Drinóczi Tímea, egyetemi docens
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Konferencia-beszámoló. Szabályozási reform Oroszországban – implementáció és jogkövetés

Az *International Association of Legislation* a (IAL, http://www.ial-online.org/) „Regulatory reform in Russia – Implementation and Compliance" címmel tartotta meg a 10. kongresszusát az oroszországi Veliky Novgorodban 2012. június 28-29-e között. Az IAL a konferenciát az *Orosz Jogalkotási Társasággal* együtt szervezte, és a témából adódóan orosz kutatók, illetve gyakorlati szakemberek, valamint az IAL tagjai mutatták be kutatási eredményeiket a plenáris előadások során és a négy, jogalkotástan különböző aspektusait vizsgáló, egymással egy időben megrendezett panelben.

1. *Jurij Tichomirov* (professzor, Orosz Föderáció Kormánya Jogalkotási és Összehasonlító Jogi Intézete) a szabályozás célját abban határozta meg, hogy az segítsen az egyéneknek az életük tervezésében. Beszámolt továbbá arról, hogy Oroszország a jogalkotásban az elmúlt 25 évben jelentős tapasztalatokat szerzett. Ennek egyik oka, hogy a Szovjetunió összeomlása után jelentősen megnövekedett a törvények száma, mivel a korábban alkalmazott jogi normákat a jogállamiság követelményével összhangba kellett hozni, és újakat is kellett alkotni. Utalt az összehasonlító tudományok fontosságára a jogalkotás területén (pl. a migráció, az energia vagy a környezetvédelem szabályozása), ugyanakkor arra kereste a választ, hogy szövetségi és regionális szinten meg lehet-e határozni a jó szabályozás egységes modelljét. Kiemelte a jogkövetés fontosságát, és azt, hogy a jogi szabályozás implementációját feltétlenül ki kell kényszeríteni, amihez egyaránt szükség van anyagi és humán erőforrásra, megfelelő információkra és technikára. Az orosz állam ezt felismerve és a számos nem megfelelő (minőségű) jogszabály jogrendszerből való eltávolítása érdekében hozta létre a Szabályozási és Monitoring Intézetet.

Wim Voermans (professzor, University of Leiden, az IAL újonnan megválasztott elnöke) az implementáció és a jogkövetés standardjairól, eszközeiről és stratégiáiról szólva előre bocsátotta, hogy a jog be nem tartása nemcsak jogi, hanem pszichológiai kérdés is, ugyanis alapvető belső morális késztetésünk van jogkövető magatartás tanúsítására. A jogkövetés standardjai között említette a következő elveket: a bizalmat erősítő és legitimáló hatású rule of law elvét; azt, hogy a kormányzatnak a jog betartását elő kell segítenie; a legalitás elvét, különös tekintettel a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára; az arányosság elvét; a hatékonyság elvét; a megfelelőség vagy kivitelezhetőség (gyakorlatiasság, kikényszeríthetőség) elvét, amely csoportba a hatásvizsgálat és a megfelelő erőforrások megléte is tartozik. A standardot jelent továbbá – a jogalkotási policy-ként értelmezendő – megfelelő implementáció, azaz a jogi szabályozás végrehajtása, a jogi norma tartalmának adekvát, szabályozási célt elérő hatályosulása, a kikényszerítés, illetve a jog betartása. Kutatások arra mutatnak rá, hogy ez utóbbiak nem csak szankcióval érhetők el. Az egyének ugyanis nem azért engedelmeskednek, mert félnek a szankciótól, hanem mert azt hiszik, hogy a szabályozás(i cél) legitim (Tom Tyler: Why do people obey the law, Princeton University Press, 2006) vagy alapvetően fair és morális, és így arra hajlanak, hogy azt kövessék (Fukuyama: The origins of political order, Profile Books 2011. 260. o.). A minél szélesebb körű jogkövetés elérése érdekében tehát a kérdés a továbbiakban az, hogy hogyan lehet ezekre a motivációra hatni. A válasz pedig: információval, konzultációval, vitával, mivel ezekkel a legitimáció növekszik. Nem szabad tehát túlbecsülni a szankciók hatását (amelyek között – a címzettektől függően – van nem hatásos, közvetetten hatásos és felesleges), ugyanakkor viszont a szankcionálás erejét sem szabad alábecsülni (elrettentő hatás). Az egyének ugyanis meg vannak győződve arról, hogy ők követik a szabályokat, de arról már nincsenek, hogy más is ezt teszi. Az implementáció és a jogkövetés érdekében felhasználható eszközök és stratégiák – a holland igazságügyi tárca által kidolgozott modellben – a következők: a jó gyakorlatok figyelembe

vétele (ld. OECD report, 2002), amelyek közül a konzultáció, a részvétel, a bírói felülvizsgálat, stb. említhető; a monitoring és a kommunikáció (megnevezés és szégyenbe hozás); az önszabályozás alkalmazásának bátorítása (pl. kikényszerített önszabályozás); a kikényszerítési piramis alkalmazása (meggyőzés, levélben megfogalmazott figyelmeztetés, polgári jogi, majd pénzügyi jellegű büntetés kilátásba helyezése, stb.); kreatív ellenőrzési módszerek és eszközök alkalmazása.

Alekszej Avtonomov (professzor, Orosz Tudományos Akadémia Állami és Jogtudományi Intézete) a szabályozási reformokkal és a hatásvizsgálat összefüggésével kapcsolatban emlékeztetett arra, hogy a rendszerváltás után Oroszországban sem megfelelő szaktudás, sem technika nem állt rendelkezésre hatásvizsgálatok elkészítésére. A hatásvizsgálat oroszországi bevezetése is tehát egyfajta szabályozási reformot követelt meg, amelynek az ellenzői azzal érveltek, hogy az előzetes hatásvizsgálat felesleges. Szerintük ugyanis előbb arról kell meggyőződni, hogy a jogszabály egyáltalán „működik-e" a gyakorlatban, és csak ezt követően lehet dönteni a jogszabály további sorsáról. E vélemények azonban nem veszik figyelembe, hogy az ilyen megoldás a stabilitás elvébe ütközik, amely kiemelkedően fontos jogállami elvnek tekintendő, és így feltétlen tiszteletben tartást követel meg.

Felix Uhlmann (professzor, University of Zurich) véleménye szerint a „CAISSA" betűszóként rövidített szavak szükségek ahhoz a szabályozáshoz, amelyet megfelelően végrehajtanak és követnek is. A „C" (centralised regulation) a központi jogalkotás fontosságára utal, amelynek a szabályozás előtt a következő kérdésekre kell választ adnia: kell-e szabályozni; van-e probléma; ha van, azt szabályozással kell-e megoldani; vannak-e és ha igen, milyen alternatívák léteznek. Mindezre azért van szükség, mert a szimbolikus szabályozás aláássa a jogalkotói hitelességet. Az „A" (acceptance) az elfogadást jelzi, mert ha az hiányzik, nincs jogkövetés. A megválaszolandó kérdés tehát az, hogy hogyan lehet növelni az elfogadást. Az erre szolgáló eszközök pedig a konzultáció, a – tipikus svájci válaszként megjelölt – kombinált referendum és kezdeményezés. A konzultációról szóló svájci törvény a konzultáció részletes célmeghatározását adja, az időtartamát három hónapban rögzíti, a transzparenciát elvként határozza meg, azaz rendelkezik minden anyag nyilvánosságáról. Az „I" (implementation) az implementáció, vagyis a jogszabály gyakorlatba való átültetésének fontosságára utal. Ennek érdekében a jogalkotás során jogalkalmazóként kell gondolkodni, és a végrehajtó szervek számára lehetőséget kell biztosítani a döntéshozatali eljárásban való részvételre például a konzultáción keresztül, illetve az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat során. A „S" (serenity) a nyugodtság követelményére utal, azaz arra, hogy az időhiány rossz tanácsadó. Az időhiánnyal küszködő jogalkotónak, pontosabban a jogszabály előkészítőjének el kellene gondolkodnia azon, hogy valóban olyan sürgős-e adott jogszabály elfogadása, mint az az első pillanatban tűnik. A második „S" (security) a jogbiztonságra utal, a jogvédelem, a jogalkotás relatív stabilitásának jelentőségét emeli ki, és utal az ésszerű tranzitórius szabályok alkalmazásának fontosságára. Az utolsó „A" (access) a hozzáférés, a megfelelő közzététel, az interneten való fellelhetőség követelményét jelenti, illetve a kodifikáció és a recasting jelentőségére utal.

Szergej Kabyshev (elnök, Orosz Jogalkotási Társaság) az Orosz Jogalkotási Társaság létrehozásáról és munkájáról szólva megemlítette, hogy a föderáció államaiban a kanadai modellt alkalmazzák. Átvették például a jogi szolgáltatások menedzsmentjét, a minőségi jogalkotásra koncentrálnak, tanulmányokat jelentetnek meg témakörben, szorgalmazzák az elektronikus közzétételt, a közigazgatás minőségének fejlesztését, szakmai találkozókat tartanak. 2012-ben az szabályozási designról és annak a jogszabályszerkesztésben betöltött szerepét vitatták meg, illetve kanadai segítséggel jogszabályszerkesztésre vonatkozó képzési programokat dolgoztak.

Helen Xanthaki (professzor, University of London) az előadásában arra kereste a választ, hogy vajon a szabályozási reformok a

jogszabályszerkesztés stílusában is reformot eredményeznek-e. A jogszabályszerkesztés stílusára vonatkozó forrásokban (pl. ILO Guidelines of the legislative process, regulatory policies of the OECD countries, EU Smart regulation/EU intelligens szabályozás) közös, hogy a koncepció megszületésétől az implementációig terjedően hangsúlyt fektetnek a minőség biztosítására. Mivel pedig a minőség univerzális fogalom, az eléréséhez ismertek az eszközök (ld. pl. monitoring, hatásvizsgálat). Az EU intelligens szabályozás program forradalminak tekinthető, mivel a jogszabályszerkesztési eljárást a jogalkotási, illetve a policy alakításba helyezi, a közös felelősséget erősíti, erősebb konzultációt követel meg. Az intelligens szabályozás kulcsterületei az egyszerűsítés, az adminisztratív terhek csökkentése, a hatásvizsgálat hatékonyabbá tétele, az alkalmassági ellenőrzés, az általános policy értékelés, illetve világosabb és hozzáférhetőbb jogalkotás (e-hozzáférés, konzultáció). Ugyanakkor mindez kérdéseket is felvet: az egyszerűsítés nemcsak az adminisztratív terhek csökkentésével érhető el, hanem – többek között – alternatív szabályozási módszerekkel, egyszerű nyelv alkalmazásával, a nemzeti implementációs eszközök egyszerűsítésével is. A hatékonyság és a hatásosság nem érhető el pusztán a fitness checkkel és az általános policy evaluációval, azzal is tisztában kellene lenni, hogy hogyan tud a tagállam a hatékonysághoz hozzájárulni, hogyan kezeli a nem hatékony szabályokat. A lehető legjobb jogalkotás kiválasztásához egyéb eszközök is kellenének. Ilyen lehet a holisztikusabb megközelítés, a jogszabályszerkesztők képzése, központi jogszabály-szerkesztési szerv létrehozása az EU intézményeknél, és az, hogy a jogszabályszerkesztők tisztában legyenek a szabályozási céllal. Új jogszabály-szerkesztési technikák is kialakultak a common law államokban. Ilyen például az, hogy a definíciókat inkább a jogszabály végén helyezik el, nem az elején; a célmeghatározások visszatérnek, mivel ez a kapocs a cél és a hatásvizsgálat között; alkalmazzák a vizuális segítséget (leírás és kép pl. zászlóról). A jogszabályszerkesztők a tervezethez rövid, tömör és szakmai magyarázó anyagokat készítenek az adott jogszabály szabályozási logikájáról, illetve a jogszabály végére listát készítenek a következményi módosításokról, sunset klauzulákat alkalmaznak stb.

Vladimír Baranov (Alkalmazott Tudományok Kutatóközpontja – Jogtechnika, Nizhny Novgorod) általános megközelítésben értékelte a jogalkotás demokratizálódását, és utalt a politikai ellenzék kiemelkedően fontos szerepére is a döntéshozatali eljárásban. Különösen a jogalkotás területén elengedhetetlen, hogy a politikai döntéshozók különbséget tudjanak tenni liberalizáció és demokratizáció között. A jogszabályszerkesztőkkel kapcsolatban fontos elvárásként említette a jóhiszemű cselekvés elvét. Mindezek különösen azért fontosak, mert véleménye szerint a demokráciának és a szabadságnak nincsenek igazán gyökerei a keleti államoknak.

David Noble (képviselő, Commonwealth Association of Legislative Counsel, CALC, www.opc.gov.au/calc) elsősorban az általa képviselt egyesületről beszélt, amelynek jogszabályszerkesztők, oktatók és fordítók a tagjai 54 Commonwealth nemzetből. A CALC célja biztosítani a kooperációt a jogszabályszerkesztésben, és annak fontosságának tudatosítása. Az erre szolgáló eszközeik pedig a Loophole folyóirat, tájékoztató anyagok, konferenciák, képzések, illetve az IAL-lal való együttműködés. Másodsorban Noble az implementációval és a jogkövetéssel kapcsolatban személyes szakmai „kudarcait" és „sikereit" ismertette. Az angol Housing Act (1974, UK) jól szerkesztett, jól megírt törvény volt, amelyből kiderült a politikai akarat. A törvény a regisztrációra, a támogatásra és a monitoringra koncentrál. Empirikus kutatások eredménye azonban rávilágított a gyakorlatba való átültetés hiányosságaira, ami miatt a törvény mégsem volt képes a célját megfelelően elérni. Az Environmental Impact Assessment irányelv (EEC/85/337) implementációjával kapcsolatban három probléma merült fel: rosszul volt megfogalmazva és szerkesztve; több nem világos eljárás volt benne; sok diszkrecionális hatáskört adott a tagállamnak. A „fejadót" előíró Local Government Finance Act (1988, UK) jól megírt, jól szerkesztett

jogszabály volt, a probléma azonban a vele szemben kifejtett polgári engedetlenség volt: ötszázezer bírósági eljárás keletkezett az adó meg nem fizetése miatt. A törvényt 1992-ben visszavonták. A Directive on Environmental liability – Green paper (1993) nagy elvárásokat keletkeztetett, a jogalkotás azonban – a Bizottság és a tagállamok közötti megegyezés hiányában – egészen 2004-ig elmaradt. Az Anti-terrorist Crime and Security Act (2001, UK) olyan jogszabály volt, amelyet két hónap alatt fogadtak el 9/11 után. Ennek következménye a rossz megfogalmazás, és olyan szabály (nem állampolgárok határozatlan időtartamú fogvatartása) lett, amely végül 2004-ben ellentétesnek bizonyult az EJEE-vel. Az elfogadás éve (2001) és 2004 között azonban a kormány megtehette azt, ami érdekében a törvényt elfogadta. A Food Bill (2010, Új-Zéland) tekintetében politikai egyetértés volt, de a projekt túl ambiciózus volt, túlhajtott politikai célt kívánt megvalósítani, aminek eredményeként 406 szakasszal rendelkezett. A sikeres szabályozási reformok tekintetében említésre méltó a szabályozás csökkentése, amely a brit kormány célja; a szabályozás alternatívájaként 2010-ben alapított Behavioral Insight Team; az a módszer, hogy ha egy új jogszabályt alkotnak, akkor egy másikat el kell távolítani a jogrendszerből, amely eljárásra független külső szabályozási bizottságot hoznak létre; egy másik bizottság vizsgálja az új szabályozási javaslatokat abból a szempontból, hogy szükség van-e rájuk, elfogadásukkal csökkennek-e az adminisztratív terhek, illetve egyszerűsítést valósítanak-e meg (ld. még http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/).

2. A *Szabályozási reform a szociális jogalkotás terén* elnevezésű panelben *Denis Rogacsev* (professzor, Kutafin Moszkvai Állami Akadémia) arra utalt, hogy az orosz munkajog és szociális jog fejlődésére is hatottak a demokratikus elvek, és a tartalom kidolgozásában – a konzultáció eszközével élve – fontos támaszkodni a civil társadalomra és a szövetségi alanyokra (federal subjects) is. A föderális berendezkedésű Oroszországban azonban az ilyen tárgyú jogszabályok implementációja nehézkes, különösen a szövetségi alanyok eltérő fejlettsége miatt. *Lorena Ossio* (kutató, Max Planck Institute, Szociális jog és Szociálpolitika, München) elemezte a szociális jogalkotást, és arra kereste a választ, hogy mit lehetne tenni a nemzetközi egyezmények, az ILO konvenciók (pl. orvosi ellátás, szociális segítségnyújtás stb.) jobb implementálása érdekében. *Yoo-Hwan Kim* (elnök, Koreai Jogalkotási Kutatóintézet, Koreai Köztársaság) először a Koreai Jogalkotási Kutatóintézet munkáját mutatta be, majd kitért arra, hogy Koreában fontos az alternatív szabályozás, amit véleménye szerint még szélesebb körben el kellene fogadni, és be kellene mutatni. Erre kiváló eszköz lehet az oktatás, a médián keresztüli információáramlás, az önszabályozás, és a különféle standardok meghatározása. Az *Online kormányzás és szabályozási reformról* szóló panel előadói (*Vdadimír Isakov*, Nemzeti Kutatóegyetem, elnök, Association of Lawyers in Russia; *Soonki Han*, Közigazgatási és Biztonságpolitikai Minisztérium, Dél Korea) az e-kormányzásról és annak fontosságáról számoltak be orosz és dél korai szemszögből. Kiemelték, hogy minden állam alkalmazza az e-government elképzelését, és javasolták, hogy a tapasztalatokat érdemes lenne általánosítani, illetve rámutattak arra: az e-államnak maximalizálnia kellene azt a közhasznosságot (pl. a disszeminációs költségek csökkentését), amit ez IT szolgáltatások és eszközöktől alkalmazásával nyer. A *Gazdaság és a szabályozási* reform panelben *Vladimír Mazaev* (Nemzeti Kutatóegyetem, Orosz Föderáció) és *Wieslaw Staskievicz* (Kancelláriai Könyvtár, Szejm, Lengyelország) gazdasági fejlődési modelleket és a gazdaság jogi kereteit ismertették. Mazaev hangsúlyozta, hogy a gazdaság szabályozásakor figyelembe kell venni és értékelni kell a piac és a verseny szabadságát, és olyan gazdasági modellt szükséges találni, amely – ilyen keretek között – alkalmas megfelelő jogi megoldást nyújtására. Staskievicz ismertette a gazdaságot érintő lengyel jogi reformokat (1989-2011), és megállapította, hogy Lengyelországban a gazdaságra vonatkozó szabályozást érintő joganyagnak a rendszerváltáshoz és az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó módosítását kellett csak elvégezni. Hozzátette,

hogy jelenleg a gazdasági deregulációs programot hajtják végre. *Mauro Zamboni* (Stockholm University) a transznacionális vállalati jogot a jogalkotás „privatizációjának" alapvető dilemmájaként értékelte, mivel az, hogy a részvénytársaság (rt.) mit tesz/mit nem tesz, nemcsak a részvényeseket, hanem másokat is érint. Emiatt a transznacionális vállalatoknak nagyobb szerepet kellene vállalniuk a szociális ügyekben, és mivel jelenleg nincsen erre vonatkozó jogi szabályozás vagy elv, ezen változtatni kellene. A változást vagy strukturális (új fajta vállalatok létrehozása) vagy működési változtatásokkal (újabb kötelezettségek megállapítása) lehet elérni. A szabályozási szintet tekintve ezeket nemzetközi egyezményekbe lehet foglalni, amelyek a részes államok jogalkotását arra ösztönzik, hogy csak olyan szervezetet lehessen részvénytársaságként alapítani, amely a szociális funkciót is magára vállalja. E megoldással a probléma, hogy pusztán magatartási szabályok (etikai kódexek) jogi szintre emelése nem valószínű, és nem is biztos, hogy kívánatos. A másik szabályozási lehetőség a hard és a soft law együttes alkalmazása. A hard law negatív korlátokkal határozza meg az rt-k alapításának szabályait, míg a soft law tartalmazza a pozitív akciókat, amelyek részletezése így az rt-re magára vannak bízva: ő maga döntheti el, hogy hogyan látja el a szociális feladatait. Például a jogszabály előírhatná a belső ombudsman foglalkoztatásának kötelezettségét a jogi személyiség megszerzése feltételeként, de annak tényleges működését, pontos feladatait a rt. szabályozhatná. A *Jogalkotási eljárás és intézményi reform* panelben *Artem Tsirin* (menedzser, Orosz Föderáció Kormánya Jogalkotási és Összehasonlító Jogi Intézete, Közjogi Kutatások Központja) az antikorrupciós ellenőrzés orosz intézményi elemeit tekintette át. Antikorrupciós szempontból az orosz igazságügyért felelős tárca ellenőrzi a tervezeteket, az ügyészségek pedig a tervezeteket és a meglévő jogszabályokat vizsgálják. Az antikorrupciós jogalkotásra vonatkozó törvény azt is előírja, hogy az antikorrupciós ellenőrzés minden olyan egyén/szervezet feladata, aki/amely részt vesz a jogalkotásban. Ezt az ellenőrzést kiegészítik a független szakértők is, de az ő tevékenységüket Tsirin nem minősítette hatékonynak. Rámutatott arra is, hogy a törvény alkalmazása nem egységes: van olyan régió, ahol a tervezeteket csak szakértői ellenőrzésnek vetik alá. Emiatt szövetségi szinten kell egységesíteni az antikorrupciós törekvéseket. A szociológus *Daniel Cigankov* (vezető, Szabályozási Hatásvizsgálati Központ, Nemzeti Kutatóegyetem, Orosz Föderáció) rámutat arra, hogy a szabályozási hatásvizsgálat (regulatory impact assessment, RIA) nem pusztán költség-haszon elemzés, hanem a lehetőségei maximális kihasználásához kiegyensúlyozott megközelítés szükséges. Oroszországban a RIA elfogadott eljárássá vált; az elemzések középpontjában a költség-haszon-kockázat megítélése áll; a hatásvizsgálatot a szabályozási alternatívák esetében is elvégzik; az implementáció módszereire koncentrálnak; a konzultáció két hétig tart, amit az előadó rövidnek értékelt. A Szabályozási Hatásvizsgálati Központ – minisztérium által meghatározott – fontos feladata az adminisztratív terhek csökkentése és az optimális szabályozásra való törekvés. A RIA az orosz szabályozási reform központi eleme volt, és mivel nemzeti kötődésű, a megoldásokat nem importálták. Emiatt az alkalmazása lassan kezdődött, de aztán a folyamat felgyorsult, különösen az adókra vonatkozó szabályozásnál, ahol a kockázat jelentős (ld. better-regulation-council.ru, ria-center.hse.ru). *Ulrich Karpen* (professzor, University of Hamburg) a szabályozási hatásvizsgálatra (regulatory impact assessment, RIA) vonatkozó általános ismeretanyagot foglalta össze: a jogalkotás fejlődését a szabályozás és az elvek (pl. demokratikus legitimáció, szubszidiaritás, transzparencia, jólétre irányultság, hatékonyság, hatásosság stb.) szintjén, illetve a jogalkotás minőségi standardjait (a cél és a szabályozási eszköz/tartalom adekvátságának, hierarchiába való tagozódásnak, illetve a politikai tervezésbe való illeszkedésnek a fontosságát). Utalt arra, hogy a RIA módszereit tekintetében nem állítható fel egységes modell, az államok még a hollandok által kifejlesztett SCM módszert is a maguk képére alakítják. A hatásvizsgálat elkészítői a RIA fajtáihoz igazodnak, ekként az előzetes hatásvizsgálatot a jogszabály előkészítője vagy független intézmény végzi, a követő hatás-

vizsgálat az összes parlamenti szerv felelőssége, míg az utólagos hatásvizsgálatban mindenki részt vehet. *Nadezda Chuchelina* (kapcsolati igazgató, Orosz Jogalkotási Társaság) a társadalmi konzultáció témaköréből az orosz közmeghallgatás intézményére vonatkozó kutatásokat ismertette. A megkérdezettek 2/3 érdekeltnek tekintette magát a közmeghallgatásban. Ugyanakkor arra a kérdésre, hogy a közmeghallgatás eredménye érdemben befolyásolja-e a döntéshozót, csak 9% felelt igennel. Olyan vélemény is volt, hogy a közmeghallgatással egyáltalán semmilyen eredményt nem lehet elérni. Az egyének tehát általában nem bíznak az abban, hogy hatást érnek el, ugyanakkor az állami szervek szerint a közmeghallgatás hatékony eszköz lehet. Nincsen ugyanakkor a közmeghallgatást szabályozó önálló jogszabály, sem személyzet és anyagi forrás, és csak egy elnöki rendelet szól arról, hogy az alapjogokat érintő szövetségi tervezetek esetében közmeghallgatást kell tartani. Sikeres közmeghallgatást szerveztek a rendőrségről, az oktatásról, az amatőr horgászatról szóló tervezetek esetében, talán amiatt, mert ezek a témák az egyének mindennapi életét érintik. A résztvevők azonban az ilyen esetben is csak az első napban aktívak, később ez az aktivitás eltűnik. Hátrányos azonban, hogy nem mindenki érti meg a tervezet szövegét; ez még néha a szakértőknek is nehézséget okoz. Megoldási javaslatként elhangzott, hogy Oroszországban szükség lenne egy egységes, közmeghallgatást szabályozó törvényre, amely tartalmazza a visszacsatolás szabályait is. Ugyancsak megoldás lehet az internet használatának erősítése, de az internet elérhetősége és használata Oroszországban egyáltalán nem általános. Szorgalmazni lehet azt is, hogy a civil társadalom jobban működjön együtt a helyi hatóságokkal, jogalkotókkal annak érdekében, hogy a közmeghallgatás intézménye a jövőben jobban működjön. *Drinóczi Tímea* (docens, PTE ÁJK) a konzultáció demokratikus jogállamban való fontosságáról, és annak magyarországi megvalósításából kiindulva, a konzultációra vonatkozó jó gyakorlatok összefoglalását követően – utalva a Velencei Bizottság rule of law-ra vonatkozó véleményére – megállapította, hogy a posztszocialista államokban fennáll annak a veszélye, hogy nem a rule of law (jog uralma), hanem a rule by law (a jog általi uralom) valósul meg, amely a jogra nem tisztelni való értékként, hanem hatalmi eszközként tekint. Ennek igazolására összevetette a konzultációra vonatkozó elméleti megközelítéseket és jó gyakorlatokat a társadalmi részvételről szóló törvény rendelkezéseivel, és a konzultációs mechanizmusok magyar intézményrendszerével.

3. A konferencia tapasztalatainak összefoglalásaként *Luzius Mader* (professzor, IAL leköszönő elnöke) egyrészt utalt arra, hogy a szabályozási reform mindig problémákra reagál, azaz sosem lehet statikus, másrészt emlékeztetett, hogy nem elég szabályokat alkotni, azokat implementálni is kell, amely érdekében a jogszabályt jól meg kell tudni fogalmazni. Az érthető és világos szabályozás ugyanis az egyik lényeges előfeltétele a jogkövetésnek. A szabályozás során az implementációra és a hatásvizsgálatra való fókuszálás segít abban, hogy releváns bizonyítékokat kapjunk a jogalkotás szükségességére vonatkozóan. A hatásvizsgálatot ugyanakkor ésszerű keretek között kell használni, az ugyanis nem megengedhető, hogy a hatásvizsgálati kötelezettség átforduljon red tapebe. El kell ismerni, hogy a minőségi szabályozás elemei tekintetében nincs univerzális megoldás, ez országonként változik, mivel a választott megoldásokra hat az állam jogi kultúrája, jogrendszere, jogalkotási kultúrája. Nem létezik tehát egyetlen jó gyakorlat, amit mindenhol követni lehet, minden államnak saját magának kell megtalálnia a számára legjobb megoldást. A jogszabályok demokratikus legitimációja nem a szakértelemből származik, hanem a politikai döntéshozótól. Az IAL szerepe ebben a folyamatban, a szabályozási reform, implementáció és jogkövetés elérésében korlátozott, de ez nem azt jelenti, hogy marginális lenne. A jogalkotással foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereknek ugyanis minden tőlük telhető támogatást meg kell adniuk a jogalkotónak.