

**Rixer Ádám, egyetemi docens,
 tanszékvezető**
KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Az újabb jogalkotás jellegzetességei¹

I. Tények és folyamatok. A törvények módosításának hatásai

Előjáróban rögzítenünk kell, hogy a magyar jogalkotás súlyponti eltolódáson ment át a rendszerváltást követően: míg az államszocializmusban a rendeleti jogalkotás dominált, addig 1989-et követően a törvényhozás dominanciája figyelhető meg (1985-ben az összes jogszabálynak csupán 3 %-a törvény, 2005-ben ugyanez az arány már 16 %).

2010 nyara és 2011 nyara között a jogalkotás különösen „forradalmira” sikeredett Magyarországon, hiszen az elfogadott 266 törvény (ebből 95 teljesen új és 171 módosító) és 172 országgyűlési határozat jelentősen felülmúlja a korábbi (az 1990-es rendszerváltás előtti és utáni) ciklusok első éves teljesítményét. Az ezt megelőző ciklusban 2006 és 2010 között ugyanezek a számok összesen is csupán 263 (új) és 328 (módosító).

A 2011-ben elfogadott törvények majdnem egyharmadát (!) már abban az évben megváltoztatták: decemberben a 2011-ben megalkotott 213 törvényből – ami új rekordot jelent – 63-at módosítottak. A törvénymódosítások alapesetben a parlamenti munka szokványos elemei, az azonban nem szolgálja a jogbiztonság követelményét, ha a frissen megalkotott törvényt még ugyanabban a hónapban többször megváltoztatják, különösen, hogy egy-egy ilyen módosítás gyakran jogszabályok egész „hálójára” hat. Az ilyen gyors és átfogó törvény- és módosító-áradat erős kiszámíthatatlanságot hoz minden érintettnek, hiszen ezeket önmagában értelmezni sem könnyű, felkészülni rájuk pedig sok esetben szinte lehetetlen.²

Szintén figyelemreméltó, hogy csak 2011 decemberben 18 olyan törvényt módosítottak, amit eleve decemberben alkottak meg, ezekből 5 többször is megváltozott a hónap során. A költségvetést megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt például hatszor is átírta a törvényhozó ezen időszakban. Az adózás rendjéről szólót, a személyi jövedelemadó törvényt és az illetéktörvényt egyaránt tizenegy törvény módosította az év utolsó hónapjában. A közoktatásról szóló törvényt tíz, decemberben elfogadott törvény érintette, a felsőoktatásról szólót pedig nyolc. A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény nyolc-nyolc átalakításon esett át, a polgári perrendtartásról szóló kielencen.

Az adótörvények változását jelenleg harminc nappal a hatályba lépést megelőzően ki kell hirdetni, így az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló törvényt kihirdetésére már november 29-én sor került, „[hogy] aztán december folyamán újragondolják, hogy mit is szeretnének pontosan, így aztán év végéig még hét alkalommal módosították”.³

A vázolt jelenséggel összefüggésben feltétlenül el kell mondanunk, hogy az – nemzetközi összehasonlításban – korántsem tekinthető kivételesnek, legfeljebb annak mértéke, illetve intenzitása rendkívüli. Fontos rögzítenünk azt is, hogy az újonnan elfogadott törvények száma jelentősen befolyásolja az egyéb jogi instrumentumok számát is; ahogyan azt egykor jeles költőnk – Radnóti Miklós – is megfogalmazta Tűnemény c. versében:⁴

(...)
*S mert törvény egymagában nem lehet,
 burjánzott mellé sok kis rendelet.*
 (...)

A jogszabályok „burjánzásával” szemben természetesen minden jogrendszerben – így

¹ Jelen írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

² Négynaponta írták át az adótörvényeket. Index 2012. január 18. www.index.hu (2012. 10. 10.) 2012/2

³ Uo.

⁴ Réz Pál (szerk.): Radnóti Miklós összes versei és versfordításai. Nagy Klasszikusok. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 296. o.

a magyarban is – szükségszerűen és időről-időre megjelenik egy igény a deregulációra, a jogrendszer átláthatóságának és működőképességének fenntartására, illetve növelésére. Maga a dereguláció érdemi kapacitásbővüléssel is jár, amennyiben a párhuzamos, ellentmondó szabályozás kiszűrése, a jogrendszer „tehermentesítése”, az állampolgárok által figyelembe veendő szabályok puszta számának csökkentése révén a jogkövetés esélye is nő. A jog érvényessége – legalábbis jogszociológiai megközelítésben – azon kérdésre adott választól is függ, hogy milyen valószínűséggel lehet azt állítani, hogy a jogszabályt csakugyan alkalmazni fogják,⁵ s utóbbi jelentős mértékben függhet a jog „hozzáférhetőségétől”, ami egyszerre jelent megismerhetőséget és letisztult jelentéstartalmakat.

A Magyarország Kormánya által 2012. áprilisában benyújtott, az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló – T/6957. sz. – törvényjavaslat nyomán megszületett a 2012. évi LXXVI. törvény, amely több ütemben törli a jogrendszer részét képező, de érdemi joghatás nélküli jogszabályokat (csak a gazdasági rendet szabályozó jogszabályok közül 250-et töröl a jogalkotó). Van, amely még 2012-ben hatályát veszti (vesztette), mások a következő években, de van olyan is, amelynek hatálya csak 2020. január 1-én szűnik meg. Az indoklás szerint a kormány – a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program részeként – olyan jogszabályok deregulációját kezdeményezte, „amelyek hatályon kívül helyezése nem okoz jogbizonytalanságot”. A 41 oldalas, túlnyomórészt az eltörölni szándékozott jogszabályok felsorolásából álló kormányjavaslat alapján a törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezése nem érinti az azok alapján keletkezett, megszüntetett vagy módosított jogviszonyokat, jogokat és kötelezettségeket.

A mindenkori törvények módosításával összefüggésben – amint arra már utaltunk – Paczolay Péter – egyúttal tágabb kontextus-

ba is helyezve a kérdést – a következőket mondja: „A törvényhozó az általános szabályt alkotja meg, s számos élethelyzet kilóg e szabályozás alól. Erre az egyik lehetséges, bár elég riasztó válasz a kazuisztika, mikor a törvényhozó minden egyes szóba jöhető esetet előre szabályozni próbál. A másik válasz az állandó törvényt módosítás, ami a joguralom már Locke által megfogalmazott egyik elvének, az állandó, vagy legalábbis tartós törvények követelményének mond ellent. A harmadik – a konzervatív jogszemlélet számára evidens és kívánatos – megoldást a bírói jogfejlesztés (a Kúria jogfejlesztő szerepe) jelenti.”⁶

A törvények (jogszabályok) módosításának sajátos esetkőre az alkotmány megváltoztatása. Magyarországon ennek különösen nagy jelentőséget kell tulajdonítanunk, mert a korábbi Alkotmány 2010-ig is számos alkalommal módosult, továbbá – a megszületése óta eltelt rövid idő ellenére – az újabb Alaptörvény is átesett már változtatáson. Ennek speciális hatásai közül e helyen csupán egyet kívánunk kiemelni: a gyorsan módosuló mindenkori alkotmány hatását a „jogértelmezés monopóliumára”.⁷ „Mivel az Alaptörvényt autentikus és végleges érvénnyel kizárólag az Alkotmánybíróság értelmezi (...)” – írják Csink és Fröhlich legújabb munkájukban. Ezzel kapcsolatban felvethető, hogy ott, ahol az alkotmány stabil, elsődlegesen és praktikusán valóban egy alkotmánybíróság kezében összpontosulhat ez a tevékenység. Akkor azonban, amikor *a mindenkori alapszabályok változási sebessége Magyarországon mindenfajta összevetésben igen nagy* (csak a vizsgált időszakon belül, az Alaptörvény hatálybalépéséig 12 alkalommal módosították az Alkotmányt),⁸ lehe-

⁶ Paczolay Péter: Alkotmány és történelem. Elhangzott a Történelemtanárok 21. Országos Konferenciáján – 2011. október 8., Budapest, Kossuth Klub. [a továbbiakban Paczolay (2011)]

⁷ E helyütt nem kívánjuk elemezni a Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot.

⁸ A korábbi alkotmányt a vizsgált időszakban is számos alkalommal módosították: 2010. évi CXIII. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2010. évi CXIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;

⁵ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest, 2001. 144. o. 2012/2

tetlen megkerülnünk az Országgyűlés – *ha úgy tetszik az Alkotmánybírósággal rivalizáló* – értelmező szerepét, amely jórészt úgy jut kifejezésre, hogy a szabályok általa történő értelmezésének gyakorlati következményeként és/vagy az Alkotmánybíróság várható döntésére tekintettel a jogalkotó megváltoztatja azokat. Különösen fontos ezen „jogalkotással” történő sajátos, ám felettébb érdemi (és olykor preventív) „értelmezés” akkor, amikor világos kontúrjai mutatkoznak annak is, hogy a magyar parlament, mint jogalkotó egyes – pl. közpénzügyi – vonatkozásokban egyébként is szűkíteni igyekszik az Alkotmánybíróság által értelmezhető kérdések körét.

II. A jogalkotásra vonatkozó újabb szabályok

A korábbi, jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (Jat.) az Alkotmánybíróság 2009 decemberében 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette.⁹ Az AB határozata szerint nem volt törvényben szabályozható a jogszabályok köre és hierarchiája, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgyak köre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen kérdéskörök szabályozása valójában a mindenkor alkotmány feladata. Így a régi törvény gyakorlatilag alkotmányszintű szabályozás volt, ami pedig a köztársaság – az alkotmány elsődlegességét hirdető – jogrendjével (jogforrási hierarchiájával) összeegyeztetetlen. Ennek ez iránymutatásnak megfelelően jártak el az Alaptörvény és az új jogalko-

tási törvény – a 2010. évi CXXX. törvény¹⁰ – készítői is.

A jogalkotásra vonatkozó újabb szabályozásban lényeges változás, hogy önálló szerephez jut az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, illetve a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény is. Előbbivel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a törvény léte azon újítás eredménye, miszerint egyes – az Országgyűlés szervezetének és működésének (részlet)szabályaival kapcsolatos – lényegesebb kérdések törvényi szinten kerüljenek rögzítésre.¹¹ Ez azt eredményezte, hogy a korábban ezen célt elsődlegesen szolgáló Házsabály (46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről) egyes szabályai (új szabályokkal egyetemben) „felkerültek” törvényi szintre, miközben a jelentősen módosult (és lerövidült) Házsabály is hatályos maradt.

Az új jogalkotási törvény egyik újítása az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat intézményének hangsúlyosabb megjelenítése, noha konkrét módszertannal az új törvény sem szolgál. Az előzetes hatásvizsgálat a jogszabály előkészítőjének a feladata, az utólagos hatásvizsgálatot a miniszter szükség szerint folytatja le annak felmérésére, hogy mennyiben éri el a szabályozás a megalkotása idején várt hatásokat. Mindez *elvileg* nagyban hozzájárulhat a jogszabályok minőségének javításához.

A jogalkotás körében természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül az Európai Unió tagságból, illetve egyéb nemzetközi kötelezettségeinkből következő követelményeket és jellegzetességeket sem; e körben csupán arra szorítkozunk, hogy jelezzük, hogy a „belső” jog minőségét és tényleges alkalmazását is jelentősen befolyásolja az adaptációs mechanizmusok jellege. Rögzítsük, hogy

2010. évi CLXIII. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2011. évi LXI. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel; összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról; 2011. évi CXLVI. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2011. CLIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; továbbá 2010 tavaszán-nyarán „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” további hat – számozás nélküli – törvény született.

⁹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat
2012/2

¹⁰ Az új jogalkotási törvényről lásd részletesebben: Csink Lóránt: Mérőföldkő a jogalkotásban. Új Magyar Közigazgatás 2011/8. 2. o. [a továbbiakban Csink (2011)]

¹¹ A törvény preambuluma is létrejövetele kiemelt okaként említi „[az] egyes házsabályi rendelkezések törvényi szinten való megállapítására” törekvést.

„jogátvétel és nemzeti jogalkotás kapcsolatában egyszerre lehet meghatározó a spontán, a kényszeredett, illetve az aktív adaptáció”¹²

A jogalkotással kapcsolatosan lényeges kiemelnünk továbbá, hogy a jogszabályokban foglalt előírások mellett a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata elnevezésű – 2010-ben keletkezett – politikai dokumentumban foglaltakra is figyelemmel kell lennie annak, aki Magyarország vonatkozásában a jogalkotás körében érvényesülő normákat kívánja megszerezni.

III. A jogalkotás belső jellegzetességei a 2010 utáni Magyarországon

1. Jog és valóság közelítésére törekvés

Feltétlenül érdemes szót ejtenünk arról a sajátos – és semmiképpen sem új - jelenségről, amely a valóság és a jog összemosása révén ott is képes változásokat felmutatni, ahol érdemi társadalmi-gazdasági elmozdulások nem történnek. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a „[j]ogban jelentkező változások jelentős része a társadalmi változási folyamat szempontjából fikció: ezek a jogot, illetve az államot változónak mutatják ott [is], ahol szinte semmi sem történik”¹³. Amint arra Sajó András is felhívja a figyelmet: „[a] jelenkori társadalomban az igazi változástól való félelem hivatalos értékévé és követelménnyé emelte az újhoz való [legalább látszólagos] alkalmazkodást”¹⁴.

Ezzel párhuzamosan azonban jog és valóság közelítése, egymással való harmonikusabb megfeleltetése az egyik jogalkotói válasz is az újabb társadalmi, gazdasági kihívásokra: pl. az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény értelmében –

egyeb háztartási munkák¹⁵ adórendszeren kívülre kerülnek,¹⁶ igazodva ahhoz a tényhez, hogy ezek után eddig sem fizettek adót; e tevékenységek ellenőrizhetősége (hagyományosan) rendkívül nehéz, illetve több vonatkozásban méltánytalan is volt az adóztatás ténye. A jogszabályi változtatás tehát csupán a valósághoz való józan igazodást (hozzaigazítást) hajt végre, a dereguláció tényén túlmutató jelentőséggel.

1.1. Az egyszerűsítés és következményei

Mindazonáltal a jogrendszer túlzott ütemű (és mértékű) „egyszerűsítése”, „használhatóbbá tétele” garanciális szabályokat sérthet, akkor is, ha az új rendelkezések mögött a hagyományos és tényleges gyakorlatokhoz igazítás szándéka húzódik meg. Erre nézve álljon itt példaként a korábbi egységes köztisztviselői szabályozást megbontó, a kormánytisztviselőkre vonatkozó külön törvény (a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény; a továbbiakban Kjt.), amely számos sajátos megoldást vezetett be. Az újszerű megoldások között is a legnagyobb visszhangot a jogviszony megszüntetésének a korábbitól teljesen eltérő szabályozása váltotta ki. Eszerint a kormánytisztviselő felmentését nem kell indokolni. Ez éles ellentmondásban áll(t) azzal a tényvel, hogy még az egyszerű munkaviszony esetében is, a Munka Törvénykönyvéről szóló korábbi 1992. évi XXII. törvény¹⁷ (továbbiakban korábbi Mt.) 89. § (2) bekezdése

¹⁵ A törvény értelmében háztartási munka a kizárólag a természetes személy és háztartásában vele együtt élő személyek, továbbá közeli hozzátartozói mindennapi életéhez szükséges feltételek biztosítását szolgáló következő tevékenységek: lakás takarítása, főzés, mosás, vasalás, gyermekek felügyelete, házi tanítása, otthoni gondozás és ápolás, házvezetés, kertgondozás.

¹⁶ Az adórendszeren kívüli kereset nem más, mint olyan járandóság, amelyet a foglalkoztató háztartási munka ellenértékéért a háztartási alkalmazott részére juttat. E keresettel összefüggésben sem a foglalkoztatót, sem a háztartási alkalmazottat nem terheli bevallási, illetve adófizetési kötelezettség. A munkáltatónak kizárólag bejelentési kötelezettsége van.

¹⁷ Időközben elfogadásra került a munka törvénykönyvéről szóló új, 2012. évi I. törvény, amely egyébként – a nemzetközi és hazai trendeknek megfelelően – könnyítette a munkáltató általi munkaviszony-megszüntetés szabályain.

¹² Szigeti Péter: Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány – Alkotmányjog – Világrendszerelmélet. Publicationes Jaurinenses op. 9. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2011. 170-171. o. [a továbbiakban Szigeti (2011)]

¹³ Sajó András: Társadalmi-jogi változás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 7. o.

¹⁴ Uo.
 2012/2

kötelezte a munkáltatót a felmondás indoklására, majd a felmondással kapcsolatos további garanciális tartalmi és eljárási szabályokat fogalmazott meg a 89. § (3) – (5) bekezdéseiben. A köztisztviselők jogviszonyának megszüntetésére vonatkozó garanciális szabályozását (pl. a felmentés viszonylagos jogi korlátozottságát) gyakran egyébként is úgy interpretálják, mint ami a rendes munkaviszonyhoz képest a köztisztviselőnek éppen azért állapít meg többletjogokat, mert ezek fejében számos többlet-kötelezettség is terheli őt. Tehát az említett változtatás nyomán a kormánytisztviselőket még a minden munkavállalót megillető garanciák sem védtek.

Az Alkotmánybíróság – e változtatással összefüggő – érvelésének középpontjába az a tény került, hogy a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktsaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz. Tehát a vizsgált vonatkozásban a törvény alá rendeltségből fakadó egyik lényeges követelmény éppen az, hogy a munkáltató döntésének anyagi jogi kereteit törvény határozza meg.

A fél évvel az új kormány hivatalba lépését követően elfogadott törvénymódosítás indokolása szerint az „lehetőséget nyújt a minőségi szakembergárda kialakítására és a közszolgálatában végzett munka színvonalának emelésére”. A módosítást ellenzők érve – a jogi érveken túl – az volt, hogy a jogszabály a kormányon lévő politikai erők kádereinek közzsférába áramlását készíti elő, a régebbi közszolgákra pedig bénítóan hathat, szervilizmusra kényszerítve őket.

Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II.18.) számú határozatában – a Ktjt. számos más kifogásolt rendelkezése közül egyedülként – ezt a rendelkezést alkotmányellenesnek mondta ki, hosszan elemezve a kérdést, és számos aspektusból is kifogásolva a rendelkezést: az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdé-

sében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette.

A Ktv. hasonló szabályát [Ktv. 17. § (1) bekezdése: „A közszolgálati jogviszonyt a munkáltató indokolás nélkül megszüntetheti”] később, a 111/B/2011. AB határozat keretében semmisítette meg az Alkotmánybíróság. Emellett egyéb következményei is voltak a Magyarország nemzetközi vállalásaival is ellentétes szabályozásoknak: a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) döntése értelmében Magyarország több mint hárommillió forintot (9000 eurót, kamatokkal növelten) kell, hogy fizessen kártérítésként egy volt köztisztviselőnek, akit 2010 őszén indoklás nélkül távolítottak el. Az említett ügyben lényeges körülmény az is, hogy az EJEB egyáltalán befogadta a keresetet, megállapítva, hogy a kérelmező Magyarországon ésszerű időn belül nem számíthatott (volna) jogorvoslatra (a magyar kormány fő ellenérve az volt, hogy a volt köztisztviselőnek munkaügyi bírósághoz kellett volna fordulnia).

A megsemmisített szabályok helyébe lépett rendelkezések (a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. §-a és a köztisztviselőkre vonatkozó eltéréseket rögzítő 229. §-a) alapján a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel – egyebek mellett – akkor szüntethető meg, ha „a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elvesztte”.¹⁸ Ez a legújabb szabályozás is igen problematikus. A 66. § (1) bekezdésének és a 76. § (2) bekezdésének összevetése alapján a bizalomvesztés egyik legképlékenyebb, bizonyítás keretében alig-alig megragadható oka a vezető iránti szakmai lojalitás hiánya. A törvény értelemben „Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget,

¹⁸ 63. § (2) bek.

a vezetőkkal és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést.” Nem véletlenül fogalmaz úgy Ferencz Jácint, hogy ezek (bizalomvesztés, szakmai lojalitás) „objektíve tisztázhatatlan” fogalmak, melyeknek „semmi keresnivalójuk” a „munkaviszonyt érintő legsúlyosabb szankció, a munkaviszony felszámolása” [körében].¹⁹

Ezen alfejezetben írottakkal kapcsolatban összefoglaló jelleggel azt állíthatjuk, hogy egyes – akár évszázados (!) – gyakorlatokkal egyező és egyes, a kormányzat oldaláról kívánatosnak mutató folyamatokat felgyorsító új szabályozás bevezetése sem lehetséges lényeges jogi garanciák ellenében (illetve azok leépítése árán).

2. Szimbolikus jogalkotás

A korábban már elemzett okokból és módon a 2010 utáni magyar jogalkotás igen erőteljesen magán viseli a szimbolikus jogalkotás jegyeit, a következő jelenségek révén:

a) *Az új (alap)elvek és eszközök megjelen(ít)ése az egyes jogi dokumentumokban.*

A szimbolikus jogalkotás némely vonatkozásban a *fokozatosság*ot hivatott megjeleníteni a jogrendszer átalakításában. Ugyanis egy individualizmusra épülő, liberális alapállású és pozitívista gondolkodásmód, illetve jogszemlélet helyett egyik napról a másikra nem állhat elő egy attól radikálisan eltérő jogi rend és állampolgári attitűd. Ahogyan arra – egy lehetséges fejlődési irányként – a korábbiakban is utaltunk, pl. a pozitív jog – relatív természetjog – keresztény természetjog ív nem teljesedik ki egyetlen parlamenti ciklus idején. Egyes – értéktelítettebb – alapelvek beépítése a jogrendszerbe egyébként is csak lépésről lépésre – folyamatszerűen – történhet. Jó példa az Alaptörvényben megjelenő elvek között a *józsanság* követelménye, mint kötelező értelmezési kiindulópont; amellyel kapcsolatban azonban csak a későbbiekben várható, hogy valamilyen módon tartalmi, szövegszintű kifejtésre kerüljön és/vagy a

jogalkalmazói gyakorlatban formálódjon ki valós jelentéstartalma.

b) *Konkrét ellenségkép és jól definiált viszonyítási pontok megjelenése*

Itt elegendő utalnunk az Alaptörvénynek és az Aár.-nak a múlt delegitimálására épülő alapkonceptiójára, melyben egyidejűleg volt jelen – a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat megszületéséig legalábbis – a múltra támaszkodás és a múlt eltörlésének szándéka, *a múlt egyfajta szelektív újrabasznoítása.*

3. Jogalkotás mint a korábbi jogalkotási termékek sikertelenségére adott válasz

Egy másik lényeges jelenség a magyar jogalkotással kapcsolatban, hogy az egyes jogi instrumentumok gyakran mint a korábbi jogalkotási termékek sikertelenségére (értsd: alkalmazhatatlanságára) adott válaszok jelennek meg. Ebben – önmagában – nincs is semmi különleges, feltéve, hogy zajlik egy folyamatos és tudatos jogállami dereguláció. A valódi nehézségek egyike e körben inkább az, hogy *a múltban a jogalkotó számos esetben azt nem mérte fel helyesen, hogy az adott életviszony befolyásolására a jogi norma vagy inkább valamely egyéb társadalmi norma, illetve normarendszer alkalmas-e inkább.* Azaz, az adott életviszony szabályozására leginkább alkalmas normatípus megtelelése jelentette, s jelenti ma is az egyik legproblematisabb jogalkotási vonatkozást.

Különösen a pénzügyi, gazdasági természetű életviszonyokat befolyásolni kívánó területeken mutatkozott meg a korábbi jogi eszközök sikertelensége: pl. a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések²⁰ a korábbi lobbitorvény²¹ vagy éppen a feketemunka visszaszorítását is célzó önkéntes törvény²² hozhatóak fel „elrettentő” példaként. Bár ezek formálisan a jogrendszer részei (részei voltak), de ténylegesen szinte egyáltalán nem alkalmazták őket²³ Miért? Világossá vált, hogy a jog hiába

²⁰ 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről.

²¹ 2010 decemberében hatályon kívül helyezésre került.

²² 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről.

²³ Az Országgyűlés hivatalának statisztikái szerint pl. a lobbitorvény (a lobbitevékenységről szóló 2000. évi

¹⁹ Ferencz Jácint: Jogszerű jogbizonytalanság? Miskolci Jogi Szemle 2012/1. 103. 2012/2

próbálta saját eszközeivel szimulálni, pótolni a társadalom erkölcsi szövetét, matériáját; a jog – egymagában, őt támogató, egyéb normatípusok híján – hiába próbál egy autonóm erkölcsi valóságot kreálni, a jog struktúrája egészen egyszerűen túlterheltté és működésképtelenné válik.²⁴

Hasonló nehézségeket generál az a helyzet, amikor is a szabályozott kérdésben az elemi társadalmi közmegegyezés is hiányzik, illetve a jogalkotó anélkül alkot szabályt, hogy ténylegesen rendezni akarná (!) annak tárgykörét. A magyar jogrendszerben „jó” példája az utóbbi jelenségnek az elmúlt rendszer titkoszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény. A törvény egyik alapfunkciója lenne/lett volna, hogy kiderülhessen, kik voltak a korábbi rendszer(ek) „ügynökei”, ám a törvényen nyugvó szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat alapján csak akkor nevezhető valaki „ügynöknek”, ha három kritériumból legalább kettő teljesül: létezik saját kezű aláírás beszerzési nyilatkozaton, saját kezű aláírás anyagi juttatás átvételéről, illetve más irat, ami ügynöki tevékenységére utal. Bár jól becsülhető, hogy az államszocializmus éve alatt Magyarországon legalább 200.000 személy került beszerzésre, a fenti feltételek (bizonyítási terhek) mellett ez csupán néhány

száz esetben feltárható (megismerhető), illetve bizonyítható.

Az ilyen – a társadalmi-gazdasági kontextusba beilleszthetetlen, életképtelen és alkalmazhatatlan – szabályok által túlterhelt jogi rendszer legnagyobb – kapacitásokat csökkentő – veszélye pedig abban áll, hogy a „közvéleményben” az a benyomás alakul ki, hogy a jog általánosságban tehetetlen, minek következtében részlegesen elveszítheti jellegadó autoritását is.²⁵

A fenti rossz példák is részben arra világítanak rá, hogy még a jól kidolgozott jog sem szünteti meg az individuális normák, a közösségi normák és a szervezeti normák létjogosultságát, szükségességét, sőt: egyre nyilvánvalóbb, hogy a jog általánossága csak ezen normatípusok „közbejöttével” (közvetítésével) érvényesülhet. Éppen a korábbi lobbisabályozás sikertelensége mutatta meg, hogy bizonyos területeken az – egyébként a központi szabályozással szemben trendszerűen terjedő – önszabályozás²⁶ hiánya esetén sem léphet be az állam a maga pótlólagos előírásaival: egyes társadalmi szférákban tartós eredmény csupán az önszabályozó mechanizmusok tartós stimulálásával érhető el, ami lassú, körülményes, de alternatíva nélküli megoldás. Az új lobbiszabályozás (2012) – részben – ezért is választja azt a megoldást, hogy az érdekérvényesítéssel összefüggő kötelező szabályokat immár csupán a lobbistát fogadó közszolgálat oldalán kerdál,²⁷ egyébként pedig megelégszik azzal, hogy egyrészt saját kialakuló gyakorlata révén mintákat hozzon létre, másrészt a már kialakult büntetőjogi korlátok létre bízta magát (pl. a vesztegetési tényállásokra stb.).²⁸

XLIX. törvény) alapján formálisan bejelentett lobbiesemények száma negyedévenként 20-25 (!) körül mozgott, ami csak töredéke annak, ami lobbitevékenységként ténylegesen megvalósulhatott. Hasonlóan alakult az önkéntesek bejelentését előíró szabályok sorsa is, a teljesített bejelentések száma ezrelékekben (!) mérhető a tényleges, megvalósult önkéntesi tevékenységekkel való összevetésben (a törvény 11. §-ának (1) bekezdése értelmében a fogadó szervezet a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszternek a törvény melléklete szerinti Bejelentési lapon köteles előzetesen bejelenteni).

²⁴ Amennyiben elfogadjuk azt, hogy „Az európai integráció a kezdetektől a jog által vezérelt folyamat volt” (Vörös Imre: A regionális együttműködés új, hatékonyabb jogi formája az EU-ban. Miskolci Jogi Szemle 2012/1. 5. o.), úgy felvethető az is, hogy vajon ez EU válságtünetei (válságokra adott elégtelen válaszai) mögött – legalább részben – nem hasonló okok húzódnak-e meg: azaz a jogon túli dimenziók alulértékeltége, elmaradó fejlettsége a különböző együttműködések vonatkozásában.

2012/2

²⁵ Szigeti (2011) 193. o.

²⁶ Vincent Porter: How Can Civil Organisations Establish a Connection with EU Institutions? ECE City Center, Budapest, 2010. február 24. (előadás a Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság szervezésében)

²⁷ Ennek formája a magánérdeket képviselő külső partnerek tisztviselők általi fogadásának engedélyezése és nyilvánosságra hozatalának eljárásrendje.

²⁸ Párhuzamos – s a magyar közigazgatáson belül régóta vitatott - kérdés az is, hogy a közszolgálatban érvényesítendő hivatásetikai normák milyen szinten, illetve milyen mélységben kerüljenek szabályozásra; a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program égisze alatt újra az az irány látszik megerősödni, amely

Ez a – társadalmi realitásokkal számoló – koncepció Magyarországon szembekerül a korábbi konstrukciókban gondolkodó szervezetek véleményével. Így az Amnesty International, a Greenpeace, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és mások 2012-ben közös levélben fordultak a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, nehezményezve, hogy 2010 után nem került érdemben szabályozásra, hogy a cégek és gazdasági érdekcsoportok miként befolyásolhatják a közhatalmat gyakorlókat: „A jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (továbbiakban: Jtr.) 19. § b.) pontja anélkül helyezte hatályon kívül a lobbitevékenységről szóló 2000. évi XLIX. törvényt, hogy megfelelő szabályozással pótolta volna azt. Csak egy szűk területét érinti az érdekérvényesítésnek a Jtr. 13. §-ában biztosított stratégiai partnerség lehetősége, amely keretében a minisztériumok közvetlen kapcsolatot alakíthatnak ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Ez a törvény korántsem jelenti a lobbizás megfelelő szabályozását. Kizárólag a minisztériumokkal való együttműködést teszi lehetővé, holott a lobbizás több a minisztériumi szintű jogalkotásban való részvételnél: minden, a közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó tevékenység a lobbizás körébe tartozik.”²⁹

Az ezen alfejezetben tárgyalt kérdések úgy is megközelíthetők, hogy „a jogbiztonság formális fogalma mentén a jog mennyiben [lehet] képes [kizárólag] saját eszközeivel értelmezni és feloldani a társadalom szintjén jelentkező konfliktusokat”,³⁰ illetve milyen mértékben (lesz) képes arra, hogy megállá-

pítsa „a társadalmi igények elfogadhatóságának határai[t]”.³¹

4. A jogalkotási folyamat terjedelme és jellege

4.1. Az együttműködés fogalmának új tartalmi

Ezen írás is visszatérően, több alfejezetben foglalkozik az állami-társadalmi lét azon negatív jelenségeivel, melyeknek gyakran közös eredője a politikai szándékok és valós társadalmi igények, valamint az előbbieket leképezni igyekvő jogszabályi tartalmak közötti diszkrepancia. A vizsgált időszakban a feloldási, javítási kísérletek mindegyike utal az együttműködés fogalmára, melyet az újabb jogalkotás vonatkozásában az egyik legjelentősebb szempontnak tarthatunk. A 2010-es kurzusváltás nyomán számos új elképzelés került napvilágra e területen is, ám a legjelentősebb változások nem feltétlenül jogintézményekként ragadhatók meg. Bár még a kétkamarás parlament létrehozásának ötlete is komolyan felmerült az új alkotmány előkészítésének folyamatában, végül elutasításra került a gondolat.

A 2010 utáni kormányzat a társadalom, pontosabban az egyes kérdések érintettjei lényeges döntésekbe való bevonásának eszközei között nem a jogi természetűeket (azaz a kormányzat oldalán közvetlen kötelezettséget teremtőket) preferálja; inkább a jogrendszeren kívüli megoldások kerülnek előtérbe. Így az ún. *nemzeti konzultáció*, amely – egyebek mellett, így ágazati, szakmaspecifikus és egyéb egyeztető fórumok mellett³² – egy Magyarországon korábban ismeretlen politikai technikát is meghonosított: két év leforgása alatt – postai úton – valamennyi választópolgár két alkalommal is névre szóló kérdőívet kapott, válaszlehetőségeket tartalmazó kérdésekkel,³³ továbbá – korábban Ma-

– a törvényi keretek – között nagyobb szabadságot biztosítana az érintettek önszabályozásának.

²⁹ TASZ levele; <http://nonprofit.hu/?q=content/civil-%C3%B6sszefog%C3%A1st-kezdem%C3%A9nyez-tasz-lobbit%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%A9rt>

³⁰ Egresi Katalin: A jogbiztonság, az igazságosság és a demokrácia a jog mérlegén. Jog-Állam-Politika 2012/2. 147. o. 2012/2

³¹ Egresi i. m. 148. o.

³² Ilyennek tekinthetjük például az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fórumát is, amely a Kormány és az önkormányzatok közötti hivatalos egyeztetést végző testület.

³³ Pl. a „Nemzeti Konzultáció 2012” elnevezésű kérdőív 16. kérdése úgy szólt, hogy „Vannak, akik szerint a kormánynak válság idején is meg kell védenie a nyugdíjak vásárlóértékét. Mások szerint erre

gyarországon kevésbé alkalmazott módszerként – megjelent a valamennyi választópolgárhoz eljuttatott tájékoztató, amely a legutolsó jogszabályváltozásokat ismertette.³⁴ A különböző konzultációk politikai kerete a még 2010-ben született Nemzeti Együttműködésről szóló politikai nyilatkozat, amely megteremtette a Nemzeti Együttműködés Rendszerét. E dokumentum – mintegy megelőzve az Alaptörvényt – kijelöli a parlamenti többség és ezen keresztül a teljes nemzet múltához való viszonyát, illetve preferált értékeit. Így – egyebek mellett – azt olvashatjuk benne, hogy: „A XXI. század első évtizedének végén, negyvenhat év megszállás, diktatúra és az átmenet két zavaros évtizede után Magyarország visszaszerezte az önrendelkezés jogát és képességét”, illetve „Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalapításáról döntöttek. A magyar nemzet e történelmi tettével arra kötelezte a megalakuló Országgyűlést és a felálló új kormányt, hogy elszántan, megalkuvást nem ismerve és rendíthetetlenül irányítsák azt a munkát, amellyel Magyarország fel fogja építeni a Nemzeti Együttműködés Rendszerét”, továbbá, hogy „Mi, a Magyar Országgyűlés képviselői kinyilvánítjuk, hogy a demokratikus népakarat alapján létrejött új politikai és gazdasági rendszert azokra a pillérekre emeljük, amelyek nélkülözhetetlenek a boldoguláshoz, az emberhez méltó élethez és összekötik a sokszínű magyar nemzet tagjait. Munka, otthon, család, egészség és rend lesznek közös jövőnk tartóoszlopai”.

A politikai lózungokon és patetikus formákon túltekintve jól érzékelhető, hogy a kormányzat a másutt már hagyományosnak tekinthető *crowdsourcing* módszerek bevezetésétől, a különböző on-line konzultációktól és a tájékoztatás új színtereinek (felületeinek) megterem-

tésétől várja a társadalommal folyó párbeszéd (együttműködés) kialakulását, illetve elmélyülését. A tájékoztatás új felületei között kell említenünk, hogy Magyarország kormánya civil.kormany.hu, és kozhaszonusag.kormany.hu címen elindította a civil törvénnyel (és tágabban a civilekre vonatkozó jogszabályokkal) kapcsolatos honlapjait is, amelyek tájékoztatást kívánnak nyújtani a hazai civil szervezeteknek a rájuk vonatkozó új jogszabályi háttérrel, a működésüket segítő információkról. A honlapok – a Kormány szándéka szerint – részei annak az új civil törvénnyel (az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2001. évi CLXXV. törvény) is megcélzott szemléletváltásnak, amely szerint a kormány átlátható kapcsolatokat kíván teremteni a civil szektorral.

A már hivatkozott új jogalkotási törvény 7. §-ában megjelenik a társadalmi egyeztetés két alapvető formája, az általános egyeztetés és a közvetlen egyeztetés. Előbbi a koncepciókat, tervezeteket közlétező szerv honlapján keresztül történő véleményezés lehetőségét teremti meg (a véleményezettő számára is köztötségeket jelentő módon, pl. kötelező visszaigazolás küldése révén vagy tartalmi összefoglalók készítésével), utóbbi pedig az érintett miniszter számára teszi lehetővé, hogy személyeket és szervezeteket közvetlenül hívjon fel véleménynyilvánításra. A közvetlen egyeztetés sajátos – a miniszter oldalán is kötelezettségeket teremtő – formája a stratégiai partnerség intézménye, amelynek keretét egy számos elemet rögzítő megállapodás adja. A szabályozás egyetlen érdemi gyengesége, hogy a törvény 13. §-ának (2) bekezdése csupán példálódzó jelleggel – a szervezeti formákat (pl. egyház, szakszervezet, civil szervezet) említve – rögzíti, hogy kikkel létesíthető ilyen partnerségi viszony.

Az újabb fejlemények között feltétlenül említendő az a – valóban nagy jelentőségű – keretmegállapodás is, amely a magyarországi cigányság képviselői és a Magyar Köztársaság kormánya között jött létre 2011 májusában a roma felzárkózás tárgyában. A dokumentum valódi jelentősége abban áll, hogy –

nincs lehetőség. Ön mit gondol?” A kérdésre pedig a következő három válaszlehetőség közül kellett kiválasztani a megfelelőt:

- A kormány továbbra is védje meg a nyugdíjak vásárlóértékét;
- Válság idején nincs lehetőség megvédeni a nyugdíjak vásárlóértékét;
- Nem tudom megítélni a kérdést.

³⁴ Ilyen tájékoztatót tartalmazott pl. a 2012 nyarán minden választópolgárhoz eljuttatott „Munkahelyvédelmi akció 2012” c. levél.

szemben a korábbi egyoldalú aktusokkal – konkrét, számszerű vállalásokat tesz mindkét oldalon, különösen az oktatás és foglalkoztatás területein, egyúttal arra is törekedve, hogy a későbbiekben a költségvetési források felhasználása átláthatóbbá váljon. A magyarországi romakérdéssel és romapolitikával – mint Magyarország egyik legégetőbb problémájával – kapcsolatban elmondható, hogy az elmúlt harminc évben az egyes kormányzatok nekibuzdulásait (politikai nyilatkozatait, integrációs programjait) általában nem követték jogszabályi változások, illetve *következéscélően végigvitt* intézkedések.³⁵ Továbbá érdemes itt is megjegyeznünk, hogy „A kisebbséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége nem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjeinek megváltoztatását is igényli”.³⁶

A magyar uniós elnökség (2011) prioritásai között jelenítette meg az európai uniós romastratégia megalkotását,³⁷ s ezzel párhuzamosan született meg a magyar – nem csak a romákra koncentráló – romastratégia, *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011-2020* címmel, melyhez formálisan is kapcsolódik a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat elnöke között létrejött – fentebb említett – keretmegállapodás.

A jogalkotásban történő társadalmi részvétel tekintetében Magyarországon 2010 után egy kettős tendencia érvényesül: egyrészt a hagyományos színterek és formák (jogintézmények) – egy részének – megtartása mellett új – tipikusan virtuális, jogi kötőerővel nem feltétlenül rendelkező – kapcsolódási felületek jöttek létre, másrészt megfigyelhető a jogszabályok előkészítése körében korábban is tapasztalt negatív tendenciák (zártkörű jogalkotás, formális – a törvények betűjének általában megfelelő, de szellemének ellentmondó – egyeztetések, ésszerűtlenül rövid határidők

alkalmazása) fennmaradása és egyes intézményes fórumok megszüntetése. Utóbbi körben feltétlenül említendő, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) – a munkaügyi kérdések 1988 (!) óta hatékonyan működő háromoldalú fórumának – korábbi *quasi* vétójoga is megszűnt, oly módon, hogy maga az OÉT is átadta helyét egy kizárólag konzultációs jogosítványokkal rendelkező és a Kormány kötelező közreműködését nélkülöző fórumnak – a 2011. évi XCIII. törvénnyel szabályozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsnak (NGTT). Az OÉT a kormány, a szakszervezeti konföderációk és a munkáltatók országos szintű érdekképviseleteinek fóruma volt, operatív tevékenysége elsősorban a kormány által előterjesztett, a munka világát érintő törvényjavaslatok megvitatására terjedt ki. *Quasi* vétójoga abból a tényből következett, hogy a minimálberről is e fórumon született megállapodás.

E kérdéskörrel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Unión belül a legtöbb államban élesen elkülönülnek a csupán a munkáltatók és a munkavállalók szervezeteivel lefolytatott kétoldalú (autonóm) párbeszéd fórumai, a kormány részvételével történő háromoldalú (tripartit) tárgyalásokat folytató fórumok és a civil szervezetek, a tudomány képviselői, egyházak stb. bevonásával megvalósuló sokoldalú konzultáció (civil párbeszéd) színterei. A 2010 utáni magyar jogrendszer (jogi rendszer) változásai világosan mutatják, hogy a FIDESZ-KDNP a három forma közül az elsőt és a harmadikat tartja szükségesnek, illetve kívánatosnak.

A változások, hangsúlyváltások mögötti okokat keresve feltétlenül említendő, hogy a mai – hivatalos többség által képviselt – demokrácia-felfogás a demokrácia ún. többségi modellje mellett érvel, szemben a konszenzuális megközelítéssel.³⁸ Ezt az állítást feltétlenül érdemes kiegészítenünk azzal a magyar politikatudományi szakirodalomban sűrűn hivatkozott ténnyel is, hogy a magyar politikai elit egyes csoportjai között – az elmúlt

³⁵ Majtényi Balázs – Majtényi György: Üvegyöngyhátás. Változatlan romapolitika. *Fundamentum* 2012/1. 67. o.

³⁶ Uo.

³⁷ An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Council Conclusions 10658/11. 2012/2

³⁸ A modellekre nézve lásd: Körösnéy András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 594-607. o. és 618-620. o.

huszonöt évben – nem a kooperatív, hanem a kompetitív viszonyok kialakulása és folyamatos erősödése figyelhető meg.

A demokratikus képviseleti elv és a nyomásgyakorló szervezetek által megjelenített funkcionális (érdek)képviseleti elv³⁹ egymáshoz való viszonya és magyarországi formaváltozása is olyan – a magyarországi folyamatok értelmezését segítő – kardinális kérdés, mely behatóbb tanulmányozásra méltó.

Tény, hogy az állam és társadalom partneri viszonyán, együttműködésén alapuló társadalmi-gazdasági érdekegyeztetés révén a mindennapi kormányzati tevékenységnek Magyarországon is szerves, rendszerszerű részévé vált a kölcsönös információnyújtás és párbeszéd (pl. a jogszabályok tervezeteinek, az egyes szövegszerű javaslatok közzétételének kötelezettsége révén). Érdemes tovább finomítani azon eljárási, szervezeti és technikai feltételeket, amelyek biztosítják, hogy a nyitott jogalkotás elvének megfelelő – korábban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben, illetve ma már a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény⁴⁰ és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény meghatározott – követelmények az állampolgárok és szervezeteik vonatkozásában is egyre szélesebb körben ténylegesen teljesíthetők legyenek.

4.2. Korlátozó technikák a parlamenti jogalkotásban

Ahogy erre korábban is utaltunk, Magyarországon a jogalkotás gyorsításának egyik bevett eszköze a jogszabályok előkészítése során az érdemi politikai és szakmai vita minimalizálása, kötelelességszerű és intézményesen is szűk keretek közé szorított volta. Az érdemi vitát minimalizáló technikák között találunk a) *törvényi felbatalmazással biztosított megoldásokat* (pl. egyéni képviselői javaslatként kikerülhető a törvények előzetes és

érdemi hatásvizsgálata, illetve társadalmi vitája) és b) hosszú időn keresztül „*félleg legálisan alkalmazott*” technikákat (ilyen pl. a zárószavazás előtti módosító indítvány a törvények országgyűlési vitájában)

ad a) Feltűnő, hogy a legjelentősebb – és legtöbbet kritizált – törvények, akár átfogó kódexek is (maga az Alaptörvény, a „semmisségi törvény”,⁴¹ a médiatörvény) egyéni javaslatként kerültek elfogadásra a Parlamentben. A legszembetűnőbb tendencia éppen a 2010-ben elfogadott, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény megkerülésével, egyéni javaslatként benyújtott törvényjavaslatok viszonylag magas száma. „Bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások az alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek (...), a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítik ki teljes mértékben” – szögezte le az AB az alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítvány elutasítása kapcsán. A testület álláspontja szerint a 2010 júliusáig országgyűlési képviselők által kezdeményezett nyolc alkotmánymódosítás kapcsán ugyanez a legitimitási probléma merül fel: „A jogalkotás (és különösen az alkotmánymódosítás során) szükséges egyeztetések elmaradtak. (...) Az alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széles körű társadalmi legitimitás, a jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából” – mondta ki a testület.

ad b) A zárószavazás előtti módosító javaslat intézménye régóta része a magyar parlamenti jognak, ám alkalmazási köre – különösen az elmúlt évtizedben – igencsak túlnyúlt a

³⁹ Gulyás Gyula: A közpolitika paradoxonai. PhD disszertáció. Budapest, 2002. /kézirat/ 238. o.

⁴⁰ Az új jogalkotási törvényről lásd részletesebben: Csink (2011) 2-6. o.

⁴¹ 2011. évi XVI. törvény a 2006 őszi tömegoszlátásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról.

koherenzavarok kiszűrésén, ami az eredeti jogalkotói szándék lett volna: a javaslatok tartalmi megújításának és – ezzel párhuzamosan – az érdemi vita kiiktatásának egyik eszközévé vált.

Pl. az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvényhez 2011. június 6-án az Alkotmányügyi bizottság zárószavazás előtti módosító javaslatot terjesztett be⁴² a következő törvények módosítása érdekében: a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (!); a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (!) és az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény (!). A 12 oldalas módosító javaslat az új és hatályon kívül helyező szabályokkal jelentősen átírta a hazai energetikai joganyag jelentős részét, s ami témánk szempontjából lényegesebb, a rendelkezéseknek semmilyen mértékben nem volt közük az országgyűlési képviselők javadalmazásához. A szűkszavú indokolásból csak az derül ki, hogy a módosítás „szükséges és elkerülhetetlen”, továbbá a jogalkotó egyes korábbi hibáit hivatott kijavítani, pl. annak révén, hogy az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény egyes rendelkezési hatálybalépésének elcsúsztatását is elvégzi...

Történt ez annak ellenére, hogy a házsabályi rendelkezések⁴³ régebbi és újabb szövegváltozatai is világossá teszik e jogintézmény egyedüli funkcióját: „107. § (1) A zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely – korábban megszavazott – rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az Alkotmánnyal vagy más törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével, vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével”, illetve „107. § (1) A zárószavazás megkezdése előtt írásban – legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt huszonnégy órával, amely ülésnap napirendjén szerepel az adott törvényjavaslat zárószavazása – módosító javaslatot nyújthat be a) bizottság, illetve országgyűlési képviselő bármely korábban megszavazott rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megsza-

vazott rendelkezés nincs összhangban az Alaptörvénnyel, törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével, illetve ha az egységes javaslat nem felel meg a jogszabályszerkesztés vagy a nyelvhelyesség követelményeinek (...)”

Vagyis a zárószavazás előtt módosító javaslat nem arra szolgál, hogy alapvetően új elem kerüljön be a törvénybe, hanem egyfajta korrekciós eszköz a parlament kezében.

A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság is érdemben foglalkozott a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, amennyiben a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat tartalmilag nagy mértékben átírta a törvényjavaslatot, azaz benyújtása ellentétes volt a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 107. §-ának (1) bekezdésével. „(...) a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenzavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégző szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Házsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő” – olvashatjuk a határozatban. „A törvény fogalmának az európai alkotmányos hagyományban hosszú ideje szükségszerű

⁴² T/2224/6. számon.

⁴³ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről.

része a törvényhozás eljárása, közelebbről a törvényalkotási eljárás bizonyos tulajdonságai, amelyek a törvényt törvényé teszik. Ennek lényege a kötelezőként és érvényesként elfogadandó norma előzetes érvelő és nyilvános megvitatása” – fejtette ki az egyházügyi törvény közjogi érvénytelenségét kimondó AB-határozat kapcsán párhuzamos indoklásában Bragyova András alkotmánybíró. Szerinte a törvény „nem akármilyen jogszabály, hanem a politikai képviseletben és így a közvélemény nyilvánossága előtt előzetesen igazolt norma”. „A törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalása – fogadja el” – fogalmazott Bragyova. „Ha a vita minimális lehetősége is hiányzik (...), törvény érvényesen nem jöhet létre. Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását nem is előzheti meg vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek”.

A korábbi gyakorlat változását eredményezheti az is, hogy Áder János államfő 2012. május 31-én visszaküldte a parlamentnek a médiatörvény módosítását (megelőzve az Alkotmánybíróság előtti esetleges eljárást). A 2012. május 2-án hivatalba lépett új köztársasági elnök alkotmányos szempontból kifogástalannak találta a médiatörvény módosítását, ám egy zárószavazás előtti módosító indítvány kapcsán kérdéses az Országgyűlés Házsabályának való megfelelés, s ennek eredményeképpen a törvény közjogi érvényessége: L. Simon László országgyűlési képviselő módosító javaslata ugyanis egy teljesen új szabályt illesztett a törvényjavaslatba. Hasonlóan járt el az államfő a *járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvényjavaslat*hoz zárószavazás előtt benyújtott – és utóbb elfogadott – egyik módosító indítványt nyomán, melyet Kósa Lajos országgyűlési képviselő nyújtott be, a szerencsejáték törvény (!) és a szervezett bűnözés elleni törvény (!) módosítására téve javaslatot. 2012 júliusáig az államfő – hasonló okokból – összesen öt törvényt küldött vissza, de tartalmi ok miatt még nem emelt kifogást.

5. A jogalkotás intenzitása és annak hatásai

5.1. Jogalkotás és fejlődéslelektan

A legtöbb modern pedagógiai iskola, illetve pszichológus (Maria Montessori, Rachel Cohen, Carl Rogers, Waldorf-iskola stb.) egyetért abban, hogy a tanulási készség kialakulásában és a személyiség egészséges fejlődésében rendkívül nagy szerepe van annak, hogy a tanulás – bárminek az elsajátításáról is legyen szó – a gyermek egyéni ütemében történjen, azaz, az egyéni tanulás során minden gyermek a saját tempója szerint haladhasson. A gyermekek fejlődését genetikai adottságok, az érés sajátos törvényszerűségei, a sajátos szociokulturális családi háttér, a spontán és tervszerűen alkalmazott környezeti hatások együttesen határozzák meg, s e tényezők együttes hatásának következtében a gyermekeknek sajátos, életkoronként (életkori szakaszonként) és egyénenként változó testi és lelki szükségletei (valamint kapacitásai) vannak. Ennek analógiájára – hipotetikusan – felvethető, hogy a gyermek mintájára az államilag szervezett társadalom is rendelkezik olyan sajátosságokkal, melyek meghatározzák egyéni tanulási (befogadási) képességeit, ennek lehetséges (ideális) módszereit és tempóját.

Feltételezhető, hogy a társadalom – saját lehetőségeihez és készségeihez mérten – gyorsított ütemű, esetünkben jogalkotás útján történő tanítása gyengíti (gyengítheti) a szabályok megértésének és adaptálásának közösségi szintű képességét, illetve annak lehetséges mértékét. Természetesen a gyorsított ütemű jogalkotás kontraproduktív, illetve diszfunkcionális hatásai nem csupán a jogszabályok címzettjei oldalán jelenhetnek meg, hanem már a jogalkotó oldalán, a jogalkotás folyamatában is: a szociálpszichológia által lenne igazolható az a feltételezés, hogy a jogalkotásra felhatalmazott entitások is rendelkeznek olyan objektív és általánoságban is megfogalmazható korlátokkal, melyek lehetetlenné – de legalábbis valószínűtlenné – teszik, hogy a jogalkotás egy meghatározott sebesség felett alkalmas le-

gyen a remélt célok maradéktalan vagy akár csak jelentős mértékű realizálására (amennyiben a gyorsított jogalkotásból eredő hibák korrekciója és az ezen hibák mennyiségével valamilyen módon korreláló politikai bizalom mértékének csökkenése jelentősen tompíthatja, sőt ki is iktathatja a jogalkotási produktumtól remélt társadalmi szintű előnyöket).

Az elmondottak természetesen állnak a jogalkalmazásra is: a jogszabályok hiányzó „ülepdedési” ideje döntően befolyásolhatja a joghasználat színvonalát, illetve – szűkebben – az egyes hatósági jogértelmezések helytállóságát. (Ehhez lásd még a III.7. alfejezetet a jogrendszer „fantomfájdalmáról”)

5.2. *Túl gyors jogalkotás avagy a gondolatnál is gyorsabb jogalkotás...*

A túlon túl gyors jogalkotás tehát számos diszfunkció előidézője lehet; követhetlenné teheti a jogalkotás céljait, folyamatát, a létrejött szabály tartalmát, sőt komoly többletköltségeket is előidézhet: Utóbbira „jó” példa az állami nonprofit szervezetként működő ITD Hungary esete. A Nemzeti Külgazdasági Hivatalról szóló 265/2010. Kormányrendeletben a jogalkotó egyértelműen hibát követett el, hiszen a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) teljes egészében az ITD szerepét és feladatát vette át, vagyis – kis túlzással – a folytatáshoz elég lett volna egy cégtáblacsere. Azonban a társaság jogutód nélkül szűnt meg, így nem hagyhatta a HITA-ra sem az aktákat, kimutatásokat, adatbázisokat, sem az embereket és az eszközöket. Az ITD Hungary jelenleg (2012 augusztusa) – a megszüntetéséről hozott politikai döntés után közel két évvel – is működik, érdemi munkát azonban nem/azóta sem végez, csupán nyolcszázmillió nagyságrendű felesleges állami kiadást okozott. Az okok egyszerűnek tűnnek: a politikai döntés, a politikai „megrendelés” és a tényleges jogalkotás között csupán napok (órák?) teltek el, így az előkészítésbe szinte kikerülhetetlenül csúszott súlyos hiba.

A politikai szándékok jogi döntéssé transzformálásának gyorsasága személyi ügyekben

is váratlan nehézségekhez vezethet, különösen, ha a közjogi folyamat résztvevői nem ismerik a hatályos jogszabályok tartalmát... A 2010. évi XLIII., a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény korábbi 69. §-a szerint „a Miniszterelnökségen közigazgatási államtitkár nem működik, a Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkár tevékenységét a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítja és a Miniszterelnökség főosztályokra és osztályokra tagozódik”. A törvény értelmében tehát egy államtitkár lehet az intézményben. Ennek ellenére Áder János köztársasági elnök 2012. május 29-én kinevezte a Miniszterelnökségre államtitkárnak Szijjártó Pétert és Győri Tibort is. Az Országgyűlés egy héttel később úgy korigálta a helyzetet, hogy módosította a törvényt, Miniszterelnökséget vezető államtitkár kategóriája mellett bevezetve a Miniszterelnökségen működő államtitkár intézményét is...

Példa az ötletszerű – azaz a pillanatnyi érdekeket a kiszámíthatóság elé helyező – jogalkotásra a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 1. számú melléklete, amelynek „Nem állami főiskolák” alcímét az egyes gazdasági tárgyú törvények módosításáról (!) szóló 2011. évi XCVI. törvény 42. §-a változtatta meg. A változtatás alapjául egy egyházi főiskola megszűnése szolgált. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a (4) bekezdésének d) pontjai előírja, hogy a jogszabály megalkotása során meg kell felelni a jogalkotás szakmai követelményeinek is; márpedig ezek között – a korábbi évtizedek ezzel ellentétes gyakorlata ellenére is – kikerülhetetlen igényként rögzült, hogy a jogszabály címe és tartalma között legalább távoli logikai kapcsolat legyen...

A fentiek mellett azonban a „zaklatott” jogalkotásnak vannak/lehetnek bizonyos járulékos előnyei is. A hosszú évtizedeken keresztül azonos szövegű szabályozás – pl. a rendszerváltás előtt-után azonos tartalmú szabályok – esetében megvan az a veszély, hogy (azok számára, akik azok kialakításában nem vettek részt) elveszzen a szabály megalkotására okot adó elvek, erkölcsi szabályok, szo-

kások ismerete és maga a szabály legyen a végső érv, ha úgy tetszik az érvelés kiindulópontja. *Ehhez képest a permanens jogi forradalom állapotának, a – legalább átmenetileg – kevésbé kiszámítható viszonyoknak egyik járulékos előnye lehet, hogy szükségképpen kitermeli az állandóság, a letisztult érvelés és végső soron a mögöttes morális megfontolásokban való közmegegyezés iránti igényt.*

5.3. A „gyorsreakálású” jog létrejötte

A felgyorsult jogalkotás természetesen – legalább részben – a külső társadalmi-gazdasági változások viharos sebességéhez való kényszerű igazodás tényével is indokolható. Megjelenik pl. a *blogger* kategóriája, aki természetes személy léte ellenére egyszemélyes jogintézményként funkcionál, s akit a hagyományos jog kategóriái között még értelmezni sem lehet; akit a jog sem hatásában, sem tevékenységében nem képes letapogatni, korlátozni; legfeljebb felhasználni. A jogalkotó olyan jelenségekkel kerül szembe, melyek hatásmechanizmusai gyakran nem is értelmezhetőek a hagyományos dogmatikai segédkategóriákon belül.

6. A törvényesség szempontjának gyengülése

A magyar jogalkotás 2010 utáni teljesítményei között olyat is találunk, amely a magyar jogrendszer „állatorvosi lovaként” majdnem valamennyi – ezen írásban és a szakirodalomban elemzett – „betegséget” egymaga hordozza. Ilyennek tekinthető az egyházügyi törvény is, amely valójában két törvény, hiszen az első kísérletet – a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt – az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette. A helyébe lépő, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2011. december 30-án került elfogadásra és 2012. január elsején lépett hatályba. Az új jogszabály(ok) a legtöbb Magyarországon korábban bejegyzett egyházat – a törvény erejénél fogva - egyesületté mi-

nősítette (minősítették) át.⁴⁴ A 2011. évi CCVI. törvény esetében ennek rendkívül komoly, *azonnali* pénzügyi következményei (támogatások, kedvezmények elvesztése, új kötelezettségek keletkezése) is voltak az egyesületté transzformálódott szervezetek vonatkozásában, s az év utolsó napja semmiképpen sem volt/lehetett (volna) elegendő a felkészülésre (pl. a decemberi bérek kifizetése után keletkező adó-és járulékfizetési kötelezettség nyomán), illetve az új gazdasági működés kereteinek kialakítására. A 2011. évi C. törvénnyel kapcsolatban éppen ellenkező előjellel merült fel ugyanez a probléma, ugyanis a törvény nem rendezte érdemben a megszűnés (egyesületté átalakulás) végső határidejét: a törvény 36. §-a alapján nem volt világos, hogy 2012. január 1-e – azaz a törvény (ezen szakaszainak) hatályba lépése után – hány napja, esetleg hónapja lett volna az egyes szervezeteknek, hogy elhatározzák megszűnésüket [„a továbbműködésről nemlegesen nyilatkozzanak” – ahogyan a törvényhely 1) bekezdése fogalmaz].

A vallásszabadság és általában a vallási tevékenység, illetve az egyházi jogállás feltételeinek szabályozása olyan kérdés, amely *igen aktuális*, s nem csupán egyes szaktudományok érdeklődése, de a legtágabban vett közérdeklődés is folyamatosan a témára irányul. Ezért is kell hangsúlyoznunk, hogy a magyar jogalkotás „kultúrhistoriájában” folyamatosan jelenlévő, hangsúlyos és „klasszikus” hibák a két említett törvénnyel kapcsolatban is felvethetőek: 1) mind az előzetes, mind pedig az utólagos hatástanulmányok léte és mélysége kérdéses (különösen a végső, elfogadott szövegváltozatok tekintetében); 2) a szabályozás tárgya szerinti érintettek bevonására nem vagy csupán jelképesen került sor; a *tételesjogi* tartalom egy-egy elszigetelt – következésképpen ötletszerű – politikai döntés közvetlen eredményeként jelent meg. Az érdemi hatástanulmányok hiánya vélhetően arra a tényre vezethető vissza, hogy a korábbi, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV.

⁴⁴ Pl. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 34. § (1) bekezdése.

törvény európai összehasonlításban is kiugróan liberális, s emellett jól működő, letisztult jogalkalmazói gyakorlattal rendelkező jogszabály volt. Bár az új jogszabályok létrejöttének oka – a jogalkotó állítása szerint – a különböző visszaélésekkel szembeni fellépés volt, a hazai jogalkalmazó szervek ilyen (mármint visszaélést) jogerősen egy (!) alkalommal tártak fel 20 esztendő alatt.

A jogszabály értékelése során tehát előljáróban azt kell tisztáznunk, hogy a korábbi törvény, illetve az arra épülő, az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos problematikus gyakorlat és a finanszírozási visszaélések kezelése kizárólag új törvény útján *volt-e lehetséges?*

Tény, hogy az elmúlt húsz évben egyházak nyilvántartásba vételi eljárása teljesen formális (volt), leginkább azért, mert a bíróságok a kérelmezők nyilatkozatain, illetve az általuk benyújtott dokumentumokon túl nem végeztek érdemi vizsgálatokat: sem a dokumentumok tartalmának – azaz tényállításainak – valóságára, sem pedig a szervezetek létrejöttének tényleges okai és céljai tekintetében. Azaz, amennyiben a benyújtott dokumentumok alapján felsejlett egy törvényes és legalább elemi vallási elemeket is rögzítő cél, úgy a nyilvántartásba vétel – az esetek döntő többségében – automatikusan megtörtént. Az alapvető konfliktushelyzet (dilemma) is ez volt: a jogalkalmazói gyakorlat szigorítására oly módon kellett volna sort keríteni, hogy ez ne sértse egyúttal a jogbiztonságot, a kiszámíthatóság követelményét, illetve egyes lényeges jogok gyakorlati érvényesülését. A jogalkotó az új törvénnyel megpróbálta egyetlen csapással átvágni a gordiuszi csomót: gyakorlatilag – némi leegyszerűsítéssel – a korábban elsődlegesen jogértelmezési kérdésként létező problémát áttranszformálta direkt pártpolitikai kérdéssé. Tény, hogy régebben a bíróságok „óvakodtak” attól, hogy a technikai jellegű feltételek meglétének vizsgálatán túl egyéb, pl. morális szempontokat is mérlegeljenek. Ettől a nehézségtől a jogalkotó megszabadította a bíróságokat, kérdés azonban, hogy az Országgyűlés szerepének közvetlenné válásával nem egy olyan rendszert hozott-e létre – mintegy az

előbbi ellenpólusaként –, amely végletesen szubjektív, s napi politikával átitatott szintre emeli az új egyházak elismerésének „hatósági” feladatait.

Az újabb törvény 2012. január 1-je után keletkezett újabb magyar és nemzetközi szakirodalom⁴⁵ is – a törvények megszületésének körülményein túl – döntően azt rója fel a törvénynek, hogy bár az egyházi jogállás megszerzését többé-kevésbé objektív követelményekhez kötötte a jogalkotó, az egyházi jogállás megszerzése tekintetében a végső szót kimondó 2/3-os parlamenti többséghez kötött döntések (az Országgyűlés támogatása esetén törvény, annak hiányában országgyűlési határozat) esetében nem lehet megállapítani, hogy azok milyen szempontok alapján, egyáltalán a törvényben megjelölt kritériumokra tekintettel születnek-e, s azokkal szemben jogorvoslatra sincsen lehetőség.

A törvénnyel kapcsolatos visszasságok között kell említenünk, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról szóló 2012. évi VII. törvény a korábbi 14-ről 27-re⁴⁶ növelte a törvénnyel egyházzá nyilvánított vallási közösségek számát Magyarországon, illetve ezzel párhuzamosan az Országgyűlés 66 korábbi egyház (vallási közösség) kérelmét határozattal elutasította.⁴⁷ Tette ezt anélkül, hogy az igenlő vagy nemleges döntések indokairól az érintettek – hivatalosan – tudomást szerezhettek volna.

Adott tehát két törvény, melyek

- a) szükségessége érvekkel nem kellően alátámasztott;
- b) létrejötté nem felel meg a jogalkotással szemben támasztott jogi és szakmai követelményeknek;

⁴⁵ DAVID BAER: Two Open Letters from Hungary. Religion in Eastern Europe 2012/2. 15. o.

⁴⁶ Egyes vallások esetében csupán gyűjtő elnevezés jelenik meg a mellékletben, így ténylegesen 32 egyházzal beszélhetünk – a 27 elemű lista ellenére.

⁴⁷ 8/2012. (II. 29.) OGY határozat egyházkénti elismerés elutasításáról.

- c) esetében a kötelezettségek teljesítésének határideje nem értelmezhető, illetve alkalmazatlanul rövid,
- d) esetében nem eldönthető, hogy milyen (politikai) szempontoknak kell megfelelnie az egyházi státuszt elnyerni igyekvő vallási egyesületnek, illetve
- e) melyek esetében hiányzik a hatékony jogorvoslat lehetősége, azaz a fellebbezési jog.

7. A jogrendszer fantomfájdalma

A már hivatkozott 2011. évi C. törvény 7. § (4) bekezdése kimondta: „Az egyház elnevezést csak e törvény szerint nyilvántartásba vett szervezet viselheti”. Ez különösen annak ismeretében volt aggályos, hogy az egyház kifejezés *nem elsősorban* tételesjogi kategória, nem egy intézménytípus leírására szolgáló fogalom, hanem a Krisztusban lévők, a Krisztust követő emberek közösségének, Krisztus testének fogalmi megjelenítésére szolgáló köznyelvi és biblikus, illetve teológiai kifejezés. Kétséges, hogy ennek használata törvénnyel megtiltható-e egy egyébként legálisan működő, nyilvántartásba vett (veendő) vallási szervezet számára? Éppen e megfontolás alapján az új egyházügyi törvény, a 2011. évi CCVI. törvény szabályai között már nem találunk ilyen rendelkezést. Ami ezt a 2012. január 1. óta fennálló helyzetet igazán érdekessé teszi, az az a tény, hogy a Fővárosi Törvényszék 2012 tavasza óta – az egyházból egyesületté átalakuló szervezetek vonatkozásában – nem engedi az egyház szó használatát a hivatalos elnevezésben. A névvalódiság követelményére hivatkozva állítja, hogy az egyház szó szerepeltetése az elnevezésben még akkor is megtevesztő lehet, ha az egyébként tartalmazza az egyesület kifejezést is (mint világos utalást a szervezeti formára).

Ez a jelenség nem egyéb, mint a *jogrendszer fantomfájdalma*: a vonatkozó rendelkezés már nem létezik, de a jogalkalmazói gyakorlat – egy erőltetett jogi érv segítségül hívása mellett – érvényre juttatja a korábbi konstrukciót. A jogalkalmazó – esetünkben a Fővárosi Törvényszék – illetően magatartásának okai között – a szűken vett szakmai tényezőknél – megjelenhet a politikai lojalitás is, ám

feltétlenül hangsúlyozandó körülmény a gyors ütemű „jogszabálycserélődés” is, amely feltétlenül rontja a törvények helyes, adekvát értelmezésének esélyeit is. Csak ilyen rendkívül zaklatott jogalkotás eredményezhet ilyen extrém jelenségeket, amikor is a jogalkalmazó stabilitás iránti igénye erősebb lehet a tételes jog szabályainál is... A konkrét jogértelmezési kérdésben bonyolítja a helyzetet, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012. február 1-én az egyházból egyesületté alakuló vallási szervezeteknek eljuttatott tájékoztató is szó szerint azt tartalmazza, hogy „[Az egyesület] használhatja az egyház elnevezést”.

8. Önmegsemmisítő jog

A jog önnön felszámolását célzó törekvései többféle módon is megnyilatkoznak, s ezen alponthárom kiemelésére vállalkozik. Ezek a megoldások nem feltétlenül új jogtechnikai megoldások, de előfordulási és alkalmazási gyakoriságuk ma összehasonlíthatatlanul nagyobb mint bármikor az elmúlt évtizedekben.

- a) Az első ilyen esetkör az, amikor a jogszabály maga állapítja meg előzetesen, hogy annak egésze vagy egyes rendelkezései tekintetében mikor következik be a(z időbeli) hatályvesztés.⁴⁸ E jelenség szükségszerű része egy kellőképpen rugalmas jogrendszernek, különösen, hogy ez az egyik leghétköznapibb technikája az egyes jogszabályokat módosító jogszabályok jogrendszerből történő „kiiktatásának”. Lényeges azonban, hogy a „deregulációs automatizmusok” mértéke maga is gerjesztője lehet a jog tényleges tartalmát illető bizonytalanságnak, s ezen keresztül a jog iránti közbizalom csökkenésének is. E módosító rendelkezést tartalmazó jogszabályok ugyanis – több jogszabályt egyszerre módosító „salátatörvényekben” – gyakran kizárólag szakaszszámokat tüntetnek fel, s miután az ingyenesen hozzáférhető jogi adatbázisok csupán az adott napon éppen hatályos jogot tartalmazzák, komoly jogszabály-olvasási gyakorlat és szakterületi jártasság nélkül egyszerűnek tetsző ügyekben is

⁴⁸ Lásd pl. a 2012. évi CXXIII. törvény 36. §-ának (4) bekezdését.

rendkívül nehézkes lehet az állampolgár önálló szabályfeltáró tevékenysége, mikor is azt próbálná megállapítani, hogy adott kérdésben (egyes rendelkezések későbbi hatálybalépése esetén) *mi lesz* a szabály 2013. január 1-én vagy éppen egy évvel később...

b) A második ilyen esetkör az, amikor az elfogadott, de *még nem hatályos jogszabály* egésze kerül hatályon kívül helyezésre, illetve – ez a gyakoribb a vizsgált időszakban is – egyes rendelkezései kerülnek megváltoztatásra. Ezt a lehetőséget az új jogalkotási törvény 9. §-ának (2) bekezdése is kivételes lehetőségként szabályozza, kimondva, hogy „Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba”. A megoldás igen elterjedt, sőt, általánossá vált, növelve a jog tartalmával kapcsolatos bizonytalanságokat.

c) A jogrendszer és a jogi rendszer végletekig erősített transzparenciájának egyik sajátos megnyilvánulása a legtágabban értelmezett

„önmegsemmisítő jog” jelensége, amely egyúttal a szimbolikus jogalkotás megjelenési formájának is tekinthető. A jogi rendszerek „önképéhez” nagy mértékben hozzátartozik a jogállami kritériumoknak való megfelelés, amelyek a gyakorlatban gyakran az átláthatóság, transzparencia, elszámoltathatóság értékeit is magukban foglalják. Ennek egyoldalú, *abszolút érték*ként való erőltetése azonban meglepő következményekkel is járhat: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) végrehajtást indított saját maga ellen – derül ki az adóhatóság által közzétett listából.⁴⁹ Kíméletlenül behajtják a köztartozásokat – határozta el a NAV 2011-ben, és 2010. április 1. óta a szervezet saját maga is szerepel az elmaradással rendelkező szervezetek listáján. „A hivatal gazdálkodásának mozgástere igen szűk, szinte napi, filléres gondokkal küzd a szervezet. Emiatt kivételesen előfordulhat, hogy keletkezik tartozása a NAV-nak is” – áll az adóhatóság nyilatkozatában. Mint hozzátéssük, a jogszabály alkalmazása alól nem kivétel a NAV sem, ezért amennyiben vele szemben végrehajtás indul, az ilyen eljárással érintett adózók interneten közzétett listájába is bekerülnek.

A kérdés csupán az, hogy mi történik majd, ha a tartozásait tartósan nem lesz képes megfizetni...

⁴⁹ Hermann Irén: Önkritikus önkontroll. Bekeményített a NAV. 2012/19. sz. 2012. 05. 10. http://www.figyelo.hu/hetilap/20120509/onkritikus_onkontroll/ (2012. 10. 15.)