek megfeleltetni,^[130] és ezután – politikai belátás alapján – arról dönteni, hogy a célok módosításra szorulnak-e, vagy változatlanul hagyhatók. Ezt követően a szóba jöhető lehetőségek esetében el kell végezni az egyes alternatívák értékelését is: a jogszabályi cél elérésére ezek egyáltalán alkalmasak-e, és ha igen, akkor milyen mértékben.^[131] Ennek legfontosabb szempontjai a jogszabály alkalmazhatósága,

végrehajthatósága^[132] – beleértve a címzettek általi akceptálhatóságot is –, a választott megoldás effektivitása^[133] és gazdaságossága, vagyis milyen gazdasági következményekkel és kockázatokkal kell számolni (pl. a költségvetés, a gazdaság, az árszínvonal, a fogyasztás és az adminisztratív terhek^[134] szempontjából), továbbá melyek az ökológiai, a szociális, az egészségügyi stb. következmények és kockázatok, illetve milyen utólagos, esetleg elhúzódó hatásokkal lehet számolni. Az értékelésnél figyelembe kell venni a javasolt nyelvi és jogtechnikai megformálást is.^[135]

3.1.1.4. A jogalkotói döntés meghozatala és megalapozása

[27] A belső törvényhozási eljárás a jogalkotó szervnek a jogszabály elfogadásáról szóló határozatával zárul. Mivel a jogalkotói döntések sokszor visszafordíthatatlan, vagy legalábbis nagyon nehezen és költségesen módosítható folyamatokat eredményeznek, a helyes és megalapozott döntés érdekében a döntéshozó számára nemcsak az összes szükséges információt, hanem a releváns szabályozási alternatívákat is be kell mutatni.^[136] Az, hogy a jogalkotó végül is melyik alternatívát részesíti előnyben és tartja alkalmasnak a probléma megoldására, az egyes javaslatok összehasonlító értékelésekor körvonalazódik. Ezért az alternatívák közötti választást elősegítendő, az előre jelzett hatásokat és következményeket – megfontolás végett – be kell mutatni.^[137] A kritériumok segítenek a legjobb változat kiválasztásában is, ezért szerepük a döntés meghozatalánál szintén jelentős. A döntéshozónak alaposan meg kell fontolnia, hogy milyen eszközök és milyen jogszabályi tartalom meghatározása alkalmas leginkább a kitűzött cél eléréséhez. Ez az átgondoltság – a szükségességi, a nyelvi és jogtechnikai, a gazdaságossági és effektivitási szempontokkal együtt – elejét veheti annak, hogy a jogalkotást pusztán ötletek és óhajok normatív formában való megjelenítésének tekintsék.^[138]

3.1.1.5. A jogalkotás eredményének kontrollja

[28] A helyes döntés megtalálásához elengedhetetlen annak vizsgálata is, hogy a jogalkotói döntés eredményeként megszületett jogszabály hogyan hatályosul. Ennek eszköze az utólagos hatásvizsgálat, mivel ez a jogszabályok tényleges hatáskiváltásáról ad felvilágosítást, és az így nyert fontos tapasztalatokkal és információkkal járul hozzá vagy az adott viszonyok újraszabályozásához, esetleges módosításához („jobbá tételéhez”),^[139] illetve a további jogalkotói döntéseket megalapozó információs bázis létrehozásához és bővítéséhez, vagy pedig a jogrendszernek az elavult, illetve feleslegessé váló jogszabályoktól való megtisztításához.^[140] A hatásvizsgálat távolabbi célja – az előzőekből következően – a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás elősegítése,^[141] ezáltal szilárdabb, átláthatóbb, ugyanakkor az igényekhez jobban igazodó jogrend megteremtése.^[142] A hatályosulásra vonatkozó vizsgálatok az empirikus társadalomkutatás módszereivel végezhetők el. A kormányzás hatékonysága és eredményessége szempontjából az is rendkívül fontos aspektus, hogy milyen politikai értékelési mércéket lehet kidolgozni arra, illetve azért, hogy a jogi szabályozást a politikai-kormányzati célok elérése szempontjából értékelni lehessen.^[143]

[29] A belső jogalkotási eljárás jelentősége abban ragadható meg, hogy e folyamat logikus lépései megismerhetővé teszik a jogszabály tartalmának keletkezési folyamatát, segítenek a szakmai és politikai szempontok összehangolásában, követési mintát szolgáltatnak a jogszabály-előkészítés és a jogalkotói döntéshozatal számára, és végül segítséget nyújtanak a jogalkotás jogi szabályozásának, vagyis a külső jogalkotási eljárás normatív regulációjának megállapításához. Ha a belső jogalkotási eljárás folyamatának egyes fázisainál jelzett feladatokat és sajátosságokat a jogalkotó a szabályozás megalkotása során nem veszi figyelembe, nehezen képzelhető el a hatékony és megalapozott jogszabály megszületése.

3.1.2. A külső eljárás

[30] A külső jogalkotási eljárás – mint a jogszabály keletkezési folyamata – a belső eljáráshoz kapcsolódik, de annak tagolódásától eltér, mintegy sajátos módon reflektál a belső eljárás egyes fázisaira. A külső eljárás során is döntéshozatali folyamatról van szó, vagyis a döntési tartalom kialakításáról és meghatározásáról, de míg a belső eljárás ennek racionális, logikai lefolyását ragadja meg, addig a külső eljárás kifejezetten a normatívan rögzíthető, formális menetet írja elő. Ebből következik, hogy a külső eljárás egyes állomásai, szakaszai, valamint az itt végzendő tevékenység normatívan definiálható és jogilag rögzíthető, ezért ennek jogi szabályozását – az egyes jogszabályfajtákra tekintettel – úgy kell kialakítani, hogy ez ténylegesen a helyes jogszabályi tartalom keletkezését biztosítsa. A külső jogalkotási eljárásra vonatkozó normatív előírások különböző forrásokból eredhetnek.^[144] A külső jogalkotási eljárás konkrét tagolása aszerint alakul, hogy mely szervtípusról, illetve milyen jogszabály megalkotásáról van szó. Az egyes eljárások mindegyike az alábbiak szerint tagolható, bár a jogalkotó szerv sajátosságai, illetve az adott eljárás lefolyása mégis jelentősen eltérhet egymástól.

3.1.2.1. A kezdeményező-bevezető eljárás

[31] Ez a szakasz rendszerint akkor indul, amikor a belső jogalkotási eljárás során megszületik a döntés arról, hogy a felmerült probléma megoldása jogi szabályozást tesz szükségessé. A kezdeményezés a jogalkotási eljárás jogi indítását jelenti, ami a felhatalmazott szervnél adott jogszabály megalkotására vonatkozó első lépésnek tekinthető. A kezdeményezés tartalmának lehet tágabb – vagy enyhébb – formája. Minden olyan javaslat, felvetés, ötlet, amelynek releváns következménye van adott jogalkotási eljárás megindulására, a belső eljárás szerint minősül kezdeményezésnek. A szűkebb – vagy szigorúbb – kezdeményezés a kidolgozott, a jogszabályra vonatkozó formai előírásoknak megfelelően elkészített szövegváltozat benyújtását jelenti a döntésre jogosult szervhez.

3.1.2.2. Az előkészítő-véleményező eljárás

[32] E szakasz egyrészt megelőzi, másrészt párhuzamosan halad a kezdeményező-bevezető, illetve döntéshozatali eljárással. E szakaszban zajlik a jogszabálytervezetek kidolgozása, amelynek célja a jogszabálytervezet elkészítése, és ezért ennyiben értelemszerűen megelőzi a jogszabály formai (jogilag előírt) kezdeményezését. A véleményezői eljárás egyfelől már a tervezet kidolgozása során zajlik, másrészt az elkészült tervezetet közigazgatási, illetve társadalmi véleményezésre bocsátják, ami szintén megelőzi a jogszabálytervezet formai benyújtását. A közigazgatási véleményezés – mivel a tervezet kidolgozása a tárgy szerint illetékes vagy megbízott minisztérium szakapparátusának (szakreferenseinek) a feladata, és az adott miniszter politikai felelőssége – elsősorban a miniszteriális szakapparátuson belül, illetve az egyes tárcák vagy más, érintett állami szervek között zajlik, ezért a tervezetet a részükre határidő megjelölésével meg kell küldeni.^[145] E megoldás lehetőséget ad a különböző tárcaérdekek egyeztetésére, a véleménykülönbségek elsimítására. A társadalmi részvétel célja pedig az, hogy a társadalom legszélesebb rétegei – különösen a szabályozással érintettek –, illetve ezek szerveződései, szakértői bekapcsolódhassanak a jogszabályok előkészítésébe, ezáltal véleményük, javaslataik jussanak el a jogszabály alkotásáért felelős szervekhez, hozzájárulva ezzel a jogi szabályozás megalapozásához, akceptálhatóságához, a jogi szabályozás minőségének javításához és hatályosulásának elősegítéséhez.^[146] A jogszabálytervezetek véleményezése a politikai akaratképzés sajátos megnyilvánulása, ami a kompromisszumos szabályozási tartalom kialakítását segíti elő és a tervezetről szóló jogalkotó döntés meghozatalához vezet.

3.1.2.3. A döntéshozatali eljárás

[33] A külső jogalkotási eljárás e szakasza a szűkebb értelemben felfogott döntéshozatalt jelenti, amely azonban nem korlátozódik pusztán a jogszabálytervezetről való határozathozatalra. A véleményezési szakasz lezárását követően a szakapparátus feladata a tervezet döntéshozatalra való előkészítése, az általa javasolt formában történő végleges megszövegezése. E véglegesnek szánt tervezet természetesen olyan alternatív megoldásokat is tartalmazhat, amelyek közül választás előzetes döntést igényel. Testületi szerv esetén a határozathozatalra vonatkozó szabályok között kiemelt jelentősége van az adott javaslat elfogadásához szükséges határozatképesség (kvórum) rögzítésének, továbbá a javaslat elfogadásának eredményességét jelentő arány (kvóta) megállapításának.^[147] Az egyedi jogalkotó szerv jogszabályalkotása a külső jogalkotási eljárás szempontjából kevésbé jelentős. Ez egyrészt az általuk alkotható jogszabályfajta korlátozott voltára vezethető vissza, másrészt arra, hogy itt nem testületi hatáskör gyakorlásáról van szó, hanem egyszemélyi akaratú döntéséről.

3.1.2.4. A jogalkotási eljárás befejező szakasza

[34] A külső jogalkotási eljárás befejező szakasza a jogszabályok kihirdetését öleli fel, amely általában a hitelesítést (promulgáció) és a megjelentetést (publikálás) foglalja magában. A jogszabályok kihirdetése közjogi érvényességük egyik nélkülözhetetlen feltétele.^[148] A hitelesítés az adott jogszabály aláírását jelenti, amely az adott jogalkotó szerv esetében eltérő módon történhet, és azt igazolja, hogy jogszabályt az előírt módon fogadták el, illetve tartalma megfelel a jogalkotással szemben támasztott követelményeknek.^[149] A jogszabály megjelentetése a hivatalos lapban, megfelelő formában történő nyilvánosságra hozatalt jelenti, amely egyben a jogszabály hatálya szempontjából is igazodási pontot határoz meg.^[150]

3.2. A törvényhozási és rendeletalkotási eljárás

3.2.1. A törvényhozási eljárás

[35] Az egyes jogalkotási eljárások közül – jelentőségénél fogva – magasan kiemelkedik a törvényhozási eljárás.^[151] A demokratikus jogállamokban a törvényalkotás centrális jelentőségű, domináns és jellegzetes kormányzási és politikaalakítási eszköz.^[152] Ennek indoka nemcsak a törvények kiemelkedő és meghatározó szerepében keresendő, hanem e folyamat komplexitásában és politikai jellegének sajátosságában is.^[153] A törvényhozási eljárásnál ugyanis – jogalkotás-taktikai szempontból – markánsan jelenik meg a parlamenti politikai erőknél a vélemény- és akaratképzésben megnyilvánuló különbsége,^[154] illetve mindvégig érvényesül a nyilvánosság,^[155] amelyek döntő hatást gyakorolnak a törvényi tartalom keletkezésére.^[156] Az alkotmányos demokráciákban a törvényhozással kapcsolatos felfogásmódokra és a törvényalkotási folyamat jelentőségére vonatkozóan vannak bizonyos közös struktúraismérvek,^[157] de a törvényhozás az adott ország politikai rendszerének és politikai kultúrájának konkrét kialakításától függ.^[158] Az alkotmányjogi és politikai keretfeltételekre tekintettel nemcsak alapvető azonosságok, hanem jelentős különbségek is vannak, amelyek a törvényhozási folyamatra, valamint a törvény funkcióira is kihatnak. Az azonban egyértelműen rögzíthető, hogy a törvényhozási eljárást a vitának, az információkhoz való hozzáférésnek és a nyilvánosság elvének kell uralniuk.^[159] A törvényjavaslat magyarázata és az ehhez kapcsolódó vita a nyilvánosság előtt zajlik, és így nyilvános kritikának van kitéve, ami egyúttal láthatóvá teszi a különböző érdek- és akaratú törekvéseket is.^[160] Az ellentétes érdekek kiegyenlítésére és a keletkezett konfliktusok feloldására törekvő politika a törvények tartalmáért folytatott küzdelemként is felfogható. A politikai akaratokban rejlő szándékok a törvényben olyan következményekké alakulnak át, amit a kormányzati hatalom birtokosa meg kíván valósítani, vagyis a törvénynek ennyiben a szabályozandó viszonyokat a hatalmi szempontoknak

megfelelően rendező, konstitutív és regulatív funkciója van.

[36] A törvényhozási eljárás különleges jelentősége abból is adódik, hogy maga a létrehozott jogszabályi forma, a törvény a kormány és a parlament fontos cselekvési eszköze, és amely a demokráciákban a szabad és nyilvános politikai akaratképzés útján születik meg,^[161] ezért a törvény nem helyettesíthető más jogalkotási aktussal, mert az éppen a népképviselői általi szabályozást kapcsolná ki.^[162] A jogállami demokráciákban a törvények tehát a kormányzás domináns eszközei, a politikát formáló akarat kifejeződései, ezért mind jogszabálynak, mind a törvényhozási eljárásnak kimagasló jelentősége van.^[163] Törvény alatt a törvényhozó szervnek minden olyan aktsa értendő, amely az alkotmányosan előírt törvényhozási eljárásban és törvény formájában létrejött.^[164] E meghatározás látszólag formálisnak tűnik, de ez nem teljesen igaz. A jogi rendelkezések – mint általánosan kötelező magatartási szabályok – ezt a minőségüket nem pusztán az államhatalom általi meghatározottságuktól és a megalkotásukra előírt eljárási rend betartásától kapják, hanem attól, hogy a demokratikus és jogállami alkotmány alapvető elveivel összhangban állnak.^[165] A törvény a demokráciában a primer, flexibilis, az új szituációkra reagáló alakító eszköz: lehetővé teszi az államalkotó nép egésze számára az élet és a társadalmi környezet jogi viszonyainak a demokratikusan legitimált, észszerűen reflektált és önrendelkező alakítását az alkotmány előzetes rendjének körében.^[166]

[37] Az uralom az alkotmányos demokráciában elsősorban és kifejezetten törvények uralmát jelenti,^[167] ezért a modern demokratikus jogállam törvényhozó állam is egyben. Ennek alapvetően két oka van: egyrészt az, hogy a mai társadalom szabályozási igénye állandóan növekszik, mivel egyre több olyan területet kell az államnak regulatív módon rendeznie, amelyeken korábban a társadalmi erők autonóm szabályozása,^[168] illetve a piac törvényei érvényesültek, de amelyek a társadalmi változások következtében egyre komplexebbé és bonyolultabbá váltak, és ezért állami, törvényhozási beavatkozást igényeltek. Másrészt a demokratikus alkotmányos rendszer, pontosabban az állam demokratikus kormányzása – mint a jogállami alkotmányokból is levezethető követelmény – a törvényi szabályozás kiemelkedő és meghatározó jelentőségét preferálja, mivel a törvényalkotás és a törvény minden más jogalkotási formával és eljárással szemben sajátos ismérvekkel rendelkezik,^[169] ami egyébként visszautal a törvény statikus és dinamikus funkciójára is. Klasszikus, statikus funkciója szerint ez a jogszabályi forma alkalmas leginkább a fennálló viszonyok jogi megítélésére és rendezésére, azaz normatív formában való rögzítésére és befolyásolására, mivel azt a népképviselői megvalósító, demokratikusan választott parlament alkotja meg nyilvános és átlátható folyamat során, mégpedig alkotmányi garanciák figyelembevételével, és így a legmagasabb legitimitást biztosítja számára.^[170] Dinamikus funkcióját – azaz a szabályozandó viszonyok politikai szempontú alakítását és megváltoztatását – tekintve pedig azért preferált forma, mert a törvényi szabályozás kifejezésre juttatja az adott korszakban követett politikát: nyilvános döntési folyamatok eredményeként keletkezik, és legtöbbször divergáló érdekek konfliktusai és kompromisszumai termékeként kerül kibocsátásra. A demokratikus törvényalkotás sajátossága, hogy a meglehetősen sok résztvevőnek és közreműködőnek a pluralista, nyílt és nyilvános közös döntéshozatali folyamatoként zajlik.^[171]

3.2.2. A rendeletalkotási eljárás

[38] A modern képviseleti demokráciákban a jogalkotás fő formája a törvényhozás, de a törvények dominanciájának érvényesülése mellett a rendeletalkotás is mellőzhetetlen jogalkotási forma. A végrehajtó hatalom rendeletalkotó joga alkotmányelméletileg – az államhatalmi ágak elválasztására tekintettel – a törvényhozó hatalomtól a végrehajtó hatalomnak átengedett jogalkotói hatalomként fogható fel, vagyis ebben az értelemben a mindenkor alkotmányi szabályozás által delegált jogalkotásnak minősíthető.^[172] A törvényhozó hatalom elvileg a parlamentet illeti meg, de e szerv tehermentesítése azért szükséges, mert a parlament nincs abban a helyzetben, hogy a modern társadalomban jelentkező kiterjedt szabályozási igényeknek

minden tekintetben eleget tegyen, a jogi szabályozásra vonatkozó elvárásokat egymaga teljesítse. Egyfelől azért, mivel a törvényhozás időigényes jogalkotás, másfelől a társadalmi viszonyok egy részének jogi szabályozásához – jellegéből adódóan – elegendő a rendeleti szintű jogalkotás, mert e viszonyok rendezése nem is igényli a törvényi szintet.^[173] A parlament tehermentesítésén túlmenően a rendeletalkotás mellett szól a jogalkotás sebességének és flexibilitásának a növelése, valamint a gyors technikai-technológiai, illetve társadalmi változásokhoz való igazodás.^[174] A törvényhozás kapacitáshiánya miatt nyílik tehát lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom jogalkotási hatáskört kapjon, amelyet rendeletalkotással teljesít.^[175] A törvényi és rendeleti jogalkotás közötti mennyiségi arányok az állam társadalmi szerepvállalásának, az állami beavatkozás mértékének, a politikai rendszer jellegének és az alkotmányi szabályozásnak a függvénye,^[176] de a jogszabályok számát tekintve jelentős mértékben a rendeletalkotás vezet.^[177] Annak elkerülése érdekében azonban, hogy a rendeletalkotás ne válhasson a döntő és elsődleges szabályozási eszközzé, körül kell határolni a különböző rendeletek kiadásának célját, tartalmát és terjedelmét: milyen célok elérése érdekében, milyen területen és tárgyban, illetve milyen mértékben és mélységben avatkozhat be a rendelet a társadalmi viszonyok alakításába. A törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom szervei által gyakorolt jogalkotói hatáskör terjedelmét, egymáshoz való viszonyát az államhatalmi ágak megosztásának az adott alkotmányban szabályozott konkrét rendje határozza meg.^[178]

[39] A rendeletalkotási eljárással kapcsolatban megjegyzendő, hogy bár jogalkotási szempontból e jogszabályfajta jelentősége is – nemcsak mennyiségét tekintve – számottevő, folyamatjellege szerint mégsem minősül annyira összetettnek, mint a törvényhozás. Ez egyrészt abból ered, hogy a rendeletalkotás a törvényhozásnál politikai szempontból jóval homogénebb, tárgyi szempontból pedig – a rendeletalkotó hatásköre alapján – jelentős mértékben behatárolt. Másrészt a rendeletalkotásnál döntő többségben nem testületi, hanem egyszemélyes szerv jár el, továbbá a központi rendeletalkotásnál a testületi döntéshozatal rendszerint nem nyilvános, így az egyes rendeletek megszületésénél az esetleges politikai vagy érdekütköztetések inkább csak következtetni lehet.^[179]

4. Jogalkotás-tudomány

[40] A jogalkotás- vagy más elnevezéssel törvényhozás-tudomány^[180] viszonylag fiatal ága a jogtudománynak,^[181] bár a törvényhozás kérdéseivel való foglalkozás az ókortól napjainkig megfigyelhető a filozófiai-jogfilozófiai gondolkodásban. A filozófusok és jogtudósok egy részét mindig is érdekelte a törvény és a törvényalkotás problematikája. Ennyiben egyet lehet érteni azzal a megjelöléssel, hogy – alapjában véve és lényege szerint – a jogalkotás elmélete „ősrégi jogtudomány”.^[182] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotás kérdéseit és problémáit, illetőleg az ezekre adott válaszokat és megoldási módokat önálló tan formájában bármikor is megnyugtató módon rendszereztek volna.^[183] Az ókori gyökerek ellenére a diszciplína először csak a XVIII. század közepétől kezdődően fejlődött ki kifejezetten olyan jogtudományi területként, amely „törvényhozás-tudomány”, illetőleg „törvényhozástan” elnevezéssel illethető, és amely a jogalkotás alapkérdéseivel – az akkori korszaknak megfelelő – tudományos színvonalon foglalkozott.^[184]

[41] A második világháborút követően a fejlett országokban – sokféle tényező komplex egymásra hatása következtében – a törvények, valamint az ezeket kiegészítő jogi előírások száma és terjedelme folyamatosan növekedett, és olyan mérvű „eljogiasodást” eredményezett, amelyet a „törvényáradat”, a „normaözön” kifejezésekkel jelöltek. E tendencia egyúttal a jogi szabályozás minőségének jelentős romlásával járt együtt, aminek következtében a „rossz” jogi normák^[185] száma számottevően megemelkedett. A joggyakorlat egyre sürgetőbben vetette fel a jogalkotás minőségének javítását, a jogszabályok – úgymond – „jobbá” tételének szükségességét, ami a jogalkotás racionalizálását követelte meg. A jogalkotás folyamatának, összetevőinek, módszerének, technikájának, továbbá a jogalkotás termékének kritikus vizsgálata újra a tudományos érdeklődés homlokterébe került. A kezdetben technikai, majd metodikai és taktikai jellegű megközelítéseket egyre inkább az elméleti

igényű, ugyanakkor praxisorientált szemlélet egészítette ki.

[42] A jogalkotás kérdéseinek önálló diszciplínaként történő megközelítése – a sajátos vizsgálati tárgy és módszer kimunkálása – a jogalkotás-tudománynak és a jogalkotástannak a megszületését és egyre jelentősebb fejlődését eredményezte.^[186] A jogalkotás tudományos igényű vizsgálata a nemzetközi jogtudományban a múlt század hetvenes-nyolcvanas éveiben egyre erőteljesebben jelentkezett. Az azóta eltelt időben számos külföldi és hazai monográfia, tanulmánykötet, tankönyv és rengeteg tanulmány, továbbá önálló folyóiratok megjelenése jelezte a jogalkotás modern tudományának fokozatos fejlődését.^[187] Ebben az is komoly mértékben közrehatott, hogy a tudományos kutatás korábban szinte csak „jogalkalmazás-centrikus” volt, ezért nem tudott választ adni a jogalkotással kapcsolatban felmerült problémákra.

[43] A jogalkotás-tudománynak azonban – talán éppen robbanásszerű fejlődése következtében – máig sincs sem más tudományágakkal szembeni általánosan elismert körülhatárolása, sem pedig e tudomány egyes részeinek jelölésére szolgáló egységes terminológiája.^[188] A jogalkotás kérdéseivel ugyanis számos tudományág és tudományterület foglalkozik behatóan, ezzel hozzájárulva a jogalkotási ismeretek bővüléséhez és elmélyítéséhez,^[189] ugyanakkor ma már rögzíthető, hogy a jogalkotástudomány rendelkezik azokkal a – tudományszociológiai irodalomban megállapított – kritériumokkal, amelyek alapján intézményesülését és professzionalizációját (szaktudománnyá válását és hivatásszerű szakmai művelését) meg lehet állapítani.^[190]

[44] Az egyik megközelítés szerint^[191] a jogalkotás-tudomány felosztható jogalkotás-elméletre és jogalkotástanra,^[192] a jogalkotástan pedig tovább osztható különböző részterületekre.

4.1. Jogalkotás-elmélet

[45] A jogalkotás-elmélet területén reflexív módon foglalkoznak a jogalkotásra vonatkozó ismeretek tudományos feldolgozásának és kapcsolódásának lehetőségeivel és határaival. Ide tartozik a jogalkotás általában vett szükségességének és adott rendszerének vizsgálata, elsősorban a történeti, elemző és összehasonlító módszer alkalmazásával.^[193] A jogalkotás-tudomány felöleli egyrészt a jogtudományi kutatásokat, amelyek a normákkal, a jogszabályokra vonatkozó jogi követelményekkel, a jogalkotási hatáskörökkel és eljárásokkal, valamint a jogszabályok sajátosságaival, ezek tudományos leírásával és magyarázatával foglalkozik. Másrészt a jogalkotás-tudomány körébe sorolhatók a jogalkotásra irányuló tágabb és szűkebb politikatudományi kutatások, amelyek egyre inkább foglalkoznak a jogalkotás elméletével. A vizsgálódás súlypontja itt a jogalkotásra gyakorolt tényleges és informális befolyások feltárásán és elemzésén van, és különös hangsúlyt fektetnek a jogalkotás és a kormányzás összefüggéseinek vizsgálatára. Végül a jogalkotás-tudomány körébe sorolják a jogszociológiai kutatásokat, amelynek súlypontja a jogszabályok által érintettek reakcióján van, vagyis a jogi szabályozás magatartás-irányítását, döntésvezérlését elemzik, továbbá a jogi szabályozás esetleges diszfunkcionalitásának vagy hatástalanságának okait tárják fel és értékelik.

4.2. Jogalkotástan

[46] A jogalkotástan – a jogalkotástudomány részeként – a jogalkotásnak elsősorban cselekvés- és gyakorlatorientált vizsgálatát végzi, amely a fő hangsúlyt egyrészt annak bemutatására helyezi, hogy milyennek kellene lennie a jogalkotásnak, másrészt ehhez a gyakorlatban jól használható praktikus ismereteket nyújt, vagyis erőteljesen gyakorlatorientált szemlélet jellemzi.

[47] A jogalkotástan komplexitása alapvetően abból adódik, hogy a jogalkotás jogtudományi – normatudományi, a normákkal foglalkozó, azokat elemző – megközelítése kiegészül ténykutatásokkal, kauzális törvényszerűségeket, összefüggéseket vizsgáló megközelítésekkel, amelyek együttesen biztosítják a jogalkotástan önálló, specifikus jellegét. A jogalkotástan komplexitását növeli, hogy bár alapvetően elméleti jellegű, mégis elsősorban gyakorlat-orientáltnak

kell lennie: feladata a „jó jogi szabályozás” biztosítása, vagyis a „jó jogszabályok” megalkotásához való hozzájárulás.^[194]

[48] A jogalkotástannak – mint a jogalkotással kapcsolatos ismeretek viszonylag jól körülhatárolható körét felölelő tudásanyagának – interdiszciplináris jellegűnek kell lennie,^[195] és ennek különösen a tudományágak közötti kommunikációban szükséges megnyilvánulnia. Ez két vonatkozásban is értelmezhető: egyrészt a többi tudományág, másrészt az állam- és jogtudományok vonatkozásában. Mivel a jogalkotásban a jogszabályok létrehozásának tárgyával, eljárásával, módszerével és technikájával foglalkozik,^[196] a szakirodalomban általában megkülönböztetik a jogalkotási analitikát, a jogalkotási metodikát, a jogalkotási taktikát, a jogalkotási technikát és egyre nagyobb jelentőséget nyer a jogalkotási hatáselemzés.^[197]

[49] A jogalkotási analitika a jogszabályokkal mint jogforrásokkal foglalkozik, és ezek létrejöttét, egymáshoz való kapcsolódásukat (hierarchiájukat), érvényességüket, hatályukat stb. elemzi.^[198]

[50] A jogalkotási metodika a belső eljárást jelöli, amely – ahogy erről már volt szó – a jogszabályok szabályozási tartalmának kialakításával, az ennek során követett döntéseméletileg orientált tartomelemzéssel járul hozzá a jogi szabályozás tartalmának meghatározásához és javításához.

[51] A jogalkotási taktika a külső eljárást fedi, amely a döntéshozatal formális-szabályozott lefolyását (kezdeményezés, vita, módosítás, elfogadás stb.) elsősorban jogdogmatikai és folyamatszabályozási szempontból vizsgálja.

[52] A jogalkotási technika – mint a jogalkotásban szinte elsőként kialakult részterülete – fontos és kiemelt szerepet játszik a jogszabályok megfogalmazásában és formába öntésében. Alapvetően arra keresi a választ, hogy a jogalkotói akarat milyen módon kerüljön megjelenítésre, vagyis vizsgálatának középpontjában a jogszabály tartalmát jelentő döntés megfogalmazásának és az optimális szövegváltozat elkészítésének kérdései állnak.^[199] A jogalkotási technika szabályai ennek megfelelően meghatározzák a jogszabály alkotórészeit, szerkezetét, formáját és tartalmának rendszerezési módját, a jogszabályok módosítására, kiegészítésére, hatályon kívül helyezésére vonatkozó eljárásokat, valamint a jogszabály nyelvezetét és stílusát.^[200]

[53] A jogalkotási hatásvizsgálat egyre jelentősebb és önálló szerepet^[201] játszik a jogszabályok tényleges hatáskiváltásának feltárásában, a címzettek és az alkalmazók általi akceptáltságban, az önkéntes jogkövetés és a jogalkalmazás okainak feltárásában, és a hatásvizsgálati módszerek alkalmazásával egyre pontosabb eredményt produkál a várható és tényleges hatások előrejelzésében. Ennek során a jogalkotás fontos célszerűségi kérdéseiről van szó, pl. a jogszabályok gazdasági hatékonysága (beleértve a végrehajtást), egyszerűsége, érthetősége, eredményessége és tartóssága. A tudományos kérdésfeltevésekbe bekerült a nemkívánatos mellékhatások és következmények elkerülése, valamint a jogszabályok hatékonyságának ellenőrzése.

5. JEGYZETEK

[1] Megjegyzendő, hogy a jogtudományban a jog, a norma, a jogtétel, a jogi szabály, a jogszabály és a jogforrás elnevezéseket egyes esetekben mintegy szinonimaként, más esetekben viszont egymástól élesen megkülönböztetve használják, vagyis nincs egységes, mindenki által elfogadott terminológia. A jogi norma szabályt tartalmaz, és mint ilyen a szabályok sajátosságait mutatja, amiből következik, hogy a jog megszabott mértéket ad a magatartásra, mégpedig rendszerint az átlagost, a tipikust írja elő. Ez a szabály az ún. jogi szabály, ami azonban nem azonos a jogszabállyal, mint a jogi szabály (a jogi norma) megjelenési formájával.

[2] Vö. Georg MÜLLER – Felix UHLMANN: *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, Zürich–Basel–Genf, Schultess, ³2013, 13. Nyilvánvalóan más állami funkciók – pl. a kormányzás és a jogalkalmazó tevékenységek – is az emberi magatartás befolyásolására törekcszenek, de nem szabályokat – vagyis

18. oldal

előzetes mércét – határoznak meg, hanem vagy a jogszabályokban előírt magatartási mintát konkrét esetben érvényesítik, vagy a magatartások más eszközökkel történő befolyásolását végzik (pl. anyagi ösztönzést alkalmaznak, más jellegű kedvezményeket biztosítanak). Megjegyzendő azonban, hogy a második esetben is ezek legtöbbször jog(szabály)i formában jelennek meg.

[3] A jogi norma rendeltetésének és feladatának akkor tud eleget tenni, ha meghatározott emberi magatartásokat megvalósítandóként ír elő. Ennek megfelelően a jogi norma célja kettős. Egyrészt közvetlen célja, hogy meghatározott magatartások létrejöjjenek, illetve ne jöjjenek létre. Másrészt a jogi norma saját gyakorlati célkitűzése mások magatartásának a befolyásolása, mégpedig annak érdekében, hogy a kauzális (ok-okozati) kapcsolatok közvetlen és közvetett eredményét, következményét bizonyos feltételek mesterséges előállításával előidézze. A jogi norma belső felépítését ennek következtében az határozza meg, hogy a norma hogyan éri el a közvetlen célját, vagyis a társadalmi szükségletet kielégítő emberi magatartást: megjelöli a megvalósítandó emberi magatartást, és ennek normativitást ad, vagyis megteremti a „legyen” (*Sollen*) jellegét. Ezt azáltal éri el, hogy e magatartást megvalósítandónak mondja ki, és a meghatározott emberi magatartás megvalósulásához speciális következményeket fűz. Vö. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, Budapest, Eötvös, 2011., 238–243. A jogalkotói akarat miatt szükséges az implicit diszpozíciót a jogi norma részének tekinteni. Ettől eltérő felfogást lásd JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Budapest, UNIO, 2003, 38.

[4] A normák a valóság strukturálását jelentik az elképzelt magatartásmódokra tekintettel, amelyek az egyént kötelezettség elé állítják. Bernd RÜTHERS: *Rechtstheorie*, München, C. H. Beck, ²2005, 105. Az általánosság – ebben az értelemben – azt jelenti, hogy a normatartalom nem egyetlen esetre (tényállásra), nem egyetlen címzetre vonatkozik, hanem azonos esetek egész jövőbeni sorára, egyedileg előre meg nem határozott címzetti körre. Az absztraktság következtében minden esetben, amikor a normában – az elvont formában – megfogalmazott tényállási feltételek fennállnak, ehhez meghatározott, jogkövetkezményt maga után vonó rendelkezés fűződik: a norma tehát valamennyi adott típusú magatartásra vonatkozik, és teljes körű, mivel minden adott típusú helyzet megvalósulása esetén alkalmazandó. Más megfogalmazásban: „A normatív rendelkezések címzetti köre nyitott, az egyedi rendelkezések címzetti köre zárt.” JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007, 40.

[5] RÜTHERS (4. j.) 104.

[6] SZILÁGYI (3. j.) 310. A jogalkotás által létrehozott jogi normák logikai struktúráját alkotó előírások jogtételekben, vagy más szóval jogi mondatokban nyilvánulnak meg, a jogtételek pedig jogszabályokban jelennek meg. A jogszabály, mint a jogalkotási aktus eredménye, egy vagy több jogi normát is tartalmazhat, a jogi norma pedig gyakran szétszórva, egyetlen jogszabály különböző helyein, illetve más-más jogszabályban található. Szilágyi megjegyzi, hogy a jogszabályok fajtái alapvetően a bennük foglalt rendelkezések jellege szerint különböztethetők meg. A jogszabályok legfontosabb fajtái a következők: jogi normákat tartalmazó, jogi normák érvényességét érintő, egyedi intézkedést tartalmazó, politikai célkitűzést tartalmazó, szimbolikus, deklaratív jellegű jogszabályok. „Mivel egy jogszabály többféle rendelkezést is tartalmazhat, ezek a fajták átfedhetik egymást.” SZILÁGYI (3. j.) 311. Varga Csaba szerint a jogként alkotott szöveg – tekintet nélkül normatartalmára vagy értékelő tartalmára – egésze normativitással rendelkezik. Norma-struktúra hiányában reguláló funkciót nem tölthet be, ez azonban nem zárja ki, hogy a normatív szövegben található más norma-struktúrákhoz kapcsolódva elvi normativitáson túl tényleges gyakorlati normatív jelentőséggel is ne rendelkezzen. VARGA Csaba: „Jogalkotás” in SZABÓ Imre (szerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 818. Tóth J. Zoltán szerint a jogszabály tartalmazhat jogi normát – ami szerinte lehet (jogi) szabály vagy (jog)elv –, egyedi rendelkezést, egyéb kijelentéseket, mint értékdeklarációt, céltételezést, szimbolikus kijelentést, tényállítást. TÓTH J. Zoltán: „A jog statikája – elméleti és dogmatikai alapok (a jog alapfogalmai)” in TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 30.

[7] Kivételt jelent – többek között – pl. a bírói jog vagy a szokásjog.

[8] Pl. alkotmányerejű törvény, sarkalatos vagy organikus törvény, egyszerű törvény, törvényerejű rendelet, kormányrendelet, végrehajtási rendelet, igazgatási rendelet stb.

[9] A jogalkotó a magatartásszabályokat megfogalmazó normák segítségével a társadalmi magatartásokat, illetve az azokat befolyásoló körülményeket szabályozza, így olyan oksági folyamatokat hoz mozgásba, amelyeknek a végén a jogi szabályozás által kívánt cél megvalósul, illetve megvalósulhat. PESCHKA Vilmos: *A jogszabályok elmélete*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1979, 24. és 27., illetve 32. Peschka Vilmos Nicolai Hartmann finális determinációt elemző sémáját alkalmazta elsőként a jogra. Erről lásd bővebben SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, Budapest, Napvilág, 1998, 138–139. Lásd még SAJÓ András: „Jogtani alapok” in TAMÁS Lajos (szerk.): *A gazdaság jogi alapjai II.*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1985, 388.

[10] A legáltalánosabb megfogalmazásban a jog mindenekelőtt minden politikai közösség számára nélkülözhetetlen szervezési és uralmi eszköz annak érdekében, hogy az emberi együttélést rendezze, irányítsa, alakítsa, illetve átalakítsa. RÜTHERS (4. j.) 56.

[11] A kilátásba helyezett jogkövetkezmény egyik funkciója éppen abban ragadható meg, hogy a jogi norma közvetlen céljának – az előírt magatartásnak – a megvalósulását előidézze.

[12] A jog normatív karaktere tehát a társadalmat szabályozó funkciójával függ össze: normákkal a kívánt magatartást megállapítják, ezt kötelezőként elrendelik és érvényesülését megkövetelik.

[13] A jog a szabályozó funkcióját, „a társadalmi viszonyok alakítását azáltal éri el, hogy az emberi magatartásokat szabályozza. Az emberi magatartások szabályozása teleologikus tételezések során valósul meg.” VARGA (6. j.) 818.

[14] Minden „legyen” előírás négy alapfajtára vezethető vissza: parancs, tilalom, engedély vagy felmentés. RÜTHERS (4. j.) 97.

[15] Az alkotmányos demokráciában a jogi normának az általa szabályozott életviszony értékelési mércéjét mindig az alaptörvényben szereplő értékekből – különösen az alapvető jogokból és az alkotmányi alapelvekből – kell alapul vennie.

[16] Vagyis az ember magatartása és annak hatása közötti viszonyt a megismerés alapján tudatosítani kell. A jogalkotás „alapvető, tulajdonképpeni alkotó szakaszai azok a normastruktúra képzését szükségképpen megelőző szakaszok, amelyek során a lehetséges célok és tevékenységek tömegéből a jogalkotó által előnyben részesített kívánatos célok és alkalmas tevékenységek kiválasztása és meghatározása, egy adott cél s egy adott tevékenység funkcionális összekapcsolása, vagyis e tevékenységnek mint eszköztevékenységnek az önállósult célá váló minősítése megtörténik. Valamely társadalmi célkitűzés normává transzformálása ilyen módon minden esetben egy eszköztevékenység autoritatív kiválasztását és célként történő normatív kifejezését és önállósítását előfeltételezi.” VARGA (6. j.) 818–819.

[17] A jogi norma tehát megtervezi a kauzális összefüggéseket: az okot – a meghatározott eredményeket előidéző emberi magatartást – célként tételezi. E cél okává tehát a jogi norma válik, vagyis a jogi norma nem valósít meg emberi magatartást, hanem azt kötelezően előírja, és ahhoz jogkövetkezmény formájában előnyt vagy hátrányt helyez kilátásba. Lásd PESCHKA (9. j.) 28. A jogi normában előírt emberi magatartások és jogkövetkezmények még nem valóságosak, csak a jövőben lesznek azok. E jövőben valóságos magatartás és jogkövetkezménye a jelenben azáltal hat, hogy hatályos jogi normaként előzetesen létezik.

[18] Vö. VARGA (6. j.) 818.

[19] A jogtétel olyan jogi tartalmú mondat, nyelvi megnyilvánulás, amely a jogi norma – mint a „Legyen” jogilag kötelező érvényű kifejezés – alapvető elemének tekintendő. A jogalkotás által létrehozott „jogi normák logikai struktúráját alkotó előírások jogtételekben, vagy más szóval jogi

mondatokban nyilvánulnak meg; a jogtételek pedig jogszabályokban jelennek meg.” SZILÁGYI (3. j.) 308. Az így létrejött jog államilag tételezett jogként is jelölhető, mivel ez olyan jogi előírásokból áll, amelyeket tételekbe, nevezetesen jogtételekbe fektettek le.

[20] Az objektíválás a gondolati formában megfogalmazott rendelkezés írott szöveges formában való rögzítése, amely e rögzítettség következtében tárgyasul, azaz a gondolati-szubjektív elképzelésből nyelvi formában konkretizálódott alakban jelenik meg, legtöbbször előíró (preskriptív) kijelentések formájában. Jogi fogalmakat másként, mint szövegszerűen, nem is lehetséges normában meghatározni. Varga Csaba szerint a jog olyan szövegben rögzül, amelyet formális eljárás során hagynak jóvá és a közvetlenül szándékolt hatásként a formális tételezés akarati aktusához kapcsolják. VARGA (6. j.) 812.

[21] A pozitíválás a jog tudatos írott jogként való tételezése. A pozitíválás a pozitív jognak – mint ember által alkotott jognak – a létrehozására utal: a latin „*legem ponere*” (a törvényt „lefektetni”, rögzíteni) kifejezésből származtatott fogalom (*ius positivum*), a természetjoggal, valamint az emberi magatartást szabályozó, csupán vélemények és érzelmek által létrehozott és kikényszerített normákkal szembeállítva. Vö. LAMM Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, Complex, 2009, 565.

[22] Walther HUG: „Gesetzesflut und Rechtssetzungslehre” in Ulrich KLUG – Thilo RAMM – Fritz RITTNER – Burkhard SCHMIEDEL (szerk.): *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht*, Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 1978, 3.

[23] A „van-állapot” az, amelyből a jogalkotásnál ki kell indulni, és a „legyen-állapot” pedig az, ahová a jogalkotással el akarnak jutni. Megjegyzendő, hogy a demokratikus államokban a jogszabályok általános célja a polgárok létfeltételeinek biztosítása és fejlesztése, mert ez áll összhangban a demokratikus berendezkedés társadalmi, gazdasági és politikai rendjével, és ez biztosítja az alkotott jog legitimáltságát is.

[24] A jövőbeni, kívánatosnak tartott állapot értékítéletet jelent, amelynek elérése tehát meghatározott magatartások kiváltásával lehetséges.

[25] A „magatartás befolyásolása azáltal történik, hogy pozitív vagy negatív következményeket” kapcsolnak „a hatásukban pozitív vagy negatív módon értékelt cselekvésekhez.” VARGA (6. j.) 818.

[26] A norma tehát adott magatartás mércéjeként a hatáskiváltással éri el a magatartás viszonyalakító eredményeként a jogalkotó által célként kitűzött kívánatos állapotot.

[27] „A jognak is csak akkor van értelme, ha társadalmi hatása van, ha a társadalmi gyakorlatban akár önkéntes jogkövetéssel, akár az állami szervek jogalkalmazó tevékenységén keresztül érvényesül.” GAJDUSCHEK György: „A jogalkotási minőség jogi és társadalomtudományi fogalma” in SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények*, Budapest, Gondolat–Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Lóránd Kutatási Hálózat, 2020, 90.

[28] A normatív jelleg – mint adott magatartás megszabott mértéke – legfőképpen abban konkretizálódik, hogy a társadalom különböző szféráiban az emberi-közösségi tevékenységet általánosságban, közvetetten és közvetlenül rendezi: több szintre és szférára vonatkozóan érvényes, kötelező, követendő előírásokat rögzít, jogosultságokat és kötelezettségeket határoz meg, mivel az emberi magatartásokra gyakorolt hatásokon keresztül gondolja elérhetőnek a célul tűzött, a jogalkotó által kívánatosnak tartott állapot megvalósítását, amennyiben a norma által szándékolt hatás az emberi magatartás meghatározó tényezőjévé válva ezt a hatást ki is váltja.

[29] Vö. RÜTHERS (4. j.) 105.

[30] Normarendszerként a jog a funkcióját csak akkor tölti be, ha az általa megcélzott magatartást realizálják. A jognak – így nézve – kettős létezése van: normatív szándék (mint norma), és mint reális szociális struktúra, mint normakonform magatartás. Csak ez a normatív-realisztikus koncepció teszi elkerülhetővé a jognak pusztán a normaalakjára történő megengedhetetlen redukcióját. A tisztán

normatív nézet bár a normalizált magatartás potencialitását megragadja, de figyelmen kívül hagyja mind a jogi normák alkalmazására felhívott szervek döntési magatartását, mind a jognak a normacímzettek általi önkéntes követését.

[31] A társadalmilag releváns magatartásokat a jogi normák különböző fajtái szabályozzák: ilyenek azok, amelyek a tárgyi jog alapján szubjektív (alanyi) jogot és egyéb felhatalmazásokat állapítanak meg, de olyan normák is e körbe sorolandók, amelyek meghatározott szerveket, hatásköröket és eljárásokat konstituálnak.

[32] A fontosságot mindig a szabályozó határozza meg: milyen életviszonyt tart a maga értékelése szerint a társadalmi együttélés szempontjából fontosnak, ezért szabályozandónak. Nyilván vannak olyan viszonyok, amelyeknél ez nem kérdés, de vannak olyanok is, amelyek nem ebbe a körbe tartoznak, de a jogalkotó mégis indokoltnak tartja a szabályozásukat. A jogalkotásról szóló, már nem hatályos 1987. évi XI. törvény 17. §-a ezzel összefüggésben még úgy rendelkezett, hogy „[j]ogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és kötelességek rendezése, az érdekösszeütközések feloldása azt szükségessé teszi.” A jogalkotásról szóló hatályos törvény – a 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) – 15/A. §-a a következőképpen fogalmaz: „A jogszabály előkészítőjének feladata, hogy a jogalkotás elmaradásának várható következményeit mérlegelje, és – a jogalkotás alapvető követelményei figyelembevételével – akkor tegyen javaslatot a jogszabály megalkotására, ha az a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges.”

[33] Herbert KÜPPER: „A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye” *Jura* 2011/2, 96–97. „Az a megállapítás, hogy a jog a »végső és legmagasabb zsinórmérték«, elismeri azt a tényt, hogy minden társadalomban a jog mellett más normatív rendszerek is léteznek, pl. erkölcs, hagyomány, illem, társadalmi elvárások, divat vagy vallás. Az emberek magatartását ezek a normatív rendszerek is szabályozhatják, befolyásolhatják. Konfliktus esetében azonban a jogé az utolsó szó.” Uo. 97.

[34] A jog a modern társadalomban az egyik legfontosabb koordinációs mechanizmus. A jognak a koordinációs mechanizmusban betöltött szerepe normatív szempontból értendő. Megjegyzendő, hogy más koordinációs mechanizmusok is gyakran jogi formában jelennek meg, vagyis a jogi szabályozás sok esetben ott található ezekben az egyéb koordinációs mechanizmusokban. Nem ezeket helyettesíti, de ezek érvényesíthetőségét, hatásgyakorlását jelentős mértékben befolyásolhatja.

[35] Valamely jogszabály létrehozását eredményező jogalkotás funkcionális tartalma kezdettől fogva a változás volt. Vö. KULCSÁR Kálmán: *Politikai és jogszociológia*, Budapest, Kossuth, 1987, 466. A változás értelmezhető negatív szempontból is, mint a társadalmi viszonyok átalakulásának visszafogása vagy akadályozása értelmében.

[36] 1072/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 927, 929.

[37] Vö. a 847/B/1996. AB határozattal. ABH 1996, 644, 645.

[38] „Ennek ellentéte a konkrét-egyedi szabályozás, azaz a közigazgatási aktus vagy bírósági döntés.” KÜPPER (33. j.) 97.

[39] Vö. az 1160/B/1992. AB határozattal. ABH 1993, 607, 608. Ha pedig a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz, a jogalkotás diszfunkcionális: a normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb – nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy –, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. 5/2007. (II. 27.) AB határozat. ABH 2007. 120, 126. „Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik.” Uo.

[40] Szabó Miklós szerint a jog alkothatóságának korlátai a jogalkotói hatalom korlátaiból is adódik. A jogalkotói hatalom korlátait két csoportra, jogon kívüli és jogon belüli korlátokra osztja fel. Az első

csoportba a hatalmi korlátok, a célszerűségi korlátok – ezen belül a hatalmi–politikai észszerűség, az (állam)igazgatási észszerűség, a tárgyi (szakmai–szakpolitikai) észszerűség – továbbá a gazdaságból, valamint a helyességből (igazságosságból) adódó korlátok, mint a jogalkotás tartalmi korlátja, amely végső soron e tartalom erkölcsi helyességét, igazolhatóságát kéri számon. A második csoportba tartoznak a hatalommegosztásból – különösen a(z alkotmány)bíráskodásból –, továbbá a nemzetközi jogból, az alapvető jogokból, a jogdogmatikából eredő korlátok, valamint a jogállam egyik elemeként a jogbiztonságból adódó korlátok. Szabó Miklós: „A jog alkothatóságáról” *Miskolci Jogi Szemle különszám* 2011, 189–195.

[41] Ez azt jelenti, hogy jogszabály nem állhat az alkotmánnyal ellentétben, vagy alkotmánymódosítás esetén nem maradhat hatályban.

[42] A jogi normák érvénye, szigorúan véve, egyedül a pozitivitásukon alapul. Ez azonban nem jelenti azt, hogy hosszú távon a normákat tetszőleges tartalommal alkothatnák meg, tekintet nélkül a széles társadalmi rétegek érdekeire és meggyőződéseire.

[43] A demokratikus jogállamokban ugyanis a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben – így a jogalkotásban is – érvényre jut. Magyarországon az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alaptörvénynek a jogállamiságra vonatkozó rendelkezéséből vezethető le. Vö. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

[44] 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 246.

[45] Bár a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint más jogalkotóknak, de ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma. Vö. a 31/1998. (VI. 25.) AB határozattal. ABH 1998. 240 (246).

[46] Az, hogy az adott ország egyes politikaterületein milyen szorosak egyébként a határok a jogalkotó előrelátó, alakító politikája számára, függ a parlamentnek, a kormánynak és a politikai pártoknak a koncepcionálisan átgondolt prioritások megállapítására, a politikának a közigazgatással szembeni irányítóképességére, a politikaformálásnál és érvényesítésénél a (neo)korporatív tárgyalási rendszerek súlyára, valamint a tudományos politikai tanácsadás relevanciájára vonatkozó képességeitől is. Vö. Wolfgang ISMAYR: *Der Deutsche Bundestag*, Bonn, BpB, 2013, 213.

[47] A jogi norma – „legyenként” – végül is mindig emberi magatartásra vonatkoztatott, mert a „legyen” követelménye csak az emberi magatartásra irányulhat. RÜTHERS i. m. 105.

[48] Ezért elvileg nem, vagy csak kivételesen, kellő indokoltsággal engedhető meg olyan jogszabály alkotása, amely kifejezetten partikuláris érdekeket szolgál.

[49] Thomas FLEINER-GERSTER: *Wie soll man Gesetze schreiben?* Bern–Stuttgart, Paul Haupt, 1985, 19.

[50] Uo.

[51] Ezért azt szükséges vizsgálni, hogy melyek azok a főbb determináló tényezők, amelyeket ma nem lehet figyelmen kívül hagyni.

[52] A jogszabályok tartalmához – mivel mindenkire nézve kötelező jellegűek – a parancs-engedelmesség reláció kapcsolódik: emberi magatartási előírást tartalmaznak, amelyet tehát a jogalkotó hatalmat gyakorló szerv politikai-akarati döntésként állapít meg, és a megsértésüket az állam – a legális erőszak monopóliumával rendelkezve – különböző módon és eltérő mértékben szankcionálja.

[53] A jogszabályok – a hatalomgyakorlás „termékeiként” meghatározzák az egyéneknek az állami hatalomnak való alárendelése jellegét és mértékét.

[54] A jogalkotás jellemzőinek összefoglalását lásd SZILÁGYI (3. j.) 272–274.; PESCHKA Vilmos: *Jogforrás*

és jogalkotás, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965, 211–217.; SAJÓ (9. j.), továbbá DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Budapest, Dialóg Campus, 2004. 71–84.

[55] „Az államhatalom az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, vagyis célhoz kötött és sajátos módon korlátozható (sok esetben ténylegesen is korlátozott) általános felhatalmazottság. TAKÁCS Péter: „Az állam mint közhatalom” in TAKÁCS Péter – H. SZILÁGYI István – FEKETE Balázs (szerk.) *Államelmélet*, Budapest, Szent István Társulat, 2012, 261.

[56] A közhatalom-gyakorlás körébe tartozik – egyebek mellett – a jogalkotás intézményi, eljárási és tartalmi jellemzőinek a meghatározása is.

[57] A magyar alkotmány – Magyarország Alaptörvénye – a jogszabály-alkotásra nézve zárt rendszert alkot: megjelöli, hogy mely szerv milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, vagyis e szerveknek jogalkotó hatáskört állapít meg és megszabja a kibocsátható jogszabály típusát is. Rendelkezik továbbá a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, és gondoskodik a jogforrási hierarchia Alaptörvénnyel való összhangjának garanciájáról is. Eszerint a jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek Magyarországon csak egyféle elnevezéssel bocsáthatnak ki jogszabályt: az Országgyűlés törvényt, a Kormány rendeletet, a Kormány tagjai – a miniszterelnök és a miniszterek – rendeletet, a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet, az önálló szabályozó szerv vezetője rendeletet, a helyi önkormányzatok rendeletet. Az Alaptörvény rögzíti a jogszabályok hierarchiáját is. E rangsornak megfelelően egyetlen jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá a Kormány rendelete és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel, a Kormány tagjának rendelete törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és az Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével, végül az önkormányzati rendelet más jogszabállyal. Az egyes jogszabályok tehát az Alaptörvény szerint sajátos rangsorba – egymáshoz viszonyított hierarchiába – rendezettek, ami egyúttal az egyes jogszabályok közötti érvényességi elsődlegességet is jelenti: a jogszabályi hierarchia élén az Alaptörvény áll, a vele ellentétes jogszabály érvénytelen.

[58] Az államilag szervezett társadalomban a jogalkotó elvileg az állam, de az államot nem illeti meg a jogi normaalkotás monopóliuma, mert az alaptörvény más – pl. közjogi testületeket, helyi önkormányzatokat is – feljogosíthat jogszabályalkotásra. Az államon kívüli jogalkotás sem az állam belső szuverenitásával, sem az állam hatalmi monopóliumával nincs ellentmondásban, mivel az állam belső szuverenitásának érvényesülését az is biztosíthatja, ha a normaalkotásban az államnál marad a „végső szó”, vagyis az állam jogalkotási hatalma minden más normaalkotó fölé van rendelve, és ezáltal korrigáló jelleggel bármikor beavatkozhat. Vö. Fritz OSSENBUHL: „Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg, C. F. Müller, 1988, 295–296.

[59] Így a jogalkotás a központi (országos vagy nemzeti), regionális, illetve adott esetben helyi szinten működő jogalkotásra felhatalmazott szervek tevékenysége lehet, amelyek a saját szintjüknek megfelelő olyan jogszabályokat hoznak, amelyek a joghatóságuk alá tartozókkal szemben kötelező érvényűek. A szövetségi államban a törvényhozás területén a hatásköröket – a vertikális hatalommegosztás elvének megfelelően – a szövetségi alkotmánynak kell megosztania. A legtöbb szövetségi állam a szövetség törvényhozásának anyagát kifejezetten kijelöli, egyébként pedig a tagállamoknak engedi át. A tagállamoknak átengedett törvényhozás materiájának súlya dönt a náluk maradt politikai alakítási hatalom lényegi tartalmáról. Vö. Christian STARCK: „Gesetzgebung” in *Staatslexikon8 online*, Version 22.10.2019, 17:30 Uhr, (abgerufen: 16.05.2022).

[60] Ez abban ragadható meg, hogy a társadalmi rend kialakítása, fenntartása és fejlesztése érdekében a társadalmi viszonyok egy részét szabályozásra szoruló viszonyokként fogják fel, és normatív magatartási követelmények előírásával intézményesítik. A normaakaratnak – ami a rendelkezésnek autoritást és kötelező erőt kölcsönöz – a demokratikus jogállamban közvetlenül vagy közvetve visszavezethetőnek kell lennie a nép akaratára. Ezt a visszavezethetőséget az alkotmány

biztosítja, mivel az alaptörvény határozza meg a hatalom forrását és gyakorlásának legfontosabb jogi keretét.

[61] A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően. 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.

[62] A jogszabály bármely rendelkezésének összhangban kell lennie az alkotmány szabályaival és alapértékeivel. Annak eldöntése, hogy ez az összhang fennáll-e, az alkotmánybíráskodást végző szerv kizárólagos hatásköre. Ha valamely jogszabály sérti az alaptörvény normáit, az alkotmányellenesnek minősül.

[63] Peter BADURA: „Gesetz, Gesetzgebung” in Meinhard SCHRÖDER (szerk.): *Ergänzbare Lexikon des Rechts*, Neuwied– Kriftel–Berlin, Luchterhand, 1992, 5/270, 3.

[64] A jogi norma tényleges követése, betartása, hatásossága, jóllehet fokmérője annak, hogy a kitűzött politikai célok elérésére a jogi szabályozás mennyire alkalmas, azonban maga nem lehet a normák érvényének alapja, különösen azért nem, mert nagyon gyakran csak részben valósul meg, ami az érintett jogi norma – abszurd módon – részleges érvényére utalna.

[65] Vö. BADURA (63. j.) 3.

[66] A közhatalom másokra kötelező, végső soron állami kényszerrel kikényszeríthető döntések meghozatala, illetőleg állami kényszer gyakorlása. Vö. SZILÁGYI (3. j.) 201.

[67] A jogszabályok kötelező erejének alapja az állami közhatalom. Azt a képességet fejezi ki, hogy a jogalkotó szerv jogszabályokat bocsáthat ki.

[68] „Egyedül a jogi normákat érvényesítik az államilag szervezett kényszerrel az érintettek akaratával szemben.” RÜTHERS (4. j.) 45.

[69] A jogalkotó szerv hatásköre azonban nemcsak jogosultság, hanem magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a szerv – valahányszor annak szükségessége felmerül – gyakorolja jogalkotó hatáskörét, mert e hatáskör gyakorlásának elmaradása mulasztásos alkotmányértéssel eredményezhet. A jogalkotó szerv tehát jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi megbízás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.

[70] Vö. STARCK (59. j.) Ez attól függetlenül érvényes, hogy vajon a három állami funkció elválik-e egymástól, és ha igen, hogyan. „A jogszabályok az alkotmányi előírások keretein belül meghatározzák az állampolgárok közötti jogok védelmét és egyensúlyát, a büntetőjogot, az állampolgárok állammal szembeni jogait és kötelességeit, az állami feladatokat és ezek végrehajtásának módját.” Uo.

[71] A jogi norma a társadalmi kötelezés igényével lép fel, és arra szolgál, hogy emberi magatartásokat szabályozzon, irányítson, koordináljon annak érdekében, hogy meghatározott társadalmi rendet realizáljon, illetve garantáljon.

[72] Meg kell ugyanis határozni, illetve célszerű ütemezni, hogy az adott parlamenti ciklusban mit akar megvalósítani a kormányzati hatalom, vagyis milyen elképzelései vannak egyáltalán, illetve előreláthatóan, amelyek jogalkotást igényelnek, és ezeket milyen ütemben, mely időpontokban akarja elvégezni (pl. a kormányzati ciklus elején, a közepén vagy inkább a végén). A jogalkotás tervezéséről lásd részletesebben DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: „A jogalkotás tervezése és koordinációja” *Jura* 2009/2, 28–42.

[73] Az átgondoltság – a szükségességi, a nyelvi és jogtechnikai, továbbá a gazdaságossági és effektivitási szempontokkal együtt – elejét veheti annak, hogy a jogalkotást pusztán ötletek és óhajok normatív formában való megjelenítésének tekintsék.

[74] A jogalkotással tehát szabályoznak, vagyis a társadalmi magatartás előre rögzített minták szerinti alakítását végzik el: a minta önálló formát hordoz és e formaiságában megragadhatóvá válik.

[75] A politikai akaratképzés fogalmáról és folyamatáról lásd PETRÉTEI József: „A politikai akaratképzésről” in CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*, Budapest, Gondolat, 2017, 67–78.

[76] Vö. VARGA (6. j.) 812. „Alkotottságában és történelmileg ehhez kapcsolódó írott formájában lett a jog a társadalmi befolyásolás tudatos, tervezett, akart, ellenőrzött eszköze.” Uo.

[77] VARGA (6. j.) 812.

[78] SZILÁGYI (3. j.) 272.

[79] A lehetséges jövőbeli állapotok, illetve azokhoz vezető folyamatok múltból kiinduló és a jelenen keresztül átvezető, belsőleg konzisztens, hihető, alternatív leírása, vagyis a szcenárió-technika alkalmazása nyújthat segítséget. A forgatókönyvek (szcenáriók) a jövőbeni helyzetet a különböző változásokra tekintettel prognosztizálják, és a lehetséges környezeti konstellációkat írják le. Ezt részletesebben lásd DRINÓCZI–PETRÉTEI (54. j.) 188–189. és 443–447.

[80] A kivetítés a múlt tendenciáinak bizonyos feltételezésen alapuló meghosszabbítása, míg az előrejelzés az előbbinél kifinomultabb: a múlt adataiból kiindulva a jelenen keresztül egy lehetséges sávot definiál a jövő alakulására.

[81] A jogszabályokban ugyanis a kormányzati politika olyan követelményként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez az állami kényszerítő eszközök is igénybe vehetők, vagyis a jogszabályok a leginkább alkalmasak arra, hogy meghatározott – politikailag szükségesnek tartott – magatartásokat elvárható módon programozzanak, és szankciók alkalmazását kilátásba helyezve ennek teljesítését biztosítsák.

[82] A kormányzás eszközeként a jogalkotás mellett számos más magatartás-befolyásoló, kormányzati (közpolitikai) koordinációs eszköz is létezik, mint a fiskális politika, adópolitika, bizonyos intézmények működtetése, tájékoztatás, PR vagy propaganda, de ezekről az eszközökről, illetve alkalmazásukról döntéseket kell hozni, amelyek legtöbbször jogszabályi formát öltenek, vagyis alkalmazásuk nem függetleníthető teljesen a jogalkotás minőségétől és a jog eszközszerépétől. Hiába a legjobb közpolitikai koordináció, ha ennek eredménye olyan jogszabályban fog megjelenni, ami végrehajthatatlan, nem érvényesíthető, nem követik stb. Pl. a jogalkalmazás is fontos kormányzati eszköz, de ennek alapja a jogalkotás, ami döntően meghatározza a jogérvényesítés lehetőségeit is. Természetesen igaz az is, hogy mit sem ér a szabályozás, ha nem lehet alkalmazni, illetve végrehajtani.

[83] Elsősorban a nép által megválasztott parlament rendelkezik ugyanis azzal a demokratikus legitimitációval, hogy törvények formájában minden állampolgárra nézve kötelező érvényű szabályozást alkothasson.

[84] Ebben az összefüggésben tehát a jogalkotás is materiális értelemben felfogott kormányzás, így a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti egyértelmű funkcionális elválasztás a kormányzás szempontjából alig lehetséges. A kormányzás során a jogi szabályozás mellett természetesen és nyilvánvalóan más eszközöket is alkalmaznak – mint a gazdasági-pénzügyi eszközöket (pl. fiskális eszközöket, forráselosztást), továbbá a kooperációt és a koordinációt, a különböző jellegű ösztönzéseket és egyéb orientációs formákat –, de gyakran ezek is jog(szabály)i formát öltenek. Lásd részletesebben PETRÉTEI József: *Kormányzás és Alaptörvény*, Budapest, Dialóg Campus, 2020, 7–12.

[85] Adott szabályozási döntés törvénynek minősül – függetlenül a tartalmától – ha ezt a parlament törvényhozó hatáskörét szabályszerűen gyakorolva törvényként fogadta el, mert az Alaptörvény előírja, hogy a törvény jogszabály, és mindenkre kötelező. Ebben az értelemben tehát a törvény nincs tartalmi kritériumokhoz kötve, ennyiben nyitottnak minősül. Ennek megfelelően a formai értelemben

vett törvény lehet generális vagy individuális, absztrakt vagy konkrét, tartós vagy ideiglenes, jogi vagy intézkedési törvény. A törvények minden ilyen tartalmat felöllelhetnek, külső és belső hatásaik lehetnek. Ennek megfelelően a parlamentek a törvény eszközt mindig számos cél szolgálatába állították. A törvényt konkrét szituáció szabályozására is felhasználhatják, vagyis tisztán intézkedésként is kibocsáthatják. Vö. Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980, 576–577.

[86] A kormányzó politikai erőnek a választási ígéreteik megvalósítása, politikai programjuk végrehajtása, kormányzati szándékaik érvényesítése érdekében jogszabályokra van szükségük, ezért rendkívül gyakran élnek a jogszabályok kezdeményezésének jogával, illetve magával a jogalkotással. A politikusi aktivitás számottevő része jogalkotási törekvésekben csapódik le, mivel a jogszabályok megalkotásának vagy módosításának kezdeményezése a politikusi tevékenységet ebben a formában megragadhatóvá, kézzelfoghatóvá teszi. Sokszor a jogalkotási javaslat szükségessége is politikai szinteken és a politikai vitákban dől el, és gyakran a jelentősége is szimbolikus okokból értékelődik fel. Erről lásd részletesen PETRÉTEI (84. j.) 7–127.

[87] Ha bizonyos kérdéseket vagy területeket a jog nem szabályoz, az általában azt jelenti, hogy ezeken a területeken vagy kérdésekben nem hoznak politikai döntéseket és nem alakítják a politikát.

[88] Az alkotmányosan elfogadott törvények a parlamentáris-demokratikus rendszer számára az állami uralom legfontosabb formája. A törvény a parlamenti többség normatívan megszilárdult politikai akarata, amely a politikai vélemények harcában sikeres volt. Ez a parlamentáris demokrácia alapeszméje szerint a szuverén államalkotó nép akaratát reprezentálja. RÜTHERS (4. j.) 169.

[89] Vö. Dieter STREMPER: „Rechtspolitik“ in *Ergänzbare Lexikon des Rechts*, 1. kötet, 3/190. Neuwied–Kriftel–Berlin, Luchterhand, 1992, 4.

[90] A közpolitika dimenziójának keretében előtérbe lépnek azok a tartalmi kérdésfeltevések, amelyek az állami aktivitás egyes politikaterületeivel (kül- és biztonságpolitika, belpolitika, gazdaságpolitika, egészség- és szociálpolitika, kultúrpolitika, oktatáspolitikai, környezetpolitika stb.), mintegy szakproblémáival foglalkoznak, és vizsgálják ezek tárgyait, feladatait, eszközeit, céljait, realizálási előfeltételeit, megvalósítását, eredményét és hatását. A plurális és jóléti társadalomban ez elsősorban az állami feladatok és az állam szerepvállalásának, funkcióinak kérdéseivel körvonalazható.

[91] „A »policy« a kormányzati politika tartalmi oldalára utal. Ez a »politika« a kormányzat egy-egy területet, társadalmi szférát érintő elképzeléseit jelöli.” GAJDUSCHEK György: „Közpolitikai célok megjelenése a jogban” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 46.

[92] Attól, hogy a jogalkotás tartalmát a kormányzati politika határozza meg, a jogalkotás még tervszerűen és tudományos (szociológiai, lingvisztikai, közgazdaságtani, politológiai stb. és persze jogdogmatikai, normatani) módszerekkel történhet.

[93] SZILÁGYI (3. j.) 274. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.

[94] Ahogy ezt a JAt. 18. §-a is előírja.

[95] Az előzetes hatásvizsgálat eszközeivel lehet elejét venni annak, hogy olyan jogszabály megalkotására kerüljön sor, melynek rendelkezései már a hatályba léptetés pillanatában idejét múltak, vagy a célzott hatás elérésére más ok miatt alkalmatlanok. A jogszabályok hatásvizsgálatának elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, vagyis azoknak a tényezőknek a bővítése, amelyek mérlegelése hozzájárul az átgondolt, megalapozott döntéshez. KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005, 25.

[96] A végrehajthatóság szempontjából pl. mennyi a rendelkezésre álló felkészülési idő. Lásd erről TILK Péter – KOVÁCS Ildikó: „Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról” *Jogtudományi Közlöny* 2015/11.

[97] A jog hatékonyságáról lásd VISEGRÁDY Antal: „A jog hatékonyságának problémái” *Magyar Jog* 1995/1,

[98] Vö. SZILÁGYI (3. j.) 274. Az 1160/B/1992. AB határozatra hivatkozik a 713/2002. AB határozat.

[99] VARGA (6. j.) 812.

[100] A jogalkotás által létrehozott normáknak – éppen a célzott beavatkozást lehetővé tévő szabályozás miatt – kiemelkedő gazdasági jelentőségük van, és fontosak a polgároknak a demokratikus alkotmányos államba vetett bizalma szempontjából.

[101] E két összetevő csak az elmélet szintjén választható szét, mert ezeknél az aspektusoknál a szisztematika tárgyalása egyaránt a feltételként állítható érthetőség követelményéből indul ki.

[102] Az ellentmondás-mentesség ugyanis akkor valósul meg, ha a jogszabályban következetesen törekszenek arra, hogy a szabályozás során keletkező ellentmondásokat – amelyek lehetnek jogtechnikai, norma-, értékelési, teleológiai, valamint elvi ellentmondások – kiküszöböljék.

[103] DRINÓCZI-PETRÉTEI (54. j.) 263–377. A jogszabályszerkesztésről lásd még KOVÁCS Endre Miklós – SZILVÁSY György Péter: „A jogszabályszerkesztésre vonatkozó általános rendelkezések” in TÓTH J. (6. j.) 171–222.

[104] Peter NOLL: *Gesetzgebungslehre*, Reinbeck, Rowohlt Taschenbuch, 1973, 206–209.; Hermann HILL: *Einführung in die Gesetzgebungslehre*, Heidelberg, C. F. Müller, 1982, 98–99.; Ulrich KARPEN: „Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland” in Ulrich KARPEN: *Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre*, Baden-Baden, Nomos, 1989, 48.

[105] Az az óhaj, hogy az adott jogszabályt, annak nyelvezetét a jogszabály által érintettek és a jogalkalmazók egyaránt pontosan megértsék, meglehetősen régi. Az „érthetővé tételre” vonatkozóan különösen három olyan elem hangsúlyozható ki, amelyek érvényesülése hozzájárulhat a jogszabály szövegének a megértéséhez. Ez elsőként az egyszerűség, amely rövid mondatok, közismert szavak alkalmazását jelenti, azaz, amely konkrétságot mutat a komplikáltsággal szemben. Másrészt a tagolás és rendezettség, amely következetességet és áttekinthetőséget tesz lehetővé az összefüggéstelenséggel szemben. Harmadrészt a rövidség és pregnánság (tömörség, szabatoság), amelyek az információra való koncentrátságot biztosítják, szemben a terjengősséggel. E követelményeket azonban gyakran nem lehet azonos módon érvényesíteni. Minél általánosabb és egyidejűleg egyszerűbb valamely kifejezés, annál pontatlanabb; minél pontosabb és komplikáltabb, annál kevésbé általánosítható. Ennek ellenére – még akkor is, ha ez gyakran jelentős problémát okoz – feltétlenül arra kell törekedni, hogy a jogszabály szövege egyszerre feleljen meg az általánosság, precíz és egyszerűség követelményének. Az érthetőség szempontjából különbség van aszerint is, hogy adott jogszabály szövegét kinek kell értenie: mindenkinek, vagy csak a címzetteknek, vagy pedig kizárólag a jogászoknak. Erről lásd részletesebben DRINÓCZI-PETRÉTEI (54. j.) 320–333.

[106] A jogszabályi előírásoknak többek között megfelelő módon tisztázniuk szükséges azokat a tényeket, amelyek miatt az adott problémát meg kell oldani.

[107] Arról van szó tehát, hogy adott szabályozás tartalma nyelvileg a lehető „legegyértelműbb” legyen. Nem mindenkinek kell minden jogszabályt megértenie, de az érintettek és az alkalmazók számára feltétlenül érthetőnek kell lennie.

[108] A jogszabályban minden hiba, kétértelműség, jogi félreértés, ellentmondás, logikátlanság értelmezési problémákhoz, konfliktusokhoz vezet, ami jogbizonytalanságot jelent az érintettek számára. Ezeket aztán a jogalkalmazási gyakorlatnak kell kiküszöbölnie, ami hosszú időt vesz igénybe és jelentős költségekkel járhat.

[109] Lásd DRINÓCZI-PETRÉTEI (54. j.) 173–261.; KÖBEL Szilvia – T. KOVÁCS Júlia: „Jogalkotási eljárás” in TÓTH J. (6. j.) 143–170.

[110] Christoph MÖLLERS: *Die drei Gewalten*, Weilerswist, Velbrück Wissenschaft, 2015. 88. „A jog a
28. oldal

legitimációját a keletkezésének a demokratikus politikai folyamatra való visszavezethetősége által kapja. A legitimált jog a demokráciában mindig változtatható jog.” Uo.

[111] A demokratikus jogalkotás sok résztvevős, nyílt és nyilvános döntéshozatali folyamat, amelyet a jogalkotó által demokratikusan kialakított eljárások, közreműködési formák és lehetőségek, továbbá átláthatósági követelmények és politikai elszámoltathatósági mechanizmusok jellemeznek.

[112] A jogalkotó által demokratikusan kialakított eljárások, cselekvési formák, átláthatósági követelmények és politikai elszámoltathatósági mechanizmusok a jogalkotásban érintett politikai szereplőkre is kötelezőek.

[113] Vö. Carl Böhrer: „Zuerst testen – dann verabschieden: Erfahrungen mit der Prüfung von Gesetzentwürfen” *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1992/3, 93. A törvény tehát akkor jó, ha teljesíti a funkcionalitás és effektivitás követelményét mind a címzetteknek való megfeleltetés, mind a végrehajtásnak való alkalmasság vonatkozásában. Vö. HILL (104. j.) 96.

[114] Nyilvánvalóan más külső eljárást kell követni a törvényalkotásnál, mint a rendeleti jog megalkotásánál, de a belső eljárásuk szinte teljesen megegyezik.

[115] A megkülönböztetés kritikáját lásd Christian STARCK: „Überlegungen zur Gesetzgebungslehre” *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1988/1, 6. A belső és külső eljárás különbségéről lásd Günther SCHWERTFEGGER: „Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht” in Rolf STÖDTER – Werner THIEME (szerk.): *FS für Hans Peter Ipsen*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1977, 173., továbbá HILL (104. j.) 63. és Christian LÜDEMANN: *Gesetzgebung als Entscheidungsprozeß*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1986, 33.

[116] Ennek összefoglalását lásd PETRÉTEI József: „A törvény keletkezése – a belső törvényhozási eljárás” *Magyar Közigazgatás* 1993/10, 589–590. Legújabbban a minőségi jogalkotás szempontjából tárgyalja GAJDUSCHEK (27. j.) 78–89.

[117] A jogalkotás számára a legfontosabb impulzust a politikaalakító akarat jelenti: az impulzusok közül csak azok váltják ki a jogalkotás aktivizálódását, amelyek mögött valamilyen formában – akár normatív módon rögzített, vagyis jogi, illetve politikai előírások által megkövetelt, akár tervszerű cselekvéssel realizálandó, azaz megvalósítandó – politikai akarat kimutatható. A legfontosabb tényezők a következők: a politikai pártok választási ígéretei megvalósításából adódó impulzusok, az ún. kötelező jogalkotás esetei, amelyek a nemzetközi kapcsolatokból és szerződésekből, továbbá az alkotmány által rögzített állami célokból és jogalkotási megbízásokból, valamint az alkotmánybíráskodás esetén a megállapított alkotmányellenesség következtében válnak szükségessé. További impulzusok adódnak a társadalmi viszonyok változásából, a technikai fejlődés következtében jelentkező szabályozási igényekből, az érdekszervezetek, az egyéb társadalmi szerveződések, a média, a közvélemény, valamint a tudomány általi elvárásokból. Végül feltétlenül megemlítendő a jogalkalmazásból (a végrehajtási és bírósági döntésekből) származó állandó visszajelzések, amelyek szintén fontos impulzusokat jelentenek, elsősorban a szabályozási hézagok, illetve a homályos, zavaros szabályozás megszüntetésére vonatkozóan.

[118] Vö. HILL (104. j.) 66., valamint NOLL (104. j.) 72.

[119] Erre vonatkozóan lásd DRINÓCZI–PETRÉTEI (54. j.) 437–442.

[120] A jogalkotási probléma egzakt meghatározása a kiindulási helyzet elemzése nélkül nem lehetséges, mert ez ad ugyanis egyértelmű választ arra, hogy mi is a tulajdonképpeni jogalkotási probléma lényege. A kiindulási helyzet elemzése a hozzáférhető információk gyűjtésével és feldolgozásával kezdődik, majd ennek alapján történik a konkrét jogalkotási probléma definiálása. Az okok meghatározása során a következő szempontokra kell tekintettel lenni: mely okok váltották ki azt a problémát, amely jogi szabályozást igényel; milyen szerepet játszanak az egyes okok a probléma kiváltásában; az információk alapján visszavezethető-e a probléma más okokra; mely okokat kell kiküszöbölni a probléma megoldása érdekében; a problémát kiváltó okok megszűnnek-e maguktól,

vagy valamilyen más tényező hatására. Az okok elemzése egyúttal megvilágítja a törvény, mint szabályozási eszköz korlátozott voltát is, mivel adott törvény egyidejűleg csak ritkán képes mindazokra az okokra befolyást gyakorolni, amelyek alapul szolgáltak a törvényi szabályozási igénynek.

[121] „A tudatos jogszabályalkotás segítségével a jogalkotó valamilyen cél (vagy célok) elérésére törekszik.” KULCSÁR (35. j.) 466.

[122] A nyilvános politikai viták legtöbbször arról szólnak, hogy a fennálló, eddigi jogi helyzet megváltoztatása új törvényi vagy rendeleti szabályozással egyáltalán szükséges-e. Rendszerint politikai szinten döntenek el azt is, hogy milyen politikát ültetnek át ténylegesen a jogi szabályozás segítségével. Hogy ez a döntés jó vagy rossz, mindenekelőtt a politikai diskurzus folyamatában dől el. E vitákban tehát valójában nem a jogszabályokról, hanem a megvalósítandó politikai elképzelések minősítéséről – jó vagy rossz jellegéről – van szó. A jó, illetve rossz politikára vonatkozó objektívnek minősíthető mércék és általánosítható szabványok azonban a pluralista demokráciában nincsenek, mivel a demokratikus berendezkedésekben egyedül a választópolgárok dönthetnek arról, hogy az a kormányzati politika, amit a jogi szabályozással az adott parlamenti ciklus alatt ténylegesen megvalósítottak, jónak vagy rosszának minősült-e.

[123] Vö. SCHWERTDFEGER (115. j.) 173.; Werner MAIHOFER: „Gesetzgebungswissenschaft” in Günther WINKLER – Bernd SCHILCHER (szerk.): *Gesetzgebung*, Wien–New York, Springer, 1981, 29–31.; HILL (104. j.) 69–70.; NOLL (104. j.) 82–83.

[124] A jogalkotással kapcsolatos feladatokat több tényező jelentős mértékben befolyásolja, de a jogalkotást alapvetően a politika determinálja, mivel a politika törvényeken, jogszabályokon keresztül közvetítődik, a jogszabályokban politikai döntések konkretizálódnak. A jogszabályok politikai tartalma, vagyis az elérni kívánt célok, amit a kormányzó többség ténylegesen meg akar valósítani, lényegében csak politikai szempontból értékelhető. A politikai szempontokra azonban értékelési mércéket felállítani szinte lehetetlen, mert e kérdések megválaszolása mindenekelőtt a mindenkor politikai álláspontoktól és értékelésektől függ. A politikai értékelések – az elvárások különbözőségének megfelelően – eltérőek, és az elvárások különbözősége alapján a következmények megítélése is differenciálódik. A pozitív, illetve a negatív értékviszony annak megfelelően alakul, hogy a politikailag értékelt tény, magatartás vagy következményei megfelelnek, illetve nem felelnek meg az elvárásoknak. Minél nagyobbak a politikai résztvevők elvárásai közötti különbségek, annál differenciáltabb a politikai értékelés is. Vö. CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „Az alkotmányjogi felelősségről” *Jogtudományi Közlöny* 2012/7–8, 282.

[125] A normák ugyanis arra szolgálnak, hogy meghatározott célok megvalósításához hozzájáruljanak. Ezért a szabályozási alternatívákat e célokra tekintettel kell majd kidolgozni.

[126] Vö. NOLL (104. j.) 83., továbbá HILL (104. j.) 70.

[127] Lásd erről részletesebben DRINÓCZI–PETRÉTEI (54. j.) 189–196.

[128] Ezt a munkát rendszerint – optimális esetben – a minisztériumok jogalkotási ügyekkel megbízott referensei, előadói végzik.

[129] Rolf BENDER: „Gesetzgebungslehre – ein neuer Zweig der Rechtswissenschaft?” *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1976, 133.

[130] Vö. Gerhard HOFFMANN: „Das verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren” *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1990/2, 105–106., valamint SCHWERTDFEGER (115. j.) 180.

[131] Vö. Rolf BENDER: „Gesetzgebungswissenschaft” in *Ergänzbare Lexikon des Rechts*, Neuwid–Kriftel–Berlin, Luchterhand, 1992, 1. kötet, 3/50. 4. Ezek közül különösen három megoldás emelhető ki: az ún. „tervjáték”, az ún. „gyakorlati teszt” és a „jogszabály előre meghatározott területen vagy időben” való hatályba léptetése. Ennek részleteit lásd DRINÓCZI–PETRÉTEI (54. j.) 195–196. és 459–30. oldal

[132] A végrehajthatóság szempontjából pl. mennyi a rendelkezésre álló felkészülési idő. Lásd erről TILK Péter – KOVÁCS Ildikó: „Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról” *Jogtudományi Közöny* 2015/11.

[133] A jog hatékonyságáról lásd VISEGRÁDY Antal: „A jog hatékonyságának problémái” *Magyar Jog* 1995/1.

[134] Az adminisztratív terhekről lásd DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*, Budapest, HVG-ORAC, 2010.

[135] Természetesen ebbe ismét beleértendő a jogállami kritériumok vizsgálata is, különösen az arányosság és célszerűség követelménye. Arra is gondolni kell, hogy a tervezett intézkedés csak a szimptómákat szünteti-e meg, vagy a probléma tényleges kiváltó okait is. Ha az intézkedés a cél elérésére alkalmas, akkor azt kell vizsgálni, hogy a szabályozás a gyakorlatban alkalmazható-e. Vö. HILL (104. j.) 78.

[136] Ezeknek tehát már olyan lehetséges megoldásoknak kell lenniük, amelyek átestek az értékelésen, vagyis amelyek mind az alkalmazhatóság, végrehajthatóság, mind a gazdaságosság és hatásosság szempontjából végiggondoltak. Ehhez – a már említett teoretikus vizsgálatok és (kvázi) empirikus elemzések mellett – egyéb módszerek alkalmazása is igénybe vehető. Az így nyert ismereteket és tapasztalatokat inkorporálni szükséges a véglegesnek szánt döntési megoldásba. Vö. HILL (104. j.) 74–75. és 78.; NOLL (104. j.) 107.

[137] Ezt az előzetes hatásvizsgálat eszközeivel lehet elérni, ami elejét veheti annak, hogy olyan jogszabály megalkotására kerüljön sor, melynek rendelkezései már a hatályba léptetés pillanatában idejét múltak, vagy a célzott hatás elérésére más ok miatt alkalmatlanok. A jogszabályok hatásvizsgálatának elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, vagyis azoknak a tényezőknek a bővítése, amelyek mérlegelése hozzájárul az átgondolt, megalapozott döntéshez. Lásd erről részletesen KOVÁCSY-ORBÁN (95. j.) 25.

[138] Az általános érdek vagy az általános célkitűzés ugyanis önmagában még nem norma. Bár a normáknak az a funkciójuk, hogy meghatározott érdekek érvényesülését biztosítsák, de a nyers érdekek normákba közvetlenül nem foglalhatók, mivel általános elképzelések nem önthetők normákba. Vö. FLEINER-GERSTER (49. j.) 18.

[139] A környezet változásának rendszeres figyelését is meg kell teremteni, és a változásokat a jogalkotó számára jelezni szükséges.

[140] A hatásvizsgálatok jelentőségét az a tény is megalapozza, hogy az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok egymással összevethetők, és a jogszabályok alkalmazása során szerzett tapasztalatok, valamint az utólagos hatásvizsgálatok alapján megítélhető az adott jogszabály helytállósága, hatékonysága, de csak akkor, ha az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat egységes hatásvizsgálati elvek alkalmazásával történt. Vö. KOVÁCSY-ORBÁN (95. j.) 25.

[141] A minőségi jogalkotásról átfogóan lásd SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Lóránd Kutatási Hálózat, 2020.

[142] KOVÁCSY-ORBÁN (95. j.) 25.

[143] Egyetértve azzal, hogy a közpolitika-értékelés (*policy evaluation*), alkalmazott tudományos módszerekkel, viszonylag jól tudja mérni a kitűzött közpolitikai célok elérésének mértékét, anélkül, hogy vizsgálná e célok „helyességét”, indokolt megjegyezni, hogy a helyességről a mindenkori választók döntenek. Ha a célok helyességét lehet is tudományos módszerekkel vizsgálni, valójában ez nem jelentheti a közpolitika helyességének vagy helytelenségének tényleges értékelését, mert ebben

az esetben valójában a megvalósított politika értékeléséről van szó. A jogalkotás politikai értékelése pedig demokráciában csak a választók által lehetséges, mert a végső döntést ők hozzák meg. Akkor is, ha a választók a tudományos módszerekkel megállapított célelérést ismerik, hozhatnak akár ezzel ellenkező döntést.

[144] Vö. F. OSSENBÜHL: „Verfahren der Gesetzgebung” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts III.*, Heidelberg, C. F. Müller, 1988, 352–354. A magyar jogalkotást meghatározó legfontosabb jogforrások a következők: *Magyarország Alaptörvénye*, a Jat., a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény*.

[145] E véleményezési forma – a kormányzás és a jogalkalmazás egységének biztosítását is figyelembe véve – szükségszerű egyeztetést jelent, és ezért általában kötelező jellegű. Azt, hogy adott jogszabálytervezet egyeztetésében mely tárcák, illetve központi állami szervek vesznek részt, a tervezet tárgya, a szabályozás jellege, illetve a véleményezésre vonatkozó jogi előírások szabják meg. Magyarországon ezt elsősorban a Kormány ügyrendje határozza meg. Lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatot.

[146] A társadalmi egyeztetés feltételeit és formáit, a résztvevők körét, az elhangzottak hasznosításának módját rendszerint az egyes jogszabályok előkészítésénél eltérően szabályozhatják. A magyar megoldásról lásd a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényt.

[147] Lásd erről PETRÉTEI József: „A demokratikus döntéshozatal szabályozásának esélyeiről és lehetőségeiről” *Magyar Közigazgatás* 1994/12, 730–732.

[148] Magyarország Alaptörvényének T) cikk (3) bekezdése szerint „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.”

[149] Magyarországon a jogalkotással kapcsolatos követelményeket a Jat. 2–5. §-ai tartalmazzák, amelyek közül kiemelhetők a következők: a jogszabály feleljen meg az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, feleljen meg a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, továbbá a jogalkotás szakmai követelményeinek. A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell azt is, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely a szabályozási cél eléréséhez nem feltétlenül szükséges, normatív tartalommal nem rendelkezik, felhatalmazás alapján olyan más jogszabályban is megalkotható, amely a jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben is megalkotható.

[150] A kihirdetéssel a jogszabály a külvilágba lép: a publikáció tehát a jogszabály jogi létezésének kezdete, és egyúttal hatályosságának előfeltétele. A kihirdetés a külső jogalkotási eljárás része, a hatályba léptetés viszont materiális jogi előírás, bár a jogalkotási eljárás és a hatályba léptetés között szoros összefüggés áll fenn: a hatályba léptetés a kihirdetéshez képest lehet korábbi időpont (visszaható hatály), azonnali időpont, vagy pedig jövőbeni időpont. A jogalkotási eljárás végső célja ugyanis nem csak az adott jogszabály jogalkotó általi elfogadásában és előírt kihirdetésben jelölhető meg, hanem a jogszabály érvényesülésében, a rendelkezései hatályossá válásában, ami az érvényesség fennállásához viszonyítva értékelhető, vagyis csak a megfelelően jogszabály lehet hatályos. Ha a jogszabályt kihirdetik ugyan, de nem az alkotmányjogilag előírt módon, akkor a jogszabály alkotmányellenes (semmis).

[151] Ennek rövid általános áttekintését lásd SMUK Péter: „Parlament” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR

Eszter, JAKAB András) [56]–[64].

[152] Mindig a politikai kormányzás és hatalomgyakorlás központi területéhez tartozott az a funkció, hogy adott közösségben kötelező és legitim jogot alkossanak, de az ehhez szükséges hatalom és ennek legitimitása a történelem folyamán gyakran változott és a hatalommegosztás mindenkor uralkodó, illetve vitatott módjainak indikátora volt. Vö. Roland LHOTTA: „Gesetzgebung” in Werner HEUN – Martin HONECKER – Martin MORLOK – Joachim WIELAND (szerk.): *Evangelisches Staatslexikon*, Neuausgabe–Stuttgart, W. Kohlhammer, 2006, 781.

[153] Ha a demokratikus elveken nyugvó választás következtében létrejött parlament szabályozott eljárásban fogad el egy törvényt, akkor feltételezhető, hogy ezt a törvényt a nép elismeri, vagy legalábbis akceptálja. A demokráciában mindenesetre tartósan semmit sem lehet bevezetni vagy érvényében fenntartani, amit a választók tömege elutasít, vagy legalább nem kész elviselni.

[154] Adott törvény politikai tartalma, vagyis az a politikai törekvés, amelyet a kormánytöbbség a törvénnyel a gyakorlatba akar átültetni, lényegében csak politikailag értékelhető. Normális esetben a választási programok és a koalíciós megállapodások határozzák meg az adott parlamenti ciklus jogalkotási programjának nagy részét. Még ha olyan fejleményekre is reagálni kell, amelyeket a választási időszak elején nem lehetett előre látni, általában a kormány és a kormánypártok döntenek el politikai szinten, hogy reagálnak-e, és hogyan.

[155] A törvényhozási eljárást a vita lehetősége és a tájékoztatás mellett a széles körű nyilvánosság jellemzi, mivel a törvényhozási koncepció bemutatása és az azt követő vita a nyilvánosság előtt zajlik, így nyilvános kritikának van kitéve. Ennek során az egyes csoportérdekek láthatóvá válhatnak. Vö. STARCK (59. j.).

[156] A törvény – mint az alkotmányjogilag szabályozott eljárás eredménye – szemben áll a törvény uralkodói parancsaként való elképzelésével; a második megfogalmazásban az akarat túlzott hangsúlyozását az első megfogalmazásban az érvelés, az információ, a nyilvánosság, az értelem, a kompromisszum és a meggondolatlan többségi döntés elleni védelem váltja fel. Christian STARCK: „Funktion der parlamentarischen Gesetzgebung im demokratischen Verfassungsstaat” in Christian STARCK: *Der demokratische Verfassungsstaat*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1995, 23.

[157] A törvényhozás a demokratikus jogállami rendszernek a következő elemeivel nyeri el az alaptörvény által feltételezett funkciójának kontúrjait: az alapvető kérdéseknek a közvetlen demokratikus legitimitáció alapján történő eldöntésével, a szabad politikai akaratképzéssel, a teljes körű nyilvánossággal, a különböző törekvéseknek a parlament általi optimális figyelembevételével és kiegyenlítésével, a döntéshozatal racionalizálásával és stabilizálásával, valamint a szabadság biztosításával. Vö. Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg–Karlsruhe, C.F. Müller, ¹⁰1977, 205.

[158] Wolfgang ISMAYR: „Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich” in Wolfgang ISMAYR (szerk.): *Gesetzgebung in Westeuropa*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 9.

[159] Vö. STARCK (156. j.) 21.

[160] Vö. STARCK (156. j.) 22.

[161] „A törvény az az út, amelyen a politikai pártok az elképzeléseiket rendezett eljárásban általánosan kötelező jogba ültetik át.” OSSENBUHL (58. j.) 291.

[162] A törvények „trónfosztásával” a parlamentáris-jogállami demokrácia rendszere egészében kérdőjeleződne meg. Vö. OSSENBUHL (58. j.) 172.

[163] „A törvény fogalma – mint jogilag kötelező szabályozás, amelyet a parlamenti népképviselőt alkotmányjogilag előírt eljárásban és tartalmilag az alkotmányhoz kötötten fogad el – a jogállam és a parlamentáris demokrácia alapgondolatát testesíti meg, amely az alkotmányos államban a polgári és

politikai szabadságot garantálta. Az államalkotó népet és a jogközösséget reprezentáló parlament alkotmányjogilag rendezett és kötött döntéseként a törvény az egyetlen igazolt mód, amin az államnak az egyének szabadságát és tulajdonát tartalmilag meg szabad határozni és nyirbálni; mert a nép reprezentációjának elképzelése szerint a népképviselőten keresztül minden egyén a nép tagjaként a választott testület által cselekszik.” BADURA (63. j.) 1.

[164] Megjegyzendő azonban, hogy „a törvényhozás alatt nemcsak az az eljárás, a törvényhozásnak az a menete értendő, amelyik egy törvény kibocsátásához vezet. A törvényhozás elsősorban a jog tudatos és tervszerű alkotása, amelynél nem az eljárás, hanem az eljárás eredménye – a kibocsátott törvények – állnak az előtérben.” STARCK (156. j.) 20.

[165] A parlamenti törvényhozási eljárás önmagában az elfogadott jogi normát még nem legitimálja. Hans SCHNEIDER: *Gesetzgebung*, Heidelberg, C. F. Müller, 1992, 36.

[166] Wolfgang BOCK: „Gesetz, staatlich” in Werner HEUN – Martin HONECKER – Martin MORLOK – Joachim WIELAND (szerk.): *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2006, 769.

[167] Minden modern jogállamnak szükségszerűen potenciális törvényi államnak kell lennie. Vö. Alfred KATZ: *Staatsrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 1994, 203–204.

[168] Az államszervezet növekvő komplexitása és funkcionalitása mellett megfigyelhető a modern pluralista demokráciákban az érdekcsoportok és az érdekképviselői szervezetek állandó befolyása a jogalkotásra, valamint az erkölcsi és vallási szabályok, illetve a társadalmi konvenciók szerepének és hatásának gyengülése, aminek következtében a polgárok is elsősorban a jogi (leginkább törvényi) szabályozástól várják érdekeik és értékeik hathatós védelmét és biztosítását.

[169] Vö. OSSENBÜHL (58. j.) 171., továbbá ISMAYR (158. j.) 12.

[170] „A demokratikus legitimitációt a legjobban a demokratikusan választott parlament általi döntés képes közvetíteni. Az a demokratikus eljárás, amely ehhez a döntéshez vezet, csak a szabad politikai akaratképzési folyamaté lehet, amely teljes nyilvánosságban zajlik, és a különböző törekvések optimális figyelembevételét és optimális kiegyenlítését garantálja. Az a szerv, amely ennek a követelménynek a struktúrája által megfelel, a parlament.” HESSE (157. j.) 205.

[171] Annak szükségessége, hogy valamely társadalmi problémát jogilag szabályozzanak, rendszerint kívülről érkezik, különösen a pártok, érdekszervezetek, a szűkebb (szakmai) és tágabb közvélemény köréből, és a folyamatot számos tényező (mint pl. érdekcsoportok, mozgalmak, participációs formák, a címzettek, az alkalmazók, esetenként a politikai pártok választástaktikai megfontolásai stb.) befolyásolja. Végső soron azonban a döntő azoknak a választóknak a többségi akarata, amely e szerveket közvetlenül vagy közvetetten létrehozta, és akiknek a jogalkotói döntéshozók felelősek, ha a rendszer rendeltetésszerűen működik.

[172] Magyarországon a rendeletek közül a legmagasabb hierarchiai fokon a Kormány rendelete áll. A Kormány a feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben – vagyis saját jogon (*iure proprio*) –, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (*iure delegato*) alkothat rendeletet. A saját jogon való rendeletalkotó hatásköre és legitimitációja közvetlenül az Alaptörvényből származik, nem valamely előre meghatározott törvény keretében megállapított program szerint gyakorolható, vagyis nincs kötve más szerv felhatalmazásához, így a saját jogon alkotott rendelet autonóm jogalkotási jogot jelent, tehát a Kormány elvileg bármikor élhet vele. A felhatalmazás alapján alkotható rendelet esetén az Alaptörvény konstituáló rendelkezése írja elő, hogy a Kormánynak ehhez a rendeletalkotáshoz minden esetben törvényi felhatalmazásra van szüksége, mert ennek hiányában a hatáskörét nem gyakorolhatja. A felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás egyszerre lehetőség és kötelezettség is.

[173] „A törvényhozó szervek idejének szűkössége és a részletes ismeretek határai megtiltják a nem fontos normáknak a törvényhozási eljárásban való megalkotását.” STARCK (156. j.) 23.

[174] Ilyen értelemben a kormányrendelet a parlament által elfogadott törvényt nem pótolja, hanem

végül is a technikai részletektől és az átmeneti jellegű szabályozástól, továbbá a tisztán szakmai jellegű rendelkezésektől – politikai döntési tartalom nélkül vagy szűk tartalommal – tehermentesíti. Ebből a szempontból a végrehajtó hatalom rendeletalkotási joga teljességgel nélkülözhetetlen.

[175] Vö. Fritz OSSENBUHL: „Rechtsverordnung” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts III.*, Heidelberg, C. F. Müller, 1988, 388–389.

[176] Megjegyzendő, hogy a modern államokban a rendeletek száma az életviszonyok fokozódó szabályozási igénye következtében folyamatosan növekszik, és rendszerint túlszárnyalja a törvényekét. Lásd erről SCHNEIDER (165. j.) 161–164.

[177] Különösen akkor, ha minden rendeletalkotást e körbe számolunk, így a helyi önkormányzati rendeletekét is.

[178] Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006, 567, 571.

[179] Magyarországon – bár a Kormány is testületi szerv, döntéseit szótöbbséggel hozza – a miniszterek létszáma és önállósága messze elmarad a parlamenti képviselőkéhez képest. A miniszterelnöki elvű Kormányban – a felelősségi viszonyok következtében – a kormányfőnek meghatározó szerepe van, ezért a rendeletalkotás – még koalíciós kormányzás esetében is – kevésbé konfliktusos folyamatként zajlik.

[180] A jogalkotástudomány fogalma a szakirodalomban kettős értelemben használatos: egyrészt – szűkebb megközelítésben – kifejezetten a parlament által alkotott, formális törvények megalkotását, ennek eljárását és produktumát, vagyis a törvényt vizsgáló, másrészt – tágabb értelemben – a jogalkotás egészét, vagyis az összes jogszabály létrejöttének sajátosságait vizsgáló tudományként. Megjegyzendő továbbá, hogy a szűkebb értelemben felfogott jogalkotástan (törvényhozástan) csak vizsgálati tárgyát – a törvényi normát és a parlamenti, illetve azzal összefüggő törvényhozási folyamatot – tekintve tér el a tágabb értelemben felfogott jogalkotástantól, más vonatkozásban azonban – mind jellegét, mind módszerét tekintve – azzal megegyezőnek minősíthető. E megközelítésekre lásd NOLL (104. j.), valamint SCHNEIDER (165. j.); HILL (104. j.)

[181] Vö. BENDER (131. j.) 1.; KARPEN (104. j.) 17.

[182] Vö. Vladimir KUBES: *Theorie der Gesetzgebung*, Wien–New York, Springer, 1987, 204.

[183] E kutatások ugyanis vagy tisztán filozófiai síkon és nagyon absztrakt nívón folytak – mint pl. az igazságosság posztulátumának törvényhozási úton történő megvalósítása és az ezzel összefüggő problémák tárgyalása –, vagy pedig a jogalkotás technikai kérdéseinek taglalását végezték el, amely ugyan jelentős részproblémák feldolgozását és hasznosítható megállapításokat eredményezett, de nem fogta át a jogalkotástudományhoz sorolható kérdések teljes komplexumát.

[184] A törvényhozás alapjainak ilyen intenzív teoretikus vizsgálatával a jogtörténetben sem korábban, sem később – kivéve a múlt század hetvenes-nyolcvanas évtizedétől kezdődő időszakot – alig lehet találkozni, jöllehet a XIX. és XX. század a törvényhozás szempontjából termékeny időszak volt.

[185] „Rossz” jogi normáknak elsősorban a felesleges, hatástalan, illetve diszfunkcionális normák tekinthetők.

[186] Hill 1982-ben megjelent művében még joggal állapíthatta meg, hogy a törvényhozás (tkp. jogalkotás) tudománya kezdeti stádiumban van. HILL (104. j.) 2. Schulze-Fielitz 1988-ban a törvényhozással, mint jogtudományi témával kapcsolatban már úgy nyilatkozik, hogy ez „meredek karrierugrást” tud maga mögött. Helmuth SCHULZE-FIELITZ: *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988, 1.

[187] Részletesebben lásd DRINÓCZI–PETRÉTEI (54. j.) 29–31.

[188] BENDER (131. j.) 1. A szakirodalomban máig vitatott, hogy a jogalkotás kérdéseivel foglalkozó szakterület jogalkotás(törvényhozás)-tudománynak, vagy jogalkotás(törvényhozás)-tannak, vagy

esetleg jogalkotás(törvényhozás)-elméletnek stb. nevezzék-e.

[189] Pl. Gajduscheck György szerint a politikatudomány intenzíven foglalkozik a jogalkotás folyamatával, ezen belül is kifejezetten a parlamenti működésre fókuszálva (*legislative studies*). A közigazgatási előkészítő szakasz a közigazgatás-tudomány fontos témája. A folyamat egészét pedig – a jogtól lényegesen eltérő szemléletben – a közpolitika-kutatás (*policy studies*) területe tárgyalja. GAJDUSCHECK (27. j.) 62.

[190] Az intézményesültség és a professzionalizáció általánosan elfogadott kritériumai – Bihari szerint – az alábbiak: a) Viszonylag egzaktan megkülönböztetett kutatási tárgy, terület, a szaktudomány általánosan használt speciális szaknyelvének, szakmai fogalmainak a kialakulása, a tudományok rendszerében elfoglalt hely megközelítő tisztázása. b) Szakosodott kutatási és oktatási szervezetek, illetve szervezeti egységek léte. c) Teljes munkaidőben és hivatásszerűen folytatott kutató és oktató tevékenység. d) Célzott kutatási programok. e) A tudományos és a szaktevékenységet folytatók felsőfokú szakképzése. f) Tudományos minősítés megszerezhetősége az adott szakterületen. g) Kifejezetten az adott szaktudomány művelésére, terjesztésére alakított szakmai szervezetek, fórumok léte és működése. h) Speciális szakfolyóiratok megjelenése. i) Az adott szaktudomány nemzetközi szervezeteinek munkájába való bekapcsolódás. Vö. BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*, Budapest, Universitas, 1992, 18–20.

[191] BENDER (131. j.) 5.

[192] E felosztás esetében jelezni szükséges azonban, hogy a két terület részben átfedi egymást, mivel mindkét megközelítés elméleti igényrel vizsgálja a jogalkotás kérdéseit, ami a vizsgálati tárgy azonossága mellett óhatatlanul azonos módszerek alkalmazásával is jár. A különbségük talán abban ragadható meg, hogy a jogalkotástan viszonylag markánsabb körülhatároltsággal rendelkezik, és talán erőteljesebb gyakorlatorientáltsága mutatható ki.

[193] E körbe sorolhatók azok a törekvések is, amelyek az általános szabályozás-elmélet megalkotására tettek és tesznek kísérletet, különösen joglogikai megközelítésben.

[194] A törvények „viszonylagos jóságának” célja az „optimálissá tétel” igényével szemben hangsúlyozandó. A társadalmi pluralizmus politikai rendszerében abszolút „optimálissá tétel” egyrészt a pluralizmus miatt nem lehetséges, másrészt mivel a szociológiai tudományok nem pontosak, ezért „nem lehet minden további nélkül előre jelezni vagy meghatározni a társadalmi magatartást és főképpen az értékek elfogadását.” Heinz SCHÄFFER: „Gondolatok a törvényelőkészítési eljárás tökéletesítéséről” *Jogtudományi Közlöny* 1990/1, 39.

[195] Ez nemcsak a politológia, a szociológia és a gazdaságtan ismereteinek felhasználásában mutatkozik meg, hanem fontos szempontokat közvetít a nyelvészet, a pszichológia és újabban egyre erőteljesebben az informatika.

[196] A jogalkotástan „a jogi normák formáját és tartalmát azzal a céllal vizsgálja, hogy kritériumokat, irányelveket és útbaigazításokat dolgozzon ki a racionális normaalkotásra és normakonstrukcióra vonatkozóan”. NOLL (104. j.) 15.

[197] Lásd pl. Ulrich KARPEN: *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert. Legistics – freshly evaluated*, Baden-Baden, Nomos, 2006, 13–14.

[198] A jogalkotástan itt azzal a kérdéssel is foglalkozik, hogy adott jogszabály milyen feltételek esetén felel meg az alkotmánynak. Ebből a szempontból a jogalkotástan az alkotmányjog-dogmatikát hívja segítségül.

[199] Vö. HILL (104. j.) 96., valamint KARPEN (104. j.) 46.

[200] A technikatan ugyanis nem elégedhet meg pusztán olyan kijelentésekkel, mint pl. „a jogi előírásokat tömören, egyszerűen, és lehetőleg kijelentő módon kell megfogalmazni.” BENDER (131. j.) 5. A formai követelmények meghatározása mellett kiemelt hangsúlyt kell helyezni a tartalmi

kérdésekre is, amelyek a jogi norma szabályozási matériájára vonatkozóan állítanak fel mellőzhetetlen szempontokat. E feladat a jogi szabályozás rendszertanának kidolgozását és alkalmazását feltételezi. Ennyiben tehát a jogalkotási technika a jogi szabályozás sajátos rendszertanát (szisztematikáját) öleli fel.

[201] A hatásvizsgálat tulajdonképpen a belső jogalkotási eljárás része, amely a tényleges hatáskiváltás – mint a jogi szabályozás eredményének kontrollja – fontos visszajelzést ad a jogalkotói döntéshozatal eredményéről. Az alkalmazott társadalomtudományi módszerek következtében azonban a jelentősége túllép az egyedi jogalkotói döntések megítélésén, és a vizsgálati módszerei következtében egyre inkább a jogi szabályozás egészének értékelésében, a jogrendszer állapotának minősítésében működik közre.