



**SZERVEZETFEJLESZTÉS
KISKUNLACHÁZA NAGYKÖZSÉGI
ÖNKORMÁNYZAT POLGÁRMESTERI
HIVATALÁBAN**

ÁROP-3.A.1/A-2008Hiba! Nincsenek tárgymutató-
bejegyzések.

Szabályozási folyamatok átalakítására vonatkozó elemzés;

Rendeletalkotási audit

részterület

Dr. Csonka Ernő Ügyvédi Iroda

2010.

**Önkormányzati Rendeletek
Hatásvizsgálata**

Tartalomjegyzék

Önkormányzati Rendeletek Hatásvizsgálata	2
Tartalomjegyzék	3
Bevezetés	4
A jogforrás fogalma	6
A magyar jogforrások rendszere	8
Az önkormányzati rendelet	10
A jogalkotás	14
Szakszerű ésszerűség és célszerűség	20
A jogi normák fajtái	23
Jogérvényesülés	29
A hatásvizsgálat	34
A hatásvizsgálat eszközrendszere	39
Felhasznált Irodalom	49

Bevezetés

A jogszabály-előkészítésben hazánkban a jogászok szerepvállalása meghatározó. A magyar jogrend az életviszonyok széleskörű szabályozását követeli meg, a jogászok számára pedig – tanulmányaik során megszerzett készségeik és a szakmai elvárások alapján – a koherens, nyelvtanilag, stilisztikailag, logikailag és rendszertanilag tökéletes normaszövegek megalkotása jelenti a szakmaiság kiteljesedését.

A jogszabály-előkészítés folyamatában természetesen együttműködnek az adott szabályozási tárgykör nem feltétlenül jogász szakképzettségű ismerői a szőkebb értelemben vett kodifikációs munkát végző jogászokkal. A szabályozási koncepció kialakítása során áttekintésre kerülnek a tervezett normával érintett életviszonyok, a megállapítandó jogok és kötelezettségek. Ebben a folyamatban, továbbá az ún. szakmai szövegjavaslat, majd az első kodifikált normaszöveg-tervezet elkészítésekor, illetőleg a – szabályozási szinttől függő – egyeztetések, finomítások során, végeredményben tehát a jogszabály-előkészítés teljes folyamatában számos olyan tényező alakítja a jogszabályt, amely a norma hatásainak előrejelzésével hozható összefüggésbe. E tényezők általában nem kerülnek rendszerszerű elemzésre, az általános „közigazgatási felfogás” szerint mintegy a tehetséges, tapasztalt, a kodifikációban járatos szakember eszköztárának része az adekvát, előremutató szabályozás kialakításának képessége.

A meglévő rendszerben – a résztvevők természetadta készségein kívül – semmi nem biztosítja, hogy a jog eszköztét akkor, arra a célra, illetve olyan módon és mértékben használjuk, ahogyan az a legelőnyösebb. A jogszabályok elemzésében élen járhatunk ugyan, elmondhatjuk, hogy az adott norma miként védi az alapvető jogokat, milyen kötelezettségeket állapít meg, de az effajta vizsgálódás lényegében megmarad a pozitív jog keretein belül, és nem arra helyezi a hangsúlyt, hogy a társadalom, az egyes emberek, a különböző szervezetek, az üzleti szféra szereplői, az állam, az önkormányzatok ténylegesen milyen változásokkal számolhatnak, hogyan módosulnak azok a

gazdasági, társadalmi, környezeti, egészségi és egyéb folyamatok, amelyeknek befolyásolása a jogalkotás tulajdonképpeni célja. Végeredményben tehát azt nem tudjuk megmondani (esetleg – helyesen vagy tévúton járva – „érezzük”), ami messze a leglényegesebb kérdés volna a jogalkotásban: hogy milyen hatásokkal jár a tervezett szabályozás.

A jogszabályok hatásvizsgálata mint a jog szabályozó szerepének állandó ellenőrzését, a jogalkotói szándékok helyességének és érvényesülésének elemzését és ezen keresztül a normák folyamatos és szakszerű felülvizsgálatának, módosításának szakmai háttérét biztosító módszertan és gyakorlat az utóbbi időben világszerte egyre inkább részévé, sőt központi elemévé vált a jogszabály-előkészítő és jogszabály-elemző munkálatoknak. Ha azt szeretnénk, hogy a jog ne a később esetleg helyrehozhatatlan, hibás elképzelések megvalósításának eszköze, illetve kizárólag a jogelmélet valós élettől elrugaszkodott irányzatainak vizsgálódási területe legyen, hanem – a tudomány eredményeire támaszkodva – arra használjuk, amire ténylegesen hivatott, vagyis életünk jobbá tételére, akkor itt az ideje a leginkább hasznosítható eszközöket magában foglaló, ugyanakkor egységes szemléletet tükröző szabályozási hatásvizsgálati módszertan alkalmazására a magyar közigazgatásban.

A jogforrás fogalma

A jog forrására, eredetére nézve történelmi korszakonként jogfilozófiákként eltérő felfogások vannak. Egyes elgondolások szerint a jogban az isteni vagy természeti elrendelés manifesztálódik, más vélekedés szerint a jog nem más, mint emberi akarat eredménye, amely a társadalom és a gazdaság adott szerkezetének felel meg. Függetlenül meghatározásának különböző irányaitól és felfogásaitól a jogforrás fogalma a következő tartalommal használható: jelenti mindenekelőtt a tárgyi jog számára keretet adó jogszabályt; másrészt a jogszabály létrehozóját, megalkotóját, azokat az állami szerveket tehát, amelyek a jogszabály kibocsátására jogosultak. A fogalomnak ez a konkrétabb megközelítése szükségessé teszi, hogy a jogforrások kérdéseit egy adott államra vonatkoztatva vizsgáljuk és ennek keretében azt, hogy a tételes jog szabályai szerint - mely állami szerveknek van jogalkotó hatásköre, s az milyen formában érvényesül. A jogforrásnak ezt a konkrét államhoz kapcsolódó fogalmát tekinthetjük alkotmányjogi jogforrásfogalomnak.¹

A jog „forrása” azonban nem korlátozódik a jogszabályokra és a jogalkotókra. Más oldalról tehát a jogforrás fogalma nem azonosítható kizárólag a jogszabállyal, illetve a jogalkotóval.

A jog legfontosabb ismérvei közé tartozik az állami eszközökkel történő kikényszerít-hetősége. A tárgyi jognak keretet adó jogszabály valamilyen módon kikényszeríthető. Vannak azonban a jognak olyan „forrásai”, amelyek közvetlen kikényszeríthetőség tulajdonságával nem rendelkeznek, indirekt módon azonban, rendszerint a bennük megtalálható intellektuális meggyőző erő révén erőteljesen befolyásolják a kikényszeríthető jogszabályok keletkezését, értelmezését, alkalmazását stb. A keletkező és alkalmazandó jogi normák mellett mindig megtaláljuk például a reájuk vonatkozó nézeteket, a velük kapcsolatos eszmerendszereket, filozófiákat, értelmezési mechanizmusokat, fogalmakat. Ezek jogforrási jellegét, azt tehát, hogy lényeges szerepet játszanak az államilag kikényszeríthető szabályok keletkezésében, alkalmazásában stb., nem lehet megtagadni.

Fontos megjegyezni, hogy a kikényszeríthető jogforrások, azaz a jogi normák a jogrendszerben hierarchiába rendeződnek; a nem kikényszeríthető jogforrásokról ez nem mondható el: azok a jogszabályok egészére egyszerre és egymás mellett hatnak.

A magyar jogforrások rendszere

Elsődlegesen az *alkotmány*, ennek nyomán pedig *a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény* szabályozza, hogy mely állami szervek milyen terjedelemben rendelkeznek jogalkotó hatáskörrel. Bár a megelőző időszakhoz képest fordulatot hozott a jogalkotás alkotmányos rendjében a jogalkotási törvény, ám az mégiscsak a rendszerváltáshoz kapcsolódó alkotmánymódosítást megelőzően jött létre. Ennek következtében elvi alapjai teljes mértékben, tételes jogi rendelkezései pedig nagymértékben elavultak. Az állami intézményi rendszer más irányba tart, mint amit a törvény kimondva vagy kimondatlanul alapul vett. Talán ennél is nagyobb gond az, hogy ma teljes egyértelműséggel nem lehet megállapítani, a jogalkotási törvénynek mely rendelkezései vannak (még) hatályban, mivel az 1990. évi XXXI. törvény csupán a társadalmi vitára vonatkozó rendelkezéseit helyezte hatályon kívül. Az állami intézményi rendszernek - és az önkormányzatoknak - azóta bekövetkezett változása és a kapcsolatos hatásköri s működési szabályok módosulása következtében az 1987. évi XI. törvény hatályos rendelkezéseinek a megállapítása majdnem lehetetlen.

Az Alkotmány és a jogalkotási törvény rendelkezéseinek a figyelembevételével a jogalkotó szervek és az általuk kibocsátott jogszabályok ez idő szerint a következők:

az Országgyűlés alkotmányt és törvényt,
a Kormány rendeletet,
a Kormány elnöke és tagjai rendeletet,
az önkormányzatok rendeletet bocsáthatnak ki.

Megemlítendő továbbá – mint a kalasszikus felsoroláson kívüli - a Magyar Nemzeti Bank saját feladatkörében történő jogszabályalkotási jogosultsága.

Egyes jogszabályok, mindenekelőtt kódexek-például a Büntető Törvénykönyv, illetve a Polgári Törvénykönyv - előírhatják, hogy alkalmazásuk során mely normák tekinthetők jogszabályoknak. Az adott kódex jogszabályi utalásain

tehát csak az ott megjelölt normák érthetők. Például a Ptk. 685. §-a szerint alkalmazása szempontjából csak a törvény és a kormányrendelet számít jogszabálynak. Egy másik - 189. § (2) bekezdés - rendelkezése szerint Jogszabály szerződés kötését kötelezővé teheti". Ha ezek után például önkormányzati rendelet ír elő szerződéskötési kötelezettséget, akkor az alkotmányellenesnek minősül.

Az alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény elfogadását megelőzően a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa *törvényerejű rendelet* kibocsátására volt jogosult. A törvényerejű rendelettel történő szabályozás - a jelenlegi jogforrási hierarchia szerint - törvényi szintű szabályozásnak fogható fel (186/B/1991/2. AB határozat). Korábbi jogrendszerünk ismerte az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár tisztségét is. Az általa kibocsátott jogszabály a *rendelet* volt.

A mai helyzetben az állami intézményi rendszer a hatalommegosztás elvére épül, ami egyebek mellett azzal a következménnyel jár, hogy az egyes állami szervek közötti kapcsolatot nem lehet a pusztán hierarchizáltsággal jellemezni. Ennél bonyolultabb, differenciáltabb, jogilag szabályozott viszony van közöttük, ami azonban a legkevésbé sem jellemezhető alá-fölé rendeltséggel.

A jogrendszer szerkezetét alapvetően az határozza meg, hogy a kibocsátók hol helyezkednek el a hatalommegosztás intézményi rendszerében.

Az alkotmányon kívül tulajdonképpen három fő jogszabályi formát lehet megkülönböztetni, nevezetesen a törvényt, a Kormány és a kormánytagok, tehát a végrehajtó hatalom rendeletét s az önkormányzati rendeletet. Az Országgyűlés hatáskörei az alkotmányban meghatározott kivételekkel, az Alkotmánybíróság által meghatározottak szerint népszavazásra bocsáthatók. Az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező [28/C. § (3) bek.]. Az alkotmánynak ez a rendelkezése a népszavazást, illetőleg annak eredményét a törvény fölé emeli.

E fő jogszabályi formák közé ékelődnek ma a köztes jogszabályok. Ilyennek számítanak azok a törvények és (kormány-) rendeletek, amelyek nemzetközi szerződéseket hirdetnek ki. Ezekkel ugyanis - ahogyan az alábbiakban

tárgyaljuk majd - a kihirdetett törvények és rendeletek nem lehetnek ellentétesek.

Az alkotmány, a törvény, a rendelet stb. a jog „rendes”, szokásos forrásai. Rendkívüli állapot idején megszerveződő Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti (Alk. 19/B. §).

Szükségállapot idején a külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be (Alk. 19/C. §).

A kötelező jogforrások között vannak olyanok, amelyek formájukra nézve normák, azonban nem mindenkire kötelezőek, hanem csupán a kibocsátóval valamilyen jogi kapcsolatban lévő személyekre, szervezetekre. Ezek *az állami irányítás egyéb jogi eszközei*. A jog sajátos forrásainak számítanak a nemzetközi szerződések, bírói ítéletek, általában a bírósági aktusok, a szokásjog.

A jogszabályok, a bírói ítéletek, az állami irányítás egyéb jogi eszközei stb. *a tárgyi jog forrásai*, legalábbis ebben az értelemben tárgyaljuk őket.

A közvetlenül kikényszeríthető *alanyi jogok forrásai* a tárgyi jog szabályai alapján létrejövő szerződések, bírói ítéletek, államigazgatási határozatok stb.

Tekintettel arra, hogy jelen tanulmány elsősorban az önkormányzati rendeletek hatásvizsgálatával foglalkozik, tehát elsősorban az önkormányzati működésre koncentrál, így a fenti összefoglalást követően csak az Önkormányzati rendeletek behatóbb vizsgálatát végezzük el.

Az önkormányzati rendelet

„A helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben *önállóan szabályoz* és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.” [Alk. 44/A. § (1) bek.] „A helyi képviselő-testület a *feladatkörében rendeletet alkothat*, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.” [Alk. 44/A. § (2) bek.] „A helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan

szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül." [A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 1. § (3) bek.]

„A képviselő-testület a *törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvényi felhatalmazás alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.*" [Ötv. 16. § (1) bek.]

„A megyei önkormányzat közgyűlése *saját feladatkörében* rendeletet alkothat, a döntési hatáskörébe tartozó ügyekben megyei népszavazást rendelhet el." [Ötv. 71. § (2) bek.]

Amint látható, az alkotmány és az erre épülő önkormányzati törvény önkormányzati rendelet megalkotását egyrésztől törvényi felhatalmazás alapján teszi lehetővé. Az önkormányzatok rendeletet alkothatnak magasabb szintű jogszabállyal nem szabályozott életviszonyok rendezésére is, azaz a rendelet kibocsátásához nincs szükség minden esetben törvényi felhatalmazásra; elegendő az is, ha valamely életviszonyt magasabb szintű jogszabály nem szabályozott, szabadon hagyott. Itt azonban elengedhetetlen, hogy az önkormányzat a feladatkörében, tevékenységi körében járjon el. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság általában azt vizsgálja, hogy van-e olyan törvény, amely szabályozási tárgykörébe vonja azokat a társadalmi viszonyokat, amelyeket az önkormányzati rendelet érint.¹

¹ Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette azt az önkormányzati rendeletet, amely a lakcímbeljelítéshez szigorúbb lakásparemetereket állapított meg, mint a vonatkozó törvényerejű rendelet [12/1992. (III. 25.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság 63/1991. (XI. 30.) AB határozatával megsemmisítette Szentendre város önkormányzatának 1991. évi I. rendeletét, amelyben az az egész város területére kiterjedő hatállyal megtiltotta az erotikus, szexuális, pornószolgáltatásokat, ilyen eszközök árusítását, úgyszintén területén hirdetési tevékenység folytatását. Az Alkotmánybíróság határozata szerint *van törvényi rendelkezés*, amely szabályozási körébe vonta azt a vállalkozási, kereskedelmi tevékenységet, amelyet az önkormányzati rendelet érint. Az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény mint vállalkozói tevékenységet nem tiltja meg az erotikus, szexuális, pornószolgáltatásokat, - eszközök előállítását és gyártását, hirdetését. A belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény és ennek végrehajtására kiadott, az üzletek működéséről szóló 6/1990. (IV. 5.) KeM rendelet pedig kifejezetten engedélyezi ilyen tevékenység folytatását, megszabva azoknak korlátait is. Mindazonáltal rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy a belkereskedelmi törvény, illetve a végrehajtási rendelete által megszabott korlátozások helyi alkalmazása során nem alkotmányellenes az, ha a városok név szerint megjelölt utcák által meghatározott körzetében vagy kiemelt objektumok (kegyhelyek, iskolák, kultúrcentrumok stb.) környezetében az önkormányzat nem ad engedélyt szexuális szolgáltatásokkal kapcsolatos vállalkozói tevékenységre.

Az önkormányzat természetesen hatáskörében, tevékenységében a törvénynek alárendelten működik. Az Országgyűléshez való viszonyát részben ez határozza meg. A végrehajtó hatalommal való kapcsolata azonban sajátos módon alakul. Mindenesetre a jogalkotási törvény szerint - amelyet az Alkotmánybíróság is megerősített [63/1991. (XI. 30.) AB határozat] - az önkormányzati rendelethez képest valamennyi országos érvényű jogszabály magasabb szintűnek minősül.

Az önkormányzat *feladatkörében alkotott rendelete* más szabállyal való „ütközésének” s ezért alkotmányellenességének fontos esetére mutatott rá az Alkotmánybíróság a 25/1994. (V. 10.) határozatában. Itt - többek között - az a kérdés merült fel, hogy az egyébként az önkormányzat feladatát képező közszolgáltatások körében kibocsátott rendelet előírhat-e szerződéskötési - a konkrét esetben: szemétszállításra vonatkozó - kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság korábban hozott [32/1991. (VI. 6.); 43/1991. (VIII. 12.)] határozatait idézi. Eszerint a szerződési szabadság a piacgazdaság egyik lényegi eleme, amely azonban alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Az utóbb említett határozat szerint: „Abban a kérdésben, hogy a szerződési szabadságot korlátozó konkrét jogszabályok alkotmányosértőek-e, a szabályozás tárgyával összefüggő jogforrási szintre és a szabályozás tartalmára figyelemmel esetenként lehet állást foglalni.” A szóban forgó esetben arról van szó, hogy a Ptk. 198. § (2) bekezdése szerint „jogszabály szerződés kötését kötelezővé teheti”; jogszabály viszont a Ptk. 685. § a) pontja szerint a törvény alkalmazásában a törvény, továbbá a kormányrendelet, ergo a szerződési szabadság önkormányzati rendelet általi korlátozása nem alkotmányos [25/1994. (V. 10.) AB határozat].

Az önkormányzat rendeletét a jogalkotási törvény 14. § (3) bekezdése, illetve az önkormányzati törvény 16. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzat *„hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - módon ki kell hirdetni”*. Ameddig egy elfogadott normát nem hirdetnek ki, az nem minősül jogszabálynak - mondja az Alkotmánybíróság. A kihirdetés elmaradása jogsértést valósít meg, amely azonban a kihirdetésre kötelezett tisztségviselők felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott jogszabályt valódi normává [32/1993. (V. 28.) AB

határozat]. Az önkormányzati rendeletnek az önkormányzati törvény által lehetővé tett „helyben szokásos módon” szerinti kihirdetése magában foglalja annak lehetőségét is, hogy az önkormányzati rendelet hiteles szövege egyidejűleg két helyen és módon kerüljön kihirdetésre [47/1993. (VII. 2.) AB határozat].

Valamennyi jogszabálynak mellőzhetetlen érvényességi kelléke az, hogy előre meghatározott és megismerhető rendelkezések szerint kerüljön kihirdetésre. E követelményből az következik, hogy minden képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzatában meg kell határoznia az általa alkotott önkormányzati rendeletek helyben szokásos kihirdetési rendjét, és ezeket az előírásokat maradéktalanul követnie kell (2024/H/1991. AB határozat).

A jogalkotás

A *jogalkotás* a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel fölrüházott állami szerveknek a tudatosan, kimondottan és kizárólagosan közvetlenül, általános és absztrakt magatarmagatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló tevékenysége.

A kizárólagosság itt nem azt jelenti, hogy a jogalkotó szervek másfajta tevékenységet (például személyi döntések meghozatala) nem végezhetnek, hanem azt, hogy amikor jogot alkotnak tevékenységük csak a normaalkotásra irányul, az nem olvad össze egyedi ügyek eldöntésével. A jogalkotó szervek ennek során közvetlenül jogszabályok létrehozására törekszenek, ez tulajdonképpen, lényegi céljuk és feladatuk, tehát a jogalkalmazói jogképződéstől eltérően a jogi normákat nem valamely, elsődlegesen más feladat megoldását célzó tevékenység folyamán közvetetten, mintegy a lényegi funkciótól eltérően, annak nem szándékolt melléktermékeként alkotják (Peschka 1965, 211).

A jogalkotásnak és így a jogalkotói (más néven írott vagy tág értelemben vett törvényi) jognak a következő *fő jellemző vonásait* emelhetjük ki (vö. Peschka 1965, 212-217).

1. A jogalkotás fogalmából következően szándékolt, akaratlagos folyamat, abban különböző egyének akaratai fejeződnek ki és kapcsolódnak össze. Nincs azonban szó valamilyen egyének fölött álló szubjektumnak - az államnak, népnek vagy az uralkodó osztálynak - az akaratáról. (Az államakarat vagy osztályakarat kifejezések csak metaforikusán értelmezhetők.) A jogalkotás során nyíltan kifejezésre jut és tudatossá válik a jog alkotottsága, az, hogy emberi akarathoz kapcsolt, attól függő, elvben változó és változtatható jelenség. Akarati a jogalkotás abban az értelemben, hogy társadalmi lehetőségek közötti tudatos, szándékos választásokat tartalmaz, amelyek normatív előírásként, külső idegen akaratként jelennek meg. Az, hogy a jogalkotói jog szándékos akarati alkotás, egyben azt is

jelenti, hogy a jog megváltoztatható társadalmi jelenség, vagyis mint alkotás a jog a társadalmi befolyásolás mind tudatosabb, tervezett célokat szolgáló eszköze lehet. A jognak ez az akarati jellege nem jelenti azt, hogy valamely jogszabályt az uralkodó osztály vagy a hatalmi elit tetszés szerinti, önkényes hatalomgyakorlási eszközének tekinthetnénk, mivel ennek az önkénynek - a jog funkcióiból és társadalmi meghatározottságából eredő korlátokon túl - határt szabnak a jog sajátos belső törvényszerűségei is, mivel az azoknak meg nem felelő jog hatástalanná válik, végül normativitását is elveszítheti.

2. A jogalkotói jog jövőben előforduló lehetséges elképzelt esetekre megfogalmazott jogi normákból áll, érvényessége általában a jövőre szól; előre történő szabályozást jelent. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a jogalkotás során ne lenne jelentősége a múltbeli tapasztalatoknak is. A múlt mint a jövőre vonatkozó elképzelések alapja, illetőleg esetleges korrekciója a jogalkotás során jelentős szerepet játszik. Előre szabályozó jellege folytán azonban a jogalkotói jog kevésbé kötődik a múlthoz, nagyobb lehetőségekkel rendelkezik az új társadalmi viszonyok kialakítása, a társadalmi viszonyok tudatos fejlesztése vonatkozásában.
3. A jogalkotásban a korábbi konkrét esetekből kiinduló indukciónak mellett nagy szerepe van a korábbi jogi szabályozás kritikájából, valamint általános politikai értékelésekből és célkitűzésekből kiinduló *dedukciónak* is.
4. A jogalkotói jog *elvontan és általánosan megfogalmazott* jogi normákból áll, mivel a jogalkotó nem egyedi esetből indul ki, hanem a szabályozásra kerülő viszony vagy vonatkozás esetleges egyedi mozzanataitól elvonatkoztatva, e viszonyokat és a bennük megnyilvánuló emberi magatartásokat általánosságukban, pontosabban tipikusságukban igyekszik megragadni. A valóságban azonban ez a törekvés eltérő sikerrel jár, különböző általánosságú normákat eredményez. A jogi szabályozás általánossága megfelelő szintjének, a különösség szintjén történő szabályozásnak a kialakulása a jogalkotás

történelmi fejlődésének, a jogalkotás-technikai tapasztalatok fölhalmozódásának az eredménye (ami a jog viszonylagos önállóságának egyik megnyilvánulása) és mint ilyen viszonylag kései termék.

5. A jogalkotói jog általánosan kötelező jelleggel, *általánosan érvényesként megfogalmazott* és kihirdetett jogi normákból áll. A jogalkotó általánosként fogalmazza meg követelményeit és rendelkezéseit olyképpen, hogy azok a társadalom minden tagjára nézve vagy személyek túlnyomó többsége számára érvényes, követendő normaként jelennek meg. A jogalkotás útján létrejött jogszabály nemcsak a befolyásolt társadalmi viszonyok és a szabályozott emberi magatartások fogalmi megragadásának tartalmi általánossága, hanem érvényességének formai általánossága folytán is általános jellegű.
6. A jogalkotói jog érvényessége, *kötelező ereje magából az alkotás akarati aktusából fakad*, illetőleg az azt kifejező és képviselő írásbeli objektivációhoz kapcsolódik (és nem például a hagyományhoz).
7. A jogalkotás alkalmas arra, hogy nagy társadalmi csoportoknak, osztályoknak és rétegeknek a politikai törekvéseit, a különböző politikai erők kompromisszumait is az általánosság szintjén juttassa érvényre. Ez a jogalkotó szerveknek a politikai rendszerben elfoglalt helyéből következik és ennek a lehetőségnek a megvalósulása is a politikai rendszer jellegének (demokratikus, paternalista-autokratikus, diktatórikus) a függvénye. Ezért a jogalkotás, illetve a jogalkotói jog *nyíltabban és kifejezettebben politikai jellegű*, mint a jogalkalmazói jogképződés, illetve jog.
8. A jogalkalmazói jognál a jogalkotói jog *stabilabb, de egyben merevebb*, kevésbé rugalmas. Ennek az oka egyrészt abban keresendő, hogy a jogalkotás normáinak jelzett tartalmi általánossága miatt alaposabb előkészítést, nagyobb és ezért gyakran nehezkesebb előkészítő apparátust és ennek megfelelően több időt igényel, mint a jogalkalmazói jogképződés; másrészt pedig kifejezettebb politikai jellege miatt politikai ellentétek is fékezhetik a jogalkotó szervek működését.

9. A jogalkotói jog logikailag *rendezett és nyelvileg szabatosan* meghatározott és rögzített formában jön létre. Ez teszi lehetővé, hogy a jog maga társadalmi gyakorlatában kiszámítható legyen.

A jogalkotásnak két fajtáját különböztethetjük meg: a törvényhozást és a rendeletalkotást. A megkülönböztetés alapja az, hogy milyen állami szerv jogalkotó tevékenységéről van szó, ami mögött azonban - legalábbis tendenciájában - a szabályozás tárgyát képező társadalmi viszonyok, illetőleg emberi magatartások tartalmi sajátosságai húzódnak meg. Ezek a különbségek a jogalkotási folyamat eltérő jogi szabályozásában is kifejeződnek.

A törvényhozás általában a legfelső állami szervek kimondottan jogalkotásra irányuló tevékenységét jelenti. Ebben az értelemben törvényhozással, az állam kimondottan törvényalkotó tevékenységével a történelem során mindvégig, az ókortól napjainkig minden államilag szervezett társadalmi formációban, társadalomban találkozunk. A modern törvényhozás mint tudatos, a szó valódi értelmében jogalkotó tevékenység, amelyet rendszerint a legfelső népképviselői szervek, a parlamentek végeznek az államfő közreműködésével. A modern törvényhozás mint tipikus jogképződési mód a kontinentális jogrendszerekre jellemző. A törvényhozás esetében a jogalkotás előzőekben vázolt sajátosságai nagyobb mértékben érvényesülnek, mint a rendeletalkotás esetében. Erre is tekintettel a törvényhozás következő sajátosságait emelhetjük ki:

1. törvényhozás a rendeletalkotáshoz képest nagyobb mértékben támaszkodik az *elmélet* eredményeire, és *koncepcionálisan* is megalapozottabb mind az általános társadalompolitika, mind pedig a jogpolitika szempontjából;
2. a modern törvényhozó testületeknek az államszerkezetben elfoglalt helyüknél és speciális fölépítésüknél, összetételüknél fogva rendkívül kedvező lehetőségük van arra, hogy a jogalkotás során figyelemmel kísérjék a *társadalmi összmozgást*, a társadalmi viszonyok totalitását, hogy föltárják a különféle társadalmi viszonyok specifikus állapotát és a rendezendő konkrét társadalmi relációval való összefüggéseiket.

Ugyanezen okoknál fogva képesek a *szabályozási szükséglet* adekvát fölismerésére, demokratikus működés esetén viszonylag védettek azzal a veszéllyel szemben, hogy valódi társadalmi szabályozási szükséglet helyett valamilyen hivatali érdek váljék a szabályozás vagy újraszabályozás indítékává;

3. A törvényhozás a legerősebben *politikai jellegű jogképződési* mód, mivel a leginkább alkalmas arra, hogy nagy társadalmi csoportok, osztályok vagy rétegek politikai törekvéseit is az általánosság szintjén juttassa érvényre, hogy különböző társadalmi osztályokat és rétegeket átfogó széles konszenzust hozzon létre, továbbá viszonylag védett a szűk körű partikuláris érdekek eluralkodásától;
4. Az előzőekből következően a törvényhozás *időigényes* jogalkotási forma;
5. törvényhozás tárgyát általában a *legállandóbb jellegű és legjelentősebb társadalmi viszonyok*, illetve az azokra leginkább jellemző tipikus emberi magatartások képezik;
6. a törvényhozás során a jogszabályok megalkotása, a törvényjavaslatok megvitatása és elfogadása *nyilvános* vitákban megy végbe, amelyet az állampolgárok legszélesebb tömege figyelemmel kísérhet.

Rendeletalkotás minden olyan jogalkotás, amelyik nem törvényhozás; általában a parlamentnek alárendelt kormányzati és államigazgatási szervek kimondottan jogalkotó tevékenysége.

A rendeletalkotás esetében a jogalkotás előzőekben vázolt sajátosságai kisebb mértékben érvényesülnek, mint a törvényhozás során, sőt a rendeletalkotás alfajai között is vannak e tekintetben különbségek.

Mindezekre is figyelemmel a rendeletalkotás következő sajátosságait emelhetjük ki:

1. A rendeletalkotó szervek - különösen a miniszterek és a helyi önkormányzatok - tevékenységük során nem a társadalom egészére, ezen társadalmi viszonyok totalitására, hanem ennek csak bizonyos területeire vagy szelvényeire koncentrálnak, kevésbé képesek a nagy társadalmi összefüggéseket felölelni. Ezért e rendeletalkotási folyamatokban az egyedi, helyi, szakmai szempontok a nagy társadalmi összefüggéseket könnyen eltorzíthatják, illetve azokról a rendeletalkotó figyelmét elvonhatják. Ennek következtében a rendeletalkotás során a szabályozott társadalmi viszonyok, illetőleg magatartások egyedi vonásai annyira előtérbe kerülhetnek, hogy megakadályozzák a társadalmi viszonyok, illetőleg az azokhoz kapcsolódó emberi magatartások tipikus vonásainak a megragadását;
2. A rendeletalkotó szervek a különböző *társadalmi csoportok és rétegek politikai törekvéseivel* csak többszörös közvetítések révén és szelektív módon kerülnek kapcsolatba, ezért azokat szintetizálni és az általánosság szintjén kifejezésre juttatni önmagában és közvetlenül nem képesek.
3. az előzőekből is következően a rendeletalkotást a rendeletalkotó szervek sajátos *partikuláris* (helyi, ágazati, hivatali) *érdekei* jelentősen befolyásolhatják;
4. a rendeletalkotást a *nyilvánosság hiánya* vagy annak korlátozott volta jellemzi.
5. rendeletalkotás a törvényhozásnál jóval *kevésbé időigényes*, ezért annál *rugalmasabb*, gyorsabban tud reagálni a változó társadalmi körülményekre. Ez számos esetben előnyös lehet, azonban gyakran átgondolatlan megoldásokat eredményez, ha a partikuláris érdekek, az apparátus sajátos érdekei következtében torzul a szabályozás.
6. Rendeletalkotásra általában, jogállami körülmények között pedig kizárólagosan csak *törvényi fölhatalmazás* alapján kerülhet sor, ami direkt módon vagy a feladatkörre utalással történhet [vö. alkotmány 35. § (2) bek. és 37. § (3) bek.].

A rendeletalkotás nélkülözhetetlen a modern társadalmakban. A történelmi fejlődés tapasztalatai nyomán illúzióknak bizonyultak azok a törekvések, amelyek kizárólag a törvényhozás számára akarták fenntartani a jogalkotást. A rendeletalkotás szükségessége elsősorban a modern társadalmakban jelentkező kiterjedt szabályozási szükséglet és a törvényhozás időigényessége közötti ellentmondásból fakad, emellett egyes esetekben a törvények hatálybaléptetése és végrehajtása is sajátos rendeleteket igényel (ún. végrehajtási rendelet), a végrehajtó hatalom szervei nem teljesíthetik feladataikat bizonyos általános jogi magatartásszabályok kibocsátása nélkül, továbbá a helyi önkormányzatok működéséhez, autonómiájuk biztosításához és általában a helyi körülmények figyelembevételéhez elengedhetetlen rendeletalkotási jogkörrel való fölrüházásuk.

Szakszerű ésszerűség és célszerűség

Szakszerű ésszerűség és demokratikus célszerűség - korunk általános elvárása - úgy építhető be a jogalkotási munkába, ha azt erre szakosodott elemzők, döntéselőkészítők segítik elő. A jogalkotó, mint politikai döntéshozó technológiai működéséhez hozzátartozik a szakértő, technokrata döntéselőkészítő munkája.

A jogalkotásra jogosultak tevékenységét szakértő szervezet segíti és készíti elő, amely a jogalkotásra hatáskörrel rendelkezőket olyan helyzetbe hozza, hogy a társadalom számára célszerű és ésszerű jogszabályokat legyenek képesek alkotni.

A jogalkotói hatáskör gyakorlását szakértőként közreműködő szervezet és más szakértők segítik elő. A hatáskör gyakorlása egy szakértő szervezet munkája nélkül nem is lehetséges. Az ebbe a körbe tartozó személyek hivatásszerűen, hivatásként végzik munkájukat. Nem meghatározott időtartamra - és nem társadalmilag - kiválasztottak. Igazolt tudásuk, ismereteik, korábbi gyakorlatuk, stb. alapján lehetnek részesei a jogalkotás előkészítésének.

A hivatásos (szakértő) előkészítőknél megkövetelik a megfelelő egyetemi végzettséget, a szakmai jártasságot, és előfordulhat, hogy alkalmazásukra szakmai versenyfelmérés alapján kerül sor. A szakértő semmiképpen sem választható ki pl. kizárólag politikai bizalom alapján, úgy, mint a képviselő vagy a miniszter. A szakmai előkészítő többnyire hivatalnok, de lehet közigazgatási szervezet alkalmazásában nem álló személy is. A jogalkotásra jogosult hatáskörében eljárva tisztséget tölt be, és döntést hoz. A hivatásos döntés-előkészítő munkakörében mesterségét gyakorolja: véleményt nyilvánít, javaslatot tesz, leírja a lehetséges döntés-változatokat, de jogalkotói döntést semmilyen értelemben nem hoz. Az, hogy egy jogszabálytervezet előkészítése, kidolgozottsága, vagy a jogalkotásra jogosított döntési helyzete milyen jelentősen függ az előkészítő szakmai munkától.

A jogi szabályozás szükségessége mindig valamilyen társadalmi ésszerűséggel illetőleg célszerűséggel indokolt. A szakértő a célszerűséget és az ésszerűséget nem valamilyen általános, elvont, filozofikus vagy politikus értelemben, hanem mestersége vagy szaktudománya szabályai szerint érti, és a feladatot abban a szakmai értelmezési tartományba helyezi, amelyben azt értelmezni képes. A szakmai tudás segítségével felbontja és részletezi a problémát és annak lehetséges megoldásait. A részekre bontás és a részfeladatok elvégzése analitikus munka, amelyet specialisták végeznek.

Az ebből keletkező eredmények összefoglalása, együttes értékelése szintetizáló munka, amelyet generalisták végeznek. Tehát, ha pl. a bányászati tevékenység gyakorlásáról készül jogszabály, szakvéleményt lehet kérni földtudományi, bányamérnöki, gazdasági, környezetvédelmi, bányagazgatási stb. szakemberektől arról, hogy hol, mikor milyen feltételekkel, kinek ésszerű és célszerű bányászni. E szakértői véleményeket azután összegzi egy jogszabályszerkesztő jogász, aki e szempontból generalista, és egyúttal specialista abban az értelemben, hogy az összegzésből jogszabálytervezetet készít.

Az együttműködő szakemberek véleménye az adott helyen és időben általánosan elfogadott szakmai tudásszintre támaszkodik, s ugyanezen mérhető szakmai helyességük. Egy olyan tudásszinten, amelyet a társadalom azon tagjai építettek fel és értenek igazán, akik szakértők abban.

A szakértői vélemény tehát nem társadalmi közvélemény-kutatás eredménye. Ezen a szinten a „társadalom számára ésszerű és célszerű” azzal a tudással határozható meg, amit a társadalom tudásként fölhalmozott.

A szakmai vélemények rendszerint okozatos összefüggésekből állnak, a megállapítások többnyire visszavezethetők a tudás valamely általános tételére. A politikusi problémakezelés szinte mindig érdekelttség szerinti célszerűségi szempontokon alapul és visszavezethető az akarat valamilyen alakjára. A kölcsönös engedmények alapján való alku (kompromisszum) a politikában általánosan elfogadott és jónak tartott módszer. E megegyezés akarat és közpolitikai érdek jellegű: eltérő akaratok egyeztetése, közös akarat kialakítása.

A jogi normák fajtái

A jogi szabályozásnak két fő módját és annak megfelelően a jogi normáknak két fő csoportját különböztetjük meg: az ún. *regulatív jogi normával* és az ún. *feladat kijelölő normával* történő szabályozást.

A jogi normák harmadik csoportjaként határozhatjuk meg *a jogrendszer egységességét biztosító jogi normákat*.

Regulatív jogi normáknak a hagyományos, hipotetikus *szerkezettel* jellemezhető jogi normákat nevezzük, amelyek közvetlenül szabályozzák a jogi norma alanyainak a magatartását oly módon, hogy azokat normatívén minősítik és jogkövetkezményeket helyeznek kilátásba. A regulatív jogi normák *tartalmi* jellemzője, hogy az adott, spontán módon kialakult társadalmi viszonyok védelmére (akkor azokat általában tiltó, negatív szerkezet jellemzi), illetőleg a jogalkotó céljainak megfelelő spontán fejlődés lehetőségeinek a biztosítására (akkor azokat általában a megengedő szerkezet jellemzi) alkalmasak elsősorban. Ez nem jelenti azt, hogy a regulatív jogi normák között nincsenek szép számmal parancsoló normák is, azok azonban - pusztán e szabályozás logikájának és társadalmi tartalmának a szempontjából - másodlagosak: többnyire vagy a spontán módon létrejött kötelezettségek teljesítésének a biztosítására (kötbér), vagy a már létrejött konfliktusok megoldására (kártérítés), vagy a jogérvényesülés biztosítására szolgálnak. Így a regulatív szabályozás az igazgatási rendelkezések végrehajtásának a biztosítására (például szabálysértések), valamint az államrezon érdekében is fölhasználható (például följelentési kötelezettség). Az itt vázolt tartalmi sajátosságaik miatt a regulatív jogi normák érvényesüléséhez nincs szükség föltétlenül az állami szervek közreműködésére.

A regulatív jogi normákon belül *további alfajokat* különböztethetünk meg a jogi norma egyes szerkezeti elemeihez kapcsolódóan.

A hipotézis és a diszpozíció meghatározása alapján meghatározott tartalmú és nem meghatározott tartalmú jogi normákat - ez utóbbiakon belül pedig keretszabályokat és utaló normákat - különböztetünk meg azon az alapon, hogy maga a jogi norma tartalmazza-e a hipotézis és a diszpozíció meghatározását, vagy azt más jogi normákra való hivatkozással teszi meg. Keretszabályok esetén a jogi norma tartalmát más, általában gyakrabban változó gazdasági jellegű (adóügyi, vámügyi, más pénzügyi jogi stb.) jogszabályok adják meg, töltik ki a jogi norma kereteit. Az utaló jogi norma tartalmának a meghatározása során valamely jogszabály pontosan meghatározott rendelkezésére utal, azt veszi át.

A jogi norma diszpozíciója, illetőleg a diszpozíció és a jogkövetkezmény kapcsolata alapján tiltó, parancsoló és megengedő jogi normákat különböztetünk meg. A megengedő előírás akkor tekintendő csak jogi normának, ha ahhoz jogkövetkezmény társul, mégpedig vagy joghatás formájában (mentesülés valamilyen szankció alól, valamilyen materiális vagy jogi előny, például fölhatalmazás biztosítása), vagy a megengedett magatartást zavaró vagy akadályozó más magatartások tilalma és azokkal szemben szankció kilátásba helyezése formájában.

A kötelező erő alapján kógens, diszpozitív és ajánló jogi normákat különböztetünk meg.

A kógens jogi normák kötelező ereje nem függ a jogi norma alanyainak a megállapodásától, azok a norma előírásaitól közös megegyezéssel sem térhetnek el. A kategorikus normák a kógens normák sajátos csoportját képezik. Minden kategorikus norma egyben kógens is (például emberölés tilalma), de nem minden kógens norma egyben kategorikus is (például segítségnyújtás elmulasztásának tilalma).

A diszpozitív (engedő) jogi normák kötelező ereje a jogi norma alanyainak megegyezésétől is függ, annak rendelkezéseitől a felek kölcsönös megegyezéssel eltérhetnek, az eltérést a jog engedi. A diszpozitív normák hézagpótló jellegűek, lehetővé teszik, hogy a felek saját belátásuk, akaratuk szerint közös megegyezéssel alakítsák jogviszonyaikat, ha azonban valamilyen

kérdésben elmulasztották a megállapodást, a jogbizonytalanság elkerülése érdekében a jogszabály előírásai az érvényesek.

Az ún. *ajánló* jogi normák előírásai közvetlenül nem kötelezőek, a jogszabály csupán ajánlja az azoknak megfelelő magatartást, annak megvalósítására biztat. Általában a „lehetőleg” fordulat alkalmazásával jelenik meg a normák ezen fajtája. Megjegyzendő, hogy jelentőségük valójában kicsi és a normativitás fogalmi kereteit is áttörik, azáltal, hogy kiveszik belőlük a kötelező, kikényszeríthető elem. Az ajánló jogszabályok elsősorban ott fordulnak tehát elő, ahol a jogi normák konkretizálódása belső szabályzatok közvetítésével történik.

Végül osztályozhatóak a regulatív jogi normák *jogkövetkezményeik szerint*. A jogkövetkezményeknek két fajtáját különböztetjük meg: a jogszabály alanya számára általában előnyös *joghatást* és az annak számára általában hátrányos *szankciót*. A joghatás tipikusan a megengedő diszpozíciókhoz kapcsolódik, de ritkán tiltó vagy parancsoló diszpozícióhoz is. Rendszerint azonban a jogi normák csak az egyik jogkövetkezményt, vagy a szankciót, vagy a joghatást helyezik kilátásba, a másikat csak a jogi norma logikai szerkezetébe rejtve tartalmazzák, mint a szankció elmaradásában megnyilvánuló igen tágan értelmezett joghatást vagy mint a joghatás elmaradásában megnyilvánuló érvénytelenségi szankciót.

A *szankciók* legfontosabb csoportosítása az okozott hátrány jellege szerint történik. A szankciók közül kiemelt jelentőségű az ún. *represszív szankció*. Az elsődlegesen a jogsértéstől való visszatartás szempontjait tartja szem előtt mind a jogsértő (speciális prevenció), mind pedig a társadalmi környezet vonatkozásában (generális prevenció). Tipikusan ilyenek a büntetőjogi szankciók. A represszív szankciókhoz kapcsolódik a jogi felelősségre vonhatóság és a jogi felelősség.

Ezzel szemben az érvénytelenségi szankciók elsődlegesen a jogsértés megszüntetésére, az ún. reparatív szankciók pedig a jogsértéssel okozott

érdeksérelem jóvátételére, helyrehozatalára irányulnak. A szankcióknak ez a megkülönböztetése ideáltipikus jellegű, ugyanaz a szankció (például polgári jogi kártérítés) lehet represszív is és reparatív is; illetőleg ezek a szankciók össze is kapcsolódhatnak egymással.

Különbséget tehetünk még az *anyagi és az alaki jogi normák* között. Az előbbiek a természetes és jogi személyek magatartását mindennapi életükben közvetlenül szabályozzák, az alaki jogi normák az anyagi jogi normák érvényesítésére szolgáló eljárásban szabályozzák a jogalanyok magatartását (eljárásjogi normák), illetőleg rögzítik az állami szervek fölépítését és létrehozataluk módját (szervezeti jogi normák).

A feladat kijelölő jogi norma vagy röviden feladatnorma tartalmi jellemzője, hogy elsősorban olyan magatartások szabályozására szolgál, amelyek spontán módon nem vagy csak csekély gyakorisággal jönnek létre, így mindenekelőtt az új társadalmi viszonyok létrehozásához kapcsolódó és a szervezeti magatartások szabályozására. Érvényesülésükhöz ezért mindig szükséges az állami szervek közreműködése. Ennek megfelelően a feladatnormával történő szabályozás esetében a jogi norma - amit ebben az esetben összetettségére tekintettel helyesebb normakomplexumnak nevezni - öt szerkezeti elemből tevődik össze:

1. Feladatkitűzés (feladatmeghatározás), ami olyan előírás, amelyben valamely állami szervet (amely egy személyből is állhat) köteleznek valamely eredmény biztosítására vagy feladat ellátására;
2. feladat ellátására hivatott *szervezet megjelölése*, létrehozása az állami szervek hierarchiájában;
3. az állami szerv anyagi jogi értelemben vett *hatáskörökkel való fölruházása*, vagyis azoknak a jogi és igazgatási eszközöknek (engedélyezés, valamilyen tevékenység felfüggesztése, bírságolás, kiutalás stb.) a meghatározása, amelyekkel az adott szerv feladatait elláthatja;
4. az állami szerv eljárásának szabályozása;
5. *a jogkövetkezmények* (többnyire szankciók) meghatározása.

A feladatnormák esetében is gyakran előfordul, hogy a nyelvi megfogalmazás során az előzőekben jelzett szerkezeti elemek összeolvadnak, így különösen gyakori eset, hogy a feladatmeghatározások és a hatáskörök nem válnak el határozottan egymástól.

A feladatnorma-komplexumban tehát a szabályozás tartalma szempontjából a parancsoló rendelkezések az elsődlegesek, a tiltó rendelkezések és a megengedő rendelkezések egy része (főhatalmazás) főleg azok biztosítását szolgálja, másik részük pedig a szükséges kivételeket tartalmazza. A *feladatnorma-komplexum* tehát *regulatív jogi normákat is tartalmaz* (eljárás, szankcionálás), amelyek nélkül az állami szerv magatartását leíró és kötelezővé minősítő jogi előírások önmagukban nem alkotnának normastruktúrát.

A feladatnorma-komplexum további jellemző vonása egyfelől az *anyagjogi és alaki (eljárási és szervezeti) jogi normák összefonódása*, másfelől pedig az, hogy *címzettjeinek köre* három dimenzióban helyezkedik el: a feladatot ellátó állami szervek, az állami szerv eljárása során érintett ügyfelek és az eljárás jogszerűségének elbírálására hivatott fórumok tartoznak ide.

A feladatnormával történő szabályozás *társadalmi háttere* az állam és ezzel a jog társadalmi rendeltetésének megváltozása, az állami beavatkozás kiszélesedése. Amíg a regulatív norma elsősorban a már kialakult társadalmi viszonyok védelmére, illetőleg a spontán fejlődés támogatására alkalmas, addig a feladatnorma az új társadalmi viszonyok - elsősorban gyors és főlülről irányított - kialakítására és átalakítására alkalmas jogi norma.

A jogrendszer egységességét biztosító jogi normák és előírások körébe a jogszabályok érvényességét megszabó normák, az ún. kollíziós normák és az értelmező rendelkezések tartoznak: *jogszabályok érvényességét megszabó és hatályukat kijelölő normák*. A *kollíziós normák* azt szabályozzák, hogy ha valamilyen jogviszony vagy jogvita nemzetközi vonatkozásai következtében

több állam jogának az alkalmazhatósága is fölvetődik, akkor melyik állam jogát kell alkalmazni.

Jogérvényesülés

A jog társadalmi rendeltetését az emberek magatartásának a szabályozásán keresztül látja el. A jogi szabályozás akkor tudja feladatát betölteni, a társadalmi viszonyok alakulását befolyásolni, ha előírásai nem minden következmény nélküli kijelentések, hanem azokat az emberek túlnyomó többsége követi, illetve a jogi előírásokat megszegő kisebbséggel szemben az állam különböző hátrányos intézkedéseket, szankciókat alkalmaz, hogy így kényszerítse mind a jogsértőket, mind pedig a társadalom egészét a jogszabályok megtartására. Ezt a folyamatot, amelyben az általánosan megfogalmazott jogszabály az egyes emberek magatartásában megvalósul, konkrét realitássá válik, *jogérvényesülésnek* nevezzük.

Jogérvényesülésről akkor beszélhetünk, ha a jogszabályok címzettjei követik a jogszabályok előírásait vagy pedig a normák megsértése esetén a kilátásba helyezett szankciókat ténylegesen alkalmazzák. A jogérvényesülés tehát *a jog lényegi jegyei közé tartozik*, mivel a jog csak akkor tölti be társadalmi rendeltetését, ha ténylegesen érvényesül. Az a jogi eredetű előírás, amelyik nem érvényesül, csak látszólag jog, valójában nem az.

A jogérvényesülés *nem azonos a jog érvényességével*. Különbségük lényege az, hogy az érvényesség a normáknak és így a jogi normáknak a kötelező jellegét, a jogérvényesülés pedig a tényleges érvényesülést fejezi ki. Az érvényesség a normáknak a sajátos létezési formájukat, normaként való létezésüket meghatározó lényegi jegye. A normák vagy érvényesek, vagy érvénytelenek, ahhoz hasonlóan, ahogy a ténymegállapítások igazak vagy hamisak. Ahogy a hamis ténymegállapítás sem ténymegállapítás valójában, úgy az érvénytelen normák sem normák valójában. Ez a két kategória *összefüggésére* is utal, amit az jellemez, hogy a tényleges érvényesülés minimális szintje nélkül a jogi normák (miként más társadalmi normák is) elveszítik kötelező jellegüket és így érvényességüket is.

A jogérvényesülés *nem azonos a jog hatékonyságával*. A jog hatékonyságáról akkor beszélhetünk, ha a jogszabállyal az elérni kívánt társadalmi-politikai célt,

illetőleg célokat sikerült elérni. A jogszabályok érvényesülése, sőt tömegméretű önkéntes követése sem jelenti önmagában azok hatékonyságát, az más eredményre vezethet, mint amit a jogalkotás során célul tűztek ki. A jog hatékonysága ugyanakkor föltételezi a jog érvényesülését: ami nem érvényesül, annak a hatékonyságáról sem beszélhetünk.

A jogérvényesülés rendkívül *összetett*, különböző formákban megnyilvánuló, több mozzanatot magában foglaló folyamat. A jogérvényesülés során az egyes jogszabályokban meghatározott előírások konkrétan meghatározott személyek vagy szervezetek - a *jogalanyok* - jogaiként és kötelezettségeiként jelennek meg. A jogalanyok között a jogérvényesülés során ily módon létrejött viszonyokat fejezi ki a *jogviszony* fogalma. A jogviszony tárgya a jogalanyok magatartása. Az emberi magatartásokat abból a szempontból, hogy megfelelnek-e a jogszabályok előírásainak, két nagy csoportra bonthatjuk: ha valamely személy magatartása a jogszabályok előírása szerint megy végbe, akkor jogkövető magatartásról vagy röviden *jogkövetésről*, ha pedig az adott személy magatartása ellentétes valamilyen jogszabályi rendelkezéssel, azt megsérti, akkor jogellenes magatartásról vagy *jogsértésről* beszélünk.

Jogkövetés esetén a jog érvényesülése általában automatikusan, a közvetlenül erre hivatott jogalkalmazó szerv közreműködése nélkül megy végbe, hiszen a jogszabályban a jövőre nézve előírt magatartás a jogalanyok tevékenységén keresztül valósággá vált. Jogsértés esetén nyilvánvalóan nem ugyanez a helyzet, hiszen a jogalany a magatartásával éppen nem a jogszabály előírását valósította meg. A jog azonban már eleve számol ezzel, hiszen a jogszabályok megfogalmazása - ha nem is mindig kifejezetten - két lehetőséget tételez föl: a jogszerű magatartást mint követendőt írja elő és ahhoz kedvező jogkövetkezményt, joghatást fűz; jogellenes magatartás esetére pedig különböző szankciókat helyez kilátásba.

Jogsértés esetén - mivel azt már nem lehet meg nem történné tenni - a jogérvényesülés a második lehetőség megvalósulását, azaz a kilátásba helyezett szankció alkalmazását jelenti. A jog érvényesüléséhez ebben az esetben

általában állami kényszer segítségére van szükség, a jogot érvényesíteni kell. A jog szabályai írják elő, hogy a jogsértővel szemben mikor és milyen szankciót lehet alkalmazni. Ily módon a jogsértő magatartás és a jogi normában megfogalmazott társadalmi követelmény között egy sajátos viszony jön létre, a jogi szankcionálhatóság viszonya. Ennek egyik, a jogsértés bizonyos tudati mozzanataihoz (például szándékosság, figyelmetlenség) kapcsolódó sajátos esete a *jogi felelősségre vonhatóság*, amelynek a represszív szankció alkalmazása a következménye. Jogsértés esetén a jog érvényesülése, a szankció alkalmazása szorosan összekapcsolódik annak a kérdésnek - vagyis egy *jogvitának* - az eldöntésével, hogy az adott jogalany magatartása kiváltotta-e ezt a sajátos viszonyt, azaz fönnáll-e felelősségre vonhatósága.

Ennek a kérdésnek az elbírálását és a szankció alkalmazását, a jog érvényesítését meghatározott állami szervek végzik, amelyeknek ezt a tevékenységét *jogalkalmazásnak* nevezzük.

A jogérvényesülés folyamatához kapcsolódik még a jogrend és a törvényesség fogalma. *A jogrend* azt az állapotot jelenti, amikor a jog ténylegesen és tartósan érvényesül, az emberi magatartások túlnyomó többsége a jogszabályok előírásainak megfelelően alakul.

A jogérvényesülésnek két módját különböztetjük meg tehát: a *jogkövetést* és a *jogérvényesítést*. *A jogérvényesítés* valamilyen jogellenes állapot megszüntetésére vagy a jogsértés jogkövetkezményeinek a megvalósítására irányuló emberi magatartás. A jogérvényesítés modern viszonyok között végső soron az állami szervek feladata, ezért a jogérvényesítés általában egyben jogalkalmazás is. A jogkövetés és a jogérvényesítés különbsége azon alapul, hogy az emberi magatartások egy adott jogrendszer szempontjából vagy jogszerűek, vagy jogellenesek. Az adott jogrendszer érvényességi területén belül nincs jogilag közömbös - vagyis se nem jogszerű, se nem jogsértő - emberi magatartás.

A jogkövetés és a jogérvényesítés viszonyát továbbá *szoros kölcsönhatás* jellemzi: a következetes jogérvényesítés a jogkövetés egyik fontos tényezője, biztosítója; illetve a jogkövetés tömegességének, mennyiségi értelemben vett általánosságának minimális szintje a következetes jogérvényesítés társadalmi-

politikai föltétele. Az általában nem követett jogszabályok kikényszerítése ugyanis aránytalanul nagy terheket ró a jogalkalmazó apparátusra, és széles körű ellenállást válthat ki a jogrendszerrel s ezen keresztül a politikai rendszerrel szemben, ami miatt a mindenáron való kikényszerítés a politikai rendszer szempontjából nem célszerű, sőt gyakran nem is lehetséges.

A jogérvényesítés és a jogalkalmazás - noha eddig e fogalmakat leegyszerűsítve, > *r azonos értelemben használtuk - nem azonos egymással. A jogalkalmazás a tágabb kategória: mindaz, ami jogérvényesítés, egyben általában jogalkalmazás is, de nem minden jogalkalmazás egyben jogérvényesítés is, mivel a jogkövetés bizonyos esetei (jogszerű építkezés, gépjárművezetés) engedélyhez kötöttek és ezért jogalkalmazást igényelnek. A jogérvényesítésnek ez a szűkebb értelme csak az állami szervek jogérvényesítését fogja át. Emellett - modern jogrendszerekben szigorú föltételekhez kötve - kivételesen maga a jogosult is érvényesítheti jogait, például önszegély útján megszünteti a birtokháborítást, kielégíti követelését az óvadékból stb. A jogérvényesítés azonban nem azonos a jogok pusztán gyakorlásával, a jogérvényesítésnek fogalmi eleme, hogy egy korábbi jogsértéshez kapcsolódjék.

Jogkövetésnek azt az emberi magatartást nevezzük, amelyik a jogszabályok előírásainak megfelel, nem sért egyetlen, a társadalomban érvényes jogi normát sem.

A jogsértő vagy jogellenes magatartás - röviden: a jogsértés - a jogkövetés mellett az emberi magatartások másik nagy csoportját teszi ki. Jogsértés minden olyan emberi magatartás, amelyik nem tartozik a jogkövetés körébe. Valamely jogszabály megsértése szükséges, de egyben elégséges ismérve a jogkövető és a jogsértő magatartások elhatárolásához, és így a jogsértés meghatározásához. A jogsértés - éppúgy, mint a jogkövetés - objektív kategória, független a jogsértő személy tudatállapotától. Mindez nem jelenti azt, hogy a tudati mozzanatoknak a jog szempontjából nincs jelentőségük; a

tudati mozzanatok kihatnak a jogsértés jogi következményeire, azonban a jogsértés ténye, fönntorgása független tőlük.

A hatásvizsgálat

A jogszabályok hatásvizsgálatának elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása. A vizsgálat kibővíti, illetve egyértelműbb megvilágításba helyezi azoknak a tényezőknek a halmazát, amelyek mérlegelése elengedhetetlen a megalapozott döntéshozatal érdekében.

Ki kell hangsúlyozni tehát, hogy a konkrét jogszabályokhoz kapcsolódó hatásvizsgálati tanulmányok nem utasításokat tartalmaznak, amelyeket a jogszabályok előkészítésében részt vevőknek minden esetben követniük kell, hanem csupán a jogalkotó látókörét hivatottak bővíteni, segítve ezáltal a döntéshozatalt.

A hatásvizsgálat további célja - részben az előzőekből adódóan - a kedvezőtlen hatású szabályozási eszközök kiküszöbölésének elősegítése - a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás elősegítése, ezáltal szilárdabb, a jogalkotói szándékokat hívebben tükröző jogrend megteremtése. Ehhez kapcsolódóan célja a deregulációs szemlélet érvényesülésének elősegítése is, hiszen a nem kellően megvizsgált jogszabályok többek között jelentős mértékben hozzájárulnak a jog nemkívánatos túlburjánzásához, továbbá csökkenthetik a rendelkezések időtállóságát, azaz nem képesek megfelelő hatékonysággal szabályozni a társadalmi, gazdasági, nemzetközi folyamatokat, nem képesek hatékony választ adni a jogrendszerrel érő hatásokra.

A hatásvizsgálatok a fenti célok elérése érdekében 1. átfogó képet nyújtanak az adott szabályozó eszköz különböző hatásairól, 2. a szükséges, illetve a lehetséges mértékig monetarizálnak, vagyis pénzben fejezik ki a hatásokat, ezáltal jobban összehasonlíthatóvá tesznek egyes elemeket, 3. rámutatnak olyan rövid, közép vagy hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásokra, következményekre, amelyekkel vagy amelyek egy részével a jogszabályok előkészítői egyébként nem vagy csak korlátozott mértékben

foglalkoztak, 4. feltárnak olyan jelenségeket, amelyek nem közvetlenül kapcsolódnak az adott rendelkezéshez vagy csak áttételesen érintenek bizonyos csoportokat, 5. elősegítik az érdemi konzultáció létrejöttét a jogszabály-előkészítésben részt vevő és olyan személyek között, akik adott esetben a jogalkotó számára hasznos információval rendelkeznek az adott szabályozás hatásaival kapcsolatban.

A leírtak, illetve a további jellemzők a következőképpen foglalhatók össze egyetlen definícióban:

A szabályozás hatásvizsgálata olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése egyrészt az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, másrészt az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján.

Jogrendszerünk folyamatosan változik, alakul. Magyarországon csakúgy, mint más közép- és kelet-európai országok esetében a demokrácia és a piacgazdaság békés megteremtését nagyban elősegítette a jogalkotás megbízhatósága. Mindemellett hosszú utat tettünk meg jogszabályaink megreformálása érdekében, és természetesen további komoly munka áll előttünk annak érdekében, hogy – immár az Európai Unió tagállamaként – a jogszabályok folyamatos tökéletesítésével biztos jogi háttérrel képezzünk a társadalmi gazdasági folyamatok számára, biztosítsuk hazánk fenntartható fejlődését.

A szabályozás hatásvizsgálata lényegében egyik kulcseleme azon eszközöknek, amelyek fontos szerepet játszanak az említett cél elérése érdekében. A jogszabályok hatásvizsgálata mint a jog szabályozó szerepének állandó „ellenőrzését”, és ezen keresztül folyamatos felülvizsgálatát, módosítását biztosító módszertan mind ez ideig nagyrészt kihasználatlan terület volt Magyarországon. Ennek látszólag ellentmond az a tény, hogy hazánkban (is)

törvény szabályozza a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatának szükségességét:

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

18. § (1) *A jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.*

A jogalkotó a fenti rendelkezésben a jogszabályok előzetes hatáselemzését írja elő, később az utólagos vizsgálat szükségességére is utal:

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

44. § *A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.*

45. § (1) *A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, és a legfőbb ügyésznek a jogkörét.*

(2) *A jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól a szakminiszter a jogszabály-előkészítés során, illetőleg a jogalkotási program előkészítésekor tájékoztatja az igazságügy-minisztert.*

A törvény szerint tehát a jogalkotónak előzetesen meg kell vizsgálnia az adott rendelkezés társadalmi-gazdasági hatásait, majd folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a jogszabály hatályosulását, hatékonyságát, és a tapasztalatokat hasznosítani kell a jogalkotási folyamatban

Mikor kell alkalmazni a hatásvizsgálatot?

Jogszabályok megalkotásának szükségessége abban az esetben merül fel, ha a társadalmi viszonyok ezt indokolják, azaz megjelenik egy adott terület szabályozásának igénye.

Két alapvető esetet kell megkülönböztetni: egyrészt, ha az adott terület még nem szabályozott, ám a társadalmi, gazdasági változások indokolnák a beavatkozást, másrészt, ha az adott kérdéskörben már jelen vannak regulatív elemek, de az említett változások, illetve a szabályozás beigazolódott hiányosságai miatt ezek (már) nem megfelelőek.

A szabályozó rendelkezés mindkét esetben válasz a társadalmi kihívásra - a különbség annyi, hogy az első esetben egy még szabályozatlan területen avatkozik be az állam (központi vagy önkormányzati jogalkotás) a társadalmi folyamatokba, a második esetben pedig - a tapasztalatok alapján levont következtetéseket elemezve - már meglévő szabály módosításával igyekszik megfelelőbb módon kielégíteni a meglévő társadalmi igényt.

A hatásvizsgálati projekt struktúrája szempontjából nem jelent lényegi különbséget az, hogy alap- vagy módosító jogszabályt vizsgálunk, illetőleg tulajdonképpen az sem, hogy előzetes vagy utólagos hatásvizsgálatról van szó. Mégis adódnak jellegzetes tevékenységelemek, sajátos feladatarányok az egyes alkalmazási területeken megvalósításra kerülő vizsgálatok esetében:

Szabály előzetes hatásvizsgálata esetén tervezett, tehát még hatályban nem lévő szabály majdani hatásait próbáljuk meg előrejelezni. Kiemelt szerep jut a becsléseknek, mivel a szabályozás (természetszerűen jövőbeni) hatásai tekintetében nem állnak rendelkezésünkre tényadatok. Hasznos lehet továbbá a hasonló társadalmi viszonyok szabályozása körében megvalósult megoldások,

így a külföldi tapasztalatok alapul vétele, azonban mindenképpen fel kell hívni a figyelmet az ilyen információk felhasználásának az egyes szabályozási helyzetek eltérő sajátosságaiból fakadó korlátaira. Az előzetes hatásvizsgálat kiemelten igényli a hatásvizsgálati munkacsoport lényeglátását és szakértelmét abban a vonatkozásban, hogy a várható releváns hatások minél teljesebb körben kerüljenek feltérképezésre már a kutatás kezdetén.

Az utólagos hatásvizsgálat feltételezi a meglévő szabályt, amelynek tényszerű következményeit vizsgáljuk meg. Segítségünkre lehet a szabályozást megelőző és a rendelkezések hatályosulása során előállt helyzet összehasonlítása adatgyűjtés útján, illetve a szabályozással kapcsolatos problémák feltérképezése az érintettek széles körének bevonásával. Az egyik leggyakrabban elkövetett megközelítésbeli hibára utalva óvakodni kell attól, hogy a vizsgált életviszony tekintetében bekövetkezett változásokat összefüggésrendszerükből kiragadva, erőltetett módon pusztán egyetlen szabályváltozás eredményeként tüntessük fel, illetve fordítva, az adott jogszabály szakmai minőségére és megfelelőségére nem feltétlenül utal egyértelműen az általa befolyásolt társadalmi viszonyok észlelt változási iránya. Az utólagos hatásvizsgálat eredményei visszacsatolhatók a jogalkotási folyamatba: az utólagos elemzéseknek kiemelt szerep jut az újraszabályozások, módosítások, hatályon kívül helyezések előkészítésében.

Speciális feladat, illetve a hatásvizsgálat célrendszerének része lehet a megfelelő szabályozóeszköz megválasztása. Abban az esetben, ha bizonyos területen felmerül a szabályozás igénye, de a probléma jellege többféle szabályozási lehetőséget kínál, akkor a leghatékonyabb eszköz megválasztása érdekében is indokolt hatásvizsgálatot végezni. Az elemzés ebben az esetben az adott társadalmi igény kielégítésére alkalmas lehetőségeket az indokolt szempontok szerinti módon „versenyezteti” - a jogalkotó megalapozottabb döntést hozhat az eredmények ismeretében. Ezekben az esetben különösen nagy szerepet kaphatnak az összehasonlítási módszerek, a jogalkotói szándék minél hatékonyabb kifejezésére irányuló szabályozástechnikai eszközök, illetve

mérlegelni kell a jogalkotás mellett rendelkezésre álló alternatív megoldási lehetőségeket is.

A jogalkotás során előfordulhatnak olyan esetek, amikor a többszintű egyeztetés ellenére is maradnak a rendelkezésben félreértésre, eltérő jogalkalmazásra okot adó, vagy a társadalomban felmerült igényeket nem a megfelelő módon kielégítő elemek. Ezekre a megbúvó problémákra sok esetben állampolgári panasz hívja fel a figyelmet. Ezeket az eseteket a konkrét problémaelemzés keretében hatásvizsgálati módszerek speciális alkalmazásával meg lehet vizsgálni (egyfajta fordított gondolatmenettel: „Valóban a jogalkotási hiányosság hatásaként jött-e létre az adott probléma?"), majd indokolt esetben kezdeményezhetők a szükséges jogalkotási, illetve egyéb intézkedések (pl. jogismeret fejlesztése).

A hatásvizsgálat eszközszerkezete

A hatásvizsgálat feladata tehát az, hogy minden előkészítés alatt álló vagy már hatályos (bármely jogterületen, illetve bármely ágazatra vonatkozóan rendelkezéseket tartalmazó, alap- vagy módosító) jogszabály gazdasági, társadalmi és egyéb vetületeit az indokolt mértékben megvizsgálja (előzetes, illetve utólagos hatásvizsgálat).

Mivel a szabályok egy része - meghatározott időtávon belül - nagyrészt nehezen számszerűsíthető, pénzben pedig egyáltalán nem vagy csak komoly módszertani problémák megoldásával kifejezhető szociológiai, pszichológiai és egyéb hatásokat indukál, és ezen hatások jelentősége a gazdaságilag értékelhető következményekhez képest nem elhanyagolható, fontos, hogy a nem gazdasági jellegű, illetve a nem kvantitatív (vagyis nem számszerű értékekkel kifejezett) eredmények is kellő hangsúlyt kapjanak a hatásvizsgálatokban.

Szükség van tehát vezérfonalként a klasszikus gazdasági hatáselemzésre, annak módszereire. Ezek alkalmazásához elengedhetetlen az alapvető statisztikai és közgazdasági módszerek ismerete. A költségek és a hasznok különböző mérőszámokkal kifejezve túlmutatnak a pénzbeli kifejezhetőség határain. Az egészségnyereség, a környezeti értékek megőrzése és egyéb, nehezen vagy alig monetarizálható tényezők figyelembe vételével természetesen törekedni kell arra, hogy a lehetőségekhez mérten mindent igyekezzünk azonos dimenzióban (lehetőleg pénzben) kifejezni, ahol azonban ez erőltetett eredményekhez, az értékválasztástól függő, erősen szubjektív következtetésekhez vezet, ott a különböző természetű költségek és hasznok korrekt összevetése lehet a cél.

A gazdasági hatáselemzések eszköztárából a költség-haszon, költség-hatékonyság, kockázat-haszon stb. alapvető módszerek alkalmazása gyakran alkalmazható a hatásvizsgálat során. Bizonytalan hatások (elsősorban előzetes hatásvizsgálatnál) felmérése céljából becslések, illetve különböző scenáriók felvázolása segíthet a következmények megítélésében. Fontos, hogy a különböző modellek elkészítésekor megfelelő diszkontráták kerüljenek alkalmazásra az idődimenzió, a fenntarthatóság figyelembevétele érdekében.

Látható tehát, hogy a gazdasági hatásvizsgálat különféle hatásterületeken jelentkező következmények megjelenítésével mintegy egyesítő szerepet játszik. Az, hogy az adott hatásvizsgálat keretében a „gazdasági hatásvizsgálat” címszó alatt szerepelnek például a környezetszennyezéssel okozott, pénzben kifejezhető károk vagy komplex környezeti hatáselemzés részét képezik, elsősorban a hatásvizsgálati összetevők adott tárgykör szempontjából fennálló jelentősége, terjedelmi arányaik alapján döntendő el.

A társadalmi hatások vizsgálata során a különböző érdekelt társadalmi csoportokra vonatkozóan egyebek mellett a veszélyeztetettség kifejezett értékelése mellett kell azokat a minőségi és mennyiségi elemzéseket elvégezni, amelyek láthatóvá teszik az egyes intézkedések hatásait az emberek közösségei számára. A kérdőívektől a mélyinterjúkon át a közvetlen megfigyelésig számos

eszköz áll rendelkezésre a rendkívül heterogén társadalmi hatások előrejelzésére és nyomon követésére.

A jogszociológia területén ismert kifejezés a jog hatékonysága. Ez a vizsgálati terület a jogalkotói szándék megfogalmazására, érvényesülésére, a társadalom jogtudatára, jogkövetésére vonatkozó ismereteket foglalja magában, a hatásvizsgálatok speciális szeletét képezi. Módszerei segítségével megállapítható például a tervezett szabály és a társadalmi gondolkodás kompatibilitása, továbbá feltárhatók a jogszabályok „sikerének” összetevői. A jogalkotói szándék korrekt leképezése a normaszövegekben az egyik legfontosabb feltétele a hatékony jogalkotásnak. Ehhez hasznos segítséget nyújt a szabályozástechnikai eszközök adekvát alkalmazása.

A környezeti hatások elemzése a hatásvizsgálatok körében a legmagasabb szinten kidolgozott módszertani területek egyike. A Strategic Environmental Assessment (SEA) világszerte alkalmazott és folyamatosan fejlődő rendszere alkalmas arra, hogy bármilyen projekt vagy szabály hatásai vonatkozásában átfogóan értékelje az ember és természeti, társadalmi környezete szempontjából jelentőséggel bíró tényezőket. A SEA tehát önmagában is teljes elemzésre ad lehetőséget, a szabályozás komplex hatásvizsgálatában pedig - a vizsgált szabályozási tárgykörtől függően - elemei és módszerei felhasználhatók.

Az ember egészségére gyakorolt hatások vizsgálata számos ponton kapcsolódik a környezeti hatások elemzéséhez, nem meglepő hát, hogy sokszor azzal egyidejűleg kerül elvégzésre. Szintén rohamosan fejlődő, önállóan is alkalmazott tudományterületet képvisel, amely olyan, mára általánosan ismert szakkifejezésekkel gazdagította a hatáselemzések eszköztárát, mint a minőséggel korrigált életévek (QALY), amely az egészségnyereség mint lehetséges következmény egyik kifejezési lehetősége.

A hatásvizsgálat menete

A hatásvizsgálati projektet programozottan, a kiindulási feltételek ismeretében kialakított munkaterv szerint kell véghezvinni. Az egyes tevékenységelemek egymásutánosságát alapvetően nem befolyásolja az, hogy a hatásvizsgálatot milyen jogalkotási helyzetben vesszük igénybe; a különböző célú (előzetes, utólagos) hatásvizsgálatok során elvégzendő feladatok mennyiségi és minőségi jellemzőit azonban nagyban meghatározza a hatásvizsgálat célja, jelentősége, a várható döntésbefolyásoló hatás mértéke.

Mindenekelőtt érvényesíteni kell a valamennyi hatásvizsgálatra irányadó, később bemutatásra kerülő alapelveket és a realitás-szemléletet. Ez utóbbi keretében egyebek mellett fel kell mérni a hatásvizsgálat célját és a szükséges, illetve a rendelkezésre álló erőforrásokat.

Az alábbi két elsődleges tényező határozza meg a hatásvizsgálat mozgásterét:

1. hatásvizsgálat célja, 2. a rendelkezésre álló, felhasználható adatok, eszközök és egyéb erőforrások.

A fenti helyzetfelmérés után a hatásvizsgálati projekt megtervezése kétféle résztvevőszervezés szerves egészeként valósul meg: a szakmai-elemzési és a projektmenedzsment típusú feladatokat párhuzamosan kell ellátni.

Ennek megfelelően megjeleníthető a kettős „hatásvizsgálati lánc”, a vizsgálat elvégzésének egyszerűsített sémája.

A szakmai „lánc” tekintetében a szabályozás hatásvizsgálatának jellemzőjeként említhető az, hogy a jogalkotói szándék bizonyos szintű kikristályosodása után, szövegtervezet, de legalábbis a majdani szabályozás koncepcionális elemeinek ismeretében először - a hatásvizsgálat céljának megfelelően - ki kell választani azokat a rendelkezéseket, amelyeknek a hatásait vizsgáljuk.

Ezt követően a kiválasztott rendelkezések lehetséges hatásait kell feltérképezni, és csak ezután kezdődhet el a tényleges hatáselemzés.

A hatásokra vonatkozó vizsgálatok eredményeit egységes, közérthető módon, a jogalkotó döntését ténylegesen megalapozni képes formában kell megjeleníteni.

A projektszervezési feladatok keretében elsődleges a célmeghatározás és a feltételrendszer összhangjának megteremtése. Pontosán meg kell tervezni az egyes tevékenységeket, azok idő-, személyi- és tárgyifeltétel-igényét.

A hatásvizsgálat eszköztára

Statisztikai adatszerzési módok

Azok az adatok, amelyekkel a gazdasági, társadalmi elemzések során a szakértő dolgozik, csak nagyon ritkán állnak rendelkezésre. A fellelhető információk gyakran olyanok, amelyek hosszú időtávon belül változatlanok, illetve azok is maradnak (ilyenek például a földrajzi adatok stb.)

A szabályozás hatásvizsgálata azonban társadalmi-gazdasági viszonyok megváltoztatásának a hatásait kutatja, ezért legtöbbször időről időre változó adatokat használ a kutatásaihoz (pl. lakosságszám, foglalkoztatottsági arány stb.) Az adott probléma vizsgálatához meg kell szerezni az adatokat, mégpedig a következő adatszerzési módok valamelyikével:

- adatfelvétel,
- adminisztratív források, illetve
- kísérletek.

Gazdasági hatásvizsgálat

A szabályozás hatásvizsgálatának egyik legfontosabb célja az, hogy a célkitűzések megvalósításához szükséges anyagi erőforrás-szükségletet meghatározzuk, továbbá megállapítsuk azt, hogy az egyes érintettek részére várhatóan (előzetes hatásvizsgálat) vagy a tapasztalatok szerint (utólagos

hatásvizsgálat) mekkora pénzügyi és más dimenziókban kifejezhető haszonnal, illetőleg költséggel jár adott jogi norma alkalmazása. A gazdasági hatásvizsgálathoz szükséges alapismeretek elsajátítása után eldönthető, hogy adott hatásvizsgálati projekt keretében milyen típusú vizsgálatok elvégzésére lehet szükség, továbbá az, hogy e vizsgálatok elvégzéséhez szükséges-e, és ha igen, milyen típusú és mértékű szakmai segítséget szükséges igénybe venni.

A jogszabály hasznainak és költségeinek meghatározása

A szabályozás által generált hasznok és költségek vizsgálata különösen lényeges aspektusa a hatásvizsgálatnak, hiszen a jogszabályok a jogok és kötelezettségek megállapításával szükségszerűen terheket rónak mindazokra, illetve hasznokhoz, előnyökhöz juttatják azokat, akikre a szabályozás vonatkozik. E terhek és előnyök némelyike teljesen nyilvánvaló, de sokuk nem az, különös tekintettel a közvetett hatásokra. A szabályozás költség- és haszonvonzatainak feltérképezése tehát az egyes szabályokhoz kapcsolódó releváns költségek, illetve bevételek, hasznok vizsgálatát jelenti.

Társadalmi hatások vizsgálata

A társadalmi igazságosság és a fenntartható fejlődés szempontjait minden szabályozási aktus során érvényesíteni kell. A társadalmi hatások vizsgálata választ adhat arra a kérdésre, hogy a tervezett vagy már hatályban lévő szabály biztosítja-e az igazságosság és a fenntarthatóság követelményét a társadalmat illetően. Az igazságosság követelménye azt jelenti, hogy a szabály által megtestesített jogok és kötelezettségek arányosan, diszkriminációmentesen oszlanak meg a különböző adottságú érdekelttek között. A fenntartható fejlődés pedig ebben az esetben azt feltételezi, hogy a szabály által kreált jogintézmények legitimitása és a rendelkezésre álló erőforrások lehetővé teszik a folyamatos működést, alkalmazást.

A jog hatékonyságának vizsgálata

A hatásvizsgálati módszertan sajátos vizsgálati szempontrendszerrel gazdagítható a joghatékonyság jogszociológiai megközelítésű elemzése által. A jog hatékonyságára vonatkozó elméletek rendkívül szerteágazók, vizsgálati területük, fogalomrendszerük korántsem egységes. Egyesek a közgazdasági hatékonyság-fogalomnak megfelelően a hasznosság és a költségek megítélését tűzik ki célul, míg több irányzat a jog tényleges érvényre jutásával, illetve a társadalmat befolyásoló hatásaival összefüggő jelenségek vizsgálatán keresztül jut el a hatékonyság megítéléséhez.

A jogszabályok természetesen nem önmagukban, lezárt egészként alkothatók meg oly módon, hogy megfeleljenek a joghatékonyság ezen meghatározásában megjelenő célnak: erőteljes társadalmi meghatározottságuk vitathatatlan. A valóságtói elszakított normavilág csupán formállogikai feltételezés. A normák eredetükben, tartalmukban és érvényességükben egyaránt a „valóság” világához tartoznak.

A jog hatékonyságának fogalma nem egyszerűsíthető le az adott jogszabály hatékonyságára. Amennyiben a társadalmi beágyazottság elismerése mellett a „jogi oldalt” szemléljük, az egymásra ható jogszabályok rendszere meghatározó sok olyan vonatkozásban, amelyek a jogalkotói szándék érvényesülésére befolyással rendelkeznek. Továbbá a jogrend egésze a jogalkotási folyamattól a jogalkalmazáson át a szankciók érvényesítéséig egységes tényezőként szerepelhet a jog által kiváltott hatások meghatározásában, ha például olyan pszicho-szociális körülményekre gondolunk, mint a jogrendbe vetett bizalom, a jogszolgáltatás iránti tisztelet.

A hatályosulás mibenléte

A jogi szabályozás által érintett életviszonyok, a szabályozási technikák sokfélesége okán nem eleve eldöntött az, hogy a hatályosulást milyen jelenségek alapján ítéljük meg, milyen dimenziójú mérőszámokkal jellemezzük.

Döntő jelentőségű a jogalkotói szándék pontos megfogalmazása. Nem a jogszabály megszövegezésének alapjául szolgáló szabályozástechnikai modulokról van szó, hanem a koncepcióalkotás végeredményeként létrejövő „szakmai tervezetről”, annak szándékolt hatásaival együtt.

A jogalkotó által kívánt hatások és az egyéb következmények megítélése egészében nem más, mint maga a hatásvizsgálat. Hogy „az elérni kívánt társadalmi cél realizálódása” miként teljesül, és ennek mi az ára, a hatásvizsgálati eszközrendszer egészének szükség szerinti igénybevételel vizsgálható.

Az, hogy a címzettek magatartása megfelel-e a jogi normában előírtaknak, szintén a szabályozás belső jellegzetességein túlmutató vizsgálati célterület: a jogkövetés sokkal inkább a szabályozás társadalmi beágyazottságára vonatkozóan informatív, mintsem hogy a jogszabály pusztán jogtechnikai értelemben vett értékét jellemezhetné.

Mindazonáltal a jogszabály-előkészítés során rendelkezésünkre állnak olyan szabályozás-technikai eszközök is, amelyek segítségével adott társadalmi viszonyrendszer mellett elérhető a jogalkotói szándék jobb hatályosítása.

Környezeti hatásvizsgálat

Előljáróban hangsúlyozzuk, hogy a környezeti hatások vizsgálata a fenntartható fejlődés szempontjából kiemelten fontos, ezért bármilyen releváns (nem csupán kifejezetten környezetvédelmi) szabályozási aktus környezetre gyakorolt hatását szükséges tanulmányozni. A környezeti hatásvizsgálat tehát a teljes hatásvizsgálaton belül nagymértékben önállósodott és speciális elemeket tartalmazó rész-hatásvizsgálatnak tekinthető, sőt a környezeti hatások vizsgálatának módszertana számos olyan általános elemet tartalmaz, amelyek – megfelelően adaptálva – más hatásvizsgálati területeken is alkalmazást nyernek.

A környezeti hatásvizsgálat alapvető eszköze valamennyi környezetünkkel kapcsolatos tevékenységnek: olyan elemző és döntés-előkészítő módszer, amelynek segítségével értékelhetjük az egyes emberi beavatkozások lehetséges környezeti hatásait. A környezeti szempontok döntéshozatalba történő integrálásával előre jelezhetők, azonosíthatók és értékelhetők (kvalitatív, illetve kvantitatív módon) a pozitív illetve negatív környezeti hatások. A környezetre gyakorolt hatások általában nem vagy csak nehezen fejezhetők ki pénzben,

ugyanis nagyon hosszú távú hatásokról van szó, továbbá az ökológiai értékeknek elsősorban nem piaci, hanem sokkal inkább eszmei értéket tulajdoníthatunk. Mégis egyre gyakoribb a törekvés ezen hatások piaci alapra történő helyezésére is. Elég, ha például a „szennyező fizet” elvre vagy a szennyezési jogok piacára gondolunk, amelyek a negatív externáliák internalizálását tűzik ki célul, azaz a gazdasági tevékenység keretein kívül keltett negatív hatásokat (zömükben környezeti károkat) kívánják költségekké átalakítani.

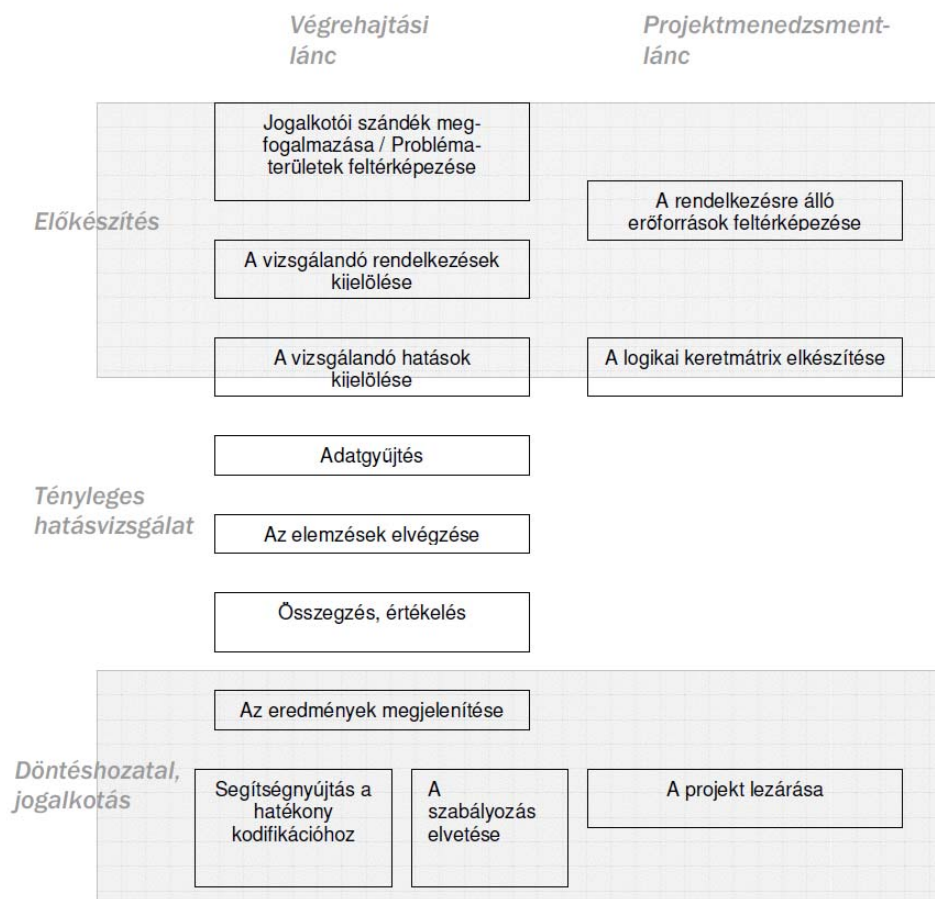
A környezeti hatásvizsgálat lépései

1. Hatásvizsgálat szükségességének meghatározása
2. A lényeges vizsgálandó környezeti hatások és tényezők azonosítása
3. Tényleges hatásvizsgálat
4. Javaslat a káros hatások enyhítésére
5. Döntés
6. Nyomonkövetés és utólagos vizsgálat

Egészségi hatások vizsgálata

Az egészség fogalmának általános meghatározása alapján akár minden emberi tevékenység legfontosabb céljaként is megnevezhető az emberek testi-lelki jóléte, és annak meghatározó tényezőiként szerepelhetnek egyebek mellett a természeti és társadalmi környezet, a munkavégzési feltételek, az anyagi háttér vagy a kikapcsolódási lehetőségek. Az egészséget azonban felfoghatjuk körülírtabban is: intézkedések, programok egészségre gyakorolt hatásai alatt érthetjük az egészségi állapotra befolyással bíró környezeti, gazdasági, közlekedési, infrastrukturális, képzési tényezők emberekre gyakorolt életteni, lelki, életmódbeli következményeinek körét. Az egészség ügyére továbbá tekinthetünk ágazatként, hiszen az egészségügyi szektor sajátos életviszony-rendszert, illetve önálló kormányzati szakfeladat-típust jelenít meg.

Tényleges hatásvizsgálat



Felhasznált Irodalom

- 1. Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A Jogi szabályozás hatásvizsgálata, Dialóg Campus Kiadó (Pécs, 2005)**
- 2. Szilágyi Péter: Jogi Alaptan, Osiris Kiadó. (Budapest, 2003)**
- 3. Alkotmánytan (szerk.) Kukorelli István Osiris Kiadó (Budapest, 2001)**
- 4. Tamás András: Legistica Bibliotheca Facultatis Juris Universitatis Catholicae De Petro Pazmány Nominatae Budapes 2007**
- 5. A szabályozás hatásvizsgálata módszertani útmutató Kovácsy Zsombor - Orbán Krisztián - Pavel Ovseiko 2004.**