

Szentpáli-Gavallér Pál*



A jogszabály-előkészítés során alkalmazott hatásvizsgálati rendszerek jogi szabályozásának közép-európai fókuszú komparatív elemzése

1. BEVEZETÉS

A kutatás aktualitását egyértelműen erősíti az a tény, hogy fontos szerepet tölt be a jogalkotás során a hatásvizsgálati eljárás, így érdemes górcső alá venni a hatásvizsgálatra vonatkozó törvényi, rendeleti, valamint egyéb szintű szabályozást, továbbá vázlatosan kitérni a vizsgált országok szabályozásának eltéréseire, azok leíró bemutatására és a szabályozási szintek összehasonlítására, adott esetben a szabályozás(ok) specialitására. Mindezt érdemes – hazánk geopolitikai elhelyezkedésének megfelelően – közép-európai fókuszba helyezni. Ennek során vizsgálat tárgyát képezi Ausztria, Horvátország, Románia, Szlovákia, Szlovénia hatásvizsgálattal kapcsolatos szabályozása,¹ amelynek nyomós indokaként merül fel egyrészt az, hogy mindegyik vizsgált ország Magyarországgal szomszédos, másrészt szintén fontos ismérve mindegyik vizsgált országnak, hogy – Magyarországhoz hasonlóan – az Európai Unió tagállamai közé tartozik, viszont a tanulmány nem célozza az Európai Unió hatásvizsgálattal kapcsolatos szabályozásának és joggyakorlatának bemutatását.

A kutatott tárgykör kiválasztását – a fentiekén túl – indokolja az is, hogy a szerző kormányzati tevékenysége során hosszú évekig kodifikációs tevékenységet folytatott, így érthető érdeklődéssel fordul a külföldi példák elemzése felé.

2. A VIZSGÁLT ORSZÁGOK BEMUTATÁSA

A kutatás során a vizsgált országok esetében a törvényi szintű szabályozás mellett a rendeleti szintű szabályozás

bemutatására is sor kerül, valamint egyes speciális tulajdonságok leírása is tárgyát képezi az elemzésnek.

2.1. AUSZTRIA

Ausztriában 2013 óta minden törvény- és rendelettervezet esetében kötelező hatásvizsgálatot lefolytatni. Hatásvizsgálatot kell lefolytatni továbbá a nemzetközi és kormányközi megállapodások, a szövetségi állam és a tartományok közötti megállapodások, egyéb általános jogalkotási intézkedések, valamint a kiemelt jelentőségű pénzügyi intézkedések esetében.² A 2015-ben bevezetett *küszöbértékesztés*³ (*Prüfung der Zulässigkeit der Durchführung einer vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung*) határozza meg,⁴ hogy a jogszabálytervezetek esetében egyszerűsített vagy teljes hatásvizsgálatot kell-e végezni. Az utóbbi módszertana konkrétan megnevezett hatások értékelését írja elő, többek között a környezetre, a társadalmi szempontokra és a nemek közötti egyenlőségre gyakoroltak értékelését. A fent említett küszöbértékesztés alapján a küszöbértéket elérő jogszabályok esetében 2013-ban utólagos (*ex post*) értékelésekre vonatkozó követelményt is bevezettek. Az utólagos értékelések módszertanának részét képezi annak megvizsgálása, hogy az alapul szolgáló szakpolitikai célok megvalósultak-e, továbbá magában foglalja a tényleges és az előre jelzett hatások össze-

* Szentpáli-Gavallér Pál: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály, kutató.

1 A Hazánkkal szomszédos országok közül Ukrajna nem EU-tagállam, Szerbia pedig csak tagjelölt, ezért is indokolt vizsgálatuk mellőzése (vö. pl. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/serbia/>).

2 Bundeskanzleramt Österreich, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst: Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, 2013, 36. o.

3 A szerző a fordítás során az angol *comprehensive threshold test* kifejezést vette alapul.

4 Vö.: Austria Regulatory Impact Assessment and Regulatory Oversight. OECD, 2020, 53. o. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-in-Austria-web.pdf> [letöltve: 2023. 05. 17.].

hasonlítását, valamint a jogszabályok költségeinek, előnyeinek és nem előre jelzett következményeinek meghatározását.⁵

A küszöbértékek, amelyek elérése esetén teljes hatásvizsgálatot kell lefolytatni, mennyiségi jellegűek, és főként a pénzügyekre, a környezetre, a munkaerőpiacra, a vállalkozásokra, valamint az éves szövetségi költségvetésre gyakorolt hatások mértéke alapján határozzák meg. Ha a jogszabályban lefektetett küszöbértékszinteket eléri a kérdéses hatások (pl. ha a pénzügyi hatás várhatóan meghaladja a 2,5 millió eurót, a tervezett intézkedés több mint 10 000 vállalkozást érint, vagy ha pl. a szén-dioxid-kibocsátás meghaladja az évi 10 000 tonnát, valamint, ha a tervezett intézkedéssel kiváltott hatás több mint 500 vállalkozás esetén érvényesül), az osztrák szabályozás szerint teljes hatásvizsgálat lefolytatása szükséges.

A küszöbértékeszt szintjét el nem érő szabályozási javaslatok esetén egyszerűsített hatásvizsgálat folytatandó le, amely lényegesen enyhébb követelményrendszert támaszt. A teljes körű értékelés helyett csak egy rövid (1-2 oldalas) leírást kell adni az új vagy módosított szabályozásra vonatkozó szándékról. Az előzőeken túlmenően az ilyen hatásvizsgálatok – ellenében a teljes körű hatásvizsgálattal – nem tartalmaznak eredménymutatókat, és nem írnak elő kötelező utólagos értékelést sem öt évvel a végrehajtás, illetve hatálybalépés után.

A 2015-ben megreformált küszöbértékeszt jól tükrözi azt a tényt, hogy a törvények és rendeletek jelentős hatás kiváltásával nem járó, kisebb jelentőségű módosításai – például egy szabályozó ügynökség átnevezése – évente nagy számban valósulnak meg. Az ilyen jogszabályok megalkotása, módosítása nem indikálja előzetes vagy utólagos átfogó értékelések szükségességét. Ennek következtében az új jogszabályok csak körülbelül 35%-a esetén kerül sor teljes hatásvizsgálatra.

Az osztrák jogrendszerben a hatásvizsgálatra vonatkozó szabályokat a következő jogszabályok fektetik le:

- a) a szövetségi kancellári rendelet a jogszabálytervezetek és más szabályozások tervezeteinek hatásvizsgálatáról⁶ (a továbbiakban: WFA-GV),
- b) egyéb speciális miniszteri rendeletek,
- c) a hatásvizsgálatok ellenőrzésére vonatkozó rendelet (*Wirkungscontrollingverordnung*),⁷
- d) a szövetségi pénzügyminiszter rendelete a törvénytervezetek előkészítéséről, valamint az egyéb pénzügyi jelentőségű jogalkotási intézkedésekről.⁸

5 OECD: Better Regulation practices across the European Union 2022/ Austria. <https://tinyurl.hu/62wg> [letöltve: 2022. 12. 17.].

6 Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008150> [letöltve: 2022. 12. 17.].

7 Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling (Wirkungscontrollingverordnung) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007397> [letöltve: 2022. 12. 17.].

8 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Vorbereitung und Durchführung von Vorhaben (einschließlich Vorbelastungen und Vorberechtigungen), sowie über den finanziellen Wirkungsbereich betreffend sonstige rechtsetzende Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung und den Erwerb von Beteiligungen (Vorhabensverordnung) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008200> [letöltve: 2022. 12. 17.].

A WFA-GV rendezi a hatásvizsgálat alapvető szabályait, beleértve az eljárási és egyéb lényegi kérdéseket, továbbá definiálja a hatásvizsgálat fogalmát, amely szerint a hatásvizsgálat olyan eljárás, amelynek során megfogalmazzák a szabályozási intézkedés vagy a jogszabálytervezet céljait, és szisztematikusan megvizsgálják, értékelik, és konkrét hatásdimenziókban dolgozzák fel a szabályozási projekt vagy a különös jelentőségű pénzügyi projekt főbb hatásait.⁹ A hatásvizsgálat keretében tehát megvitatják a jogalkotással elérni kívánt célok várható hatásait. A speciális miniszteri rendeletek az egyes hatásdimenziókat határolják el egymástól, és a vizsgálandó hatásdimenziók tekintetében tartalmaznak különleges rendelkezéseket. E rendeleteket az adott szabályozási tárgykörért felelős minisztériumok alkotják meg.¹⁰ A hatásvizsgálatok ellenőrzésére vonatkozó rendelet a hatásvizsgálatok és a belső értékelések minőségbiztosítására vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, ezzel szemben a szövetségi pénzügyminiszter rendelete a pénzügyi vonatkozású jogszabályok, valamint a kiemelt jelentőségű pénzügyi jogszabálytervezetek hatásvizsgálatára vonatkozó szabályokat tartalmaz.

2.2. HORVÁTORSZÁG

Horvátországban 2017-ben reformokat vezettek be a jogi szabályozás hatásvizsgálata területén. A legfontosabb jogszabályok a következők:

- a) a szabályozás hatásvizsgálatáról szóló törvény (a továbbiakban: Hatásvizsgálati tv.),¹¹ amely átfogóan szabályozza a jogi szabályozás hatásvizsgálatát, beleértve a célokat, a szempontokat, az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatot, a kötelezettek körét és az eljárás felügyeletét is, a Hatásvizsgálati tv. ezenfelül kitér a kormány jogalkotási tervével szemben támasztott követelményekre is;
- b) a hatásvizsgálati eljárás végrehajtásáról szóló kormányrendelet (a továbbiakban: Hatásvizsgálati r.),¹² a horvát szabályozásban a Hatásvizsgálati r. értelemszerűen a Hatásvizsgálati tv. végrehajtására szolgál, és a részletszabályokat tartalmazza, különösen a hatásvizsgálat során vizsgálandó szempontokkal, a jogi norma címzettjeinek meghatározásával, valamint a hatásvizsgálat kivételezésével kapcsolatban;
- c) a jogalkotási hivatalról szóló kormányrendelet,¹³ amely rögzíti a hivatal hatásvizsgálattal kapcsolatos feladatait,

9 WFA-GV 4. cikk (1) bekezdés.

10 Bundeskanzleramt Österreich, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst: Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, 2013, 25. o.

11 *Zakon o procjeni učinaka propisa*, NN 44/17. <https://www.zakon.hr/z/483/Zakon-o-procjeni-u%C4%8Dinaka-propisa> [letöltve: 2022. 12. 15.].

12 *Uredbu o provedbi postupka procjene učinaka propisa*, NN 52/2017. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_06_52_1170.html [letöltve: 2022. 12. 15.].

13 *Uredbu o uredu za zakonodavstvo*, NN 63/2019 (a továbbiakban: Jogalkotási hivatal r.), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_06_63_1237.html [letöltve: 2022. 12. 15.]. A Jogalkotási Hivatalra lásd még: 19. l.

- d) az útmutató a jogi szabályozás hatásainak értékeléséhez,¹⁴ amely jogi kötőerővel elvileg nem rendelkezik, de a hatásvizsgálatot végző szakemberek részére iránymutatásként szolgál, pontról pontra bemutatva az eljárás technikai lépéseit, továbbá
- e) a horvát kormány ügyrendje,¹⁵ amely meghatározza a kormány, valamint a többi központi államigazgatási szerv hatásvizsgálattal kapcsolatos kötelezettségeit.

A fentiekén kívül meg kell még említeni a hatásvizsgálat ún. tervezési aktusait is:¹⁶

- a) a *hatásvizsgálati stratégia* meghatározza a hatásvizsgálati rendszert és annak hosszú távú fejlesztését, céljait, a szabályozás minőségének javítását, valamint az igazgatási kapacitások fejlesztését;¹⁷
- b) az *intézkedési terv* a hatásvizsgálati stratégia végrehajtási aktusa, amely meghatározza a hatásvizsgálati rendszer keretében elvégzendő tevékenységeket, a végrehajtás módját és határidejét, valamint a végrehajtásért felelős személyeket.¹⁸

A stratégiát és az intézkedési tervet a *Jogalkotási Hivatal*¹⁹ (*Ured za zakonodavstvo* – a továbbiakban: Hivatal) dolgozza ki.²⁰ A stratégiát a Hivatal javaslatára a kormány öt évre fogadja el,²¹ ehhez képest az intézkedési tervet a Hivatal fogadja el a stratégia érvényességi idejére (szükség szerint rövidebb időtartamra).²²

Horvátországban a stratégia alappilléreit képezik a következők:

- a) következetesen érvényesíteni kell a hatásvizsgálat előírásait a jogalkotási eljárásban;
- b) biztosítani szükséges az államigazgatás központi szervei részére a megfelelő adminisztratív kapacitást, hogy a törvénytervezetek elkészítésekor hatékonyan alkalmazzák a hatásvizsgálati előírásokat (ez elsősorban a belső képzést jelenti);
- c) a jogszabálytervezetek kidolgozása során biztosítani kell hatásvizsgálati eljárás nyitottságát és átláthatóságát.

14 *Smjernice za procjenu učinaka propisa* (a továbbiakban: Útmutató), <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//171025%20UZ%20PUP%20smjernice%202.2.pdf> [letöltve: 2022. 12. 15.].

15 *Izvadak članaka iz Poslovnika Vlade Republike Hrvatske*.

16 Hatásvizsgálati tv. 7. szakasz.

17 Hatásvizsgálati tv. 8. szakasz (1) bekezdés.

18 Hatásvizsgálati tv. 8. szakasz (2) bekezdés.

19 A Jogalkotási Hivatal a Horvát Köztársaság kormányának szakértő közigazgatási szerve, amelyet a Horvát Köztársaság kormányáról szóló törvény (Narodne novine, 150/11, 119/14, 93/16 és 118/18) hozott létre, ugyanez a jogszabály előírja, hogy a hivatalt a kormány által a miniszterelnök javaslatára, előzetes nyilvános pályázatot követően kinevezett igazgató vezeti, valamint olyan hivatal, amely szaktudásával biztosítja a jobb jogszabályok kidolgozását, hogy az új jogszabályok alacsony költségekkel, a Horvát Köztársaság Kormánya céljainak megvalósítása érdekében elérjék a kitűzött célokat. A Jogalkotási Hivatal célja, hogy biztosítsa a jogszabályok hatásvizsgálatát, valamint hatékony rendszert alakítson ki a nyilvánossággal való konzultációra a törvények és egyéb rendeletek elfogadására irányuló eljárások során, valamint, hogy együttműködjön a miniszterelnöki hivatallal és a digitális társadalom fejlesztéséért felelős államigazgatási szervevel, <https://zakonodavstvo.gov.hr/o-uredu/9> [letöltve: 2022. 12. 09.].

20 Hatásvizsgálati tv. 8. szakasz (3) bekezdés.

21 Hatásvizsgálati tv. 8. szakasz (4) bekezdés. A 2018–2023-as időszakra szóló stratégiát a 129/2017. számú kormányhatározat fogadta el.

22 Hatásvizsgálati tv. 8. szakasz (5) bekezdés.

2.3. ROMÁNIA

A normatív aktusok kidolgozásának jogalkotási technikájára vonatkozó szabályokról szóló 2000. évi 24. számú törvény (a továbbiakban: 2000. évi 24. számú törvény) fontos szabályokat tartalmaz az új jogszabályok előzetes (*ex ante*) hatásvizsgálatával kapcsolatosan; e norma 2007 óta van hatályban.²³

A törvénytervezetek, jogalkotási javaslatok, valamint egyéb jogalkotási aktusok tervezeteinek előzetes hatásvizsgálata olyan tevékenységek és eljárások összessége, amelyek célja a jogalkotási kezdeményezések megfelelő megalapozottságának biztosítása. Keleti szomszédunknál a jogszabálytervezetek előzetes hatásvizsgálatát a javasolt jogalkotási megoldások megalapozása eszközének tekintik, és a hatásvizsgálatot a jogszabály elfogadása előtt kell elvégezni. Romániában az új szabályozás indokolása során figyelembe kell venni mind a jogszabály tervezetének kidolgozásakor hatályos konkrét jogszabályok hatásának értékelését, mind pedig a szabályozási aktus tervezete által végrehajtott közjogi hatásnak az értékelését.²⁴

A jogalkotás során az előzetes hatásvizsgálat kidolgozása nem kötelező a képviselők és szenátorok által benyújtott jogalkotási kezdeményezések, valamint a képviselők és szenátorok által előterjesztett, valamint a polgárok által benyújtott javaslatok esetében, tekintettel arra, hogy a képviselők és a polgárok nem rendelkeznek az előzetes hatásvizsgálati jelentés összeállításához szükséges eszközökkel.²⁵ Így minden olyan esetben, amikor a kormány nem tudja elvégezni az új jogszabálytervezetek előzetes hatásvizsgálatát, nem gyakorolja közvetlenül a jogalkotási kezdeményezési jogot, hanem közvetve, a képviselők útján vagy a képviselők segítségével, a kormánypárthoz (vagy pártokhoz) tartozó képviselők és szenátorok – mint meghatalmazottak – útján tesz jogalkotási javaslatot. A végrehajtáshoz szükséges adatokhoz és információkhoz hozzáférés tekintetében a képviselők és a szenátorok által benyújtott jogalkotási kezdeményezések, valamint a polgári kezdeményezések esetében a parlamenti képviselők kérhetik a kormánytól az előzetes hatásvizsgálat elkészítését.²⁶

A hatásvizsgálat olyan tevékenységek és eljárások összessége, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalkotási kezdeményezések megfelelő megalapozottságát. Az előzetes hatásvizsgálat magában foglalja a gazdasági, a társadalmi, a jogalkotási és a környezeti hatások meghatározását és elemzését, valamint azon költségvetési vonatkozásokat, amelyeket a javasolt jogszabályok eredményez(het)nek. 2011 óta a jogszabálytervezeteket szükségszerűen az új jogszabályok emberi jogokra és alapvető szabadságokra gyakorolt hatásának előzetes értékelését követően alkotják Romániában.²⁷

23 VERESS, Emőd: Legislation in Romania. In: KARPEN, Ulrich – XANTHAKI, Helen (szerk.): *Legislation in Europe A Country by Country Guide*. Hart Publishing, Oxford, 2020, 410. o.

24 2000. évi 24. számú törvény 7. szakasz (1)–(3) bekezdés. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/21698> [letöltve: 2022. 12. 09.].

25 2000. évi 24. számú törvény 7. szakasz (5)–(6) bekezdés.

26 VERESS i. m. 411. o.

27 2000. évi 24. számú törvény 7. szakasz (3[^]1) bekezdés.

A 2000. évi 24. számú törvény értelmében a jogszabálytervezetekhez csatolni kell a következő dokumentumokat:

- a) az indokolást,
- b) az indokolási feljegyzést,
- c) a jóváhagyási dokumentumokkal kapcsolatos jelentéseket és
- d) a hatástanulmányokat.²⁸

A tervezet és az indokolás tartalmazza a jogszabálytervezetek hatásvizsgálatának tartalmát, amely a következő részekből áll:

- a) a normatív aktus indokolása,
- b) a társadalmi hatása,
- c) a gazdasági hatása,
- d) a pénzügyi hatása,
- e) a jogrendszerre gyakorolt hatása,
- f) a normatív jogszabály megalkotásához szükséges konzultációk,
- g) a nyilvános konzultációk és végrehajtási intézkedések.²⁹

A gyakorlatban azonban az előterjesztés és az indokolás dokumentumai nagyon ritkán érik el a valódi értékeléshez szükséges részletességet, a megfelelő pontosságot, a megfelelő szintű összetettséget, a tudományos alaposságot, továbbá a valósághoz való kötődést és kritikai szemléletet.³⁰

A román szabályozásban a hatásvizsgálat célja:

- a) a gazdasági és társadalmi költségek becslése,
- b) a jogszabálytervezet elfogadása és előnyeinek bemutatása, valamint
- c) azoknak a nehézségeknek a körvonalazása, amelyek a jogszabálytervezet elfogadása, valamint végrehajtása során felmerülhetnek.³¹

2.4. SZLOVÁKIA

A szlovák alkotmány (*Ústava Slovenskej Republiky*) értelmében³² törvénytervezet benyújtására jogosultak a parlamenti képviselők, a Parlament (*Národná rada Slovenskej republiky*) bizottságai és a kormány (*Vláda Slovenskej republiky*).

Az előzetes hatásvizsgálat (RIA) keretszabályait a jogalkotásról és a jogtárról szóló 2015. évi 400. számú törvény³³ (a továbbiakban: jogalkotási törvény) értelmében³⁴ a törvényjavaslathoz csatolni kell az ún. hatásvizsgálati záradékot (*Doložka vybraných vplyvov*), amely tartalmazza a hatásvizsgálat kiválasztott szempontjait és azok elemzését, továbbá a jog-

szabály értelmében³⁵ a törvényjavaslat indokolása két részre bontható: egy általános és egy különös részre, az előbbi pedig tartalmazza az ún. hatásvizsgálati záradékot.

A hatásvizsgálat lefolytatásának részletes szabályait, valamint a fent említett hatásvizsgálati záradék űrlapot az ún. Egységes Módszertan (*Jednotná metodika*)³⁶ nevű dokumentum tartalmazza, amely a 383/2022. (VI. 8.) Korm. határozatban³⁷ foglaltak révén az utóbbi időben egy többlépcsős módosítási folyamaton esik át. Ennek első lépcsőjében a kormányhatározat 2022. június 10. hatállyal az OECD ajánlásai és a nemzetközi gyakorlat alapján bevezette a jogszabályok (*materiály legislatívneho charakteru*) utólagos (*ex post*) hatásvizsgálatát (*ex post hodnotenie regulácií*). Az ún. *gold-plating* – vagyis az irányelvek által nem előírt eljárások bevezetése³⁸ – kiküszöbölését célzó rendelkezések 2022. december 31-én hatályosultak, míg a nem jogalkotási szabályok utólagos hatásvizsgálatára vonatkozó rendelkezések 2023. március 31-én léptek hatályba.³⁹

Az Egységes Módszertan értelmében⁴⁰ a módszertan egyaránt alkalmazandó a jogalkotási és nem jogalkotási (*materiály legislatívneho a nelegislatívneho charakteru*) javaslatokra, az elsődleges és másodlagos jogszabálytervezetek hatásvizsgálatára. A hatálya a kérdéses módszertanban meghatározott kivételekkel kiterjed az uniós jogi aktusok tervezeteiről és az uniós politikák végrehajtásának koordinációs helyzetéről szóló vélemények megfogalmazására. Az Egységes Módszertan értelmében⁴¹ e szabályozási eszköz nem alkalmazandó:

- a) az alkotmánymódosítást előirányzó jogszabálytervezet esetében;
 - b) a költségvetés tervezetére és annak módosítására;
 - c) a kormány munkatervére és annak módosításaira, valamint a kormány jogalkotási tervére és annak módosításaira;
 - d) a Szlovák Köztársaság Pénzügyminisztériumának hatáskörébe tartozó támogatások nyújtásáról szóló 2005. december 9-én kelt, 26825/2005 – 441. számú rendelet⁴² hatálya alá tartozó kérdésekre.
- Az Egységes Módszertan alapján⁴³ az Egységes Módszertan 5., 8., és 9. pontjai nem alkalmazandók:
- a) a gyorsított eljárásban tárgyalt jogszabálytervezet;re;
 - b) a végrehajtási jellegű jogszabálytervezetekre;
 - c) a kormány döntése szerinti jogszabálytervezetekre;
 - d) a kormány munkarendjére (határidők stb.) vonatkozó tervezetekre;
 - e) a bizalmas információt tartalmazó jogszabálytervezetekre.

28 VERESS i. m. 411. o.

29 VERESS i. m. 411. o.

30 VERESS i. m. 411. o.

31 VERESS i. m. 411. o.

32 Alkotmány 87. cikk (1) bekezdés.

33 Zákon 400/2015 (z 18. novembra 2015) o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/400/20210101.html> [letöltve: 2022. 12. 07.]

34 A jogalkotási törvény 7. § (1) bekezdés c) pont.

35 A jogalkotási törvény 7. § (2) bekezdés.

36 Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov – účinné od 10. júna 2022.

37 Rozhodnutie vlády SR č. 383 z 8. júna 2022 k návrhu zmien a doplnení Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

38 Más megfogalmazásban *túlbuzgó* átültetése.

39 A reform folyamat leírását lásd a Gazdasági Minisztérium honlapján.

40 Egységes Módszertan 2.1–2.3. pont.

41 Egységes Módszertan 2.4. pont.

42 Výnos Ministerstva financií SR z 9. decembra 2005 č. 26825/2005-441 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MF SR.

43 Egységes Módszertan 2.5. pont.

Amennyiben⁴⁴ a jogszabálytervezet kapcsán már elvégezték a környezeti hatásvizsgálattól szóló törvény⁴⁵ által előírt környezeti hatásvizsgálatot, úgy nem szükséges az Egységes Módszertan 1.1. pontja – valamint a jogalkotási törvény 7. § (3) bekezdése szerinti –⁴⁶ környezeti hatásvizsgálatot elvégezni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a szlovák szabályozásban – speciális jelleggel, de – meghatározó szerepet kap az Egységes Módszertan, mint nem jogszabályi szintű szabályozó eszköz.

2.5. SZLOVÉNIA

Szlovéniában a jogszabály-előkészítés során alkalmazott hatásvizsgálat (*regulatory impact assessment*, a továbbiakban: RIA) gyakorlata elsősorban az OECD standardoknak való megfelelés tükrében indult fejlődésnek 2009-től kezdődően.⁴⁷

A RIA alapjogi gyökereit a Szlovén Köztársaság Alkotmány⁴⁸ (*Ustava Republike Slovenije*) meghatározza⁴⁹ az állampolgárok közügyekben való (közvetlen, illetve közvetett) részvételét. A szlovén szabályozás szerint az állampolgárok közügyekben való részvételének garantálása érdekében a jogalkotás során:

- összegyűjtik az általános állampolgári és szakértői javaslatokat;
- közéteszik a jogszabálytervezeteket;
- társadalmi egyeztetést irányoznak elő;
- indokolással látják el a jogszabálytervezeteket, és azt is megindokolják, ha a társadalmi egyeztetés vagy hatásvizsgálat eredményét figyelmen kívül hagyják;⁵⁰
- nyilvánossá teszik⁵¹ az elfogadott jogszabályokat.⁵²

A normatív környezet bemutatásához két jogszabályt szükséges megemlíteni, egyrészt a Szlovén Köztársaság Nemzetgyűlésének eljárásrendjét⁵³ (*Poslovnik državnega zbora*, a továbbiakban: a Nemzetgyűlés eljárásrendje) és másrészt

a Szlovén Köztársaság Kormányának eljárásrendjét⁵⁴ (*Poslovnik Vlade Republike Slovenije*, a továbbiakban: a Kormány eljárásrendje). A RIA-t mind a Nemzetgyűlés eljárásrendje, mind a Kormány eljárásrendje olyan átfogó jellegű dokumentációként definiálja, amelynek kettős célja van: egyrészt az átláthatóság biztosítása a társadalmi konzultáció útján, másrészt az arányosság érvényre juttatása az adatokon alapuló döntéshozattal és tárcaközi egyeztetésekkel, azaz a jogalkotással kiváltandó hatások és együtt járó terhek elemzésével, valamint a bürokrácia csökkentésével.⁵⁵

Emellett Szlovéniában számos *soft law* jellegű ajánlást is hoztak a RIA témájában, így például a Nemzetgyűlés által 2009-ben elfogadott *jogalkotási szabályozásról szóló határozatot* (*Resolucija o normativni dejavnosti*),⁵⁶ amelynek hatásvizsgálattól szóló rendelkezései az okos jogalkotás alapelveit, azaz a koherenciát, az átláthatóságot és a társadalmi részvételt helyezik fókuszba.

A fentiek ellenére meg kell jegyezni, hogy a jogszabály-előkészítés során alkalmazott hatásvizsgálat tekintetében a szlovén szabályozás még mindig számos joghézagot rejt. Az esetek többségében a RIA a gyakorlatban kimerül abban, hogy a formai kritériumoknak eleget tesznek a jogszabály-előkészítés során, ám esetenként előfordul, hogy még a Kormány eljárásrendje szerinti tárcaközi egyeztetések⁵⁷ sem történnek meg a jogalkotás során, vagy ha mégis, figyelmen kívül hagyják azok eredményeit.⁵⁸

2.6. ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS

A fentiekben bemutatott országok szabályozásának összehasonlító elemzését szolgálja az alábbi táblázat, amelyre vonatkozó összefoglalást a 3. Összegzés című rész tartalmazza. Az elemzett országokhoz képest a magyar szabályozás törvényi,⁵⁹ miniszteri rendeleti,⁶⁰ valamint kormányhatározati⁶¹ szinten valósult meg. Utóbbi szabályozási megoldás hasonlóságot mutat a szlovák szabályozással, bár eltérést jelent, hogy a magyar szabályozásban a miniszteri rendeleti szint is megjelenik.

44 Egységes Módszertan 2.7. pont.

45 Zákon 24/2006 (z. 14. decembra 2005) o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/24/20211101.html> [letöltve: 2022. 12. 29.].

46 A jogalkotási törvény 7. § (3) bekezdés.

47 Polonca KOVAČ – Katerina FABRIZIO: Legislation in Slovenia. In: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI: *Legislation in Europe. A Country by Country Guide*. Hart Publishing, London, 2020, 445. o.

48 Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=UST1> [letöltve: 2022. 12. 08.].

49 Alkotmány 44. cikk.

50 Kormány eljárásrendje 8/B., valamint 9. §.

51 Alkotmány 154. cikk.

52 KOVAČ – FABRIZIO i. m. 445. o.

53 Poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> [letöltve: 2022. 12. 09.].

54 Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL32#> [letöltve: 2022. 12. 09.].

55 Vö.: Regulatory Policy Review of Slovenia, OECD, 2017, 27. o. https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/templates/pdf/pocilo_OECD.pdf [letöltve: 2023. 05. 11.].

56 Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5516> [letöltve: 2022. 12. 09.].

57 Kormány eljárásrendje 10. § és 25. §.

58 KOVAČ – FABRIZIO i. m. 434. o., 445. o.

59 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

60 Az előzetes és utólagos hatásvizsgálattól szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet.

61 A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat.

	Ausztria	Horvátország	Románia	Szlovákia	Szlovénia	Magyarország
A szabályozás jogszabályi, illetve egyéb szintjei	a) szövetségi kancellári rendelet, b) speciális miniszteri rendeletek, c) a hatásvizsgálatok ellenőrzésére vonatkozó rendelet, d) a szövetségi pénzügyminiszter rendelete	a) a hatásvizsgálatáról szóló törvény, b) a hatásvizsgálati kormányrendelet, c) a jogalkotási hivatalról szóló kormányrendelet, d) az útmutató, e) a kormány ügyrendje	a) 2000. évi 24. számú törvény	a) a jogalkotásról és a jogtárról szóló 2015. évi 400. számú törvény, b) a kormányhatározat (Egységes Módszertan)	a) az Alkotmány, b) az eljárásrendek, c) az ajánlások	a) a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, b) az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet, c) a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat
Speciális eltérések	a) küszöbértékteszt, b) speciális miniszteri rendeletek	a) útmutató, b) a kormány ügyrendje, c) a Jogalkotási Hivatal szerepe	csak törvényi szinten szabályozott	kormányhatározatban is szabályozott	soft law szerepe	kormányhatározatban is szabályozott
Egyéb	-	a hatásvizsgálat ún. tervezési aktusai [lásd Speciális eltérések c) pontjának szerepe]	-	-	-	-

1. táblázat A hatásvizsgálat szabályozásának összehasonlítása

(Forrás: a szerző saját összeállítása)

3. ÖSSZEGZÉS

A hatásvizsgálati tevékenység lefolytatásának jogszabályi környezetét érintően megállapítható, hogy a vizsgált országok közül Romániában törvényi szinten kerültek rögzítésre a hatásvizsgálat lefolytatásának szabályai, ehhez képest Horvátországban és Szlovákiában törvényi és végrehajtási rendelet szintjén szabályozták e tárgykört. Az előzőektől eltérően Ausztriában és Szlovéniában rendeleti, valamint határozati szinten szabályozott a hatásvizsgálat lefolytatása.

A fentiekkel kapcsolatosan számos speciális eltérést lehetett felfedezni. Míg az osztrák szabályozásban küszöbértékteszt és a speciális miniszteri rendeletek is szerepelnek, addig a román szabályozás csak törvényi szinten valósul meg, ahhoz képest a horvát és a szlovén több szintű, az utóbbi két szabályozás specialitása, hogy a horvát esetében az útmutatóban és az ügyrendben is szabályozott a hatásvizsgálat. Itt is észlelhető hasonlóság a magyar és a horvát szabályozás között, hiszen

mindkét ország szabályozásában fellelhető a kormány ügyrendje, mint szabályozási eszköz.

A kutatás alapján megállapítható, hogy Szlovákia esetében egyedülálló és speciális jelleggel bír a kormányhatározati szinten szabályozott Egységes Módszertan, míg Szlovénia esetében a soft law szerepén kívül kiemelendő az Alkotmányban való szabályozás is. A fentiek alapján a magyar szabályozási megoldás hasonlóságot mutat a szlovák szabályozással, bár eltérést jelent, hogy a magyar szabályozásban a miniszteri rendeleti szint is megjelenik.

Külön érdekességként lehet megemlíteni Horvátország esetében a hatásvizsgálattal kapcsolatosan alkalmazott ún. tervezési aktusokat, amelyek vonatkozásában a hatásvizsgálatot megalapozó stratégiát és az intézkedési tervet, valamint a hatásvizsgálatok lefolytatását a Jogalkotási Hivatal kezeli. Vajon szükség lenne-e egy, a horvát Jogalkotási Hivatalhoz hasonló közigazgatási szervre Magyarországon...?