From the SelectedWorks of Péter Cserne

January 2013

'Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban' [Policy Proposals and Legal Scholarship]

Contact Author

Start Your Own SelectedWorks

Notify Me of New Work

Available at: http://works.bepress.com/peter_cserne/60

JOGALKOTÁSI JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA A JOGTUDOMÁNYBAN

CSERNE PÉTER – GAJDUSCHEK GYÖRGY

1. Terminológiai fogódzók: *de lege ferenda* javaslatok, jogpolitika, *policy*

A magyar jogi szaknyelv jól ismert, jellegzetes fogalompárja a *de lege ferenda* és a *de lege lata* érvelés közötti megkülönböztetés. Ez a megkülönbözetés már önmagában jelzi, hogy a magyar jogtudomány is érzékeny a „mi a jog?", „mit mond a jog?", illetve a „milyen legyen a jog?" kérdései közötti különbségtételre. Amit ritkábban olvasunk, az egy harmadik kifejezés: *de lege interpretanda*.[1] Voltaképpen ez utal a szoros értelemben vett jogdogmatikai érvelésre, ti. hogy hogyan kell, hogyan kívánatos értelmezni valamely jogi szabályt. Ez utóbbi kérdést rendszerint az ún. nehéz esetek vetik fel, vagyis azok, amelyekben a bevett jogértelmezési technikák alapján nem „nyilvánvaló", „egyértelmű", hogy mi lenne a (jogilag) helyes döntés. Ilyenkor van szükség jogászi, illetve jogtudósi érvelésre. Mint az előző fejezet bemutatta, Magyarországon nemcsak a gyakorló jogászok, hanem a jogtudósok jelentős része is, ha túllép a jog szabályainak puszta megismétlésén, rendszerezésén, a jogdogmatikai érvelésig jut, a jogtudományt pedig elsősorban hermeneutikai (szövegértelmezési), illetve dogmatikai problémák megoldását szolgáló (és ennyiben gyakorlati) vállalkozásnak tekinti.

Ezzel szemben a ***de lege ferenda* érvek**, vagyis a „jogalkotási javaslatok" a jogtudományban gyakran (de, mint látni fogjuk, nem kizárólag) akkor fogalmazódnak meg, amikor a jogilag helyes, vagyis az elfogadott értelmezési módszerek fényében lehetséges döntés ugyan nem vita tárgya, vagyis jogdogmatikai érvekkel meggyőzően csupán egy (esetleg néhány) meghatározott döntés támasztható alá, ez(ek) a döntés(ek) azonban valamilyen más, például erkölcsi, gazdasági, nemzetbiztonsági, stb. szempontból nem kívánatos(ak). Az ebben a helyzetben megfogalmazható *de lege ferenda* érvek arról szólnak, milyennek kellene lennie a jognak és miért. Amikor tehát egy jogtudós, legalábbis egy modern parlamentáris demokráciában, *de lege ferenda* érvel, voltaképp jogalkotási javaslatot fogalmaz meg.[2]

A jogalkotási javaslatok megfogalmazása kapcsolatba hozható a hazai jogi terminológiából ismert egy másik kategóriával, a **jogpolitiká**val is. A luhmanni rendszerelméleti kategóriák nyelvén megfogalmazva a jogpolitika a jogi és a politikai alrendszerek között olyan közvetítő alrendszer, amelynek feladata a jogrendszer kódjára „lefordítani", a jogos-jogtalan kategóriáiban megfogalmazni a politikai értéktételezéseket, normatív elvárásokat, célokat, programokat.[3] Egyszerűbben megfogalmazva, jogpolitikán a jog intézményeinek és szabályainak politikai célok nyomán történő alakítását, reformálását érthetjük. Ez azonban

---

[1] Lásd pl. ZLINSZKY János: „Építményi jog és osztott tulajdon de lege interpretanda" *Jogtudományi Közlöny* 1988. 73–78., Uő: „Indokolt javaslat a Ptk felelősségi fejezetéhez" *Magyar Jog* 2001. 449–456.

[2] Persze döntésüket indokolva a jogalkalmazók is gyakran érvelnek azzal, hogy kénytelenek az adott döntést meghozni, még ha azt súlyosan igazságtalannak ítélik is, majd a jogalkotóra mutatnak, aki ezt a helyzetet megakadályozhatta volna, s a jövőre nézve elkerülhetné azzal, hogy helyes, igazságos, elfogadható megoldást eredményező szabályt ad. A jogalkalmazó olykor azt is hozzáteszi, mi volna ez a megoldás.

[3] Luhmann és tanítványa, Teubner néhány jogelméleti szövege magyarul: CS. KISS Lajos (szerk.): *A társadalom és a jog autopoietikus felépítettsége: Válogatás a jogi konstruktivizmus irodalmából* (Budapest: ELTE ÁJK 1994).

nem történehet akárhogyan. A politikai célok és döntések jogba ültetése során valamilyen módon és mértékben a jog belső logikájára is tekintettel kell lenni: nem lehet bármit bárhogyan átültetni a jogba.[4]

Végül, a jogalkotási javaslatok megfogalmazásának összefüggésében említenünk kell az utóbbi években a hazai szóhasználatban is meghonosodni látszó angol ***policy*** kifejezést, amely valamely jogszabály, jogi intézkedés vagy tágabb értelemben vett szabályozó beavatkozás által elérni kívánt közpolitikai célra utal. A *policy* ennek megfelelően olykor politikának, szakpolitikának vagy szabályozási célnak is fordítható.[5]

2. Jogászi feladat-e ez?

A jogpolitikai nézőpont egyúttal felveti azt a kérdést is, vajon a jogalkotási javaslatok megfogalmazása mikor, miért, s milyen mértékben jogászi, illetve jogtudományi feladat. Első látásra erős érvek szólnak amellett, hogy egyáltalán nem az. Eszerint jogászoknak és jogtudósoknak is lehet ugyan véleményük arról, hogy valamely élethelyzetnek milyen jogi szabályozása volna kívánatos, de ez elsősorban politikai döntés és értékválasztás kérdése. Egy ilyen kérdésben való döntéshez (demokratikus) legitimáció szükséges. Ugyanakkor jogalkotási javaslatot elvileg mindenki megfogalmazhat, aki képes saját érdekét vagy a közjóról vallott elképzelését a jogpolitikai diskurzus szabályainak megfelelően artikulálni. Első látásra úgy tűnik tehát, hogy a jogász nem jogi tevékenysége vagy a jogtudomány keretében, hanem állampolgárként, esetleg egy szakmai céh (rész)érdekeinek képviseletében fogalmazhat meg jogalkotási javaslatokat.[6]

Amiben a jogászok egy speciális csoportjának kompetenciafölénye lehet, az a jogszabályszerkesztés technikájának ismerete. A jogszabályszerkesztés vagy kodifikáció sokféle ismeretet, alapos felkészültséget igénylő és a jogászi hivatások között nagy presztízzsel övezett *par excellence* jogászi feladat. Csakhogy ez nem azonos a jogalkotási javaslat megfogalmazásával, hanem egy más természetű, ennél szűk feladatra: valamely szabályozási célnak jogi normaszöveggé transzformálására irányul.

Ajánlott irodalom a jogszabályszerkesztésről:

Kampis György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat* (Budapest: Unió 1995)

Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan* (Pécs: Dialóg Campus 2004)

Tamás András: *Legistica. A jogalkotástan vázlata* (Budapest: Szent István Társulat [6]2009)

A jogalkotási javaslatok megfogalmazása a technikai értelemben vett kodifikációt logikailag és rendszerint időben is megelőző lépés. Ehhez, mint alább látni fogjuk, legtöbbször a

---

[4] A magyar jogtudományban Pokol Béla nyomán elterjedt terminológia szerint a jog a politikai célok megvalósítását korlátozó „hermeneutikai puffer" (lásd POKOL Béla: „A "hermeneutikai puffer" avagy a jogi közeg természete" *Világosság* 1991. 137–145.) Ugyanezt a politikát korlátozó szerepet hangsúlyozza VARGA Csaba: „A jogpolitika önállóságáért" *Társadalomkutatás* 1985/3. 5–10. Jog és politika viszonyának e felfogásait bírálja BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások* (Miskolc: Bíbor 2004) 536–539.

[5] Lásd VÁRADI Balázs: „Gyöngyvirágtól lombhullásig" *Magyar Narancs* 2010/33, online: http://magyarnarancs.hu/egotripp/gyongyviragtol_lombhullasig-74413#

[6] Jogszabály alkotására vagy módosítására szükség lehet a bírósági, hatósági jogalkalmazásban felmerülő problémák miatt is. Ebben az esetben, ha közvetve is, a jogász *mint jogász*, vagyis szaktudása folytán kap tartalmi, kezdeményező szerepet a jogalkotásban.

hétköznapi tapasztalatokon és a józan észen túlmutató, olykor igen komplex empirikus és elméleti ismeretek szükségesek. Jogászoknak is lehet persze ismeretük arról, hogy adott célok eléréséhez milyen eszközök a legalkalmasabbak vagy hogy adott intézkedések várhatóan milyen következményekhez vezetnek. Ezek azonban rendszerint olyan ún. szakértői kérdések, amelyek megválaszolásához nagyszámú adatra, komplex technikai, empirikus és elméleti ismeretekre, vagyis „szakértői tudásra" van szükség. Ezt a jogász a hagyományos jogi képzés keretében nem képes megszerezni, ráadásul ez a tudás a hagyományos jogtudomány területén is kívül esik. Mint alább részletesen bemutatjuk, a racionális jogalkotás számol a szabályozás várható hatásaival. Márpedig a jogszabályok várható hatásainak előrejelzése empirikus ismeretet igényel.[7]

A hazai jogtudományban általánosnak mondható felfogás szerint ugyan kívánatos a jogalkotás „tudományos megalapozása", ezen azonban mindenekelőtt a koherencia ellenőrzését, vagyis annak vizsgálatát értik, hogy a kérdéses jogi reform hogyan illeszkedik az adott jogág szabályaihoz és dogmatikai konstrukcióihoz, esetleg a jogrendszer egészébe. Mi a magunk részéről ezt a felfogást részben félrevezetőnek, részben túl szűkösnek tartjuk. A félrevezető jelleg abból adódik, hogy bár igaz, hogy a jogtudománynak fontos feladata a jogrendszer koherenciájának biztosítása, ennek kizárólagossá tételéből az a benyomás alakulhat ki, mintha világos kritériumaink lennének arra nézve, mi számít jogtudományi érvnek s mi nem. Például azt hihetnénk, hogy az így felfogott jogtudományi érveket értelmesen szembe lehet állítani az erkölcsi vagy a társadalomtudományos érvekkel (mint nem-jogi megfontolásokkal).

A helyzet azonban ennél bonyolultabb, s ez egyúttal jelzi az általános felfogás szűkösségét is. Jogi kultúránként, s azon belül időben is változik, hol húzódik a jogban s a jogtudományban elfogadható érvek határa. Ezen határokkal tisztába jönni a jogászi és jogtudósi szocializáció része.[8] Része azonban a jogtudomány feladatainak az ilyen határmegvonásokra vonatkozó reflexió és vita is. A tapasztalat azt mutatja, hogy egyes nemzeti jogrendszerek, sőt egyes jogterületek is különbözhetnek aszerint, hogy mekkora teret kap bennük a *de lege ferenda* érvelés, hogy ezeket az érveket inkább morálfilozófiai vagy inkább empirikus kontextusban fogalmazzák-e meg, stb.

Az Egyesült Államok jogtudományában például a XX. század első felében az ún. realista forradalom néhány évtized alatt megváltoztatta az elfogadható érvek kánonját. Az utóbbi évtizedekben pedig megfigyelhető, hogy az Európai Uniós jogi fórumok döntéseit és azok értelmezését, értékelését jellemző, sokszor nyíltan jogpolitikai és empirikus érvek egy olyan sajátos jogi kultúrát alakítanak ki, amely egyre inkább hatást gyakorol a tagállamok nemzeti hagyományokban gyökerező jogtudományára és jogi oktatására is.[9] A jogászi és jogtudósi mentalitások tehát jellegzetesen kultúrafüggők, ám nem statikusak: olykor viszonylag rövid

---

[7] A jogalkotás ezen a ponton összekapcsolódhat a könyv következő fejezetében tárgyalt empirikus jogi kutatásokkal. Az ott említett empirikus jogi tanulmányok (empirical legal studies) jelentik a jogalkotáshoz kapcsolódó társadalomtudományos kutatások egyik legígéretesebb irányát.

[8] Az elfogadható érvek kánonjáról magyarul lásd A. M. HONORÉ: „Jogi érvelés a római jogban és napjainkban" in VARGA Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák* (Budapest: [kiadó nélkül], 2000) 65–75. Vö. John Bell: „The acceptability of legal arguments" in Neil MacCormick, Peter Birks (szerk.): *The Legal Mind. Essays for Tony Honoré* (Oxford: Clarendon Press 1986), 45–65.

[9] Erről lásd e kötet Európa-jogról szóló fejezetét. Ez a változás elsősorban azokon a jogterületeken, például a versenyjogban érzékelhető, ahol az uniós jognak meghatározó szabályozó szerepe van. Érdemes volna részletesebben megvizsgálni, hogy például a hagyományosan inkább tagállami kompetenciába tartozó, egyúttal szorosabb dogmatikai kötöttségekkel rendelkező magánjogban hasonló-e a helyzet, azaz például az európai szerződési jog harmonizációja vagy egységesítése körüli viták, magán- és hivatalos kezdeményezések milyen hatást gyakorolnak az egyes európai országok magánjogtudományának módszertani karakterére.

időn belül új jogtudósi szerepek, kutatási témák és jogterületek is megjelenhetnek bennük. Általánosságban mindenesetre annyi fogalmazható meg, hogy a jövőben, az európai integráció és a globalizáció előrehaladtával a jogtudomány és a jogi oktatás is egyre kevésbé szorosan kapcsolódik majd nemzeti jogrendszerekhez, s ennek folytán a koherencia kérdése is másképp vetődik majd fel.

Mindezek fényében az alábbiakban, részben a hagyományos hazai felfogások ellenében, a jogtudomány és a jogi képzés egy olyan felfogásából indulunk ki (s röviden e felfogás mellett fogunk érvelni a következő pontban), amely magában foglalja a jog alakításának feladatában való részvételt, s különösen a jogalkotást előkészítő szakértői munka bizonyos elemeit is. Ezek a feladatok ugyanis egyre inkább, ha nem is kizárólag jogászokra, de jelentős részben olyan munkacsoportokra hárulnak, amelyekben jogászok is részt vesznek. Ez összefügg azzal is, hogy a jogpolitikai célok megfogalmazása és jogalkotásban való érvényesítése egy demokratikus jogállamban speciális jogi korlátok közt, a jogban is megtestesülő alkotmányos elvek és értékek szem előtt tartásával folyik.

Gyakorlatiasabban mindez azt jelenti, hogy a dogmatikai érvelés mellett a joggal való szakmai foglalatosság, azaz a jogászi munka részének tekintjük azt is, amikor a „milyen legyen a jog?" kérdésre keresünk választ. S ha ez így van, akkor ennek a jogtudomány feladataira, módszereire, határaira is hatással kell lennie. Bár vitatott erkölcsi és politikai kérdésekben nem a jogtudományé a döntő szó, s nem hagyományosan képzett jogászok készítik el a hatásvizsgálatokat megalapozó részletes szakértői háttérszámításokat sem, e két terület között tipikusan a jogásznak kell közvetítenie. Hivatása azzal is együtt jár, hogy különféle szinteken és módokon (például miniszterként vagy egy helyi önkormányzat jegyzőjeként) felel a jogalkotás minőségéért.

Ebben a fejezetben tehát a jogalkotás tudományos megalapozásáról, jogszabályok hatásának vizsgálatáról, előrejelzéséről és értékeléséről lesz szó, különös tekintettel a jogászok ebben vitt szerepére és a magyarországi helyzetre. Először röviden áttekintjük a jogtudomány jogpolitika-orientált felfogásának néhány történeti előzményét és elméleti megalapozásának lehetőségét és egyes problémáit (3). Ezután a jogi oktatásban kevéssé tárgyalt, ugyanakkor a jogalkotás-orientált jogtudomány számára megkerülhetetlen közpolitikai szemlélet alapjainak (4) és a hatásvizsgálat módszereinek bemutatása következik (5). A fejezet végén pedig a magyar jogalkotási és szabályozási gyakorlat kritikai elemzésére kerül sor, közpolitikai szempontból (6).

3. Elméleti előkérdések: a jog instrumentális jellege és szabályozó szerepe

Napjainkban általános elvárás, hogy akárcsak az orvoslásnak, a jogalkotásnak is „bizonyítékon alapulónak" kell lennie. Egy ilyen demisztifikált, transzparensen (átláthatóan) szabályozó jog mellett érvelt a common law-t bírálva többek között az angol jogtudós, Jeremy Bentham is a XVIII. század végén. Legalábbis a „cenzoriális" jogtudomány feladata Bentham elméleti rendszerében a jogi szabályozás kritikai értékelése, közvetve pedig a racionális (ésszerű elveken nyugvó) és kiszámítható jogi szabályozás (Bentham szóalkotásával, a kodifikáció) elméleti megalapozása volt.[10]

A jog- és államtudományok törvényhozástudományként való felfogása Közép-Európában sem újkeletű. Különösen német nyelvterületen s a Habsburg Birodalomban a XVIII. századtól kezdve a (többé-kevésbé) felvilágosult abszolutizmus állami hivatalnokainak képzésében az államtudományok (kameralisztika, *Polizeiwissenschaft*) keretében a jogi, statisztikai és

[10] Bentham jogelméletéről magyarul lásd HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet* (Budapest: Pallas [2]2001)

gazdaságtudományi ismeretek oktatása sokszor összekapcsolódott.[11] A XIX. században kibontakozó és önállódosó társadalomtudományi diszcipínák azonban fokozatosan, de annál határozottan elkülönültek a jogászi szemlélettől,[12] miközben a jogtudomány is határozottan dogmatikai arculatot öltött. Rendszeres társadalomtudományos ismeretekre sokáig csak egyes speciális területeken, például a kriminológiában, tartottak igényt a jogászok. A XX. század folyamán azután egyre világosabban jelentkeztek azok a gyakorlati szabályozási igények, amelyek a jogtudományt is nyitottá tették a természet- és társadalomtudományok eredményeire. Egy triviális példát említve, ésszerű környezetvédelmi szabályozás nehezen képzelhető el szaktudományos ismeretek nélkül.

Persze a jogalkotási javaslatok megfogalmazásának jogtudományi feladatként való felfogása olyan modern formális, kodifikált jogra épülő jogrendszert feltételez, amelyben a társadalmi konfliktusok megoldásának és az együttélés szabályozásnak elfogadott és tipikus formális technikája a pozitív (tételezett) jog. Még ha jelentős ügykörökben precedensjog érvényesül is, s a bíróságok jogfejlesztő szerepet játszanak, a modern jogrendszerekben a jog alkotásának és változtatásának alapvető módja, technikája a tételezés.[13] Ehhez rendszerint a jognak egy olyan egyszerű modellje társul, amely szerint a jog elsődleges értelemben nem más, mint az állampolgároknak és szervezeteiknek szóló parancsok és tilalmak kikényszerítése révén (*command and control*) működő szabályozási mechanizmus.

Elméleti szempontból ezen elképzelés mögött ott húzódik a jog instrumentális felfogása. Ez a jogot valamely cél elérésének eszközeként tekintő, társadalmi és gazdasági érdekekkel, célokkal és következményekkel fogalmilag is kapcsolatba hozó szemlélet a jogi gondolkodás történetében nem kivételes. Nemcsak Bentham jogelméletét jellemezte, de jelen volt az *Interessenjurisprudenz* (érdekkutató jogtudomány) képviselőinek gondolkodásában vagy a szociológiai jogelmélet és a jogi realizmus klasszikusainál is. Esetükben ugyan kevéssé beszélhetünk a mai értelemben vett empirikusan megalapozott kidolgozott jogpolitikai programról, a jognak és a jogtudománynak a társadalmi változások eszközeként való értelmezésében azonban (*social engineering* – társadalmi mérnökösködés) e gondolkodóknak szemléletformáló jelentősége volt.[14]

---

[11] A kameralisztikáról vagy kameralizmusról magyarul lásd MADARÁSZ Aladár: „A kameralizmus" in BEKKER Zsuzsa (szerk.): *Magyar közgazdasági gondolkodás*. A közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig, (Budapest: Aula 2002), 755–761. Ez a kameralista hagyomány közös oktatási intézmények (államtudományinak nevezett egyetemi karok, intézetek, képzési programok) formájában Németországban néhol a mai napig fennmaradt, noha e homlokzat mögött a tartalom legkésőbb a huszadik század közepére radikálisan megváltozott: a jogtudomány formális-dogmatikus (normatív), a közgazdaságtan pedig matematizált tapasztalati tudományként értelmezve önmagát két, egymásról alig tudomást vevő diszciplína (ön)képe formálódott ki.

[12] Donald R. Kelley: *The Human Measure: Social Thought in the Western Legal Tradition* (Cambridge: Harvard University Press 1990), 14. fej., Talcott PARSONS: „Law as an Intellectual Stepchild" in H. M. Johnson (szerk.): *Social System and Legal Process* (San Francisco: Jossey–Bass 1977), 11–58.

[13] Ennek a történeti fejleménynek az elméleti megragadása maga is jogelméleti nehézségeket vet fel: „A tételezett jog csak akkor tekinthető a jog egyik vagy éppen legalapvetőbb kifejeződési formájának, ha már előzőleg a diskurzus szintjén úgy konstruáljuk meg a jogot, mint ami tételezve *is* megjelenhet. A kérdésünk az, hogy mit kell gondolnunk a jogról, hogy az tételezhetőnek, szisztematikusan és szándékosan alakíthatónak tűnjön." BÓDIG Mátyás: „A jogalkotás jogelméleti problémája" in: SZABÓ Miklós (szerk.): *Jogbölcseleti előadások* (Miskolc: Bíbor 1998), 112.

[14] A jog instrumentális felfogását a hazai értelmiségi közbeszédben olykor „szocialista maradványként" értelmezik és bírálják („a jog mint az osztályuralom eszköze" vulgármarxista tételével azonosítva), ugyanakkor egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy a jog instrumentális felfogását erre a nézetre lehetne egyszerűsíteni. Az a tétel ugyanis, miszerint a jog nem öncél, hanem valamilyen cél megvalósításának eszköze, olyan tartalmilag igen különböző jogelméleti felfogások közös nevezője, mint a szenttamási természetjog vagy a kelseni tiszta jogtan. A különbség „csak" abban van, hogy az egyes felfogások milyen célok eszközének tekintik a jogot. Erről lásd

Meggyőzően érvel a jogtudománynak ilyen instrumentális felfogása és a jogalkotási javaslatok szolgálatába állítása mellett a német kritikai racionalista filozófus, Hans Albert.[15] Albert szerint a jogtudományt nem elsősorban jogdogmatikaként kell művelni; egy olyan jogtudomány lehetősége és értelmes volta mellett érvel, amely nem dogmatikai és nem is normatív. Koncepciója a társadalomtudományos tudást (eredményeket) egy racionális jogpolitika keretében felhasználó jogalkotásra koncentrál, a jogot pedig társadalmi technikaként (*Sozialtechnologie*) gondolja el. A jogtudományt ennek megfelelően a technikai tudás móduszában értelmezi, a jog emberi viselkedést befolyásoló hatásaira vonatkozó társadalomtudományos, illetve tág értelemben „valóságtudományos" (*realwissenschaftlich*) ismereteknek egy racionális technológia keretében való felhasználásaként.[16] Az, hogy azok a tudományos ismeretek, amelyekre a racionális praxis támaszkodik, mennyiben megbízhatóak, Albert szerint releváns gyakorlati probléma, azonban a kritikai racionalizmus számára tudományelméleti nehézséget nem vet fel. Szerinte azokban az esetekben, amikor nem áll rendelkezésre megalapozott tudományos ismeret, a gyakorlatnak a hétköznapi tudás felhasználásával kell megelégednie. Erre a kérdésre alább visszatérünk.

Mint utaltunk rá, ez a „szociáltechnológiai" jogfelfogás nem idegen az európai jog- és politikafilozófiai hagyománytól sem. Albert szerint egyenesen a konstitucionalizmus modern európai társadalomfilozófiájában gyökerezik, s előzményként a politikai gazdaságtan mint törvényhozástan skót felvilágosodásig visszanyúló hagyományára, valamint a modern közgazdaságtanra mint a racionális jogpolitikát megalapozó ismereteket nyújtó diszciplínára is hivatkozhat. Ennek alapján kézenfekvőnek tűnik, hogy ennek a tudományelméleti megalapozású programnak a leginkább intézményesedett gyakorlatban is releváns megjelenését a közgazdaságtan jogintézmények vizsgálatára specializált új irányzatában, a jog gazdasági elemzésében (*economic analysis of law*; *law and economics*) lássuk.

A jog gazdasági elemzéséről szóló magyar nyelvű kiinduló szakirodalom:

HARMATHY Attila – SAJÓ András (szerk.): *A jog gazdasági elemzése. Válogatott tanulmányok*. Budapest: KJK 1984.

Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan. Jogintézmények közgazdasági elemzése*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2005.

CSERNE Péter: „Richard A. Posner" in SZABÓ Miklós (szerk.) *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből* (Miskolc: Bíbor ^{2}2004), 299–311

Leslie GREEN: „Law as a Means" in Peter CANE (szerk.): The Hart-Fuller Debate in the Twenty-First Century (Oxford: Hart 2010), 169–188.

[15] Hans ALBERT: „Law as an Instrument of Rational Practice" in: Terence Daintith – Gunther Teubner (szerk.): *Contract and Organization. Legal Analysis in the Light of Economic and Social Theory* (Berlin – New York: de Gruyter 1986) 25–51; uő: „Erkenntnis, Recht und soziale Ordnung. Zur Rechts- und Sozialphilosophie des kritischen Rationalismus" in Robert ALEXY, Ralf DREIER, Ulfrid NEUMANN (szerk.): *Rechts- und Sozialphilosophie in Deutschland heute. Beiträge zur Standortbestimmung* (Stuttgart: Steiner 1991) 16–29; uő: *Rechtswissenschaft als Realwissenschaft. Das Recht als soziale Tatsache und die Aufgabe der Jurisprudenz* (Baden-Baden: Nomos 1993).

[16] Ismeretesen, „a jog mint társadalmi technika" elképzelés Kelsen elméletében is szerepel, lásd Hans KELSEN: „A jog mint sajátos társadalmi technika" in VARGA Csaba (szerk.) *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2001) 191–209. Más-más értelemben ugyan, de mind a Tiszta Jogtan értelmében vett jogtudomány (*Rechtslehre*), mind az alberti társadalmi technika felfogása szerinti jogtudomány (*Kunstlehre*) feladata a *döntéselőkészítés*.

Mint jeleztük, a jog instrumentális, azaz társadalmi változások véghezvitelének technikájaként való felfogása nemcsak az Európai Unió jogában szembeötlő, de a mindennapi jogászi munka egyik implicit előfeltevése is. Mi volna az értelme a jognak, ha nem lenne hatása a társadalom tagjainak magatartására? Ez a nézőpont ugyanakkor a tételes jogtudományok művelőinek gondolkodását irányító, saját tevékenységükről kialakított önképük mögött meghúzódó „implicit jogelméletek" fényében kevésbé magától értődő. Ezek az implicit jogelméletek sokkal inkább szövegértelmezés-orientáltak, a pozitív jog szövegének keletkezésére, magatartás-befolyásoló szerepére alig vannak tekintettel. Ez azt is eredményezi, hogy a jog instrumentális felfogása mind a gyakorló jogászok, mind tételes jogtudományok művelőinek körében felemásan van jelen: a jogalkotásban közreműködő jogászokat kivéve ezt az aspektust sokszor inkább elfelejtik, eltagadják vagy elleplezik. Ezzel szemben már a XX. század első évtizedeiben a szabadjogi mozgalom és az amerikai jogi realizmus képviselői is a jogalkalmazás és a jogtudomány antiformalista felfogását vallották. Normatív értelemben pedig amellett érveltek, hogy a jognak a jogalkalmazás és jogértelmezés terepén, vagyis elsősorban a bíróságok tevékenysége révén kell alkalmazkodnia a változatlan jogi fogalmak mögötti dinamikusan változó gazdasági-társadalmi tartalomhoz.

Ennek az elképzelésnek azonban jelentős korlátai vannak. Átfogó reformok végrehajtásához, a jogterületek és szabályozási technikák közötti összhang megteremtéséhez, a regionális (európai) és globális jogharmonizáció megvalósításához a jognak többféle szabályozási mechanizmusra és ezek koordinálására is szüksége van. A jog gazdaság- és társadalomszabályozó szerepe tehát *többcsatornás*. A törvényhozás, a bürokratikus szabályozás, a bírósági eljárás, a kvázi-piaci beavatkozás és más szabályozási technikák más-más módon hatnak, s más-más esetekben lehetnek eredményesek. Kutatásra érdemes kérdés ezeknek a különféle csatornáknak (mint tökéletlen alternatíváknak) a részletes, összehasonlító vizsgálata.

Emellett a jog itt felvázolt instrumentális felfogása is árnyalásra szorul. Az utóbbi évtizedekben mind a kormányzás (szabályozás) gyakorlatában, mind a probléma elméleti reflexiójában megjelennek olyan elképzelések is, mint a reflexív jog, a szabályozók és szabályozottak közötti együttműködés különféle formái, a független szabályozó testületek, a nemzeti szabályozó hatóságok informális együttműködési hálózatai, a közpolitikai szabályozás tanulása a magánszektor menedzsment-technikáiból, a jogalkotásban való társadalmi részvétel különféle formái, a kísérleti jogalkotás, stb. Ezek a fejlemények azt jelzik, hogy az instrumentális jogszemlélet keretein belül maradva is a jog „command and control" modelljét újra kell gondolni s a jogot a szabályozáselmélet tágabb kontextusába kell illeszteni.[17]

Mindennek fontos következményei lehetnek a jogászok közötti munkamegosztásra is. Ha a jogtudományt olyan valóságtudományként fogjuk fel, amely empirikus társadalomtudományi ismeretekre, illetve előrejelzésre alkalmas modellekre támaszkodik, akkor a jogpolitikai kérdésekre érzékeny, jogászi és közpolitikai ismeretekkel rendelkező szakemberek tudásában megtestesülő humán erőforrásokat nem egy-egy „rosszul sikerült" jogszabályi megfogalmazás utólagos jogdogmatikai, jogirodalmi, azaz egymással versengő kommentárokban elősorolt jogértelmezési javaslatok révén történő korrekciójára, hanem a jogalkotásban való

[17] Christine PARKER – John BRAITHWAITE: „Regulation" in Peter CANE – Mark TUSHNET (szerk.): *The Oxford Handbook of Legal Studies* (Oxford: Oxford University Press 2003) 119–146; Christine PARKER – Colin SCOTT – Nicola LACEY – John BRAITHWAITE (szerk.): *Regulating Law* (Oxford: Oxford University Press 2004).

közreműködésre célszerű koncentrálni.[18] Vagyis az ésszerűség azt suggalja, hogy a jogtudománynak sokkal hangsúlyosabban kell jogalkotási javaslatok megfogalmazásával, a törvényhozás előkészítésével, a tervezett szabályozások előzetes és utólagos hatásvizsgálatával, vagyis röviden: közpolitikával foglalkoznia.

4. A közpolitika szemlélete, a közpolitika-elemzés alapelemei

Amint korábban jeleztük, a jogszabályok társadalmi hatásainak vizsgálata olyan terület, amelyben a jogász szakemberek mindenképpen szerepet kapnak, még ha ez a szerep túl is mutat a hazai jogi képzésben megjelenő jogászi szerepfelfogáson. E szerepvállalás, valamint a hazaitól jelentősen eltérő nemzetközi (így az EU működésében is jelentkező) szemlélet és igény indokolja, hogy – ha részletekbe nem is tudunk menni – felvillantsuk azokat az elméleti és kisebb részben technikai kereteket, amelyen belül a jogszabályok hatásvizsgálata értelmezhető.

A társadalmi hatás fogalmát tág értelemben használjuk: ide értjük a jog által kiváltott gazdasági, kulturális, ökológiai, stb. folyamatokat, azok hatását a társadalom egészére, illetve egyes társadalmi csoportokra. Így pl. a Munka Törvénykönyvének megváltoztatásával könnyebbé tehető a munkavállalók elbocsátása; ez rugalmasabbá teszi a gazdaság működését, könnyebben vállalkoznak a munkáltatók új emberek felvételére (hiszen nem kell aggódniuk az elbocsátás nehézségei, költségei miatt), ami összességében fellendíti a gazdasági folyamatokat – mondják általában a közgazdászok. Ugyanez azonban erősítheti a társadalomban a kiszolgáltatottság érzését, ami további folyamatokat indukálhat. Egy ilyen döntés nyilvánvalóan kedvezőtlen a foglalkoztatottakra, de kedvező a munkáltatókra nézve, és talán kedvező a munkát keresők esetében is – mondják a szociológusok. Ezt a politológus elemzők kiegészíthetik azzal, hogy egy ilyen döntés a szakszervezetek ellenállását, a munkáltatói érdekképviseletek támogatását válthatja ki, ami a pártszimpátiák elmozdulásával járhat. A költségvetési szakemberek kiszámíthatják a rövidebb és hosszabb távú állami költségvetési hatásokat. Röviden: minden jogszabálynak, illetve jogszabály-módosításnak van társadalmi hatása, hiszen enélkül az adott szabály értelmetlen volna. A közpolitikai szemlélet innen, vagyis a társadalmi hatások oldaláról közelít a joghoz. A jog, s általában az állam szerepét úgy fogja fel, mint amely bizonyos társadalmi problémákra keres megoldást, vagy legalábbis enyhülést.

A közpolitikai szemlélet bizonyos értelemben egyfajta meta-szintet jelent a joghoz képes. E szemlélet számára a jogi szabályozás csak egy lehetséges eszköz a társadalmi hatások kiváltására, számos más eszköz mellett. Így közfeladatok ellátására létre lehet hozni különféle intézményeket; meghatározó lehet az ún. „kiadási programok" szerepe, amikor az állam anyagi eszközökkel támogat bizonyos csoportokat, tevékenységeket (pl. a munkanélküliek segélyezése, vagy egyes vállalkozások támogatása, adókedvezmény, stb.); de ilyen közpolitikai eszköz a tájékoztatás és véleményformálás is. A szabályozás fogalma így némileg más értelmet nyer a közpolitikai, mint a jogi szemléletben. Utóbbi formai alapon ítél: jogi szabály mindaz, ami jogszabályi formában jelenik meg. Így természetesen jogszabály az intézményeket létrehozó, a kiadási programokat meghatározó törvény vagy rendelet is. A közpolitika szabályozásfogalma viszont arra utal, amikor a társadalmi problémát valamilyen, természetes vagy jogi személyekre vonatkozó magatartásszabály előírásával kívánják kezelni. Így például jogi szabályozásnak tekinthetők a kártérítési vagy a szabálysértési jog előírásai, de alapvetően csak ezek, a magatartásszabályokat előíró normák. További eltérés, hogy a

[18] Horst EIDENMÜLLER: „Rechtswissenschaft als Realwissenschaft" *Juristenzeitung* 1999/1, 53–61.

szabályozás közpolitikai fogalma, nem egyszerűen a szabály megalkotását, hanem annak betartását-betartatását is magában foglalja.

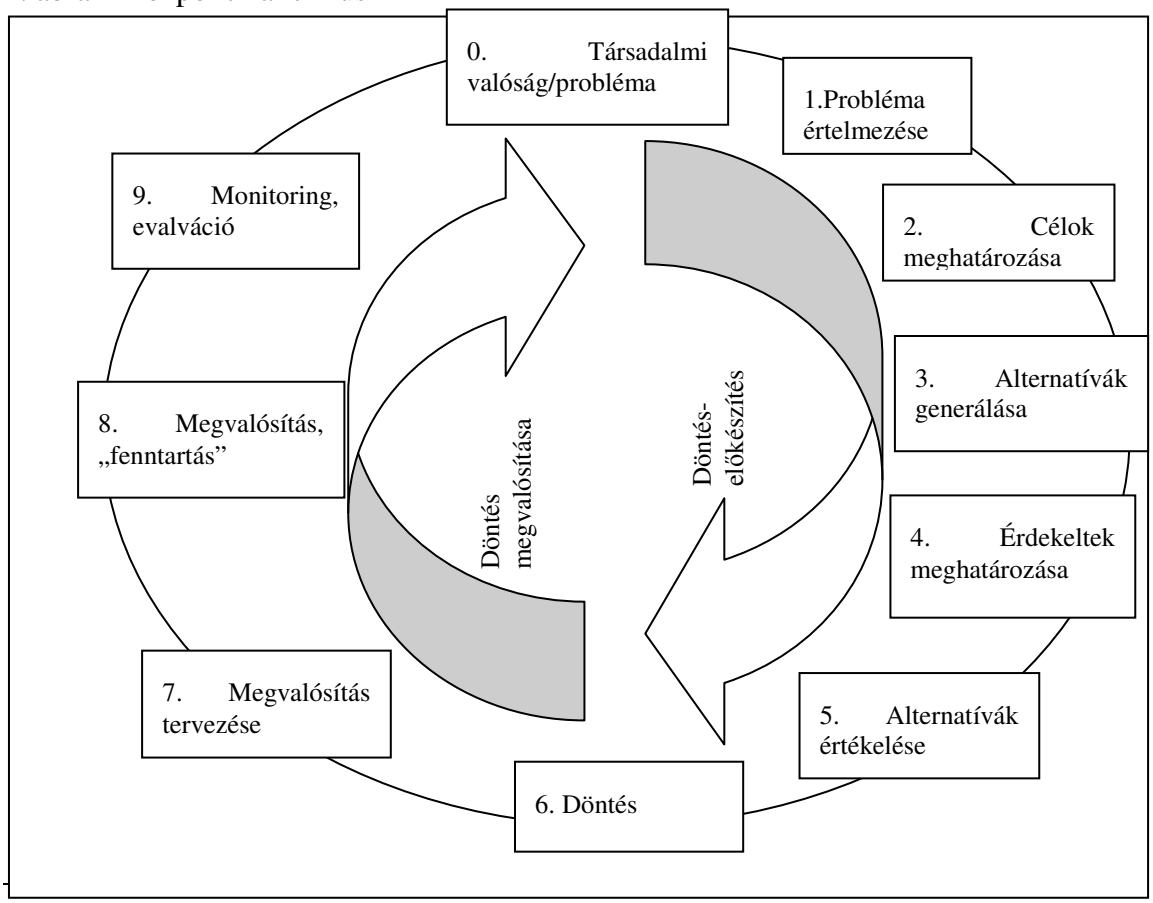
Ajánlott irodalom a közpolitikai szemlélet és módszerek megismeréséhez:

GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVGORAC 2010)

GULYÁS Gyula – JENEI György: *Bevezetés a közpolitikába*. (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda - Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem 1998)

A közpolitikai ciklus. Noha a közpolitika elméletének ma már számos irányzata van, amelyek egészen eltérő értelmezési kereteket kínálnak,[19] a legalapvetőbb megközelítést mégis a közpolitikai ciklus leírása jelenti. A közpolitikai ciklus eredetileg egyaránt szolgált preskriptív és deskriptív modellként.[20] Előbbi értelemben egyfajta racionális problémamegoldó folyamatként értelmezhetjük e ciklust, s ilyenként hosszú ideig ideálisnak tartották a közpolitikai döntések meghozatala és megvalósítása kapcsán. A közpolitikai folyamat elmélyültebb, empirikus vizsgálata aztán kimutatta, hogy a valóság nagyban eltér ettől a folyamattól. Az alábbiakban a közpolitikai ciklus modelljét mutatjuk be, majd röviden utalunk a modellt ért kritikákra. A közpolitika folyamata tehát a következő ábrával szemléltethető:

1. ábra A közpolitikai ciklus



[19] Lásd ezekről: Paul E. SABATIER: *Theories of the Policy Process* (Boulder: Westview Press 2007)

[20] A két megközelítésmódot elkülönítve, részletesen bemutatja: GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVGORAC 2010).

Nézzük az egyes elemek tartalmát röviden!

0. A közpolitikai szemléletben a kiindulás mindig valamilyen társadalmi feszültség, társadalmi probléma. Ez indokolja az állami közbeavatkozást.

1. A probléma azonban nem eleve adott, azt értelmezni szükséges. Ez részben egy politikai folyamatban történik, amikor a politikai szereplők (pártok, érdekcsoportok, mozgalmak, esetleg egyes személyek) egyfelől artikulálják a problémát, másfelől sajátos értelmezési keretbe is helyezik azt. Szakmai-tudományos oldalról a probléma értelmezése egyfelől a probléma pontos definiálását jelenti, másfelől annak meghatározását, hogy „mi a probléma", ami alapvetően a jelenség következményeinek értelmezését kívánja meg, valamint a jelenség okainak feltárását. A következmények meghatározása kulcs lehet a célok definiálásához, míg az okok világos ismerete a megoldás kulcsa lehet.

2. A célok meghatározása különösen problematikus feladat. Kevesen gondolkodnak ugyanis el azon, hogy „pontosan mit is akarunk elérni". Márpedig ha a célok nem világosak, akkor lehetetlen a racionális cselekvésről beszélni, hiszen a racionalitás az itt használt értelemben éppen a céloknak leginkább megfelelő eszközök választását jelenti.

3. Egyes esetekben az alternatívák adottak. Legtöbbször azonban az alternatívák aktív keresésére van szükség. Ehhez gyakran szoktak a nemzetközi tapasztalatokhoz nyúlni, de a szakkönyvek számos kreatív technikát is ajánlanak, amelyekkel olykor meglepő, ám a korábbiaknál nagyobb sikerrel kecsegető megoldási lehetőségeket lehet felszínre hozni.

4. A közpolitikai folyamat mindig magában foglalja a célok és a választható alternatívák egyeztetését. Ez a lépés különösen jelentőssé vált az utóbbi időkben, amikor a participáció és az arra épülő újfajta kormányzás (new governance), valamint a résztvevők vitáján alapuló deliberatív döntéshozatal egyre nagyobb szerepet kap a közpolitikai döntésekben. Ez ugyanis olyan újabb szakértői feladatokat ad, mint az érdekeltek (ún. stakeholder-ek) körének meghatározása, elvárásaik és várható reakcióik előrejelzése, valamint az egyeztetési folyamat szervezése, elősegítése.

5. Az alternatívák értékelése elvileg alapvetően szakmai feladat. Jól működő rendszerekben ehhez jelentős elemző kapacitás áll rendelkezésre, amely a kijelölt célok alapján értékeli az egyes felmerült alternatívákat, és ennek alapján fogalmaz meg ajánlást a politikus döntéshozó számára. A célmeghatározás fontossága tehát itt is megjelenik. Érdemes azonban jelezni, hogy a speciális célok mellett az állami döntéshozatalban mindig meghatározó szerepet játszanak egyfelől a döntés várható költségvetési, másfelől – és talán nagyobb mértékben – annak politikai hatásai (ti. hogyan befolyásolhatja a döntéshozó újraválasztási esélyeit).

6. Maga a közpolitikai döntés, annak értéktartalma és a legitimáció szükségessége okán alkotmányos demokráciában elsősorban választott politikusok feladata.

7. Amennyiben megszületett a döntés, szükség van a megvalósítás részletes tervezésére. A megvalósítás technikai tervezése magában foglalja a szükséges személyi, tárgyi, pénzügyi erőforrások meghatározását, az időbeli ütemezést, a felelősségi viszonyok meghatározását, stb. Enélkül kétséges, hogy a döntés valóban megvalósul-e.

8. A megvalósítás általában folyamatosan történik, ami folyamatos operatív szervezést, figyelmet igényel.

9. A monitoring és az ún. evalváció (társadalomtudományi módszereken alapuló, szisztematikus utólagos közpolitika-értékelés) a társadalmi hatások felmérését, értelmezését jelenti. Ennek során tekintik át, hogy a megvalósított közpolitika milyen mértékben volt alkalmas a kívánt cél elérésére. Ez a ciklus utolsó eleme.

Ám minthogy ciklusról van szó, ezzel a folyamat egyben újra is kezdődik. Ha netán a közpolitika jól működik, akkor önmaga okát, ti. a társadalmi problémát számolja fel. Ez azonban nagyon ritka. Gyakoribb, hogy kiderül: a közpolitika nem váltotta ki a kívánt hatást, kisebb mértékben váltotta azt ki, esetleg jelentős, előre nem látott mellékhatásokkal járt. Ennek többféle oka lehet. A hatás olykor azért marad el, mert a közpolitikát egyáltalán nem hajtották végre, vagy nem úgy hajtották végre, ahogyan azt a döntéshozó elképzelte. Máskor a feltételezett hatásmechanizmus volt téves s ezért a választott megoldás valójában eleve alkalmatlan volt a probléma kezelésére. Ilyen esetekben szükség van a közpolitika átalakítására. A közpolitikai ciklus tehát újraindul.

A közpolitikai ciklust leíró iménti modellt sokan kritizálták. A legtöbben arra utaltak, hogy a folyamat a gyakorlatban jóval kaotikusabb, mint azt e racionális modell feltételezi. Gyakran előbb van megoldás, mint probléma vagy legalábbis értelmezett probléma. Máskor a célmeghatározás teljesen elmarad, vagy a célok helyett eszközök kerülnek meghatározásra abban a hiszemben, hogy ez a cél.[21] A közösségi döntésekben egyébként is számos egymással versengő, sőt egymásnak ellentmondó cél jelenik meg. Ezeket olykor különféle érdekcsoportok képviselik, ám gyakran az egyes minisztériumok is ellentétes célokat képviselnek. Számos tényleges célt pedig nyilvánosan nem vállalnak fel a politikus döntéshozók. Mindezek folytán az alternatívák közötti racionális választás és az evalváció világos célok híján jórészt lehetetlen. Tapasztalatok szerint az elemzés és egyeztetés gyakran a döntés után következik, a megvalósítás tervezése, főleg a szükséges (emberi, tárgyi, pénzügyi és idő) erőforrások felmérése pedig elmarad. Ezért nagyon gyakran maga a tényleges megvalósítás is elmarad, illetve látszatteljesítéssel helyettesítődik.

Néhány alapfogalom. Amiként a hagyományos jogászi szemlélet számára meghatározó értékmérő a jogszerűség, akként a közpolitikai szemléletben az eredményesség és a hatékonyság játszik kulcsszerepet. Az **eredményesség** általánosságban arra utal, hogy milyen mértékben sikerül a kitűzött cél(oka)t elérni. A **hatékonyság** pedig arra, hogy egységnyi eredményhez milyen mennyiségű erőforrást kell felhasználnunk. Képletszerűen megfogalmazva:

EREDMÉNYESSÉG = ELÉRT EREDMÉNYEK / KITŰZÖTT CÉLOK

HATÉKONYSÁG = ELÉRT EREDMÉNYEK / FELHASZNÁLT ERŐFORRÁSOK

A két fogalom tartalma tehát eltérő. Mindkettőhöz szükséges azonban a célok pontos meghatározása. Ezzel kapcsolatban a leggyakrabban idézett angol betűszó a **SMART**. Eszerint a céloknak kellően specifikusnak (specific), mérhetőnek (measurable), az

---

[21] A szociális igazgatásról és a szociális ellátási formákról szóló, közel ezer bekezdésből álló 1993. évi III. törvény például semmit sem mond arról, hogy a különféle ellátási formák milyen általános társadalmi célt szolgálnak. Az 1. § (1) bekezdése szerint: „E törvény célja, hogy a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.” A „szociális biztonság megteremtése és megőrzése” mint követendő cél olyan általános, hogy teljességgel alkalmatlan közpolitikai célként. Így pl. nem tudható meg belőle, hogy a cél (a) a nehéz szociális helyzetben élők segítése a „túlélésben”, esetleg ideértve (b) a család (főleg gyermekek) támogatását, (c) e személyek visszavezetése a munkaerőpiacra, hogy hosszabb távon önállóan tudjanak gondoskodni magukról, (d) a szociális feszültségek enyhítése a társadalomban, és ezzel a társadalmi béke megőrzése, esetleg (e) a társadalmi szolidaritás erősítése, netán (f) a probléma elrejtése az átlagos állampolgár szeme elől, vagy ezek valamilyen kombinációja. Ami értelmezhető, s a törvény valóban erről is szól, az az „eszközök” meghatározása. Ezek az eszközök azonban meghatározott cél(ok) nélkül a levegőben lógnak, és a gyakorlatban emiatt sem képesek összeállni egy egységes állami eszközrendszerré. A hajléktalan-ellátás például mintegy 25 helyen jelenik meg a törvény legkülönfélébb pontjain, de mit sem tudunk arról, hogy ezek a szabályok milyen általánosabb célt szolgálnak.

érdekeltekkel egyetértésben kialakítottnak (accepted), reálisnak (realistic) és időben meghatározottnak (time-dependent) kell lennie.[22]

A közpolitikai szemlélet jobb megértéséhez egy további fogalmi elkülönítést is be kell vezetnünk, nevezetesen az **output** és **outcome** közötti megkülönböztetést.[23] Az output rendszerelméleti fogalma egy tevékenység, folyamat közvetlen végeredményére utal. Az outcome (következmény) viszont az általánosabb társadalmi hatásra. A jog szempontjából az output a jogalkotó, illetve jogalkalmazó szervezetek tevékenységének „terméke". Legszűkebb értelemben a jogalkotásban ez a jogszabály, a jogalkalmazásban a bírósági vagy közigazgatási határozat. Némileg tágabb értelemben ilyennek tekinthetjük a határozat közvetlen következményét is, például a gyermek elhelyezését valamely szülőnél, intézményi elhelyezést, segély kiutalását. Az outcome, illetve társadalmi hatás viszont a döntés következményeire utal. A jogalkalmazói döntések esetében arra kereshetjük a választ, hogy a döntéssel sikerült-e kiváltani a célzott hatást, például hogy a válás után a gyermek a legkisebb hátrányt szenvedje el vagy a munkanélküli az államilag szervezett képzéssel új munkához jusson. A jogalkotás esetében pedig azt vizsgálhatjuk, hogy a jogszabály mennyire képes társadalmi-közpolitikai célját kiváltani.

Végül tisztáznunk szükséges a **költség** közpolitikai fogalmát. Az állami – így a jogalkotó és jogalkalmazó – szervezetek működése során a költség fogalma általában a költségvetési kiadás fogalmával azonos. Költség tehát pl. a bírák fizetése és más „személyi kiadások", vagy az olyan „dologi kiadások", mint az épület fenntartása, fűtése, az eszközök megvásárlása, működtetése, stb. A közpolitikai szemlélet szerint azonban a költség fogalom a társadalom szintjén értelmeződik és minden olyan erőforrás-felhasználást vagy alternatív felhasználásról való lemondást (lehetőség-költség) magában foglal, amely az adott eredmény elérése érdekében történik. A költségek gyakran nem is jelennek meg monetáris formában.[24]

Közpolitika-elemzés. A közpolitika-elemzés a közpolitikák szisztematikus, lehetőleg objektív értékelését jelenti. Előzetes (ex ante) és utólagos (ex post) értékelés között tehetünk különbséget. Az első esetben a közpolitika bevezetése előtt kíséreljük meg meghatározni, megjósolni hogy milyen társadalmi hatást válthat ki az adott közpolitika. A főbb alternatívák mindegyikére elvégezve ezt a feladatot, egyben meghatározható a legjobbnak tűnő alternatíva is. Az utólagos vizsgálat a már rendelkezésre álló tények, adatok segítségével kísérli meg a közpolitika hatását megállapítani és értelmezni.

---

[22] Az olyan célmeghatározás tehát, hogy „javítani kell a levegő minőségét" (esetleg „törekedni kell" erre), a SMART elv szerint használhatatlan. Az olyan megfogalmazás azonban, amely szerint: a „következő három évben X%-kal kell csökkenteni a levegő kén-dioxid tartalmát [… ilyen és ilyen intézkedésekkel]", már megfelel a SMART elvárásnak. Jogtechnikailag ez például úgy oldható meg, hogy törvény határozza meg az általánosabb, kormány-, vagy miniszteri rendelet a konkrétabb célt.

[23] Mások a fokozatok jobb megragadása érdekében nem két, hanem három vagy több szintet is elkülönítenek a szervezeti output és a végső társadalmi hatás között. Az EU projekt-tervezésben például output, outcome és impact (végső, általános társadalmi hatás) között tesznek különbséget.

[24] Például a szemétszállításnak mindig van költsége, akkor is ha az önkormányzat azt saját költségvetéséből fizeti, vagy ha az állampolgárok fizetnek érte díjat. Ha pedig a szemetet nem szállítják el, akkor bűzlő, rothadó szemétben kell térdig járni, és ez óriási társadalmi költség. Mint alább látni fogjuk, a költség-haszon elemzés feladata felmérni, hogy kik mennyit hajlandók fizetni azért, hogy ez utóbbi költséget elkerüljék; ezzel mintegy megbecsüljük a szemétszállítás iránti ún. keresleti görbét. A jogszabályi kötelezés vagy tiltás általában minimális költségvetési kiadással, ám jelentős társadalmi költséggel jár, ti. az érintettekre nézve. A környezetvédelem beruházásokat igényel; ha jogszabály hazai termék, szolgáltatás vásárlására kötelez, akkor ezzel kizárja az azonos minőségű, de esetleg olcsóbb külföldi terméket; az adatszolgáltatásra kötelezés miatt a vállalkozó munka- vagy akár pihenőidejét kénytelen feláldozni, stb. A közpolitikai kérdés minden esetben az, hogy a társadalom többi tagjánál jelentkező haszon ellensúlyozza-e ezeket a költségeket.

A kétféle feladat általában eltérő módszereket igényel. Az ex ante közpolitika-elemzést hosszú ideig a **költség-haszon elemzés** dominálta, amelyről alább részletesebben szólunk. Az ex ante, de különösen az ex post elemzés esetében meghatározó szerepet játszik az ún. **programmodell** fogalma. Ez egy olyan, a gyakorlatban értelmezhető oksági lánc, amely a közpolitika célja és eszközei közötti összefüggést jeleníti meg. A közpolitika-elemzés során gyakran azt vizsgáljuk, hogy a modell értelmes-, illetve reális-e (ex ante), illetve a gyakorlatban működik-e (ex post).[25]

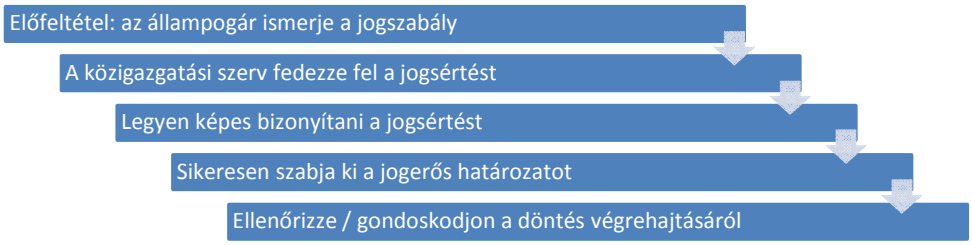
Az ex post elemzés, mivel ez a valóságos folyamatokat és hatásokat vizsgál, általában társadalomtudományos (szociológiai) módszerek alkalmazásával történik (statisztikai adatgyűjtés, adatelemzés, megfigyelés, interjúk, kérdőívek, stb.), egyfajta alkalmazott társadalomkutatásként fogható fel.[26] A leggyakrabban alkalmazott elméleti keret a programmodell vizsgálata; az ún. pretest–posttest módszer (amikor egy közpolitika bevezetése utáni helyzetre vonatkozó adatokat vetjük össze a jogszabály bevezetése előtt gyűjtött adatokkal); valamint a kontrollcsoporttal végzett vizsgálódás (amikor a jogszabály által érintett és az az által nem érintett, de hasonló jellegű csoport adatait vetjük össze). Érdemes megjegyezni, hogy a legritkább esetben van olyan közpolitika, amely a semmiből születne, vagy olyan jogszabály, amely teljesen új az adott életterületen. Gyakoribb, és erre a közpolitika ciklus-jellege is utal, hogy egy már működő közpolitika vagy hatályos jogszabály megváltoztatásáról van szó. Ilyenkor támaszkodni lehet a korábbi működés vizsgálatára.[27]

5. A jogszabályok hatásvizsgálata: az elmélet

A jogszabályok hatásvizsgálata, amelyre nem ritkán magyar nyelvű szövegekben is az angol fogalom (regulatory impact assessment) rövidítésével (RIA) szoktak utalni, céljában némileg szűkebb, mint a közpolitika-elemzés, de éppen ezért talán jobban megragadható is. Olykor,

---

[25] Például a közigazgatás ellenőrző-szankcionáló tevékenységének végső célja, hogy kiváltsa a jogkövetést azon állampolgárokból, akik más – elsősorban morális – okokból nem követnék a jogi előírást. Ahhoz, hogy mindez ténylegesen is működjön, a következők kellenek:



Ha a fentiek közül akár csak az egyik elem nem teljesül, a logikai lánc, amely egyben a tényleges folyamatra is utal, megszakad, és így nem várható a hatás kiváltása. E modell hazai gyakorlati alkalmazására lásd: GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről* (Budapest: KSZK 2008). KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005), 33 a programmodell helyett a **hatásvizsgálati lánc** fogalmát használja.

[26] E módszerekről lásd Earl BABBIE: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata* (Budapest: Balassi Kiadó 2008), illetve a következő fejezetben tárgyalt kvantitatív és kvalitatív módszerekről szóló ajánlott irodalmat.

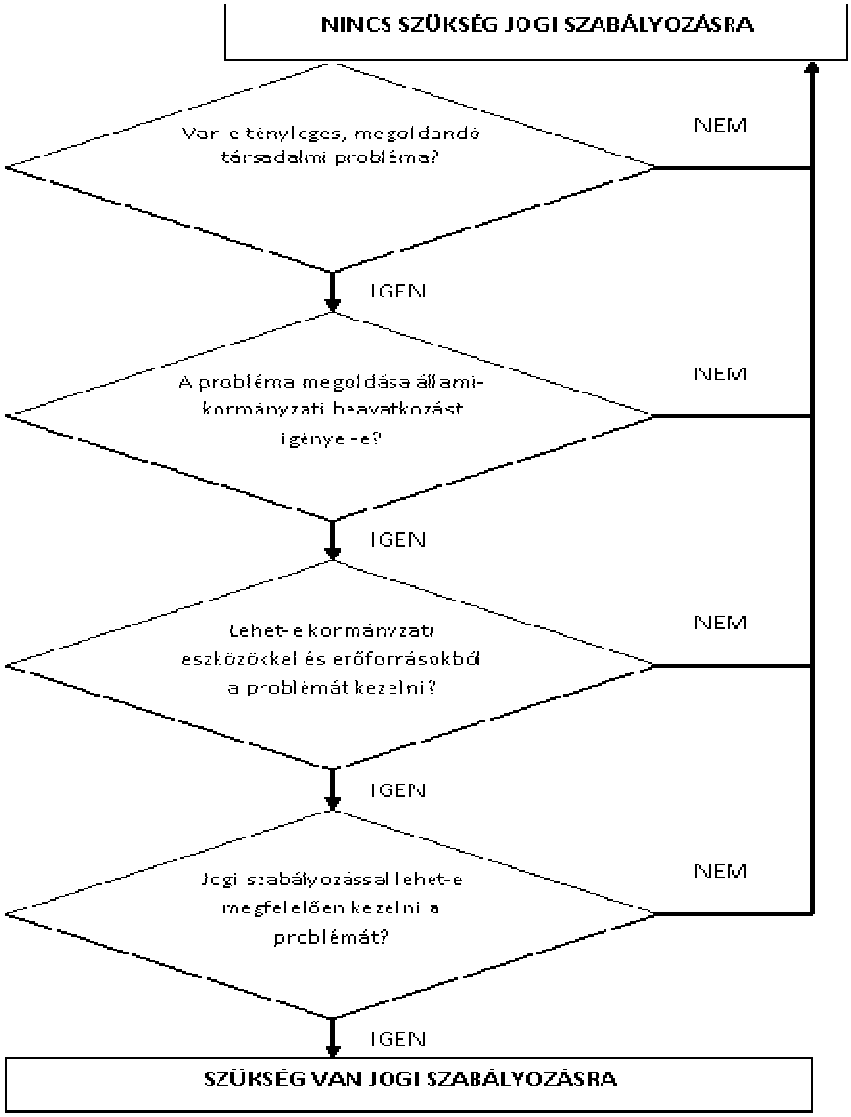
[27] Sok helyen bevett gyakorlat, hogy egy új intézkedést, szabályt előbb szűkebb körben (pl. önkormányzati: települési, megyei) szinten próbálnak ki. Ez az ún. „pilot". Az itt felgyülemlett tapasztalatokat elemezve lehet aztán dönteni az országos bevezetésről. Charles Lindblom nagyhatású elméletében éppen azt hangsúlyozza, hogy az ideális állami döntéshozatal „inkrementális", fokozatos, vagyis tartózkodik a hirtelen, nagy változtatásoktól, amelyek következményei nem láthatók előre. Charles LINDBLOM: A kis lépések tudománya. in: Richard J. STILLMAN (szerk.): Közigazgatás (Budapest: Osiris-Századvég 1994)

mint az Európai Unió által is hangsúlyozottan támogatott, eredetileg Hollandiában kifejlesztett modellben, csak a vállalkozások adminisztratív terheinek meghatározása áll a vizsgálódás fókuszában, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, a jogszabályváltozások miatt e terhek mennyire nő(né)nek. Többnyire azonban a hatások ennél tágabb körére vagyunk kíváncsiak.

Az alábbiakban a hatásvizsgálathoz előbb normatív oldalról közelítünk, amikor azt kérdezzük, hogy a közpolitika elmélete és nemzetközi tapasztalaitai szerint milyennek kell lennie a jogszabályok hatásvizsgálatának. A következő pontban viszont, nem titkoltan kritikai éllel, azt vizsgáljuk, hogy ténylegesen hogyan alakul a RIA a magyar jogalkotási gyakorlatban.

A közpolitikai szemlélet először is felhívja a jogász figyelmét a jogalkotás szélesebb társadalmi kontextusára. Így kulcsot adhat annak vizsgálatához is, hogy egyáltalán szükség van-e jogi szabályozásra. Ezt a vizsgálatot következő logikai ábrával szemléltethetjük.

2.ábra. A jogi szabályozás szükségességének vizsgálata



Normatív aspektusból azonban azt az alapkérdést is fel kell vetnünk, vajon miért van egyáltalán szükség hatásvizsgálatra. A válasz viszonylag egyszerű: azért, hogy jobb,

megalapozottabb jogszabályok szülessenek, olyanok, amelyek ténylegesen alkalmazhatóak is, és amelyek alkalmazása összességében pozitív társadalmi hatással jár. Ehhez a tartalmi indokláshoz hozzátehető azonban a procedurális szempont is. Az előzetes hatásvizsgálat folyamata ahhoz is hozzájárulhat, hogy a jogszabályok az érdekeltek és a társadalom egésze számára elfogadottabbá váljanak, ami aztán a jogszabályok érvényesülésére is kihat.[28]

Előzetes és utólagos hatásvizsgálat. A jogszabályok hatásvizsgálata esetében is elkülöníthető az előzetes és utólagos hatásvizsgálat. Előbbi feladata az előrejelzés, egyfajta becslés a jövőben várhatóan bekövetkező valósággal kapcsolatban. A ma rendelkezésre álló ismereteink alapján megkíséreljük meghatározni, hogy a bevezetendő szabályozás milyen hatásokat vált ki. Ez nem könnyű feladat, hiszen a jogszabály egy rendkívül komplex rendszerben, a társadalomban fog érvényesülni. E komplex rendszer minden összefüggését senki sem láthatja át pontosan, így könnyen a nem szándékolt hatások válhatnak meghatározóvá.[29]

Az ex ante elemzésnek ezt a problémáját számos technikával szokták kezelni. A legáltalánosabban alkalmazott módszer itt is a **költség-haszon elemzés**, vagy annak valamely „legyengített" változata. Ez megkísérli a várható hatásokat a lehető legpontosabban számszerűen megbecsülni és aztán ezeket az adatokat egy közgazdaságtani modellbe behelyettesítve meghatározni a társadalmi hatásokat monetáris értékben kifejezve. A kérdés az, hogy a szabályozás társadalmi hasznai meghaladják-e a társadalmi költségeket. Ha igen, akkor szükség van az adott szabályozásra, ellenkező esetben viszont nem.[30] A költség-haszon elemzés bonyolult, közgazdaságtani és társadalomtudományi módszertani ismereteket is igénylő elemzési módszer, amely ráadásul meglehetősen költséges és viszonylag hosszú időt vesz igénybe. Talán ennek tudható be, hogy e nemzetközileg általánosan ismert és alkalmazott technika a hazai gyakorlatban jórészt ismeretlen.

Ajánlott irodalom a jogszabályok hatásvizsgálatához általában:

KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005)

A költség-haszon elemzéshez:

E. J. MISHAN: *Költség-haszon elemzés*. (Budapest: KJK 1982)

GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVGORAC 2010), 279–307 (18. fejezet)

---

[28] Az előzetes hatásvizsgálat különféle indokairól és ezek összefüggéséről lásd Pierre LAROUCHE: „Ex ante evaluation of legislation torn among its rationales", in Jonathan M. VERSCHUUREN (szerk.): *The impact of legislation. A critical analysis of ex ante evaluation* (Boston – Leiden: Martinus Nijhoff 2009), 39–62.

[29] Az alkoholtilalom bevezetésétől az Egyesült Államokban az alkoholizmus és az ebből következő társadalmi anomáliák megszűnését várták, ám ehelyett a szervezett alvilág kialakulásához vezetett. Amikor New York városában bevezették a maximális albérleti díjakat (meggátolandó azok radikális emelkedését) a hosszú távú hatás az új lakások építésének visszaesése, a meglévők leromlása volt (a tulajdonosoknak nem volt érdemes újakat építeni, a meglévőket felújítani), miközben kialakult az albérletek feketepiaca, amikor a bérlő albérletbe adta lakását sokkal magasabb díjért.

[30] A módszernek több olyan változata is ismert, amely nem igényli minden elem pontos meghatározását. Ezekről lásd: KOVÁCSY–ORBÁN (25. lj.), 99–103. Tapasztalatunk szerint a hazai gyakorlatban sokszor elég lenne annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy egységnyi eredményt milyen költséggel lehet megvalósítani.

A jövő előrejelzésének számos más technikája is ismert, ám ezek a szabályozás hatásvizsgálatában inkább csak résztechnikaként kerülhetnek alkalmazásra. A statisztikai **trendanalízis** egy viszonylag egyszerű módszer, amely a korábbi eseményekből a trendvonalat megrajzolva kísérli meg a jövőbeni állapotot egy jellemzőre nézve meghatározni. A **döntési fa** egy olyan technika, amely lehetővé teszi, hogy egy döntés (ti. egy szabályozási alternatíva) hatását tesztelje a környezet különféle jövőbeni állapotaira nézve. Így arra adhat választ, hogy milyen társadalmi viszonyok között milyen megoldás lehet a legjobb, figyelembe véve az egyes helyzetek bekövetkezésének valószínűségét is. A **dinamikus modellezés** egy ennél jóval összetettebb technika, amely a társadalom bonyolult, interdependens kölcsönhatásait képes modellezni, és ebből a várható hatásokra következtetni. A modell alkalmas lehet a különféle szabályozási alternatívák tesztelésére is. A **játékelmélet**en alapuló modellek ennél is tovább lépnek. E módszerek ma már általában számítógépekkel támogatottak (utóbbiak gyakorlatilag csak így működnek), s szintén viszonylag magas fokú felkészültséget igényelnek.

Az utólagos hatásvizsgálat során elsősorban a társadalomtudomány módszerei és modelljei érvényesülnek. Itt azt vizsgáljuk, hogy a jogszabály milyen hatásokat váltott ki a társadalmi gyakorlatban. A feladat tehát a tényleges hatások feltárása. Emlékeztetünk itt az output és az outcome, illetve végső társadalmi hatás közötti különbségtételre. Ismeretes, hogy hazánkban a jogi szabályozás egyik alapvető problémája, hogy a jogszabályokat gyakran tömegesen nem tartják be. Így aztán meglátásunk szerint az ex post hatásvizsgálat első lépéseként azt kell vizsgálni, hogy egyáltalán érvényesül-e a jogszabály, illetve milyen mértékben, és milyen esetekben nem érvényesül.[31] Ugyanakkor a jogérvényesülés hiányának megállapítása nyilvánvalóan kevés; vizsgálni kell az is, hogy mi az oka a jogérvényesülés elmaradásának. Az e kérdésre adott válasz ugyanis elvezethet a probléma kiküszöböléséhez.[32]

Az érvényesülés tényének tisztázása után van csak értelme feltenni a kérdést, hogy vajon a jogszabály képes volt-e alkalmazása során kiváltani a szándékolt társadalmi hatásokat, illetve milyen mértékben volt képes erre. Ebben hasznos lehet a már említett programmodell meghatározása és empirikus tesztelése, ti. hogy a programmodellben szereplő feltételezett összefüggések a gyakorlatban is érvényesülnek-e, illetve milyen mértékben érvényesülnek, s ha nem miért nem.

Érdemes utalni arra is, hogy az elemzés részben már meglévő ismereteken is alapulhat. A közgazdaságtani, szociológiai törvényszerűségek ismerete alapján gyakran jól meghatározható egy-egy intézkedés hatása. Különösen az előzetes hatásvizsgálat esetében támaszkodhatunk az ilyen módon felhalmozott általános tudásra. Az utólagos hatásvizsgálat

---

[31] Sokan nem kérnek építési engedélyt abban bízva, hogy a bírságot elkerülhetik, de gyakran tudatosan beépítve a bírság összegét az építési költségekbe. Gyakori az is, hogy a jogszabályt szövegszerűen betartják, de az tartalmilag nem érvényesül. A köztisztviselők teljesítményértékelését például jogszabály írja elő. Ennek kézzelfogható outputja a kitöltött adatlap, amely az értékelés eredményét összegzi. Gyakran azonban csak a kitöltés történik meg, a teljesítményértékelést a vezető ténylegesen nem végzi el, sőt magát az adatlapot is a beosztott köztisztviselő tölti ki. Az output így megvan, de az elvárt hatás biztosan nem.

[32] Megjegyezzük, hogy a RIA területén meghatározó angolszász szakirodalom kevéssé számol azzal a lehetőséggel, hogy a szabály a gyakorlatban tömegesen nem érvényesül. Ezért az ezzel kapcsolatos kérdésfelvetés és technikák alig jelennek meg az ilyen szakkönyvekben, és sajnálatosan nem kapnak hangsúlyt KOVÁCSY–ORBÁN (25. lj), magyar viszonyokra készült könyvében sem. A kérdéssel a nemzetközi szakirodalomban az ún. megvalósítás-kutatás (implementation studies) foglalkozik. Régiónk sajátos viszonyait elemzi ebből a szempontból William N. DUNN - Katarina STARANOVA – Sergei PUSHKAREV (szerk.): *Implementation. The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* (Slovakia: NISPAcee Press 2006); Gerda FALKNER – Oliver TRIEB: "Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States" *Journal of Common Market Studies* 2008, 293–313.

esetében nagyobb az adatgyűjtés, a tények konkrét megismerésének szerepe. Leggyakrabban azonban valamilyen modellt használunk, amelyet aztán „feltöltünk” a konkrét helyzetre (itt és most) vonatkozó adatokkal és ebből kísérlünk meg következtetéseket levonni.

Ez itt felvillantott módszerek alapvetően kvantitatív eszközök. Emellett azonban a kvalitatív módszereknek is megvan a létjogosultsága, ha ezeket professzionálisan alkalmazzuk.[33] Az olykor rigorózusnak tűnő módszertani elvárások azt a célt szolgálják, hogy az elemzés a lehető legpontosabban tükrözze az elemzés tárgyát, s ne az elemző – általában már előzetesen meglévő – véleményét adja vissza az adott kérdéssel kapcsolatban. Ez a veszély általában is fenyeget, de különösen erős, ha valaki egy a szívéhez közelálló jogszabálytervezet vagy jogszabály hatásvizsgálatát végzi.

A jogszabályok hatásvizsgálata esetében is érzékelhető egyfajta elmozdulás a szakértő pozíciójában, szerepfelfogásában. Hosszú ideig a szakember, mint a tudomány képviselője elemzett, majd „megmondta a tutit”, vagyis tekintélyére támaszkodva megállapította, hogy melyik megoldás a legmegfelelőbb, melyik szabályozási alternatívát kell választani. Ez a felfogás azonban idővel elgyengült. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a látszólag objektív tudományos modellek is megkérdőjelezhetők. Valamely társadalmi jelenségnek számos, akár egymásnak ellentmondó tudományos magyarázata is lehetséges. Továbbá gyakran eltérő következtetésre juthatunk, ha például a rövid vagy a hosszú távú hatásokra koncentrálunk. Emellett a szakértőket frusztrálta, hogy a politikus döntéshozók gyakran figyelmen kívül hagyták javaslataikat, míg a politikusok a szakértők megközelítésmódját találták leegyszerűsítőnek, főként olyannak, mint amely nem veszi figyelembe a döntés politikai hatásait. Felvetődött végül a hatásvizsgálatban résztvevő szakértők legitimitásának kérdése is, ti. hogy ki hatalmazta fel őket arra, hogy közösségi kérdésekben de facto a döntés jogát vindikálják maguknak. Mindezek következtében a szakértői szerep az utóbbi időben jelentősen átalakult. A jogalkotás előkészítésében nagyobb hangsúlyt kap a különféle érdekcsoportok által az adott kérdésben képviselt értelmezések, felfogásmódok elemzése, közelítése egymáshoz. A szakértő egyre nagyobb mértékben egyfajta sajátos facilitátori, mediátori szerepbe kerül, ahol a deliberatív döntéshozatali folyamat elősegítése válik fontossá.

6. Hatásvizsgálat a hazai gyakorlatban: kritikai megközelítés

A szakirodalom mellett maga a jog is szolgál útmutatóval a hatáselemzés tekintetében. E könyv írása idején hazánkban e kérdést a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szabályozza. A törvény 17. §-a rendelkezik az előzetes hatásvizsgálatról, meghatározva a vizsgálandó területeket, lényegében minden elképzelhető szempont viszgálatát kötelezővé téve. A törvény 21. §-a szabályozza, rendkívül elnagyoltan, az utólagos hatásvizsgálatot. A hatásvizsgálat konkrétabb, gyakorlatiasabb szabályozását a 24/2011. (VIII. 9.) számú KIM rendelet tartalmazza. A rendelet magját – a szervezeti és felelősségi viszonyok szabályozása mellett – az előzetes és utólagos „hatásvizsgálati lapok” rendszeresítése adja. Ezek olyan formanyomtatványok, amelyek meghatározzák a hatásvizsgálat során megválaszolandó kérdéseket. A rendelet értelmében tehát e lapok kitöltésével történik meg a hatásvizsgálat. Ha úgy tetszik, ez a hatásvizsgálat outputja.

A jogalkotási törvény tehát kötelezően előírja a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatát. Hasonlóképpen rendelkezett már az 1987. évi törvény is, bár a hatásvizsgálat korábban szinte mindig elmaradt. Félő, hogy most sem lesz másként. Az idézett jogszabályok szövege

[33] Ehhez lásd: BABBIE, i.m. (26.lj.)

legalábbis arra utal, hogy azok megalkotói nincsenek tisztában a hatásvizsgálat legelemibb módszereivel sem.[34]

Ha mármost a hazai jogalkotási folyamatokat a fentiekben bemutatott közpolitikai ciklussal vetjük össze, az eltérések különösen élesen kirajzolódnak. Így tapasztalatunk szerint a célmeghatározás szinte soha nem történik meg. Ellentétben azonban a nemzetközi gyakorlattal, nálunk a célmeghatározás szükségessége sem vetődik fel.[35] Ebből következően értelmes közpolitika- illetve jogalkotásról sem igen beszélhetünk; hiányzik a döntéshozatal racionalitása. Ez egyébként szerepzavarhoz is vezet, hiszen a politikusok feladata lenne a végső célok, irányok meghatározása, míg a szakértők, köztisztviselők feladata az ezeket leginkább szolgáló megoldások feltalálása. Ám célok hiányában a szerepmegosztás felborul – és így gyakran politikusok szövegeznek tételes jogszabályt, míg a jogszabály-előkészítés során a szakértők határoznak meg, általában önmaguk számára is észrevétlenül, célokat, hiszen az eszközök megválasztása ezzel jár.

A célok meghatározásához jó eszköz lehet, ha a konzultáció, illetve a jogszabály vitája két szakaszra tagolódik: a jogi szövegről folytatott vitát megelőzi egy koncepcionális szakasz, amely az alapvető elvekről szól. Az angolszász országokban és jórészt az Unióban is ezt szolgálják az ún. green és white paper-ök. Előbbi problémafelvető jellegű: bemutatja azt a társadalmi problémát, amelyre a kormányzat reagálni kíván, ráirányítja a figyelmet a kérdésre, és lehetővé teszi, hogy az érdekeltek megjelenítsék álláspontjukat. Az ún. white paper-ben a kormányzat – már a vita eredményeit is figyelembe véve – összegzi közpolitikai elképzeléseit az adott társadalmi problémával kapcsolatban. Az alapos előkészítést, így a hatáselemzés elvégzését is általában lehetetlenné teszi viszont a tervszerűtlen, kapkodó jogalkotás, amelyben gyakran egy-két hét, de olykor csak néhány nap áll rendelkezésre a jogszabály megalkotására.

A döntések megalapozásához szükséges szakmai kapacitás jórészt hiányzik. A legritkább esetben történik meg annak a társadalmi problémának az alapos vizsgálata, amelyet aztán a szabályozás megoldani, enyhíteni kíván. Szintén hiányzik az alternatívák hatásainak szisztematikus elemzése, vagyis az ex ante hatásvizsgálat. Ehhez jórészt nem adottak a személyi feltételek sem. A jogszabály-előkészítés folyamatában alig találkozhatunk a hatáselemzés technikáiban jártas szakemberekkel. A minisztériumi apparátusokban nem találunk ilyen szakembereket kellő számban, de a feladat kiszerződése is problematikus, mivel a magánszférában is csak elvétve működnek hatáselemzéssel valóban professzionálisan foglalkozó szervezetek.

Az utóbbi időben e tekintetben a helyzet javulni látszik. Egyre több kis profit-orientált és non-profit szervezet jelenik meg, releváns szaktudással, tipikusan egy-egy szűkebb területen (például szociálpolitika, környezetvédelem), de olykor átfogóbb hatáselemző szakértelemmel

---

[34] A hatályos jogalkotási törvény 17. §-ában egy bekezdésben jelenik meg a társadalmi, gazdasági (amely két tényező egyébként a hatáselemzés lényegi tartalma) és az egészen más tartalmú költségvetési hatások felmérése, míg külön az adminisztratív terheké, ami nyilvánvalóan az egyik legközvetlenebb társadalmi hatás. Ehhez képes külön pontban jelenik meg a jogi szabályozás szükségességének vizsgálata, ami a társadalmi hatások vizsgálatából eleve következik, illetve az „alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi" feltételek meghatározása, ami bizonyos értelemben ekvivalens a költségvetési hatások elemzésével, amennyiben pedig nem, annyiban nem is része a hatásvizsgálatnak, hanem már a megvalósítás szervezéséhez kapcsolódik, mint azt a közpolitikai ciklusból láthatjuk.

[35] Személyes tapasztalatunk szerint, ha megkérdezünk egy „jogalkotót", legyen az felelős politikai vezető vagy a jogszabály előkészítésében részt vevő hivatalnok, jogász szakember, akkor arról, hogy mi volt az adott jogszabály, jogszabályi rendelkezés célja, szinte soha nem kapunk értelmes választ. Sőt a legtöbb esetben már maga a kérdés is megdöbbenést, értetlenkedést vált ki.

és ambícióval is. A kormány 2010 után határozott két olyan szervezet felállításáról, amelyek legalább részben hatásvizsgálati feladatot is elláthatnak. Ezek az ECOSTAT Gazdaság- és Társadalomkutató Intézet és a Közpolitikai Kutatások Intézete. Hosszabb távon remélhetőleg a képzés is erősödni fog. Mintegy két évtizede, igaz kis létszámmal, képeznek a hatásvizsgálati technikákban jártas szakembereket a Budapesti Corvinus Egyetemen. Az utóbbi időszakban pedig több hazai egyetem is indított kodifikátor szakjogász képzést, ahol remélhetőleg a tananyag része lesz a legfontosabb hatásvizsgálati technikák elsajátítása.

Általános tapasztalat az is, hogy elmarad a megvalósítás folyamatának szisztematikus végiggondolása, tervezése. Így aztán nem állnak rendelkezésre a jogszabály érvényesítéséhez szükséges személyi, tárgyi feltételek.[36] Különösen gyakori, hogy egyfajta beszűkült „jogászi" gondolkodással azt feltételezik, hogy a jogszabály elfogadása után automatikusan érvényesül, noha az új jogszabályt legalábbis meg kell ismertetni az érintettekkel, ki kell képezni a jogalkalmazásban részt vevő állami alkalmazottakat (bírákat, közszolgálati tisztviselőket), biztosítani kell a jogkövetés ellenőrzését, stb. Ellenkező esetben a jogkövetés elmarad, szórványossá, így teljesen kiszámíthatatlanná válik, s ezzel a jogi szabályozás egyik lényeges eleme, ti. a társadalmi együttélést kiszámíthatóvá tévő ereje vész el.

Szinte minden alkalommal elmarad a megvalósítás nyomon követése. Pedig általános tapasztalat, hogy még ha meg is kezdődik egy jogszabály végrehajtása, idővel a figyelem lankad, az erőforrások más területre csoportosulnak át, és a megvalósítás lassan elhal. A megvalósítás nyomon követése a jogszabályok esetében a jogalkalmazás figyelemmel kísérését jelentené. A jogalkalmazásban óriási mennyiségű tapasztalat gyűlik fel, amelyet a jogalkotásban hasznosítani lehetne és kellene. Sajnos azonban hiányoznak azok a csatornák, mechanizmusok, amelyek e tapasztalatok gyűjtését, rendszerezését és hasznosítását biztosítanák. Magyarországon a jogalkotás és a jogalkalmazás elszakadt egymástól, ami lehetetlenné teszi a jogszabályok folyamatos finomhangolását, másrészt életidegen, végrehajthatatlan jogszabályok megalkotásához vezet.

Végül, legtöbbször hiányzik a közpolitikai ciklus utolsó eleme, az eredmények szisztematikus értékelése, vagyis a jogszabályok utólagos hatásvizsgálata is, amit másképp a hatályosulás vizsgálatának is nevezhetnénk. Utóbbi azonban a gyakorlatban teljességgel nélkülözi a szisztematikus, szervezett jelleget és tudományos alaposságot, s egyébként is inkább a folyamatokra, mint az eredményekre koncentrál, és még ez is gyakran elmarad. Eltekintve néhány technikai jellegű jogszabálytól, például a környezetvédelem területén, alig tudnánk olyan rendelkezést említeni, amelynek szisztematikus, utólagos hatásvizsgálata megtörtént volna.

Mindezek az anomáliák ugyanakkor kijelölik a jogalkotás és általában a jogrendszer fejlesztésének néhány lehetséges irányát is. Mint láttuk, e tekintetben a folyamatok ellentmondásosak, de remélhetjük, hogy a jövőben a közpolitikai szemlélet erősödésével, a jogszabályok rendszeres hatásvizsgálatával jogrendszerünk jelentős mértékben fejlődni fog.

7. Összegzés

[36] Érdemes megjegyezni, hogy a jogalkotási törvény által meghatározott előzetes és utólagos hatásvizsgálatok megvalósítása pl. nyilvánvalóan a minisztériumi személyi állomány jelentős fejlesztését igényelné. Nincs tudomásunk az ilyen irányú szükséglet felméréséről, tervezéséről, vagy arról, hogy a minisztériumokba nagyobb számban vettek volna fel hatásvizsgálatban jártas szakembereket.

Összegzésként megállapítható, hogy az utóbbi évtizedekben a jogalkotás és a közigazgatás növekvő mértékben szembesül olyan elvárásokkal, amelyek a jogászi munka és a jogtudomány feladatainak újragondolását is igénylik. Az állami működés, a kormányzás, a jogalkotás ésszerűbbé, előreláthatóbbá, hatékonyabbá tétele a szabályozás kívánt hatásainak és mellékhatásainak előrejelzését, majd a célok megvalósulásának utólagos ellenőrzését, s ennek fényében a szabályozás felülvizsgálatát igényli. Az idevágó problémák felismerése és megoldása túlmutat a hazai jogi alapképzés, s jórészt a jogászi hivatásról alkotott hagyományos elképzelések keretein is, s a közpolitikai szemlélet és módszerek jogtudományba integrálást igényli. Egy ilyen átalakulás sem elmélettörténeti, sem nemzetközi összehasonlító nézőpontból nem volna példa nélküli, s alighanem a közeljövő magyar jogtudományának és jogi gondolkodásának egyik fontos tendenciája lesz.