

Időszerű lehet a jogalkotási tehermegosztás újragondolása

Az Országgyűlés elnöke által az elmúlt napokban tett – és vitákat kiváltó – nyilatkozat szerint a jövőben érdemes újragondolni a törvényhozás és az alacsonyabb, rendeleti szintű jogalkotás közötti tehermegosztást. A Századvég Alapítvány szakértői szerint a jövőre megalakuló kisebb létszámú, kizárólagosan főállású képviselőket alkalmazó Országgyűlés és a megújítás előtt álló parlamenti döntéshozatal kézenfekvő lehetőséget kínál ennek a szakmai körökben már régóta hangoztatott problémának a megoldására is.

Az elmúlt napokban jelentős politikai vitát generált az Országgyűlés elnökének azon javaslata, amely szerint a törvényhozás feladata a jövőben csak a legalapvetőbb garanciális szabályok megalkotása lenne, és így a Kormány a jelenleginél nagyobb mozgásteret kaphatna a rendeletekkel történő szabályozásra.

Nem képezi vita tárgyát, hogy a 20. századi totalitárius rendszerek érdemi funkcióitól megfosztva csak díszletnek használták a törvényhozó testületeket. Közös jellemzőjük volt, hogy a végrehajtó hatalmat megtestesítő egyszemélyi vezető vagy kollektív testület egy már nem demokratikus politikai berendezkedés keretei között kapta meg szimbolikusan a felhatalmazást arra, hogy lényegében bármilyen tárgyú szabályokat megalkothasson a törvényhozás bevonása nélkül. Parlamentáris demokráciában az ilyenfajta rendeleti kormányzás elképzelhetetlen; ugyanakkor szükséges megtalálni a törvényben illetve a kormányzat által kiadott rendeletekben szabályozott tárgykörök megfelelő arányát.

Magyarországon a még a rendszerváltozás előtt született (1987-es) jogalkotási törvény határozta meg, hogy mely témákat kell mindenképpen törvényben szabályozni, míg az Alkotmány az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat utalta törvényi szintre. A rendszerváltozást követően az Országgyűlés valóságos törvénygyárrá változott, számos esetben szinte minden lényeges kérdés törvényi szinten került szabályozásra. Ezzel párhuzamosan (egyben ennek következményeként) viszonylag szűk maradt a Kormány (illetve tagjai) tényleges rendeletalkotási mozgásteret, ráadásul a rendeleti szintű szabályozás – a törvényi rendelkezések részletezettsége miatt – sokszor a törvény szó szerinti vagy tartalmi megismétlését is tartalmazta.

A fentiek következtében a ciklusonként megalkotott törvények száma minden esetben meghaladta a 400-at, így 2012 végéig mindösszesen 3140 törvény született. Mindez azzal a következménnyel is járt, hogy az Országgyűlés tevékenységének jelentős részét a törvényalkotással összefüggő folyamatok teszik ki. Ennek eredményeképpen a Ház a működését egyrészt folyamatos feszített munkarendben végzi, másrészt jellemzően kevesebb figyelem fordul az Országgyűlés egyéb funkciói gyakorlásának irányába – kiemelten a végrehajtó hatalom ellenőrzésére illetve a parlament politikai vitafórumként való működésére.

A törvényhozási tárgyak mennyisége és a törvényi szabályozás részletessége régi vitatéma a közjogi szakirodalomban. Konszenzusosnak tekinthető álláspont szerint mostanra szükség lenne a törvényhozás tehermentesítésére, melynek egyik eszköze lehet a törvényhozás kizárólagos tárgyainak meghatározása, az egyes jogalkotó szervek kompetenciáinak világos elhatárolása. A

rendszerátalakítás időszakában a funkcióit visszakapó, a demokratikus átalakulást megtestesítő – és ezáltal funkciójában megerősödött – Országgyűlés érthető módon törekedett minél teljesebb szabályozásra, különösen ügyelve az alapjogok érvényesülésére. Az azóta eltelt közel két és fél évtizedben azonban a parlamentáris demokrácia intézményrendszere megszilárdult, garanciái kiépültek, így indokolt lehet a törvények és az alacsonyabb szintű jogszabályok közötti egyensúly megújítása, valamint a törvényhozás legjelentősebb funkciói közötti arányok újragondolása is.

Magyarország Alaptörvénye a korábbi alkotmányos gyakorlattal összhangban deklarálja, hogy alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthat meg. Ezen túlmenően számos tárgykört kifejezetten törvényi – a legtöbb esetben sarkalatos törvényi – szinten rendel szabályozni. Mindezek a rendelkezések világosan körülhatárolják azokat a tárgyakat, melyek az Országgyűlés kompetenciájába tartoznak, és ezek ebben az alkotmányos berendezkedésben semmilyen módon nem érinthetők.

A kérdéskörrel összefüggésben a Századvég Alapítvány szakértői a fentiek helyett azt tartják fontosnak kiemelni, hogy következő parlamenti ciklus jelentős változásokat fog hozni: 2014-től csökken a parlamenti képviselők száma, akik az új ciklustól kezdve főállású képviselőkké válnak, azaz semmilyen más keresőtevékenységet nem folytathatnak. A Századvég Alapítvány szerint az átalakuló és magát óhatatlanul újradefiniáló Országgyűlés szakszerűbb és hatékonyabb működésével összefüggésben célszerű lehet a jelenleg túlburjánzó törvényi szabályozás alapos áttekintése és a túlszabályozottság megszüntetése is. Ezzel a magyar jogrendszer törvényi szintje megtisztítható lehetne a feleslegesen törvényben szabályozott rendelkezésektől. Ezen keretek szakszerű és jó meghatározása esetén a jelenleginél szerencsésebb egyensúly alakulhat ki az Országgyűlés és a Kormány jogalkotási tevékenysége között.