

A közigazgatás, mint jogalkotó. A jogalkotás követelményei

Hegyesi Zoltán
egyetemi tanársegéd



Az előadás felépítése

- I. A közigazgatási jogalkotó tevékenység fogalma és elméleti alapjai**
- II. A jogszabályalkotásra jogosult közigazgatási szervek**
- III. A közigazgatás jogszabály-előkészítő tevékenysége**
- IV. A jogalkotással szemben támasztott követelmények**
- V. Társadalmi részvétel a jogalkotásban**

I. A közigazgatási jogalkotó tevékenység fogalma és elméleti alapjai

A közigazgatási jogtudomány a közigazgatás funkcióját a végrehajtásban jelöli meg:

- **Jogalkotás**
- **Jogalkalmazás**
- **Szervezés**

A szűkebb értelemben vett közigazgatási jogalkotás alatt értjük:

Az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló törvény megnevez, illetve **jogalkotási jogosultsággal ruház fel egyes közigazgatási szerveket, amelyek jogszabályt alkotnak, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközt adnak ki.**

Tágabb értelemben beleértjük a:

A jogalkotó tevékenység a jog normatív aktusainak kezdeményezését, előkészítését, a döntéshozatalt, a döntés közlését és az aktus hatályosulásának ellenőrzését, valamint ennek eredménye alapján a további intézkedéseket jelenti, ami lehet például a döntés hatásainak felmérése és a korrekció.

A közigazgatás által alkotott jogszabályokat nevezzük rendeletnek és ezzel megkülönböztetjük a népképviselői szerv által megalkotott törvénytől.

A közigazgatás feladatainak száma növekszik, a növekvő feladatellátás pedig növeli a jogalkotási feladatokat is.

A törvény a jogalkotás elsődleges, más szóval eredeti eszköze. Ehhez képest a rendelet hagyományosan másodlagos, származékos.

A rendeletalkotás szűkebb értelemben = közigazgatási jogalkotás

A rendeletalkotás tágabb értelemben = a törvényhozó testületen kívül más szerv is ad ki mindenkre kötelező magatartásnormát

Az **eredeti** (autonóm) rendeletalkotás és a **származékos** (végrehajtási) rendelet (**egyedi felhatalmazás nélkül, alkotmányos szabályokon alapul/törvényi felhatalmazás alapján**)

Törvényerejű rendelet/Jogállamiság?

Általános alapelv, hogy a helyi jogalkotás minden esetben átruházott – a központi szervek által delegált – jogalkotás. DE Spanyolország, Olaszország.

II. A jogszabályalkotásra jogosult közigazgatási szervek

Arra a kérdésre, hogy Magyarországon a rendeletalkotásra jogosult szervek milyen típusú rendeletet alkothatnak, az Alaptörvény ad választ.

Autonóm rendeletalkotási joga van a Kormánynak és a helyi önkormányzatnak, amelyek egyúttal végrehajtási rendeletet is alkothatnak. A többi, rendeletalkotásra jogosult szerv kizárólag végrehajtási rendeletet alkothat.

- **Kormány:** feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben (eredeti) + származékost is
- **Kormány tagjának rendelete:** A Kormány tagja autonóm rendeletalkotási jogosultsággal nem rendelkezik. Végrehajtási rendeletet alkothat törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján,
- **Önálló szabályozó szerv vezetője + MNB elnöke:** végrehajtási
- **Helyi önkormányzat:** Kizárólag a feladatkörében eljárva szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény még nem szabályoz. (eredeti) A helyi önkormányzat végrehajtási rendeletet is alkothat, amire felhatalmazást kizárólag törvény adhat.

A rendeletalkotásnak és azon belül az autonóm rendeletalkotásnak **erős alkotmányos korlátai vannak.** (jogforrási hierarchia, egyes tárgykörök szabályozása)

III.

A közigazgatás jogszabály-előkészítő tevékenysége

A jogszabályok előkészítésének közös szabályait a jogalkotásról szóló törvény határozza meg.

Speciális szabályokat írnak elő az egyes jogalkotó szervek működésére vonatkozó szabályok, amelyek közül **legfontosabb a kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat.**

Jogalkotási terv részét képező **törvényalkotási programot** össze kell hangolni a Kormány féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkatervével.

A jogalkotási tervben meg kell jelölni az **egyed jogalkotási feladatok felelősét**, aki a Kormány vagy a miniszterek által alkotott vagy előkészített jogszabályok esetében valamelyik **miniszter.**

A jogszabály előkészítője **jogalkotási tájékoztatót** tesz közzé, **előzetes hatásvizsgálatot** végez, **kialakítja a jogszabály szakmai tartalmát**, vagyis felelőse a jogszabálytervezet elkészítésének, köteles gondoskodni **a jogszabálytervezetek véleményezéséről.**

Jogalkotási tájékoztató: tartalmazza az előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját (honlapon).

Előzetes hatásvizsgálat: célja, hogy felmérje a szabályozás várható következményeit. (társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait; környezeti és egészségi következményeit; adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, a jsz. megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket)

Az előzetes hatásvizsgálat elkészítését követi **a jogszabály tervezetének kidolgozása.** (szakminiszterek)

A jogszabálytervezetet indokolással kell ellátni.

Az elkészült jogszabálytervezeteket véleményezni, illetve véleményeztetni kell, ennek három típusa van:

- állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára törvény kifejezetten véleményezési jogot biztosít
- a társadalmi véleményezés
- közigazgatási egyeztetés (közigazgatási államtitkárok)

A jogszabály tervezetét **valamennyi tárca véleményezi**, azonban kiemelkedő jelentősége minden esetben **két szakmai szempontnak** van:

- jogrendszerbe illeszkedésnek (igazságügyi miniszter)
- költségvetési hatásoknak (pénzügyminiszter)

Azt is meg kell vizsgálni, hogy összhangban van-e a Kormány általános politikájával (Miniszterelnökség)

A közigazgatási egyeztetés végső fóruma a közigazgatási államtitkári értekezlet. Kizárólag olyan döntéstervezeteket enged a Kormány elé, amelyekben teljes a konszenzus a tárcák vezetői között.

A jogszabálytervezetek közül a **kormányrendeletek tervezetét a Kormány az ülésén megtárgyalja és ideális esetben a tervezetet elfogadva kormányrendeletet alkot. A törvénytervezeteket a Kormány határozat formájában fogadja el, amelyeket ezt követően az Országgyűlés elé terjeszt.**

Miniszteri rendelet csak abban az esetben kerül a Kormány elé, ha a miniszteri rendelet tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi szempontból nem ért egyet.

A jogalkotási folyamat a jogszabály elfogadásával nem ér véget. A jogszabályokat a korábban ismertetett rendben ki kell hirdetni.

Ezenkívül a jogalkotásról szóló törvény **minden miniszternek** feladatként előírja, hogy **folyamatosan kísérje figyelemmel** a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és **szükség szerint utólagos hatásvizsgálatot** folytasson le

Jogszabályok tartalmi felülvizsgálata - Dereguláció

Dereguláció: A jogszabályalkotás negatív formája, a jogszabályok kiiktatása a jogrendszerből vagy – egyes rendelkezéseik kiiktatása révén – azok egyszerűsítése.

- jogtechnikai dereguláció
- érdemi dereguláció



IV. A jogalkotással szemben támasztott követelmények

A jogszabály érvényessége:

A jogszabály keletkezéséhez kötődik.

„Bizonyos súlyos hibáktól mentesen létezés”

Feltételei:

- a jogszabályt megfelelő **a jogalkotó hatáskörrel felruházott szerv megfelelő eljárás során** alkossa;
- a jogszabály **illeszkedjék a jogforrási hierarchiába**;
- feleljen meg a megalkotásra előírt **speciális eljárási szabályoknak**;
- megfelelően **legyen kihirdetve**.

A jogszabály hatálya:

Megmutatja, hogy egy jogszabály **milyen körben alkalmazható:**

- időbeli hatály (ex tunc, ex nunc, pro futuro)
- területi hatály
- személyi hatály
- tárgyi hatály

A jogalkotás **követelményeiként** határozza meg a **jogalkotásról szóló törvény** az alábbiakat:

- Alaptörvényből eredő **tartalmi és formai követelményeknek** való megfelelés;
- illeszkedés **a jogrendszer egységébe**;
- a **nemzetközi jogból** és az **európai uniós jogból** eredő **kötelezettségeknek** való **megfelelés**;
- az azonos vagy hasonló **életviszonyokat azonos vagy hasonló módon**, szabályozási szintenként **lehetőleg ugyanabban a jogszabályban** kell szabályozni;
- **a szabályozás nem lehet** indokolatlanul **párhuzamos** vagy **többszintű**;
- a jogszabályban **nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése**, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján **nem lehet ellentétes**.

További követelmények: **normavilágosság elve, visszamenő hatály tilalma, szubdelegáció tilalma**

V.

Társadalmi részvétel a jogalkotásban

A társadalmi egyeztetés azt jelenti, hogy a jogszabálytervezeteket természetes személyek és nem állami, valamint nem önkormányzati szervek és szervezetek véleményezik.

Annak ellenére, hogy **törvényi szintű követelmény**, maga a **társadalmi egyeztetés** nagyon **korlátozott**:

társadalmi egyeztetésre **csak a központi közigazgatási szervek közül a Kormány és annak tagjainak rendeletalkotása, illetve az olyan törvények** előkészítése során kerülhet sor a társadalmi egyeztetésre, **amikor a törvénytervezetet a Kormány fogadja el** és terjeszti a törvényjavaslatot az Országgyűlés elé. (vagyis például egyéni képviselői indítványra előterjesztett törvényjavaslat esetén nem kötelező)

Kivételek:

- a fizetési kötelezettségekről,
- az állami támogatásokról,
- a költségvetésről,
- a költségvetés végrehajtásáról
- az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról,
- a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint
- a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezetei.

Továbbá a jogszabály tervezetét **nem kell társadalmi egyeztetésre** bocsátani, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik.

A **különleges jogrendben** alkotható jogszabályok előkészítése során **nem kötelező** a társadalmi egyeztetés.

Tilos társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabálytervezetet vagy a koncepciót, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos **honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi** érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

A társadalmi egyeztetésnek **három formája van:**

- **általános egyeztetés**, (honlap)
- **közvetlen egyeztetés** és
- **egyéb formák.**



KÖSZÖNÖM A MEGTISZTELŐ FIGYELMÜKET!

Hegyesi.Zoltan@uni-nke.hu

