

# A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről\*

DR. DRINÓCZI TÍMEA \*\*

DR. KOCSIS MIKLÓS \*\*\*

---

Tanulmányunk apropója, hogy az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában<sup>1</sup> konkrét ügyben azt állapította meg, hogy bár az adott jogalkotási aktus valamennyi eljárási követelménynek megfelelt,<sup>2</sup> amiatt, hogy „szinte teljes mértékben kizárt” volt, hogy „megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel”, az adott eljárás a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégíti ki teljes mértékben. Az Alkotmánybíróság azonban – tekintettel arra, hogy alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata esetében hatáskörének hiányát volt kénytelen megállapítani, eszköze nem lévén – csak az úgynevezett „szignalizációs alkotmányvédelmi funkcióját” tudta e tekintetben újra<sup>3</sup> ellátni: figyelmeztette az eljárás szereplőit a demokratikus jogállamiságból fakadó materiális követelmények betartásának szükségességére.<sup>4</sup> A magunk részéről – elismerve a szignalizáció

---

\* A tanulmány bővített változata az „Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként” című kiadványban (szerk. Chronowski Nóra; HVG–ORAC, Budapest, 2011) „Tényekre alapozott jogalkotás?” címmel jelenik meg. A tanulmány azonos címmel megjelent: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 16–24. o.

\*\* habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

\*\*\* adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

<sup>1</sup> Mindenekelőtt jelezzük, hogy a 61/2011. (VII. 13.) AB-határozat jelentőségét elsősorban nem a jogalkotási eljárás megalapozottságának vizsgálata adja, az csupán apropóul szolgál számunkra. A határozat érdemi elemzését ld. Kocsis Miklós: Alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata. JeMa 2011. 3. sz. (megjelenés alatt)

<sup>2</sup> Tehát arra jogosult nyújtotta be, megfelelő többséggel került elfogadásra.

<sup>3</sup> Ld. a 8/2011. (II. 18.) AB-határozatot, illetve az arra való utalást a tanulmány 3.3. pontjában.

<sup>4</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB-határozat, Magyar Közlöny, 2011., 80. sz. A határozathoz fűzött különvéleményében Holló András alkotmánybíró részletesen elemezte a szignalizációs alkotmányvédelemre vonatkozó korábbi gyakorlatot.

fontosságát – úgy véljük, hogy az ilyen típusú jelzéseknek valójában az ad(hatna) súlyt, ha a kikényszeríthetőség lehetősége is fennállna. Ennek hiányában, ha ezzel a technikával gyakran él az Alkotmánybíróság, azzal saját magát teheti súlytalaná, és nem tud érvényt szerezni a jogállami alapelveknek, így például a jogbiztonság elvének, amely kiszámítható, előre-látható stb. jogalkotást feltételez.

Az idézett határozat okán (is) felvetődő probléma – a jogalkotási eljárás tartalmi megalapozottsága – számos kérdés vizsgálatát teszi szükségessé. Álláspontunk szerint a minőségi jogalkotás<sup>5</sup> megköveteli, hogy a jogalkotó – az egyértelmű és világos jogalkotáson túl – támogassa az általa alkotott jogszabály olyan alkalmazását, amellyel a szándékolt eredmény elérhető. Ilyen megoldás lehet például a hatásvizsgálati vagy az adminisztrációs terhek csökkentésére vonatkozó útmutatók elkészítésére jogszabályban való kötelezés, illetve e vizsgálatok elvégzése (személyi, szervezeti, anyagi) feltételeinek megteremtése. A jogalkotás termékének (*a jogszabálynak*) *a minősége* alapvetően a jogalkotási eljárás minőségétől függ, mert ez alapozza meg azt, hogy a jogszabály valóban hatékony és végrehajtható lesz-e.<sup>6</sup> Mivel a jogalkotásra vonatkozó szabályok alkalmazása jelentősen függ az azokat kötelező jelleggel értelmező fórumok interpretációs és jogalkalmazó tevékenységétől, a jogalkotás minőségének vizsgálatakor érdemes a releváns esetjogot is figyelembe venni.

---

<sup>5</sup> A minőségi jogalkotásban a formális szempontokon túl vissza kell tükröződnie a modern demokratikus jogállam materiális alapértékeinek is. Ezeknek az alapértékeknek a forrásai a nemzetközi, a szupranacionális és a nemzeti jogi alapnormák, amelyek különböző alapvető szabályokat (elveket, feladatokat, alapjogokat, tilalmakat stb.) tartalmaznak. A(z alkotmányos) jogállam értéktartalmú alapelemei közé tartoznak az alapvető jogok elismerése, a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elve, a törvények meghatározó szerepe, a joghoz kötöttség elve, a jogbiztonság és a jogvédelem elve. Az értéktartalmú alapelemekről ld. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009., 147. oldaltól. A minőségi jogalkotásról ld. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-ORAC, Budapest 2010., 21–22. o. Bővebben ld. uo. 15–60. o.

<sup>6</sup> A hatékonyság ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a jogszabályt teljes mértékben alkalmazzák és követik azért, mert elérhető, megismerhető, a tartalma egyértelmű, világos, a szerkezete átlátható, a nyelvezete érthető, nem tartalmaz normaellentmondásokat, és egyéb jogszabály-szerkesztési hibákat. A végrehajthatóságnak is van olyan vetülete, amely a teljes mértékű alkalmazást jelenti, de inkább arra utal, hogy az alkalmazásnak megvannak a pénzügyi, személyi, dologi stb. feltételei.

Jelen tanulmányban a minőségi jogalkotás „hatékony” és a „nyilvános” fogalmi elemeivel foglalkozunk, rámutatva arra, hogy a „hatékony” többek között a(z) előzetes) hatásvizsgálattal, a nyilvánosság pedig a(z) érdemi) konzultációval is kapcsolatban áll. Utalunk arra is, hogy a hatásvizsgálat és a konzultáció egymással is összefüggenek, továbbá – alapvető eljárási szabályokként – befolyásolhatják a jogszabályok közjogi érvényességét. E befolyásolás alapja egyrészt a megfelelő jogi szabályozás, másrészt az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat, ami a Magyar Köztársaság tekintetében az Alkotmánybíróság (a továbbiakban AB), az Európai Unióban pedig az Európai Bíróság (továbbiakban EB) esetjogából ismerhető meg. Tanulmányunkban tehát arra teszünk kísérletet, hogy a magyar AB és az EB gyakorlatát megvizsgálva és egymásra vetítve kritikai szempontú következtetéseket fogalmazunk meg a jogalkotási eljárásban résztvevő szervezetekkel történő egyeztetés és az ezzel összefüggő hatásvizsgálat közjogi kereteire nézve. Mielőtt azonban erre rátérnénk, szükségesnek látjuk a konzultáció és a hatásvizsgálat jogalkotásban betöltött szerepének vázlatos összegzését.

## 1. Eljárási szabályok – érvényességi kellékek

1.1. A megalapozott döntéshozatal, a minőségi kormányzás és jogalkotás megköveteli – többek között – az érdekelt felekkel való párbeszédet, a konzultációt. A konzultáció az érintetteknek és érdekelteknek a *döntéshozatal folyamatában való bevonása* abból a célból, hogy tényleges társadalmi és szakmai egyeztetés jöjjön létre. A fogalom ennyiben tehát nem pusztán az előkészítési eljárásban történő (szakmai) egyeztetésre utal, hanem a politikai akaratképzés sajátos megnyilvánulására is, ami a kompromisszumos jogszabályi tartalom kialakítása érdekében érdemben történik. A kompromisszumos jogszabályi tartalom igénylésének indoka a következő: az állami döntéshozókat (politikuskat) nem illeti meg az a privilégium, hogy úgy döntsenek, ahogyan akarnak, hanem annak a velük szemben támasztott jogi követelménynek kell megfelelniük, hogy *kellően megindokolt és alátámasztott* döntéseket hozzanak. A konzultációnak ebből fakadóan számos – tájékoztatási, jogi, demokratikus<sup>7</sup> – funkciója van. A jogi funkciója abban

---

<sup>7</sup> A tájékoztatási funkciót valósítja meg a konzultáció, amikor információt közvetít vagy arról, hogy a döntéshozatali folyamat megindult, vagy annak menetéről, vagy pedig a bekapcsolódás lehetőségéről, illetőleg az elért eredményről. A demokratikus funk-

áll, hogy a véleménykérést (a konzultáció tág értelemben történő felfogása esetében a hatásvizsgálatot is), továbbá az adott vélemény figyelembe vételét, illetőleg elutasításának indokolását jogi eszközökkel szabályozza, és adott esetben kikényszeríthetővé tegye. Az ehhez a folyamathoz szorosan kapcsolódó előzetes hatásvizsgálat *jelentősége* különösen abban rejlik, hogy a jogállamban célracionalizált és finanszírozható jogszabályok kellenek, ami csak akkor érhető el, ha a *jogalkotó megfelelő információval rendelkezik* a szabályozás várható hatásairól, az általa kitűzött célok elérhetőségéről, illetve ezek költségvonzatáról. Mindezekről tájékoztatni kell a jogalkotót, amely lényegében – ezeket az információkat figyelembe véve – a politikai preferenciái alapján választ a szabályozási megoldások közül. E feladatát a jogalkotó a rá vonatkozó szupranacionális és nemzeti szabályozás keretei között valósíthatja meg.

1.2. A jogalkotás legfontosabb szabályait az EU-ban az EUMSZ., a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv, a Magyar Köztársaságban pedig az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény,<sup>8</sup> illetve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, valamint a társadalmi részvételtől szóló 2010. CXXXI. törvény határozzák meg. Az eljárásra vonatkozó szabályoknak kell biztosítaniuk a jogalkotás jogszerű lefolyását, a döntéshozatali eljárás szabályainak és az esetleges közreműködők jogainak és kötelességeinek érvényesülését, illetve teljesítését. A döntéshozatali eljárásra vonatkozó eljárási szabályok megsértése azért eredményezi a döntés közjogi érvénytelenségét, mert a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése lehetetlenné válik, ami pedig a demokratikus rendszer legitimitásának elvesztését eredményezi.<sup>9</sup> Az *uniós jogi aktusok* megalkotására irányuló hatáskörök gyakorlásának korlátai – azaz az érvényesség egyes kritériumai – a

---

ció a demokratikus kormányzás erősítésében, a szélesebb körű részvételben, illetve a reprezentatív demokrácia támogatásában összegezhető. Ld. Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation: Best Practices and Political Objections. In: Marta Tavares Almeida – Luzius Mader (eds): Proceedings of the 9th IAL Congress Quality of Legislation – Principles and Instruments. Lisbon, 24-25 June 2010. Nomos Verlag (megjelenés alatt).

<sup>8</sup> 2012. január elsejétől pedig Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) – Magyar Közlöny 2011. évi 43. szám, 10 656. oldaltól.

<sup>9</sup> Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2002., 126. o.

következők: a szubszidiaritás és az arányosság elve, a jogbiztonság elve (a jogszabályok világos szövege, visszaható hatályának tilalma, a jogos vára-kozás védelme), a hatáskörrel való visszaélés tilalma, az indokolási kötelezettség, a jogforrási hierarchia tiszteletben tartása.<sup>10</sup> Az Európai Bíróság a szubszidiaritás<sup>11</sup> és az arányosság elvei formális oldalával kapcsolatban megállapította, hogy azokat nem kell kifejezetten megnevezni a jogszabály indokolásában. A szubszidiaritás elvével összefüggésben az uniós jogalkotó teljesíti az indokolási kötelezettségét, amennyiben tartalmilag utal az indokolásban arra, hogy miért kell az uniós szintű szabályozás.<sup>12</sup> Az arányosság elve már korábban is az uniós jog általános elvének minősült a jogalkotás területén,<sup>13</sup> de a Lisszaboni Jegyzőkönyv kifejezetten a jogalkotást befolyásoló elvként kezeli. Az arányosság elve azonban nemcsak az uniós jogalkotást, hanem az uniós jogalkalmazást és az uniós jog tagállami alkalmazását is áthatja. Az EB álláspontja szerint „az arányosság elvének megsértése azt feltételezi, hogy a közösségi jogi aktus olyan kötelezettséget ró a jogalanyra, amely túllépi a jogi aktussal megvalósítani kívánt cél eléréséhez megfelelő és szükséges mértéket”.<sup>14</sup> Az arányosság elve a következő teszttel fejezhető ki: alkalmas-e az adott eszköz a cél elérésére (alkalmasság); szükséges-e az eszköz a cél eléréséhez (szükségesség); az eszköz és a cél között fennáll-e racionális (ok-okozati) összefüggés.<sup>15</sup> Az arányosság vizsgálatának számos lépése (alkalmasság, szükségesség) magában foglal egyfajta hatásvizsgálatot

---

<sup>10</sup> Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. hvgorac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010., 186. oldaltól.

<sup>11</sup> A szubszidiaritás elve csak akkor alkalmazható, ha versengő-megosztott hatáskörrel van szó. A kizárólagos, illetve a megosztott, szomszédos hatásköröknél ez fel sem merül. Vö. Blutman: i.m. 190. o. A hatáskörök fajtái összefoglaló leírását ld. 165. o.

<sup>12</sup> C-233/94 [1997] EBHT I-2405, 28. pont, megerősítve C-377/98 [2001] EBHT I-7079, 33. pont. Ld. Blutman: i.m. 190. o.

<sup>13</sup> 188-190680 [1982] EBHT 2545 16–19. pontok. Ld. Blutman: i.m. 190–191. o.

<sup>14</sup> C 110/3 Belgium v. Bizottság [2005] EBHT I-2801, 61. pont. Idézi Blutman: i.m. 192. o.

<sup>15</sup> David Keyaerts: Ex ante evaluation and judicial review by the European Court of Justice. Az International Association of Legislation 9. kongresszusán elhangzott előadás. (IAL Quality of Legislation- Principles and Instruments 24-26 June, 2010. Lisbon). Nyomtatott formában ld. David Keyaerts: Ex ante evaluation and judicial review by the European Court of Justice. In Marta Tavares Almeida – Luzius Mader (eds): Proceedings of the 9th IAL Congress Quality of Legislation – Principles and Instruments. Lisbon, 24-25 June 2010. Nomos Verlag (megjelenés alatt).

is.<sup>16</sup> A magyar jogalkotási termékek akkor alkalmasak jogi hatás kiváltására, ha az adott jogforrást az annak a kibocsátására felhatalmazott szerv, az előírt eljárásban fogadta el és hirdette ki, illetve betartotta a jogforrási hierarchiát. Az „előírt eljárás” magában foglalja a jogalkotó szervnek a kibocsátásra irányuló működési módját, különösen a döntés-előkészítési és döntéshozatali szabályokat, illetve az adott jogforrás megfelelő formában történő megfogalmazását.<sup>17</sup> Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály”.<sup>18</sup>

## 2. A luxemburgi bíróság gyakorlata

Figyelemmel az eltérő jogi szabályozásra, a Bíróság joggyakorlata más jogi alapokra épül a közjogi érvénytelenség megállapítása tekintetében. A következőkben a konzultáció, majd a hatásvizsgálat elmaradásának az EB gyakorlatában megjelenő következményeit ismertetjük, mivel azok összehasonlításra adhatnak alapot az AB gyakorlata értékelésekor.

2.1. Az *Isoglucose ügy*<sup>19</sup> alapja az volt, hogy a Tanács nem várta be a Parlament véleményét a konzultációs eljárásban, és ez a vonatkozó uniós aktus megsemmisítését vonta maga után. Az eset tanulsága az, hogy nem elegen-

---

<sup>16</sup> Anne C. M. Meuwese: Impact Assessment in EU lawmaking. Kluwer Law International, 2008. [http://books.google.hu/books?id=Mj6CKvA3CocC&pg=PA161&lpg=PA161&dq=to+carry+out+an+impact+study+leads+to+a+number+of+obvious+questions+Sharpston&source=bl&ots=8wSYrWKhUB&sig=iECsASLbV-9\\_4B\\_mWduz0gkoxz0&hl=hu&ei=bc9nTYmgCsXrsgaPyry5Cg&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBcQ6AEwAA#v=onepage&q=to%20carry%20out%20an%20impact%20study%20leads%20to%20a%20number%20of%20obvious%20questions%20Sharpston&f=false](http://books.google.hu/books?id=Mj6CKvA3CocC&pg=PA161&lpg=PA161&dq=to+carry+out+an+impact+study+leads+to+a+number+of+obvious+questions+Sharpston&source=bl&ots=8wSYrWKhUB&sig=iECsASLbV-9_4B_mWduz0gkoxz0&hl=hu&ei=bc9nTYmgCsXrsgaPyry5Cg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBcQ6AEwAA#v=onepage&q=to%20carry%20out%20an%20impact%20study%20leads%20to%20a%20number%20of%20obvious%20questions%20Sharpston&f=false) 159. o.

<sup>17</sup> Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. 126. o.

<sup>18</sup> 11/1992. (III. 5.) AB-határozat, ABH 1992. 85. Az alkotmánybírósági gyakorlatban közjogi érvénytelenséget eredményezett egyrészt az az eljárás, ahol az Országgyűlés úgy szavazott meg egy törvényt, hogy nem tette lehetővé a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvány alapján e vizsgálatot (29/1997. [IV. 29.] AB-határozat, ABH 1997. 122). Másrészt ilyen hatású volt az is, amikor a törvény alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapult (52/1997. [X. 14.] AB-határozat, ABH 1997. 332.). Harmadrészt közjogi érvénytelenséghez vezetett az is, amikor a köztársasági elnök által visszaküldött törvény érdemi újratárgyalására nem adtak lehetőséget (63/2003. [XII. 15.] ABH 2003).

<sup>19</sup> 138/79 SA Roquette Frères v Tanács [1980] EBHT 3333. Részletesebben ld. Blutman: i.m. 150–151. o.

dő, ha a Tanács kikéri az EP véleményét, hanem be is kell azt várnia.<sup>20</sup> Ez az ügy tehát világossá tette, hogy a gyenge jogalkotási jogosítványokat is tiszteletben kell tartani. E kötelezettség mutatis mutandis kiterjeszhető a jogalkotási és nem jogalkotási eljárásban résztvevőkre és közreműködőkre. Ilyennek minősül a Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a Régiók Bizottsága, egyéb bizottságok, a Számvevőszék, az Európai Központi Bank, vagy a tagállam. Ezeknek a szerződések által biztosított, a jogalkotásban élvezett jogaik megsértése a meghozott jogi aktus érvénytelenségéhez vezethet.<sup>21</sup> A konzultációs kötelezettség megsértésének lehetősége nemcsak abból áll, hogy egyáltalán nincs konzultáció. A jogsértés és az így elfogadott jogi aktus érvénytelensége akkor is fennállhat, ha volt konzultáció, de az elfogadott jogszabály tartalma részben más, mint amit a konzultációra előterjesztettek.

2.2. A luxemburgi gyakorlatban a *hatásvizsgálatot érintően* mindezedig csak pár eset lelhető fel.<sup>22</sup> Az *IATA-ügyben* a felek azzal érveltek, hogy a Bizottság megsértette az IA Guideline-t, illetve az eredeti bizottsági jogalkotási tervezethez a hatásvizsgálat nem volt megfelelő, mivel nem volt teljes. Nem tárta fel ugyanis az összes elérhető döntési alternatívát. Bár a Bíróság nem reagált erre az érvre, nem zárható ki, hogy mégis felhasználta, amikor a rendelet által megfogalmazott jóvátétel arányosságát vizsgálta.<sup>23</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy a bizottsági jogalkotási tervezete<sup>24</sup> az IA Guideline előtti, tehát az EB akkor sem vizsgálhatta volna a betartásukat, ha akarta volna.

A *Spain v. Council-ügyben*<sup>25</sup> a hatásvizsgálat megjelenése lényegibb, mint az IATA-ügyben. Az ügy egyesek számára a bírósági felülvizsgálat tankönyvi

---

<sup>20</sup> Mohay Ágoston: Nemzetközi parlamentáris intézmények Európában – az Európai Parlament és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése összehasonlítása. In: Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára (szerk. Csapó Zsuzsanna). *Studia Iuridica* 143., Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2009., 259–286. o.

<sup>21</sup> Blutman: i.m. 150., 151. o.

<sup>22</sup> Az esetjog feldolgozását 2008-ig (IATA ügy, Spain v. Council ügy) ld. Meuwese: i.m. 160. o.

<sup>23</sup> Meuwese: i.m. 160. o.

<sup>24</sup> A 2001/2002-ben születettek.

<sup>25</sup> C-310/04. A Bizottság és a Tanács megváltoztatta a gyapottermelők támogatásának rendszerét, mivel a régi szabályozás túltermeléshez vezetett. Spanyolország azzal

esete, másoknak viszont azt jelzi, hogy az EB növekvő érdeklődést mutat az előzetes hatásvizsgálat megfelelése tekintetében.<sup>26</sup> Sharpston főtanácsnok – először az EB történetében – 2006. március 16-án a véleményében kifejezetten megemlítette a hatásvizsgálatot. Az előzetes hatásvizsgálat hiányát önmagától értetődő és döntő tényezőnek nevezte az arányosság elvének megszegése megállapítása tekintetében. Kifejtette, hogy a hatásvizsgálat hiányában a Bizottság és a Tanács meghatározott döntései önkényesnek tűnnek. Bár a bírósági felülvizsgálatnak annak a vizsgálatára kell szorítkoznia, hogy vajon adott jogi aktus „manifestly inappropriate” a kitűzött cél elérésére, a korlátozás nem jelentheti azt, hogy az intézmények mentesülnek az adott jogi aktus megfelelésének vizsgálatától. Kifejtette, hogy az EK intézményeinek minden esetben meg kell tudniuk indokolni a jogalkotási döntéseiket, ha azokat az EB előtt az arányossági elv megsértése miatt kifogásolják.<sup>27</sup> Úgy tűnik, hogy Sharpston a Bizottság és a Tanács oldalán fennálló információhiányt közvetlenül összekötötte a hatásvizsgálat elmaradásával. A jogi aktus megsemmisítését az EP-tisztviselők úgy értékelték, hogy a Better Regulation-t egyre komolyabban veszik: *a bizonyítékokra (tényekre) alapozott jogalkotás egyre fontosabbá válik és a hatásvizsgálat az az út, amellyel ez elérhető.*<sup>28</sup>

A szakirodalom szerint 2006-ban korai lenne még a hatásvizsgálat és az EB általi arányossági vizsgálat közti közvetlen kapcsolatot megállapítani. A *Spain v. Council*-ügyben az EB által kialakított „standard of economic proof” nagyban kötődik a közös mezőgazdasági politika (CAP) sajátosságaihoz. Ezzel kapcsolatban azonban nem is a konkrét ügyben megfogalmazottak a lényegesek, hanem sokkal inkább az a tény, hogy a hatásvizsgálatot a jogalkotó szervek döntéshozatali eljárását alakító lényeges tényezőként kezelték.<sup>29</sup>

A *Bressol and others ügyben*<sup>30</sup> Sharpston főtanácsnok véleménye szerint a megtámadott rendelet elfogadásakor nem álltak rendelkezésre és/vagy nem

---

érvelt, hogy a Bizottság és a Tanács az új szabály megalkotásakor elmulasztotta figyelembe venni a munka költségeit, ami aránytalansághoz vezetett.

<sup>26</sup> Meuwese: i.m. 160–161. o.

<sup>27</sup> Opinion of Advocate General Sharpston of 16 March 2006, C-310/04 *Spain v. Council* paras 80–81. Idézi: Meuwese: i.m. 161. o.

<sup>28</sup> Meuwese: i.m. 163. o.

<sup>29</sup> Meuwese: i.m. 164. o.

<sup>30</sup> A Belgiumi Francia Közösség több éve azt tapasztalta, hogy jelentősen nőtt a felsőoktatási rendszerébe tartozó intézményekbe beiratkozó, más tagállamokból – főképp



kerültek megvizsgálásra azok a szükséges speciális anyagok, amelyek a körültekintő és megfontolt jogalkotót arra a legitim következtetés levonására vezették volna, hogy az adott problémát csírájában kell elfojtani, és ezzel együtt arra, hogy a célzott intézkedés szükséges és arányos. A Bíróság kifejtette, hogy az indoklást az állam által elfogadott intézkedés megfelelőségére és arányosságára irányuló elemzésnek, illetve azt ezt alátámasztó speciális bizonyítékoknak kell kísérniük. Csak az ilyen adatokkal alátámasztott objektív és részletes analízis képes annak – alapos és konzisztens adatokkal történő – igazolására, hogy a közegészséget valódi veszély fenyegeti. Ennek az elemzésnek figyelembe kell vennie i) a külföldi illetőségű diákok „hatását” a tekintetben, hogy a Francia Közösségben foglalkoztatott szakemberek megfelelő száma biztosított legyen; ii) azt a lehetőséget, hogy a hazai diákok tanulmányuk végén úgy döntenek, hogy Belgiumon kívül folytatják a hivatásukat; iii) azt, hogy a Francia Közösségen kívül tanuló személyek a későbbiekben esetleg a Közösségen belül kívánnak munkát vállalni.

Az *Afton Chemical-ügyben*<sup>31</sup> az Afton azt állította, hogy az metilciklopentadienil-mangán-trikarbonil (MMT) tartalomra vonatkozó határértékeket

---

Franciaországból – származó diákok száma, különösen kilenc orvosi és paramedicinális képzés vonatkozásában. Mivel az említett képzéseken részt vevő diákok száma túl magasra emelkedett, a Francia Közösség elfogadta a 2006. június 16-i rendeletet, amely szerint az egyetemek és a főiskolák kötelesek korlátozni a nem belga illetőségűnek tekintett azon diákok számát, akik első alkalommal iratkozhatnak be a kilenc képzés egyikére. E körülmények között a Cour Constitutionnelle (Belgium), amelyhez a rendelet megsemmisítése iránti keresetet terjesztettek, az EB-hez fordult. Az EB megállapította, hogy a külföldi illetőségű diákok bizonyos felsőfokú közegészségügyi képzésekre való beiratkozásának korlátozása főszabály szerint ellentétes az uniós joggal. E korlátozás azonban összeegyeztethető az uniós joggal, ha a közegészség védelmére irányuló céllal igazolható. C-73/08 Bressol e.a. and Chaverot e.a. <http://www.jogiforum.hu/hirek/22863#axzz1KQcNgs3T>

<sup>31</sup> C-343/09. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a benzinre, a dízelolajra és a gázolajra vonatkozó követelmények, illetőleg az üvegházhatású kibocsátott gázok mennyiségének nyomon követését és mérséklését célzó mechanizmus bevezetése tekintetében a 98/70/EK-irányelv módosításáról, a belvízi hajókban felhasznált tüzelőanyagokra vonatkozó követelmények tekintetében az 1999/32/EK-irányelv módosításáról, valamint a 93/12/EGK-irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 88. o.) 1. cikke (8) bekezdésének érvényességére vonatkozik annyiban, amennyiben az említett rendelkezés az új 8a. cikk (2) és (4)-(6) bekezdésével kiegészíti a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről, valamint a 93/12/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 1998. október 13-i 98/70/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 350., 58. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 23. kötet, 182. o.).

az arányosság elvének<sup>32</sup> megsértésével fogadták el, mivel semmilyen körülmény nem igazolhatja az MMT használatának ilyen szigorú korlátozását, amely valójában megtiltja annak használatát. Az Afton szerint semmilyen bizonyíték nem igazolja az MMT vonatkozásában az elővigyázatosság elvének alkalmazását célzó jogszabály elfogadását, mivel semmilyen vizsgálatot nem végeztek az MMT egészségre gyakorolt hatásairól, és semmilyen tudományos kockázatértékelést nem készítettek az MMT-nek a szennyezéscsökkentő technológiákra és a környezetre gyakorolt negatív hatásáról. Sőt, az elővigyázatosság elvére alaptalanul hivatkoznak igazolásként.<sup>33</sup>

A Bíróság utal arra, hogy az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik olyan területen, amely e jogalkotó részéről politikai, gazdasági és szociális jellegű választást követel meg, és amelyen belül összetett értékelést kell elvégeznie. Csupán az e területen meghozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmények által elérni kívánt céllal kapcsolatos nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet kihatással az ilyen intézkedés jogszerűségére.<sup>34</sup> A tudományos dokumentumokból és a felek közötti vitákból kitűnik, hogy a 2009/30-as irányelv elfogadásakor az MMT nem képezte állami szerv vagy független szervezet által elvégzett, az egészségre gyakorolt hatásaira vonatkozó tudományos értékelés tárgyát. Márpedig az ágazat szakemberei által benyújtott tanulmányokat illetően meg kell állapítani: a vonatkozó megállapításaik erősen eltérőek attól függően, hogy a hivatkozott tanulmányt a járműipar vagy az MMT-gyártók készítették-e. Ebből következik, hogy az uniós jogalkotó megbízható és elégséges tudományos adatok hiányában az MMT egészségre és környezetre való ártalmatlan jellegét illetően komoly kétségekbe ütközött. Az elővigyázatosság elvének helyes alkalmazása megköveteli egyfelől az MMT javasolt felhasználásának az egészségre gyakorolt lehetséges negatív hatásainak azonosítását, és másfelől egy átfogó kockázatelemzést, ami a rendelkezésre álló legmegbízha-

---

<sup>32</sup> A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog általános elvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy a közösségi intézmények aktusai ne lépjék túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges a szóban forgó szabályozás által elérni kívánt jogszerű célok megvalósításához, így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest. C-343/09 45. pont.

<sup>33</sup> C-343/09 43–44. pontok.

<sup>34</sup> C-343/09 46. pont.

több tudományos adatokon és a nemzetközi kutatások legújabb eredményein alapul.<sup>35</sup> Ha lehetetlennek bizonyul pontosan meghatározni az állítólagos kockázat meglétét vagy terjedelmét a lefolytatott tanulmányok eredményeinek elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége fennáll abban az esetben, ha a kockázat bekövetkezik, akkor az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását, feltéve, hogy azok nem vezetnek hátrányos megkülönböztetéshez és objektívek.<sup>36</sup>

2.3. A fentiekből úgy tűnik, hogy az EU törekszik végrehajtani a better regulation politikát, amelyet nemcsak a szabályozási szint megfelelő kialakításával, hanem – egyébként ebből következően – a gyakorlat fejlesztésével is el kíván érni. Ez abban is megmutatkozik, hogy az EB az előzetes hatásvizsgálat iránt egyre nagyobb érdeklődést mutat. A hatásvizsgálat meglétét nem teszi ugyan kötelezővé, de utal arra, hogy adott szabályozásnak mindig megfelelőnek és arányosnak, illetve tényekkel, bizonyítékokkal alátámasztottnak kell lennie. Utóbbira pedig az előzetes hatásvizsgálat alkalmas.<sup>37</sup> Az uniós döntéshozatali eljárás változása, a minőségi jogalkotás felé való lépések megtétele azonban több kérdést is felvethet, amelyeket a joggyakorlatnak kell majd megválaszolnia. Például nem egyértelmű, hogy az elfogadott jogszabálynak szó szerint kell tartalmaznia a konzultációra előterjesztett szöveget, vagy lehetséges az eltérés ettől, és ha igen, milyen mértékben.<sup>38</sup> Mentesheti-e a Tanácsot a vélemény bevárásának kötelezettsége alól, ha a Parlament indokolatlanul késlekedik vagy nem működik együtt?<sup>39</sup> A konzultációs kötelezettség kiterjed arra is, hogy a Tanács érdemben mérlegelje és vegye figyelembe a Parlament véleményét?<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> C-343/09 60. pont.

<sup>36</sup> C-343/09 58–61. pontok. A 2009/30 irányelv 1. cikkének (8) bekezdése tehát annyiban, amennyiben a 8a. cikk (2) bekezdésével kiegészíti a 98/70 irányelvet, nem érvénytelen az elővigyázatosság elvének és az arányosság elvének megsértése miatt. C-343/09 69. pont

<sup>37</sup> Vö. Keyaerts: i.m.

<sup>38</sup> 41/69 [1970] EBHT 0661, 177–178. pontok, 164/80 [1982] EBHT 0909, 13. pont, 114/81 [1982] EBHT 3249, 18. pont. Ld. Blutman: i.m. 151. o.

<sup>39</sup> C-65/93 [1995] EBHT I-0643. Ld. Blutman: i.m. 151. o.

<sup>40</sup> 114/81 [1982] EBHT 3249, 18. pont. Ld. Blutman: i.m. 151. o.

### 3. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata

A közjogi érvénytelenség körében az Alkotmánybíróság 1997-től hangsúlyozta, hogy a jogalkotási eljárásnak vannak olyan elemei, amelyek *feltétlen érvényesülést* kívánnak, a garanciális szabályok mellőzése a megalkotott normára is kihat.<sup>41</sup> Annak megítélése azonban, hogy melyek ezek az elemek, a gyakorlatban folyamatosan változik, és ez az esetek jelentős hányadában kényszerítő körülmények nélkül következik be.

3.1. Az Alkotmánybíróság *kezdeti gyakorlata* szerint (1. fázis) önmagában az az eljárási mulasztás, hogy a jogalkotási eljárás során a jogszabály előkészítője nem tett eleget a régi Jat. szerinti egyeztetési kötelezettségének – a Jat. szerinti vélemény-nyilvánítási joggal rendelkező szervezetek nem volt módjuk a vélemény-nyilvánításra –, nem érinti az adott törvény érvényességét. Állandó fordulata szerint ez a körülmény a jogszabály előkészítők, illetőleg a jogalkotó felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott törvényt alkotmányellenessé. Ezt a sommás megállapítást az Alkotmánybíróság számos határozatában megismételte, és egyik-másik döntésében részletesebben is kifejtette. Ezek lényege a következőképpen összegezhető:

– Az Alkotmány 36. §-ának az a megfogalmazása, hogy „feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”, a Kormány számára kizárólag tevékenysége ellátásához módszerbeli ajánlást jelent. Ez egyrészt nem azonos a régi Jatv.-ban foglaltakkal, másrészt annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, mint hogy abból közvetlenül levezethető lenne az indítvánnyal érintett jogszabály alkotmányellenessége.<sup>42</sup> E szakasz továbbá a kormánynak a társadalmi szervezetekkel való együttműködési kötelezettségét szabályozza, de nem rendelkezik arról, hogy az együttműködési kötelezettsége mely döntései kapcsán és milyen formában áll fenn. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem következik a Kormánynak az a kötelezettsége, hogy a törvények előkészítése során köteles kikérni az érdekelt társadalmi szervezet véleményét (1991 és 1999).<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Holló András – Balogh Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010, 75. o.

<sup>42</sup> 30/1991. (VI. 5.) AB-határozat, ABH 1991, 421, 422

<sup>43</sup> 39/1999. (XII. 21.) AB-határozat, ABH 1999, 325, 348–349

– A Játv. egyes rendelkezésének a figyelmen kívül hagyása *önmagában nem vezet az elfogadott törvény vagy egyéb jogszabály alkotmányellenessége megállapításához*, hanem csak akkor, ha egyben az *Alkotmány valamely szabályaiba ütközik* (1991).<sup>44</sup>

– „A jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásaitól”, mivel a hatalmi ágak megosztására épülő államszervezetben szükséges az állami és érdekképviselési funkciók pontos elhatárolása (1993).<sup>45</sup>

– Nem minősül súlyos eljárási szabálytalanságnak és így *nem eredményez közjogi érvénytelenséget*, ha a jogszabály előkészítése során a jogalkotó az érintett *közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt*, mert az ilyen vélemények beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele (1998).<sup>46</sup>

– Az indítvány elutasításával jár, ha az inkriminált módosítás „nem azokat az érdekeket és társadalmi viszonyokat érinti, amelyek képviseletére és védelmére a [konkrét] szakszervezet jogosult.” (1990)<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Ennek oka a testület szerint az, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének értelmében a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, ez a rendelkezés azonban önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit. 496/B/1990. AB-határozat, ABH 1991, 493, 495–496. Megjegyezte az Alkotmánybíróság azt is, hogy „a kérdés megítélésakor azt is célszerű figyelembe venni, hogy a jogalkotásról szóló törvénynek a törvénytervezetek előkészítésére vonatkozó szabályai eltérőek attól függően, hogy a javaslatot kiterjeszti az Országgyűlés elé. Ha pl. országgyűlési képviselő a javaslattevő, az előkészítés és egyeztetés során kevesebb a kötöttség, mint amikor a Kormány nyújtja be a javaslatot. Még inkább így van ez a módosító javaslatok egyeztetése során.” Ezzel egyezően fogalmaz a 14/1992. (III. 30.) AB-határozat (ABH 1992, 338, 342.), az 54/1996. (XI. 30.) AB-határozat (ABH 1996, 173, 195), az 50/1998. (XI. 27.) AB-határozat (ABH 1998, 387, 395), valamint a 39/1999. (XII. 21.) AB-határozat (ABH 1999, 325, 349) is.

<sup>45</sup> 7/1993. (II. 15.) AB-határozat, ABH 1993, 418, 419–420

<sup>46</sup> 50/1998. (XI. 27.) AB-határozat, ABH 1998, 387, 396–397. Ugyanebben a határozatban vizsgálta a jogalkotás rendje és az Alkotmány 4. §-ába foglalt rendelkezés összefüggését is. Megállapította, hogy az Alkotmány 4. §-a nem tartalmaz konkrét rendelkezést az érdekképviselési tevékenység tartalmára nézve. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem vezethető le a szakszervezetek és más érdekképviselési szervek jogszabály-veleményezési joga, ennek elmulasztása tehát nem vezethet az Alkotmány 4. §-a alapján az alkotmányellenesség megállapításához. ABH 1998, 387, 397

<sup>47</sup> 352/B/1990. AB-határozat, ABH 1990, 228, 229

– A jogszabály előkészítésre vonatkozó törvényi előírások megsértése az illetékes szervek államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg csupán (1991).<sup>48</sup>

3.2. A „közjogi érvénytelenség” tárgykörében új állomásnak vagy inkább markáns „kitérőnek” tekinthető a 30/2000. (X. 11.) AB-határozat (2. fázis), amely a közjogi érvénytelenség alapján a külön törvényekben előírt *egyeztetési kötelezettség elmulasztását eltérően* ítélte meg, de esetről esetre történő mérlegelés tárgyává tette annak megállapítását. E határozatban az Alkotmánybíróság *közjogi érvénytelenség* miatt alkotmányellenesnek ítelt és megsemmisített egy kormányrendeletet, amelyet a *törvényben vélemény-nyilvánítási joggal felruházott érdekképviseléssel való egyeztetés nélkül fogadtak el*. E határozatában az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlenek minősülnek.<sup>49</sup> A testület az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben hangsúlyozta: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a *döntés közjogi érvénytelenségét* eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitását, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvényt sértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányos sértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak *eseti mérlegeléssel* kell eldöntenie.”<sup>50</sup> A 30/2000. (X. 11.) AB-határozatot követően az

---

<sup>48</sup> 496/B/1990. AB-határozat, ABH 1991, 493, 495–496

<sup>49</sup> ABH 2000, 202, 206

<sup>50</sup> ABH 2000, 202, 207 (kiemelések a szerzőktől). A meghozott döntést a 7/2004. (III. 24.) AB-határozatban úgy értékelte a testület, hogy az adott esetben „a véleményeztetési kötelezettség elmulasztásának súlyosságát alkotmányossági szempontból növelte az a

értelmezési irányok elválnak: közjogi érvénytelenségre, az érdekképviselői szervezetek jogalkotásban való általános részvételére.<sup>51</sup>

3.3. Ezen túl azonban mintha megfigyelhető lenne az is, hogy az Alkotmánybíróság az előkészítés során megnyilvánuló szabálytalanságok tekintetében a közjogi érvénytelenség megállapításának alapját szűkíti, miközben visszautal saját „töretlen gyakorlatára”<sup>52</sup> (3. fázis). A 7/2004. (III. 24.) AB-határozatában ugyanis az Alkotmánybíróság már *nem állapította meg* a támadott törvény közjogi érvénytelenségét annak ellenére, hogy azt törvényben biztosított véleményezési jog jogosultja *mellőzésével fogadták* el. E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések. Mindezekből következően az Mtv. tervezetének előkészítése körében az előterjesztő által lefolytatott eljárások nem részei az érdemi törvényalkotási eljárásnak, így az esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések nem minősülhetnek olyan jellegű szabályszegésnek, amelyek a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezik. Ez csak abban az esetben fordulhatna elő, ha a törvényjavaslat tárgyalása során lenne olyan, az Alkotmány, törvény vagy a Házsabály által kötelezően előírt egyeztetés, amelyet az *Országgyűlés* a saját eljárásában elmulaszt.”<sup>53</sup> Az Alkotmánybíróság szerint törvénytervezet előkészítésénél elkövetett mulasztás „csak akkor eredményezheti a törvény közjogi érvénytelenségét, ha az egyúttal a törvényalkotási eljárás valamely szabályának alkotmányellenességét előidéző

---

körülmény, hogy a mulasztás az Alkotmány 18. §-ában garantált egészséges környezethez való jog érvényesülését közvetlenül veszélyeztette”. ABH 2004, 98, 104, 106

<sup>51</sup> Vö. Holló – Balogh: i.m. 150. o.

<sup>52</sup> A 40/2005. (X. 15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az érdekképviselőknek a jogalkotásban való részvételével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket vizsgálva, kimondta, hogy a jogalkotás nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásától. 40/2005. (X. 15.) AB-határozat, ABH 2005, 427, 439. Az Alkotmánybíróság az 1098/B/2006. AB-határozatban elbírált ügyben ismételten rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie, hogy a jogalkotási eljárás szabályainak megsértése miatt megállapítható-e az egész [törvény] alkotmányellenessége.” ABH 2007, 2088, 2108. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság a törvény egészét támadó indítványokat elutasította.

<sup>53</sup> ABH 2004, 98, 105

megértésével is jár.”<sup>54</sup> Az Alkotmánybíróság által ekként kifejlesztett teszt értelmében a konzultáció hiánya tehát csak akkor eredményez alkotmányellenességet, ha a konzultációba be nem vont szerv véleményezési joga törvényből ered, és az elmaradás nem csupán a törvény-előkészítést (végrehajtó hatalmat) kötelező szabályok, hanem egyúttal a törvényalkotási eljárás (parlament előtti szakasz) anyagi szabályainak megsértését is eredményezi.

Bár szorosan nem illeszkedik a témához, de megemlítendő az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB-határozata is, amelyben a köztársasági elnök indítványa alapján az Országos Érdekegyeztetési Tanácsról szóló törvény (OÉTtv.) alkotmányosságának előzetes kontrollját végezte el. E határozatban ugyanis a *közhatalom gyakorlására Alkotmányban adott felhatalmazás hiánya* miatt ítélte alkotmányellenesnek az OÉT számára a *jogalkotásban biztosított egyetértési jogot*.<sup>55</sup> E döntés helyeslendő, figyelemmel az egyetértési jog természetére (gyakorlatilag megakaszthatja a döntéshozatalt), ami miatt valóban szükséges feltétel az Alkotmányban való rögzítettség, mert közhatalmat<sup>56</sup> csak akkor lehet gyakorolni, ha annak megvan az alkotmányi alapja.<sup>57</sup> E határozatában megállapította a testület továbbá azt is, hogy az *OÉT-et a jogalkotásban megillető konzultatív jogosítványok nem tekinthetők közhatalmi jogosítványoknak*.<sup>58</sup> Megjegyzést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában „közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervnek” nevezte azokat a szerveket, amelyek jogszabály erejénél fogva bekapcsolódhattak a jogalkotásba. Ezek a jogosítványok azonban nem jelentettek valódi közhatalom-gyakorlást, csak az abban való részvételt, mivel jogalanyokat kötelező, államilag kikényszeríthető aktust ugyanis nem hozhattak. Jelen határozat alapján tehát úgy tűnik, mintha az Alkotmánybíróság félreértelmezte volna a saját maga adta fogalmat, hiszen a valódi „közhatalmi jelleget” nem az „egyéb” konzultatív jogosítványok biztosítják, hanem a jogalkotási eljárásban az adott szervezetet megillető egyetértési jog.

---

<sup>54</sup> ABH 2004, 98, 107

<sup>55</sup> ABH 2008, 988, 996

<sup>56</sup> A közhatalom gyakorlása olyan döntés meghozatalát, illetve aktus kibocsátását jelenti, amely a polgárok (és más jogalanyok) egészét vagy meghatározott körét jogi érvénnyel kötelezi, és amelyek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe. Petrétei: Magyar alkotmányjog I. 100. o.

<sup>57</sup> Ez pedig összefügg a demokratikus legitimitással.

<sup>58</sup> ABH 2008, 988, 996



A témával foglalkozó legfrissebb, 8/2011. (II. 18.) AB-határozatban az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megjegyezni: abból, hogy az egyeztetési kötelezettség elmulasztása nem eredményezi az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét, nem következik, hogy nem vet fel alkotmányossági problémát az a törvénykezdeményezési gyakorlat, amelynek során a jogalanyok széles körét érintő, átfogó törvények megalkotása esetében elmarad a Kormány számára *törvény által kötelezően előírt egyeztetés*. Az Alkotmánybíróság itt ismételten expressis verbis szembefordul a 2004 márciusa előtti gyakorlatával (amelyet a 7/2004. [III. 24.] AB-határozat kapcsán ismertettünk). Megállapította a testület, hogy legújabb gyakorlatában a Kormány úgy kerüli meg egyeztetési kötelezettségét, hogy nagy létszámú munkavállalói kört érintő törvényjavaslatot kormánypárti képviselői indítvány alapján fogad el a parlament. Törvényben kifejezetten előírt egyeztetési kötelezettség teljesítése az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontján és 36. §-án alapul.<sup>59</sup> A parlamentáris kormányzati rendszerekre jellemző hatalommegosztás rendjében a társadalmi viszonyokat átfogóan szabályozó törvényjavaslatokat jellemzően a Kormány terjeszti elő.<sup>60</sup> Ha nem a Kormány a törvényjavaslat előterjesztője, az előkészítőt nem köti a Kormány számára külön törvényben előírt egyeztetési kötelezettség, azonban a törvényjavaslattal kapcsolatosan megfogalmazott kormányzati álláspont kialakítása során is indokolt a külön törvényben vélemény-nyilvánításra jogosított szervek véleményének kikérése.<sup>61</sup> E sorba illeszkednek a bevezetésben említett 61/2011. (VII. 13.) AB-határozat által megfogalmazottak is: „bár az adott jogalkotási aktus valamennyi eljárási követelménynek megfelelt,<sup>62</sup> amiatt, hogy „szinte teljes mértékben kizárt” volt, hogy „megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel”, az adott eljárás a demokratikus

---

<sup>59</sup> Az Alkotmány 35. § (1) bek. b) pontja: A Kormány biztosítja a törvények végrehajtását. 36. § Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel.

<sup>60</sup> Az Alkotmány 25. § (1) bekezdése alapján egyebekben törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.

<sup>61</sup> 8/2011. (II. 18.) AB-határozat, Magyar Közlöny 2011. 14. sz. A határozat ismertetését ld. Kocsis Miklós: Alkotmányellenes a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény. *Közjogi Szemle*, 2011, I. sz. 68. o.

<sup>62</sup> Tehát az arra jogosult nyújtotta be, megfelelő többséggel került elfogadásra.

jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégíti ki teljes mértékben”. Eszerint tehát a konzultáció és a hatásvizsgálat elmaradása – bár ez nem felel meg teljes mértékben a jogállami (ezen belül: minőségi, intelligens) jogalkotás követelményeinek – nem tartozik a formalizált eljárási szabályok közé.

Véleményünk szerint azonban nemcsak indokolt, hanem kötelező is lenne a véleményeztetés ilyen esetekben is, mivel a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY-határozat 97. § (2) bekezdésének értelmében<sup>63</sup> a törvényjavaslat és a módosító javaslat indokolásában meg kell jelölni az elfogadása esetén várható társadalmi és (lehetőség szerint számszerűsített) becsült gazdasági hatásokat. Ennek értelmében tehát – a társadalmi hatások bemutatása érdekében – a Házzsabály közvetve a Kormány kötelezettségévé is teszi az egyeztetési és hatásvizsgálati eljárások lefolytatását. Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak a konzultáció lényegét és funkcióit, hanem a vonatkozó szabályokat sem vette figyelembe, illetve – előbbiekre alapozva – a tényszerű megállapításából nem vonta le a szükséges konzekvenciákat.

3.4. Az *előzetes hatásvizsgálat* elmaradásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a *38/2000. (X. 31.) AB határozatában*<sup>64</sup> leszögezte, hogy annak be nem tartása nem tekinthető a jogszabály közjogi érvénytelenségét előidéző olyan súlyos eljárási hibának, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését indokolná. E megállapításnak az alapját az 54/1996. (XI. 30.) AB-határozatban<sup>65</sup> foglaltak adják: „Amennyiben a törvény előkészítése során az előkészítésre irányuló kötelezettségeket megsértik, az feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmány sértéshez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését. [...] A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetőleg azok

---

<sup>63</sup> A 97. § az indítványok szabályszerűségéről szól: „(1) Az indítványnak tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasnak kell lennie. (2) A törvényjavaslat és a módosító javaslat indokolásában meg kell jelölni az elfogadása esetén várható társadalmi és (lehetőség szerint számszerűsített) becsült gazdasági hatásokat. (3) Az Országgyűlés elnöke a hozzá benyújtandó iratokra nézve nyomtatványok alkalmazását rendelheti el. (4) A nem szabályszerű formában benyújtott indítványt az Országgyűlés elnöke visszautasíthatja.”

<sup>64</sup> ABH. 2000. 303, 313

<sup>65</sup> ABH 1996, 173, 190

elmulasztása az Alkotmány rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, az nem vezet a jogállamiság és jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] közvetlen sérelmére sem.” Az Alkotmánybíróság utalt a 30/2000. (X. 11.) AB-határozatában<sup>66</sup> írtakra is: „Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” Az AB e megközelítésének értékelésével kapcsolatban utalunk a 3.3. pontban megfogalmazottakra.

3.5. Az ismertetett AB-határozatokból az tűnik ki, hogy a testület elsődlegesen nem a törvénysértés megvalósulásának a tényét vizsgálta, hanem azt, hogy a törvénysértés a jogállamiság sérelmén keresztül alkotmányellenes helyzetet idézett-e elő. Az Alkotmánynak a határozatok meghozatalakor hatályos 7. § (2) bekezdésének értelmében a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróság gyakorlata kétségtelenül töretlen abban, hogy ez a rendelkezés önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit. Így az a kérdés, hogy a véleményeztetés és a hatásvizsgálat elmulasztása alkotmánysértő-e, nem e rendelkezés, hanem az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, illetve más alkotmányi rendelkezés sérelme alapján dönthető el. Megállapítható tehát, hogy a tényekre alapozott jogalkotás Magyarországon egyrészt amiatt nem tud kibontakozni, mivel nincs meg a megfelelő alkotmányos alapja,<sup>67</sup> illetve az nem került az alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkálásra,<sup>68</sup> másrészt a politikai döntéshozó nem szentel neki elegendő figyelmet, a szakapparátus pedig – egyébként ezzel összefüggésben – kellő időt.

---

<sup>66</sup> ABH 2000, 202, 207

<sup>67</sup> Ellentétben pl. az EU arányossági elvével.

<sup>68</sup> Ld. pl. a kormány egyeztetési kötelezettségét (Alk. 36. §) és az arra vonatkozó AB gyakorlatot.

#### 4. Összegzés

Ha a konzultációt a minőségi jogalkotás egyik alapelemének fogjuk fel, és elfogadjuk azt, hogy annak a hatékony jogszabályok megalkotásában kiemelkedő szerepe van, akkor nem tekinthetünk el a tényeken alapuló jogalkotás követelményétől sem. Mindehhez elsősorban a jogalkotásra vonatkozó megfelelő jogi szabályozás és annak a megfelelő alkalmazása szükséges. Az EU-ban ez megvalósulni látszik, a Magyar Köztársaságban azonban ezeknek az alapoknak a megteremtése – azaz olyan szabályok megalkotása, amelyek a valódi és hatékony konzultációt és hatásvizsgálatot nemcsak lehetővé, hanem kötelezővé is teszik – még várat magára. Természetesen az adott jogi keretek között az uniós és a nemzeti jogalkotónak tevékenysége során széles mérlegelési joga van a tekintetben, hogy adott területre vonatkozóan *milyen politikai döntést*, milyen „bizonyítékokra” alapozva és *hogyan* hoz meg. Felelős és ésszerű jogalkotót feltételezve azonban elvárható, hogy a döntését megalapozó tényeket/„bizonyítékokat” feltárta, azokat megfelelően értékelte, továbbá, ha szükséges, az egész jogalkotási eljárásban nyitott legyen a kritikára és a korrekcióra.<sup>69</sup> Mindehhez azonban a politikai döntéshozó minőségi/intelligens jogalkotás iránti elkötelezettsége elengedhetetlen.

Tekintve a magyar joggyakorlat nem kellően evolutív fejlődését, illetőleg a fejlődésben történt – fentebb kimutatott – visszalépéseket, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a társadalmi részvételről szóló 2010. CXXXI. törvény előírásait, az érintettek érdemi bevonása gyengülése, a jogalkotás minőségének „nem javulása”, a konzultációs és hatásvizsgálat mint jogalkotási „technikák”, „kellékek” előnyeinek ki nem aknázása állapítható meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – véleményünk szerint aggasztó – tendenciának tűnik a „jelzés” alkalmazása, amikor a testület kijelenti, hogy valamilyen közhatalmi gyakorlat nem elégíti ki a jogállami követelményeket, de ennek ellenére – a jelzésen kívül – nem törekszik olyan lépések megtételére, amelyek egyébként hatáskörébe tartoznak, és gyakorlatának is megfelelnek: nem fogalmaz meg alkotmányos követelményt, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva nem semmisít meg jogszabályt. Ez felveti a kérdést, hogy hol a demokratikus jogállamiság

---

<sup>69</sup> Keyaerts: i.m.

határa. Mindez nem változik az Alaptörvény hatályba lépésével sem, amely a jogalkotási eljárásra vonatkozóan nem állapít meg a hatályos Alkotmány-nál részletesebb szabályokat, sőt – mivel nem tartalmazza a Kormány feladat- és hatásköreit – nem említi a társadalmi szervekkel való együttműködési kötelezettséget,<sup>70</sup> valamint de facto megengedi a jogalkotás generális átruházását.<sup>71</sup> E folyamat különösen azért sajnálatos, mert a Magyar Köztársaságnak az ismertetett gyakorlattal ellentétben követnie kellene a releváns uniós politikákat, a témánk tekintetében különösen a Better Regulationre, illetve a Smart Regulationre irányuló elhatározásokat.

---

<sup>70</sup> Bár – figyelemmel az AB-gyakorlatra és a jelenlegi nem létező vagy a formalitás tala-ján maradó konzultációs folyamatokra – egy ilyen szabály alaptörvényi rögzítésének semmi jelentősége nem lett volna. Újra meg kell ismételni: a better regulation/minőségi jogalkotás vagy smart regulation/intelligens szabályozás erre vonatkozó határozott politikai elkötelezettség nélkül nem megvalósítható.

<sup>71</sup> Alaptörvény 23. cikk (4) Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott fel-hatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.