

JOGALKOTÁS, DEREGULÁCIÓ

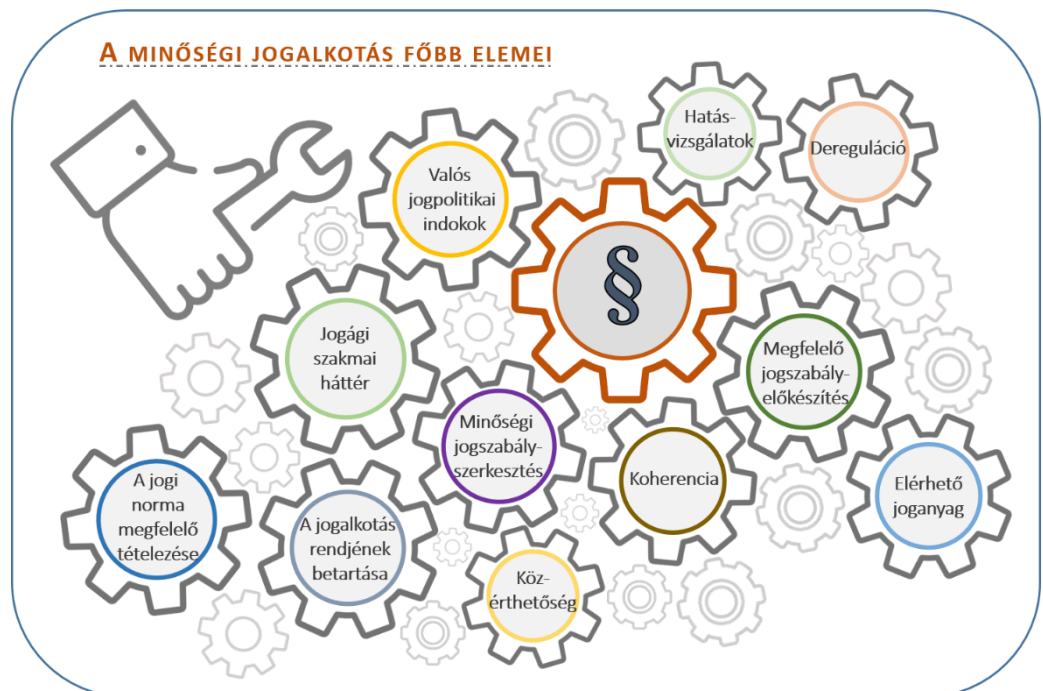
A Kormány [T/2939.](#) számon nyújtotta be a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő törvényjavaslatát. Az Infojegyzet a jogalkotás eddigi szabályozását tekinti át, különös tekintettel a deregulációra.

- A jogalkotás a jogalkotói hatáskörrel felruházott állami-közhatalmi szervek jogi normák létrehozására irányuló tevékenysége.
- Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.
- A jogi norma érvényesülését az állam kényszerítő ereje biztosítja.
- A jogszabályok hierarchiáját az Alaptörvény állapítja meg.
- Az Európai Unió joga – bizonyos keretek között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt Magyarország számára.
- A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, annak biztosítása, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

A jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek jogszabályokba foglalt magatartási szabályokat állapítanak meg a társadalom számára. Magyarország Alaptörvényének T. cikk (2) alapján **jogszabály**:

- a törvény;
- a kormányrendelet;
- a miniszterelnöki rendelet;
- a miniszteri rendelet;
- a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete;
- az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete;
- az önkormányzati rendelet;
- a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

A jogszabályok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel, míg a normatív határozat és normatív utasítás – mint **közjogi szervezetszabályozó eszközök** – jogszabállyal ellentétesek nem lehetnek.



Forrás: Infoszolg

ELŐZMÉNYEK

A rendszerváltás előtti jogalkotási törvény, az 1987. évi XI. törvény (röv.: Jat.) 1988. január 1-jén lépett hatályba. Huszonkét évvel később az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll során alkotmányellenessé nyilvánította és 2010. december 31-ével pro futuro megsemmisítette. Az AB indoklásában (121/2009. (XII. 17.) AB határozat) kimondta, hogy a Jat. 1987-ben a szocialista alkotmányos berendezkedés elveit követte, elfogadásának alkotmányjogi indoka különösen a Népköztársaság Elnöki Tanácsa törvényerejű rendeletalkotási hatáskörének korlátozása, és ezzel az Országgyűlés törvényhozó szerepének erősítése volt. Az 1989-ben elfogadott alkotmánymódosítás után a Jat. alkotmány-kiegészítő szerepe már nem volt összhangban a bekövetkező jogrendi változásokkal.

Az AB kimondta, hogy a jogalkotónak megvan a lehetősége arra, hogy 2010. december 31. napjáig a megsemmisített törvény helyébe megfelelő alkotmányos szabályozást iktasson. Ennek megfelelően az Országgyűlés megalkotta a 2010. évi CXXX. törvényt a jogalkotásról (továbbiakban: Jatv.), valamint a 2010. évi CXXXI. törvényt a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről. A jogszabályszerkesztést a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről szabályozza. A korábbi alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény nem rendelkezik arról, hogy külön törvényt kell alkotni a jogalkotásról. Fontos változtatás, hogy a korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként ismert jogforrási körből csak a normatív határozat és a normatív utasítás maradt meg, ezeket ma **közjogi szervezetszabályozó eszközöknek** nevezzük.

A jogalkotó kiemelt célként fogalmazta meg továbbá – a minél megalapozottabb jogsza-

bály-előkészítés érdekében – a várható következmények előzetes vizsgálatát, valamint az utólagos hatásvizsgálatot (Jatv. 17. §, 21. §).

DEREGULÁCIÓ

A jogi túlszabályozottság mérséklését célzó jogalkotói tevékenység, a jogrendszernek a feleslegessé vált jogszabályoktól való megtisztítása az 1970-es évektől terjedt el, mint közpolitikai fogalom. A dereguláció olyan állami-kormányzati jogtechnikai eljárást jelent, melynek célja a jogrendszer megtisztítása a felesleges jogszabályoktól, a túlszabályozás visszafogása, a hatályos jog szövegszerűségének csökkentése. (Tamas András 2013). A dereguláció az angolszász területeken máig inkább csak gazdasági értelemben használatos. A dereguláció (Drinóczi-Petrétei 2004):

- **gazdasági értelemben:** annak vizsgálata, hogy a jogi normák milyen mértékben gátolják a gazdasági növekedést (az esetleges jogi akadályok lebontása elősegítheti a versenyképességet);
- **jogi értelemben:** jogi és adminisztrációs egyszerűsítés, ami az előírások hatályon kívül helyezésével vagy minőségi újraszövegezésével, azaz a minőségi jogalkotással függ össze.

A jogi dereguláció során megtörténik a jogi-adminisztrációs egyszerűsítés, a szükségtelen terhek csökkentése (**menyiségi dereguláció**), valamint a normaállomány racionalizálása, optimalizálása (**minőségi dereguláció**). A Jatv. 12.§-a **automatikus technikai deregulációt** biztosít azzal, hogy egyes, a joghatásukat már kifejtett jogszabályok, jogszabályrészek automatikusan hatályukat veszítik. A törvény előírja a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatát: utólagos hatásvizsgálatot és jogszabályi tartalmi felülvizsgálatot elrendelve (21-22. §).

„Jól átgondolt, egyszerű, érthető, tömör és egységes törvények hozatalához azonban csak megfontolt, körültekintő és higgadt előkészítés és parlamenti munka vezethet. (...) A törvények érthetlensége és bonyolultsága elkerülhetetlenül maga után vonja gyakori módosításukat.”
(Bölgöny József: Magyar közjog, 1942)

A DEREGULÁCIÓ FOLYAMATA

Hatályon kívül helyezendő (illetve módosítandó):

- az elavult, szükségtelenné vált;
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő;
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható;
- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy más okból alkalmazhatatlan;
- az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító **jogszabályi rendelkezés**.

Az 1990-es évek **deregulációs hullámai** után a Kormány 2003-ban létrehozta a Deregulációs Tanácsot, és éves deregulációs program előterjesztését írta elő (1046/2003. (V. 28.) Korm. határozat). A **legradikálisabb dereguláció a 2007. évi LXXXII. törvény egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről volt**. 2012-ben a **Magyary Program 12.0** erőteljes deregulációs folyamatot tervezett, amely a MP 11.0-ra épült. A 3.2.2. fejezetben a teljes magyar jogrendszer deregulációját tűzte ki célul.

JOGIRODALMI VÉLEMÉNYEK

- A jogalkotási törvény nyelvezete dagályos, pontatlan, bonyolult. A törvény nem sorolja fel egyértelműen a jogalkotó szervezeteket és azok jogforrásait. Sokkal hangsúlyosabban kellene a jogalkotás technikájára és eljárási kérdésre fókuszálni (**Pap 2011**).
- Az egyeztetési eljárásokra és a hatásvizsgálatokra vonatkozó elvárások jogilag nehezen számonkérhetőek, inkább csak deklaratív rendelkezéseknek minősíthetőek. A jogalkotásba nem vonják be kellőképpen az érdekelteket és a megfelelő szakértelemmel bírókat (**Drinóczi 2011**).
- A konzultáció intézményesített lehetőségei a gyakorlatban nem biztosítottak, a deklarált széleskörű társadalmi részvétel helyett a kormányzat által kiválasztott véleményvezérek uralhatják a jogalkotás folyamatát (**Antal 2013**).
- Legalább egy szűk körben el kellene ismerni a jogalkotó polgári jogi felelősségét a jogalkotással okozott kárért. Ilyen szabályozásra több nyugat-európai minta létezik (**Karsai 2014**).
- A jogalkotás alapvető követelményeit az alkotmányozónak az Alaptörvényben kellene rögzítenie. A hatálybalépéshez rendelt "elegendő idő" (Jatv. 2.§(3)) nem pontosan meghatározható fogalom. Az automatikus technikai önderegulációnak így önmagában nincs visszaható hatálya a korábbi jogalkotói gyakorlatra (**Cserny-Téglási 2014**).
- Napjainkra a jogalkotás olyan elvárásokkal szembesül, ami magával hozhatja a jogtudomány feladatainak újragondolását. A jogi szabályozás megkívánja a hatások előrejelzését, a célok megvalósulásának utólagos ellenőrzését és a szabályozás esetleges felülvizsgálatát is (**Cserne-Gajduschek 2015**).
- Jogalkotásunk túlfűtött volt az elmúlt évtizedekben, jogszabályrendszerünkre a túlbiztosítás és túlszabályozás jellemző, jó lenne, ha a gondoskodó-szolgáltató állam kezének lenyomata érződne rajta. A „saláttörvények” gyakori alkalmazása megnehezíti a hatályos jog fellelhetőségét, ez pedig nehezíti a jogalkalmazást, végső soron a jog tekintélyének csökkenésével járhat (**Kiss 2016**).
- A minőségi jogalkotás iránti elkötelezettség 2011-től prioritásként jelen van, ez érdeemben a hatásvizsgálattal összefüggésben, formálisabban a konzultációnál érhető tetten, ennek ellenére az alkotmányos párbeszéd jogalkotással összefüggő normatív előfeltételei érdeemben nem valósulnak meg (**Drinóczi 2017**).

A MINŐSÉGI SZABÁLYOZÁS AZ EU-BAN

A minőségi jogalkotás kifejezés egyaránt vonatkozik a jogalkotási eljárással szemben támasztott követelményekre, és az így létrejövő jogi norma minőségére is. Az Európai Bizottság célkitűzései szerint a minőségi jogalkotás tényeken alapuló, átlátható folyamatnak kell lennie, amelyben a polgárok és az érdekelt felek az elejétől a végéig részt vesznek. Az Unió ezen törekvései az 1990-es években kezdődtek, majd a 2000-es években gyorsultak fel. Mérföldkőnek tekinthető a [COM\(2005\)97 a Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban](#) c. dokumentum. Ez és az EU későbbi ilyen irányú cselekvési programjai alapvetően az adminisztratív terhek és költségek csökkentését célozták meg.

A Bizottság 2010-ben kiadott közleményében ([COM\(2010\)543](#)) áttért a minőségi jogalkotás (Better Regulation) kifejezésről az intelli-

gens jogalkotás (Smart Regulation) követelményének megfogalmazására, amelynek főbb elemei:

- egyszerűsítés;
- adminisztratív terhek csökkentése;
- konzultáció;
- hatásvizsgálatok;
- minőségi jogszabályszerkesztés;
- jogszabályokhoz való hozzáférés;
- nemzeti alkalmazhatóság;
- intézményi koordináció;
- egész politikai ciklust átfogó célmeghatározás.

A minőségi jogalkotás követelményeinek alkalmazása a demokratikus akaratmegjelenítésen túl gazdasági előnyökkel is jár, ezért sem hagyható figyelmen kívül. Napjainkban az uniós és a nemzeti jogalkotás terén "... a politikai döntéshozó minőségi/intelligens jogalkotás iránti elkötelezettsége elengedhetetlen." (Drinóczi 2011).

Források:

- Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként: válogatott tanulmányok – Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- Antal Attila: Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai – In: Drinóczi Tímea - Jakab András [szerk.]: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013.
- Cserne Péter - Gajdusчек György: Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban – In: Jakab A. - Menyhárd A. (szerk.): [A jog tudománya. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 79-100. oldal](#)
- Cserny Ákos - Téglási András: Jogrendszerünk egyes aktuális kérdései - [Jogtudományi közlöny, 2014. 1.](#)
- Drinóczi Tímea - Petrétei József: Jogalkotástan – Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004.
- Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd: a többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században – [Budapest, MTA TK JTI, 2017.](#)
- Karsai Dániel: A jogalkotással okozott kárról – [Jogtudományi közlöny, 2014. 6.](#)
- Kiss László: A jogi túlszabályozásról dióhéjban: okok és következmények – In: Jogi beszélgetések. Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2016. 175-184. oldal
- Pap Gábor: Az új jogalkotási törvényről – [Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio juridica et politica. Tomus 29/1. 2011.](#)
- Papp Imre: Sarkalatos átalakulások: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása – [MTA Working Papers 2015. 11.](#)
- Tamás András: Legistica: A jogalkotástan vázlata – 7. átdolg. kiad. Budapest, NKE, 2013.

Készítette: dr. Draskovich Edina
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486