

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
Doktori Iskola vezetője
Prof. Dr. Jakab Éva Rozália DSc. egyetemi tanár



A jogalkotás elméleti, dogmatikai és jogszabály-szerkesztési kérdései, különös tekintettel a jogalkotás elektronizációs törekvéseire és lehetőségeire

Doktori értekezés

Kántor Ákos

Témavezető:

Prof. Dr. Tóth J. Zoltán

dékan, tanszékvezető egyetemi tanár

Jogelméleti Tanszék

Budapest

2025.

Tartalomjegyzék

Témavezetői vélemény	4
Bevezetés	5
Tézisek.....	6
I. Fejezet: Fordítás vs. jogalkotás	6
I.1. Demokrácia és jogalkotás	8
I.2. Jogszabályszerkesztés, mint tudományos tevékenység.....	12
I.3. A kutatás tárgya és célja	15
II. Fejezet: A jogalkotás hagyományos rendszere.....	21
II.1. A jogalkotás tervezése	23
II.2. Előkészítés	26
II.3. Egyeztetések	28
II.4. Döntéshozó fórumok ülései	32
II.5. Kihirdetés (Korm. rendeletek esetében)	33
II.6. Benyújtás (törvénytervezetek)	34
II.7. Parlamenti szakasz.....	34
II. 8. Köztársasági elnöki aláírás - promulgáció.....	36
II.9. Kihirdetés (törvény esetében).....	37
II.10. Lezárás.....	37
II.11. Újdonságok a jogalkotásban, a társadalmi egyeztetés szabályozásának változása.....	38
II.12. Összegzés.....	42
III. Fejezet: Elektronizáció a jogalkotásban.....	43
III. 1. Az elektronizáció helye és lehetősége a jogalkotásban.....	43
III.2. Az e-jogalkotás.....	46
III.3. Digitalizált jogalkotási rendszerek, nemzetközi példák	57
III.4. Összegzés	70
IV. Fejezet: Rendszeralkotás, értékelési szempontok kidolgozása	71
V. Fejezet Az integrált jogalkotási rendszer	73
V.1. Előzmények.....	73
V.2 Az IJR projekt	74
VI. Fejezet: Következtetések az IJR vizsgálata alapján	82
VI.1. Előzetes tapasztalatok	82
VI.2. Oktatási tapasztalatok	88
VI.3. Az ideális digitális jogalkotási rendszer képe	90
VI.4. Digitalizáció és közérthetőség	92
VII. Fejezet: A jogi szakterületek automatizációs lehetőségeiről	94

VII.1. Alapvetés	96
VII.2. Szabályozási előkészületek:.....	97
VII.3. A mesterséges intelligenciáról szóló rendelet.....	99
VII.4. Etikai vonatkozások.....	106
VIII. Fejezet: Automatizációs lehetőségek a jogalkotásban	113
VIII.1. Mesterséges intelligencia a fordítóiparban	114
VIII.2. Mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségei a jogalkotásban.....	114
VIII.3. Jogalkotás és nyelvtudomány	117
VIII.4. Javíthat-e a jogalkotás automatizációja a jogszabályok közérthetőségén?.....	119
VIII.5. Gépi jogalkotási pilot javaslat	121
VIII.6. Alkothat-e a gép jogot?	132
IX. Fejezet: Összefoglaló.....	137
Tézisek kifejtése.....	140
X. Fejezet: Összegzés.....	153
Summary	158
Felhasznált irodalom	163
Felhasznált internetes források.....	170
Felhasznált jogforrások	172
Szerző témában megjelent tanulmányai.....	176

Témavezetői vélemény

Kántor Ákos „A jogalkotás elméleti, dogmatikai és jogszabály-szerkesztési kérdései, különös tekintettel a jogalkotás elektronizációs törekvéseire és lehetőségeire” c. doktoriértekezés-tervezete jogalkotástani témával, a klasszikus német Gesetzgebungslehre tárgykörébe tartozó elemzésekkel foglalkozik. A disszertáció bemutatja a jogalkotás klasszikus szervezeti és eljárási felépítését, mind a belső, mind a külső jogalkotási eljárás vonatkozásában, valamint a hatályos, elemzésre kerülő magyar szabályozást és gyakorlatot.

A kutatás novális attribútuma a hosszú és alapos elemzés a jogalkotás elektronizációs, valamint digitalizációs lehetőségeiről. A szerző részletesen bemutatja a hatályos magyar, illetve az elérhető és megvalósult külföldi szabályozásokat, és behatóan elemzi a jogalkotás további automatizációs lehetőségeit, kiemelt figyelmet fordítva a mesterséges intelligencia alkalmazhatóságára, melyet implikálni próbál a jelenlegi magyar jogalkotási rendszerre. A szerző által bevezetett elméleti újdonság a jogalkotás és a fordítás közötti párhuzam elemzése; ennek kapcsán a nyelvtudományi meglátásokat implementálja a jogalkotástani helyzetre.

A szerző a már ma is működő integrált jogalkotási rendszer elemzésével és továbbfejlesztési lehetőségeinek bemutatásával újszerű, a magyar jogtudományban eddig nem tárgyalt aspektusokból vizsgálja az MI jogalkotásban történő felhasználási lehetőségeit, valamint számba veszi annak korlátait is. Indokolt módon jut el dolgozatának azon javaslatához, hogy az MI felhasználása főként a jog közérthetőségének nyelvi szempontú, formális elemzésére szorítkozhat, azonban a közérthetőség tartalmi, szubsztanciális szempontjait, valamint a jogalkotási célok megfelelőségét kizárólag emberi közreműködéssel lehet megállapítani.

Összességében a dolgozat az elérhető releváns szakirodalmi források és a vonatkozó magyar jogforrások és joggyakorlat bemutatásával, elemzésével, az annak továbbfejlesztésére irányuló javaslatok megfogalmazásával, valamint az MI jogalkotásban való felhasználhatósága korlátainak meghatározásával újszerű módon járul hozzá a jogelméleti-jogalkotástani gondolkodás fejlődéséhez. Mindezek alapján a dolgozat műhelyvitára, majd azt követően védésre bocsátását javaslom és támogatom.

Budapest, 2025 decembere

Tóth J. Zoltán

*„Én má’ nem muzsikálok,
csak egy jelet adok a gépnek:
ő mutassa meg helyettem,
ahogy mozdul bennem a lélek”*

Kiss Tibor, Balanyi Szilárd, Quimby, 1999.

Bevezetés

A 2010-ben megjelent magyar jogalkotási törvény¹ tizenöt éve hatályban van, melyet a jogszabályszerkesztésről szóló 2009. évi rendelet² megelőzőtt, és számos módosítással még mindig hatályban van. Doktoranduszi kutatásom első fázisában célom a jogalkotásra vonatkozó hatályos jogi szabályozás és a jogszabályalkotási gyakorlat összevetése volt, megállapítások, javaslatok megfogalmazása, különösen szem előtt tartva a jogi normák közérthetőségének kérdését, amelynek nem csupán a jogalkalmazás során, de a jogszabályok idegen nyelvre fordításakor³ is különös jelentősége van.

Napjaink meghatározó fejlesztési irányai az elektronizáció, a digitalizáció és legújabban az automatizáció, amely a 2020-ban kezdődött pandémia miatt jelentősen felgyorsult. Kutatási célom a jogalkotás digitalizált rendszerének, az Integrált Jogalkotási Rendszernek (a továbbiakban: IJR) megismerése, vizsgálata, jogalkotástani következtetések megfogalmazása a rendszer működésével kapcsolatosan. Ezen túl meg kívánom vizsgálni a mesterséges intelligencia alapú öntanuló rendszerek, különösen pedig a nagy nyelvi modelleken (LLM) alapuló chat alkalmazások felhasználási lehetőségeit a jogalkotási folyamatban. A demokrácia fontos követelménye a hatalmi ágak szétválasztása, ezért kutatásommal a közigazgatás, mint végrehajtó hatalmi ág jogszabály előkészítő tevékenysége mesterséges intelligencia használatával történő támogatási lehetőségeit is meg kívánom vizsgálni.

A kutatás első lépése a magyar- és idegennyelvű szakirodalom feldolgozása volt, különös tekintettel a fellelhető kontinentális és tengerentúli megoldásokra, amelyek már használnak elektronizált rendszereket a jogalkotási folyamataikhoz. A téma újdonsága miatt magyar

¹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a továbbiakban: Jat.

² A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet – a továbbiakban: Jszt.

³ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerint a Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni az igazságügyért felelős miniszter által meghatározott jogszabályfordításokat. Az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik a jogszabályfordítások előkészítéséről és rendszeres felülvizsgálatáról.

nyelvű szakirodalom korlátozottan áll rendelkezésre, főként az IJR rendszer dokumentációját és képzési anyagait lehet kutatni, valamint más kutatók által is használt felhasználói riport készítés módszerével lehet tudományos feldolgozásra alkalmas információt szerezni. Kutatásom során empirikus vizsgálatnak vettem alá az Integrált Jogalkotási Rendszert, mint jogalkotás hazai digitalizált eszközét. Tudományos tevékenységem későbbi fázisában felhasználom az alkalmazott nyelvészet – tudományági szempontból releváns eredményeit is.⁴

Tézisek

1. A fordítás digitalizációja és automatizációja modellül szolgál a jogalkotás digitalizációja és automatizációja számára.
2. A jogalkotás hatályos szabályozása nem tartalmaz digitalizációs rendelkezéseket, annak ellenére sem, hogy az Integrált Jogalkotási Rendszer éles üzemben működik.
3. A digitalizált jogalkotás nem javít a jogszabályok (köz)érthetőségén.
4. A jogalkotás minőségének objektivizált (horribile dictu digitális) mérése megalapozhatja a jogalkotás minőségbiztosítását.
5. A jogalkotás digitalizációja mérföldkő lehet a közvetlen demokrácia irányába.
6. Alkothat-e a gép jogot? A mesterséges intelligencia nem érti (nem tudja értelmezni) a jogszabály tartalmát. Ebből következően a mesterséges intelligencia önállóan nem alkothat jogot.
7. A mesterséges intelligencia – generatív nyelvi modellel – promptolással úgy alkothat normaszöveget, ha azt utólag emberi szerkesztésre bocsátják.

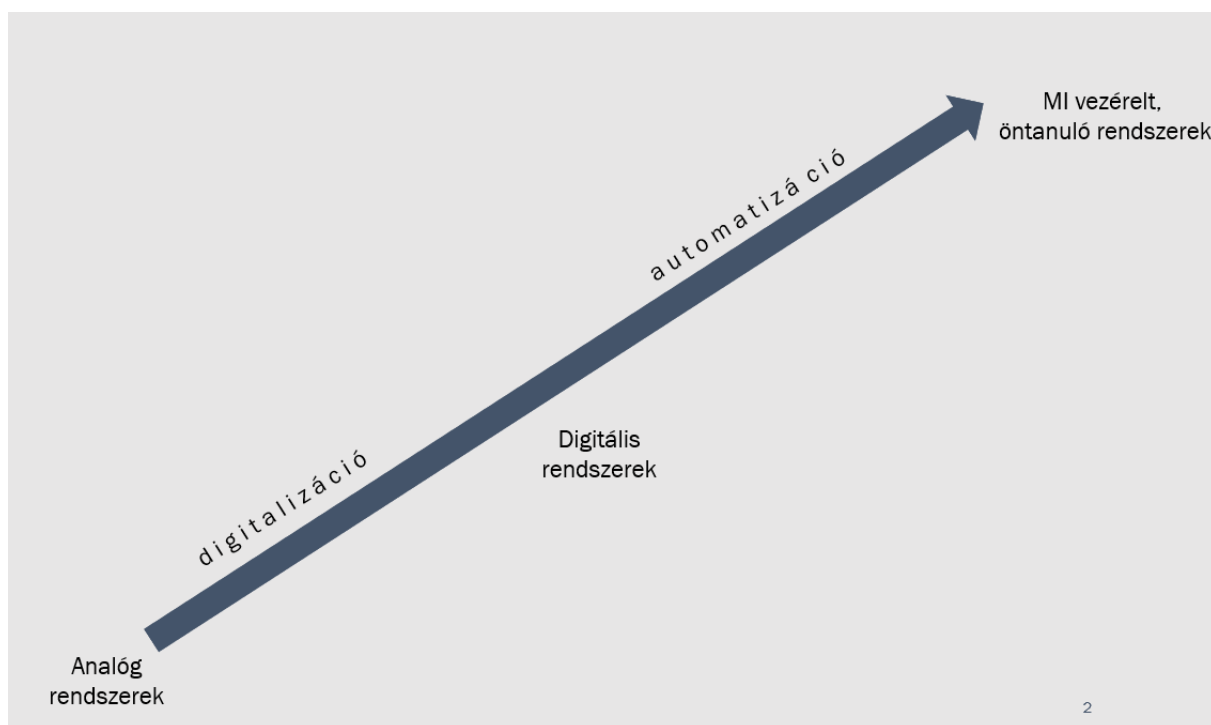
I. Fejezet: Fordítás vs. jogalkotás

Ebben a fejezetben a jogalkotás digitalizációjának, mint vitathatatlanul új technológiai vívmánynak a demokráciára gyakorolt hatását kívánom vizsgálni a fordítási digitalizáció tapasztalatai alapján. Elsőként a klasszikus jogalkotás és a demokrácia kapcsolatát mutatom be, majd a jogalkotás digitalizációjára irányuló törekvéseket vázolom fel, melyeket a 2020-ban beköszöntött pandémia még aktuálisabbá tett. Majd az V. fejezetben bemutatom a

⁴ Makkos Anikó: A gépi fordítások funkcionalitása és használhatósága. In: Makkos, Anikó; Fehér, Ágota; Pongrácz, Attila (szerk.) Okos lét, innováció és digitalizáció – irányok, trendek és következmények. A XXIII. Apáczai-napok Tudományos Konferencia tanulmánykötete. Győr, Széchenyi István Egyetem Apáczai Csere János Kar (2020) 200-209.

magyar közigazgatás választ a jogalkotás digitalizációjára: az Integrált Jogalkotási Rendszer projektet.

Az analóg rendszerek – témám szempontjából a klasszikus papír alapú, kézzel, író- vagy számítógéppel, jó esetben nyomtatványok kitöltésével támogatottak – továbbfejlesztésének az első lépése a digitalizáció, így válnak digitális rendszerré. Az digitalizált rendszerek ismerve álláspontom szerint az elektronikus összekapcsoltság, beleértve az elektronikus kapcsolattartást is, elektronikus űrlapok használatával, esetleg gépi döntéshozatallal támogatva. A megfelelően digitalizált rendszerek a számítógépek korában magukban hordozzák az automatizáció lehetőségét, amellyel eljuthatunk a mesterséges intelligencia alapú öntanuló rendszerekhez. Ez a megközelítés persze leegyszerűsített, egy kisebb, használatban levő rendszer digitalizációja évekig is eltart, akárcsak az automatizáció, amelynek kimenete többek közt a formálódó uniós jogi szabályozás⁵ miatt is bizonytalan.⁶



1. ábra – Automatizációs folyamat saját szerkesztés.

⁵ A mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet) 2024/1689 (EU) rendeletet a Tanács 2024. május 21-én hivatalosan is elfogadta, és az 2024. augusztus 1-jén hatályba lépett. Azonban a részletszabályok és a tagállami szabályozások kidolgozása még folyamatban van. (<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/artificial-intelligence>)

⁶ Lásd Kántor Ákos: Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról. In Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2022*. Jog és Állam 41. szám. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022. 45–61.

I.1. Demokrácia és jogalkotás

A demokrácia, mint államforma a nép hatalmát jelenti, elnevezése a görög démosz (nép) és a krátosz (hatalom) szavak összetételéből keletkezett. A demokráciában a hatalom gyakorlása a nép felhatalmazása (ún. demokratikus legitimáció) alapján történik, amely nem pusztán legitimációs eszköz, hanem a felhatalmazást rendszeres gyűlések, szavazások, vagy rendszeres időközönként tartott választások útján meg kell erősíteni⁷ vagy más politikai erőnek adni. A hatalom a demokráciában csak akkor legitim, ha „alulról” kap felhatalmazást, ha a népakarat emanációja, konkrétan pedig: ha és amennyiben szabad beleegyezésen alapul⁸.

A demokráciában a legritkább esetben sem fordul elő teljes egyetértés, szükségképp érdek- és értékellentétek merülnek fel, amelyet a demokratikus döntéshozatal eszközeivel kell feloldani. A döntéshozatali mechanizmusokhoz kapcsolódik a demokrácia két megjelenési formája: a közvetlen demokráciában széleskörű választói jogosultsággal rendelkező polgárok gyűléseken, szavazásokon személyesen; míg közvetett demokrácia esetében a rendszeres időközönként megtartott választásokon mandátumot szerzett képviselők útján, – a konkrét kérdésben már nem megnyilatkozva – döntenek. A közösség döntéseiben az egyes alternatívák között (ideértve azt az esetet is, amikor egy javaslat elfogadása esetében igennel vagy nemmel) kel döntenek. A döntéshozatal a demokráciában a többségi elv alapján működik, ez az úgynevezett többségi demokrácia, azaz a többség által támogatott javaslat kerül elfogadásra, amelyet a kisebbségnek tiszteletben kell tartania. „Amennyiben megfelel az eljárási méltányosság követelményeinek (tehát ha minden résztvevő méltányos esélyt kap szempontjai érvényesítésére, és ha mindenki szavazata ugyanolyan súllyal esik latba), akkor a veszteseknek is jó okuk van tiszteletben tartani a többségi döntést.”⁹. Azonban a többségi akarat sem lehet korlátlan, a demokráciában meg kell teremteni a többségi akarat korlátozásának eszközeit, amennyiben a társadalom számára fontos értékszempontot, vagy annak valamelyik kritériumát nem elégíti ki, melyek főként a jogállamiság

⁷ Nem formalizált, és emiatt nem is legitimációs eszköz a Nemzeti konzultáció, amelynek során kérdőíves felmérést végeznek az állampolgárok megszólításával.

⁸ Vincze Attila- Chronowski Nóra: A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában, in: Chronowski et. al. (szerk.): Demokrácia-dilemmák Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelvértelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon, ELTE Eötvös kiadó, Budapest, 2022., 20. o

⁹ Bódig Mátyás: „Demokrácia” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/demokracia> (2023). [30]

eszközrendszerébe tartoznak. A népakarat korlátozásának eszközei általában jogi jellegűek és azért is kiemelkedő fontosságúak, mert létre kell jönnie a demokrácia önvédelmi mechanizmusának, ami meggátolja, a demokrácia leépítését például a többség támogatásával hozott olyan szabályokkal, amelyek a választásokat megszüntetik, vagy a demokratikus legitimitás további megadásának vagy megvonásának módját, rendszerességét, azáltal a nép részvételét a hatalomgyakorlásban hátrányosan változtatnák meg.

A modern demokráciák szükségképp alkotmányos demokráciák¹⁰, a döntéshozatal előzetesen meghatározott alkotmányos szabályokon alapul, amely a nép egészének valódi érdekeit szolgálják. A népakarat korlátait jogi garanciák jelentik. A jogállam tartalmi alapon tilalmaz bizonyos tevékenységeket, amelyek a demokrácia gyengítését eredményeznék. A jogállamban kialakultak és elismerést nyernek a demokratikus értékek: a jogegyenlőség, emberi jogok, elvek (hatalommegosztás, törvények bírói felülvizsgálata), melyeket a jogállam védelemben is részesít. Valódi demokrácia kizárólag tartalmi alapon létezhet¹¹, a jogállamiság kritériumrendszere jelenti a garanciát, melyet az EU is rendszeresen vizsgál tagállamai vonatkozásában az évente kiadott jogállamisági jelentéseiben.

A jogállamiság formális kritériumai között szerepelnek olyan elvárások, amelyek – témából adódóan – a jogalkotással szemben is elvárásokat fogalmaznak meg. Ilyen például a jogbiztonság körébe tartozóan a normavilágosság követelménye, mely szerint a jogszabálynak a címzettek számára világosnak és egyértelműnek kell lennie, hasonló elvárás, hogy a jogszabályok ne változzanak túl gyorsan, valamint a visszaható hatály tilalma. A törvényesség körében pedig releváns elvárás, hogy a jogot formálisan megfelelően kiadott jogforrásokban hirdessék ki, amelyek a normatív módon meghatározott címzettek mindegyikére vonatkozzanak. A materiális kritériumok közül a demokrácia, a népszuverenitás és a lentebb kifejtett hatalommegosztás követelménye releváns témám szempontjából¹².

A demokrácia és a jogalkotás kapcsolata nem triviális, a hatalommegosztásról szóló elméletekben az egyik funkció vagy hatalmi ág a törvényhozás, amely fogalmilag szűkebb, mint a jogalkotás. A jogalkotás fogalma Magyarországon – bár jogszabályban nem definiált

¹⁰ Ezt a nézetet vitatja Bódig Máttyás U.o. [8], azonban a fenti érvelés alapján a demokrácia alkotmányos megközelítésével foglalkozom a továbbiakban

¹¹ Tóth J. Zoltán: Állam- és jogelmélet 346-348.

¹² Uo. 320-321.

– felöleli a jogszabályalkotást, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközök megalkotását, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény hatályát megállapító 1. § (1) bekezdése alapján. A jogszabályok típusait az Magyarország Alaptörvénye T) cikk (2) bekezdése sorolja fel: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”

A fentiek alapján egyedül a törvény a törvényhozó hatalom aktusa, míg a többi típusba tartozó jogszabályt a végrehajtó hatalom alkotja, ezek két típusa az Alaptörvényi felhatalmazáson alapuló¹³, autonóm (eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott) rendelet, valamint a jogalkotásra irányuló konkrét felhatalmazás alapján készült, végrehajtási rendelet¹⁴. Azonban a végrehajtóhatalomnak is van törvénykezdeményezési joga, az ehhez kapcsolódó előkészítő tevékenység, a jogszabályszerkesztés, áll kutatásom fókuszában.

A hatalommegosztás elméletének történeti alakulásán keresztül is körvonalazódik a jogalkotás demokráciára gyakorolt hatása. A hatalom gyakorlásának fontos eleme a társadalmi normák meghatározása. „A demokrácia az emberek közötti egyenlőség felett öröklik. [...] Ugyanúgy felvetődik az egyenlőség kérdése a hatalom berkein belül, a különböző hatalmi ágak viszonyára vonatkozólag is. Ezeket a viszonyokat írja le a Hatalommegosztás elmélete.”¹⁵ „A hatalom megosztásának kérdése a maga tisztaságában először John Locke-nál jelentkezett.”¹⁶ „Locke szerint demokráciáról akkor beszélünk, ha a törvényeket időről-időre a többség hozza.”¹⁷ „Végso soron a törvényhozó konkretizálja a társadalomban is érvényes természeti törvényeket, illetve rendel e törvények emberek általi megsértéséhez előre látható és világos szankciókat.”¹⁸

A jogalkotás a törvényhozó és a végrehajtó hatalom aktusa is egyszerre, ezt az összekapcsolódást már Montesquieu is vizsgálta. „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt

¹³ Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés: Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, [...] rendeletet alkot.

¹⁴ Lásd: Tóth J. Zoltán (szerk.): Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 103.

¹⁵ Horkay Hörcher Ferenc: *Előadások a XIX. és XX. század Állambölcselete Köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2001. 43.

¹⁶ Tóth J. Zoltán: *Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Patrocínium Kft. 2020. 74.

¹⁷ Tóth J. Zoltán (2020): i.m. 74.

¹⁸ Tóth J. Zoltán (2020): i.m. 75.

a hatalomnak”¹⁹, „[a] törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya. A két hatalmat személyileg szintén el kell választani egymástól; ugyanaz a személy vagy testület egyszerre mindkét állami funkciót nem töltheti be. [...] Önmagában azonban az elválasztás kevés; e két hatalom ugyanis szükségképpen hatással van egymásra – épp ezáltal képesek azon funkciójukat betölteni, hogy korlátozzák a másik hatalmi törekvéseit.”²⁰

Montesquieu szerint a törvényhozás – mint hatalmi ág – feladata törvények alkotása, módosítása, hatályon kívül helyezése, a törvény az állam általános akarata, míg a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalom által lefektetett „közhatározatokat” hajtja végre.²¹

A jogalkotás részben a törvényhozó hatalom, részben a végrehajtó hatalom aktusa, amely felhatalmazás alapján alkot jogszabályokat. Megjegyzendő, hogy jogalkotás érinti az önkormányzatok normaalkotási tevékenységét is, egységes mederben halad az önkormányzatok kodifikációs tevékenysége.

A hatalommegosztás legújabb kori kérdéseivel is foglalkozott Bibó István, aki szerint „veszélyes, ha a végrehajtó hatalom belefolyik a társadalom legfőbb, – törvények útján való – irányításába, (fordított irányban azonban Bibó itt sem lát veszélyt, sőt kifejezetten kívánatosnak és szükségesnek tartja a végrehajtó hatalom felelősségét és a törvényhozó szerv általi ellenőrizhetőségét).”²²

Bibó vizsgálta a „bürokrácia vagy technokrácia hatalma” kérdését, amely akként körvonalazódik, hogy a modern tudás alapú szakértő – szervező – végrehajtó apparátus képes kisajátítani az állami intézmények napi működtetését, veszélyeztetve ezzel a bürokrácián kívüli személyek ráhatását a folyamatokra – ezt Bibó a managerek forradalmának nevezte.²³ A jelenség napjainkban még aktuálisabb, gondoljunk arra, hogy a digitalizációval a szakmabeli tudás önmagában már nem elégséges általában egy munkakör ellátásához, hanem a szaktudás mellett olyan informatikai kompetenciákkal is kell rendelkeznie az adott szakma gyakorlójának, amelyek az általa használni előírt digitális rendszer működtetésére is képessé teszi.²⁴

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a jogalkotás, mint a törvényhozó hatalom és bizonyos esetekben a végrehajtó hatalom közös aktusa²⁵ hatással van a demokráciára. A hatás nem is

¹⁹ Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris Kiadó–Attraktor Kft, 2000. 247.

²⁰ Tóth J. Zoltán (2020): i.m. 83–84.

²¹ Vö. Montesquieu, 250.

²² Tóth J. Zoltán (2020): i.m. 98.

²³ Vö. Tóth J. Zoltán (2020): i.m. 98.

²⁴ Hasonlóan az elektronikus adóbevallás bevezetéséhez, amikor is a kizárólag papír alapon dolgozó könyvelők egy része - szakmai tudása és tapasztalata dacára - tovább már nem tudta korábbi tevékenységét végezni.

²⁵ A törvényhozó hatalom feladata a jogalkotás, azonban törvényben meghatározott esetekben és módon a végrehajtó hatalom is alkot jogot.

a normális működés esetén érzékelhető, hanem abban az esetben, ha a hatalmi ágak egymástól való függetlensége csorbul, ezáltal jogalkotás formálissá válik így rontva a demokratikus elvek megvalósulását.

I.2. Jogszabályszerkesztés, mint tudományos tevékenység

Vladár Gábor 1939. május 22-én tartotta székfoglaló beszédét a „Tudományos munka-e a jogszabály-előkészítés?” címmel az MTA II. Osztályának ülésén²⁶. Tanulmányát a Budapesti szemle két közlésben jelentette meg. „A jogszabály-alkotás nemzeti szempontú értékelése az értelem világából bizonyos mértékben az érzések világába. vezet át. [...] A jogszabály-alkotás nem csupán az ész dolga, hanem az érzése is « vannak dolgok, — mondja Grosschmid Béni — amikben érzés útmutatása nélkül az elme legtündökölőbb gondolata megbotol.»”²⁷ Fontos megemlíteni, hogy nem minden jogszabály-előkészítést tart tudományos tevékenységnek a szerző, sok jogforrási szempontból érvényesnek tekintendő jogszabály értékelési szempontból nem tekinthető annak, ahogy az egymás alá írt sorok sem feltétlenül tekinthetők versnek.²⁸ Vladár Gábor a jogszabályszerkesztési folyamat vizsgálata után a következő konklúzióra jut: „Igénytelen megállapításom szerint tehát a jogszabályszerkesztő munka minden egyes szakáról és így a munka egészéről is, ki lehet mutatni, hogy tartalma és módszere szerint beleilleszthető abba a meghatározásba, amely tudományos tevékenységen igaz ismeretek szerzésének és rendszerezésének módszeres munkáját érti.”²⁹ Amennyiben a jogszabály előkészítés bizonyos esetekben tudományos munkának tekinthető, úgy fejlesztésének, digitalizációjának is vannak tudományos aspektusai, amelyet vizsgálni kívánok.

A jogbölcselet genetikus problémái között szereplő kérdéskörként említi Szilágyi Péter, hogy milyen konkrét módokon, formákban jönnek létre jogszabályok, a jogalkotás, jogképződés, jogforrások témakörében. Megkülönbözteti a jogalkotói és jogalkalmazói jogképződést. A jogalkalmazói jogképződés körébe tartozik a szokásjog, valamint a bírói jog. Szilágyi szerint „A jogalkotás a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel fölruházott állami szerveknek a tudatosan, kimondottan és kizárólagosan közvetlenül, általános és absztrakt

²⁶ Hamza Gábor „Emlékezés Vladár Gáborra (1881-1972), a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjára” https://mta.hu/data/dokumentumok/ix_osztaly/Jubileumi%20megemlekezesek/Vladar%20Gabor_2018.pdf.

²⁷ Vladár, Gábor „Tudományos munka-e a jogszabály előkészítés?” – első közlemény– *Budapesti Szemle* 1939/255. 87.

²⁸ Vladár im.

²⁹ VLADÁR im. 112.

magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló tevékenysége”³⁰ A jogalkotásra Drinóczi Tímea és Petrétei József W. Hug³¹ nyomán a következő meghatározást adja: „a jogalkotást olyan tudatos és akaratlagos normalétrehozásként – vagyis gondolati szabályoknak jogtételekbe való átültetéseként – fogalmazható meg, amely során meghatározott eszközök segítségével szabályokat objektívnak és pozitívnak, és ezeket egyidejűleg rendezett összefüggésbe is hozzák”³². Tóth J. Zoltán a jogalkotás fogalmát a megalkotott jogszabályok oldaláról közelíti meg: a pozitív jogként említi az állami szervek által alkotott (végső soron az elvileg a nép akaratát kifejező Parlament akaratán alapuló) tételes jog, vagyis a törvények, rendeletek normáinak összességét. Definíciója szerint a pozitív jog (tételes jog) meghatározott (korábbi jogszabályok által jogalkotási hatalommal felruházott) állami szervek meghatározott (szintén korábbi jogszabályok által előírt) formában megalkotott döntéseinek a szövege”³³. Témám szempontjából fontos ismerv, hogy a jogalkotói jog logikailag rendezett és nyelviileg szabatosan meghatározott és rögzített formában jön létre. Ez teszi lehetővé, hogy a jog a maga társadalmi gyakorlatában kiszámítható legyen.³⁴ Drinóczi és Petrétei szerint a jogalkotásban a jog alkotásának a) tárgyával, b) eljárásával, c) módszerével és d) technikájával foglalkozik. Témám szempontjából a jogalkotás technikájának vizsgálata releváns, amely a norma konkrét megfogalmazásánál figyelembe veendő szempontokkal foglalkozik. A vizsgálat tárgya a jogszabály megfogalmazása, szerkesztésének tartalmi formai szabályai. A jogalkotásban tehát az összes jogi norma alkotásának vizsgálatát, elemzését, összefüggései feltárását és javításának lehetőségeit kutatja, vagyis a jogalkotás helyzetének „diagnosztizálásáról” és a javasolt „terápiák” megfogalmazásáig terjedő szakaszt ölel fel.³⁵

„A jogalkotástannak – mint a jogalkotással kapcsolatos ismeretek viszonylag jól körülhatárolható körét felölelő tudásanyagnak – interdiszciplináris jellegűnek kell lennie,³⁶ és ennek különösen a tudományágak közötti kommunikációban szükséges megnyilvánulnia. Ez két vonatkozásban is értelmezhető: egyrészt a többi tudományág,

³⁰ Szilágyi Péter *Jogi alaptan*, Budapest: ELTE Eötvös, 2014.

³¹ Hug, Walter: „Gesetzesflut und Rechtssetzungstheorie” In Klug- et al.(szerk.): *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht*” in . (Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag, 1978). 3.

³² Drinóczi Tímea- Petrétei József: „Jogalkotásban” (Budapest -Pécs: Dialóg Campus, 2004.) 17-20.

³³ Tóth J. Zoltán: *Jogalkotásban Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*, Budapest, Dialóg Campus 2019., 37.

³⁴ Szilágyi im. 163-164.

³⁵ Drinóczi- Petrétei im.19.

³⁶ Ez nemcsak a politológia, a szociológia és a gazdaságtan ismereteinek felhasználásában mutatkozik meg, hanem fontos szempontokat közvetít a nyelvészet, a pszichológia és újabban egyre erőteljesebben az informatika.

másrészt az állam- és jogtudományok vonatkozásában. Mivel a jogalkotásban a jogszabályok létrehozásának tárgyával, eljárásával, módszerével és technikájával foglalkozik³⁷, a szakirodalomban általában megkülönböztetik a jogalkotási analitikát, a jogalkotási metodikát, a jogalkotási taktikát, a jogalkotási technikát és egyre nagyobb jelentőséget nyer a jogalkotási hatáselemzés³⁸.

A jogalkotási taktika a külső eljárást fedi, amely a döntéshozatal formális-szabályozott lefolyását (kezdeményezés, vita, módosítás, elfogadás stb.) elsősorban jogdogmatikai és folyamatszabályozási szempontból vizsgálja.

A jogalkotási technika – mint a jogalkotásban szinte elsőként kialakult részterülete – fontos és kiemelt szerepet játszik a jogszabályok megfogalmazásában és formába öntésében. Alapvetően arra keresi a választ, hogy a jogalkotói akarat milyen módon kerüljön megjelenítésre, vagyis vizsgálatának középpontjában a jogszabály tartalmát jelentő döntés megfogalmazásának és az optimális szövegváltozat elkészítésének kérdései állnak³⁹. A jogalkotási technika szabályai ennek megfelelően meghatározzák a jogszabály alkotórészeit, szerkezetét, formáját és tartalmának rendszerezési módját, a jogszabályok módosítására, kiegészítésére, hatályon kívül helyezésére vonatkozó eljárásokat, valamint a jogszabály nyelvezetét és stílusát.”⁴⁰ Petréttei József Bendert⁴¹ hivatkozva jegyzi meg, hogy a formai követelmények mellett kiemelt hangsúlyt kell helyezni a jogszabály tartalmi kérdéseire is, ami a jogi szabályozás módszertanának kidolgozását és annak alkalmazását feltételezi. Állításával egyetértve vizsgálatom disszertációmban a jogi forma és a közérthetőség kapcsolatát, mind a digitális, mind az automatizált jogalkotási rendszer esetében⁴². Főként a jogalkotási technika interdiszciplinaritása képezi a kutatásom tárgyát, ugyanis a jogalkotás digitalizációja és automatizációja nem valósulhat meg kizárólag jogi szakemberek által,

³⁷ A jogalkotásban „a jogi normák formáját és tartalmát azzal a céllal vizsgálja, hogy kritériumokat, irányelveket és útbaigazításokat dolgozzon ki a racionális normaalkotásra és normakonstrukcióra vonatkozóan”. Petréttei József: „Jogalkotás” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: Szabó Miklós, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/jogalkotas> (2023), [48], idézi Noll, Peter: Gesetzgebungslehre, Reinbeck, Rowohlt Taschenbuch, 1973, 206–209.; Hill, Hermann: Einführung in die Gesetzgebungslehre, Heidelberg, C. F. Müller, 1982, 98–99.; Karpen, Ulrich: „Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland” in Karpen, Ulrich: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre, Baden-Baden, Nomos, 1989, 48.

³⁸ Petréttei József (2023) im [48], idézi: Lásd pl. Karpen, Ulrich: : Gesetzgebungslehre – neu evaluiert. Legistics – freshly evaluated, Baden-Baden, Nomos, 2006, 13–14.

³⁹ Vö. Hill im. 96., Karpen im. 46.

⁴⁰ Petréttei József (2023) im [48], [51][52]

⁴¹ Bender, Rolf: „Gesetzgebungswissenschaft” in Ergänzbares Lexikon des Rechts, Neuwid–Kriftel–Berlin, Luchterhand, 1992, 1. kötet, 3/50. 4.

⁴² Lásd: VI. 4. pont és VIII. 4. pont

segítségül kell hívni más tudományok szakértőit is, akikkel közösen, egymás munkáját segítve-kiegészítve lehet elkészíteni egy jogi szakmailag is megfelelően működő rendszert.

I.3. A kutatás tárgya és célja

Kutatásom tárgya a jogalkotás digitalizációjának a vizsgálata, valamint az automatizációs lehetőségeinek feltérképezése. Ehhez mintaként használhatónak tartom a fordítás digitalizációja (a számítógéppel segített fordítás), valamint a fordítás automatizációja (a gépi fordítás) elterjedését, mivel mind a jogalkotás, mind a fordítás magas hozzáadottértékű, nagy kreativitást igénylő szellemi tevékenység, amit egyetemi végzettségű szakértők végeznek, és amelynek változása (digitalizációja, automatizációja) – a fordítóiparban megszerzett közel nyolcéves és a digitalizált jogalkotási rendszer oktatásával szerzett hároméves tapasztalatom és megfigyeléseim alapján – hasonlóan hat a tevékenység művelőire.

Első hipotézisem szerint a fordítás digitalizációja modellül szolgálhat a jogalkotás digitalizációjához. Az elektronizált folyamatok történeti időtávjának összehasonlítása során jelentős különbség mutatkozik: míg a számítógéppel támogatott fordítóprogramok a 2000-es évek eleje óta vannak használatban, a jogalkotás digitalizált rendszere éles üzembeállítása 2021 augusztusában történt meg Magyarországon. A feltevésemet, hogy a fordítás digitalizációja a jogalkotás digitalizációjának mintája lehet arra alapozom, hogy egyrészt a fordítástámogató és a jogalkotás támogató szoftverek is hasonló felépítésűek: megfelelő adatokkal feltöltött adatbázisból, valamint az adatbázis elemeit rendszerré szervező, előre leprogramozott szabályokból állnak; másrészt felhasználóik, a (szak)fordítók és a (kodifikátor) jogászok egyaránt nagy intellektuális hozzáadott értékű tevékenységet végeznek.

A hipotézis vizsgálatához a fordítás és a jogalkotás összehasonlító vizsgálatát választottam módszerül. A hasonlóságok listájának összeállításával kezdtem: mindkét tevékenység jellemzően humán erőforrással látható el. A fordítás, mint nyelvi közvetítés írásbeli folyamat, amely a 21. század elejéig elektronikus támogatás nélkül, legfeljebb írógéppel, majd szövegszerkesztővel segített tevékenység volt. A jogalkotás is emberi tevékenység, a jogalkotók napjainkig írógépet, szövegszerkesztőt, a közzétételhez pedig nyomdai eszközöket használnak. A másik közös ismérv, hogy mindkét tevékenység „számítógéphez kapcsolódik”, amit nagyon távoli közelítésként említek, hiszen napjainkban nemcsak a fordítók és a jogalkotásban közreműködők munkája, hanem szinte az összes szellemi

tevékenységet végző ember nélkülözhetetlen segítője a számítógép. Mindkét tevékenység adatbázis alapú, és szabályokra építetten végezhető: a fordításnál az adatbázis egy tulajdonképpen szótár, amelyben a forrásnyelvi és célnyelvi szavak vannak egymásnak (sajnos nem egyértelműen⁴³) megfeleltetve, a jogalkotás esetében az adatbázis a valamilyen időponttól kezdődően összegyűjtött jogszabályok összessége, ami lényegileg egy jogtár. A szabályrendszert fordítás esetében a két nyelv nyelvtani szabályainak összessége adja, jogalkotás esetében pedig a jogalkotásra vonatkozó jogi normák jól körül határolható köre. Mind a fordítástámogató eszközökhöz, mind a jogalkotást támogató keretrendszerhez, licenz alapján adott hozzáférési jogosultságok nyomán lehet hozzáférni. Szerkezeti felépítésük elve is hasonló, egyrészt adattartalmuk szegmentált elemekből felépített adatbázisokból áll, másrészt pedig mindkettő szabályozott rendszerbe van foglalva, ami a jogalkotást támogató rendszer esetében a hatályos jogalkotási szabályokat jelenti (Jat. és Jszt.) míg a fordítástámogató eszközök az általuk ismert nyelvek nyelvtani szabályai szerint végzik tevékenységüket.

A különbözőségek sorát azzal kezdem, hogy a fordítás globális tevékenység, a Föld összes nyelve⁴⁴ lehet célnyelv vagy forrásnyelv, így több, mint 50 millió nyelv⁴⁵ képzelhető el. Ezzel szemben a jogalkotás jellemzően egynyelvű, nemzeti tevékenység, az Európai Unió normaalkotása is jellemzően két kiemelt munkanyelven történik, amit később fordítanak le a többi hivatalos nyelvre. A fordítási tevékenységben kevesebb érdekelt van, mint a jogalkotásban. A fordító jellemzően a megrendelővel áll jogviszonyban, a megrendelő szakmai, terminológiai kéréseit teljesíti szakmai-nyelvi keretek között. Ezzel szemben a jogalkotási folyamatban az érintettek száma pontosan nem meghatározható, hiszen a jogszabály készítőjén kívül a közigazgatási egyeztetés során a teljes közigazgatás fogalmazhat meg észrevételeket, javaslatokat, ezen túl a jogszabály tervezetének közzétételével kezdődő társadalmi egyeztetés⁴⁶ során bárki tehet javaslatot, észrevételt a tervezet szövegére. Mennyiségileg vizsgálva a két tevékenységet nagyságrendi különbségek is kimutathatók, hiszen amíg a jogalkotás éves eredménye tízezer oldalas nagyságrendű⁴⁷,

⁴³ A szótárban a szavak közötti kapcsolat 1:n típusú, mivel egy szónak számos idegennyelvi megfelelője lehet, gondoljunk például az angol "do" szó jelentéseire az angol-magyar szótárban. A kapcsolat valójában n:m típusú, mivel szó magyar megfelelője is több kifejezésnek feleltethető meg.

⁴⁴ Az Ethnologue, a világ nyelveinek enciklopedikus feldolgozása 7.106 nyelvet leírását tartalmazza forrás: <http://hu.languagesindanger.eu/book-of-knowledge/hany-nyelv-van-a-vilagon/> (letöltve: 2021.12.01.)

⁴⁵ Pontosán 50 488 130 nyelv⁴⁵, saját számolás

⁴⁶ Lásd: A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

⁴⁷ A Magyar Közlöny folyamatos oldalszámozása alapján, ez az érték 2019-ben 11.062, 2020-ban 11.824 oldal, 2021-ben 13.012, 2022-ben 11.882 oldal, 2023-ban 12.448, 2024-ben 11.566 oldal volt.

addig a fordítás szinte megbecsülhetetlen mennyiségű adattal dolgozik. A fordított adatmennyiség érzékeltetésére elmondható, hogy csak az EU eTranslation elnevezésű gépi fordító alkalmazása 2020-ban 10 millió oldalas nagyságrendben fordított. Megemlítendő a rendszerek használati időtávjának különbsége: míg a fordítástámogató eszközök több mint 20 éve elterjedt, milliós nagyságrendben használt szoftverek, addig az jogalkotást támogató rendszer, az Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) első verziójú szoftver, kevés működési tapasztalattal, ötéves fenntartási kötelezettséggel. A fordítástámogató eszközök nyilvánosak, licenszelhetők, ezzel szemben az IJR felhasználói zárt kört alkotnak. A fordítástámogató eszközöket a gazdasági szükségszerűség hívta életre, mivel használói tevékenységüket jellemzően vállalkezési formában végzik, ezért fejlesztéséhez fontos gazdasági érdek fűződik. Nem mellékes, hogy a fordítói piacon számos egymással konkuráló alkalmazás található. Az IJR ezzel szemben egyedi, EU-s finanszírozással megvalósult eszköz, használatát csak áttételesen határozza meg a gazdasági szükségszerűség⁴⁸, viszont konkuráló alkalmazásokat ebben az esetben nem lehet értelmezni. Adatbázis oldalról is mutathatók ki különbségek: az IJR adatbázisát a Nemzeti Jogszabálytárba (NJT) feltöltött összes normaszöveg jelenti, amelynek változtatása jogalkotási tevékenység útján és eredményeképp történhet, ezzel szemben a fordítástámogató eszközök adatbázisát annak felhasználója alakítja ki saját használatára, azt saját szakmai belátása szerint bővítheti, részekre bonthatja, és fordítói visszajelzések alapján pontosíthatja, javíthatja. Így a fordítástámogató eszközök adatbázisai jóval dinamikusabban változtathatók, naprakészen tarthatók, szemben az IJR központi adatbázisával.

I.3.1. A fordítás

A kezdetben teljesen humán fordítói tevékenységet a kétezres évek eleje óta támogatják a computer-assisted translation, másnéven CAT-eszközök. Ez a fordítandó szöveget részekre (ún. szegmensekre) darabolja, amelyek általában mondatok, de sokszor mondatnál rövidebb szóösszetételek is lehetnek. Az szoftver a forrásnyelvi szövegben felismerve az ismétlődést, a célnyelvi szövegben megjeleníti annak párját, miközben megmutatja, hogy az egyezés százalékos arányát. A teljes, 100%-os egyezés esetén automatikusan átírja a szöveget a célnyelvi megfelelőjére, alacsonyabb arány esetén a fordító dönti el, hogy a felkínált

⁴⁸ A projekt elnevezése: Az adminisztratív terhek csökkentése – Integrált Jogalkotási Rendszer. Az adminisztratív terhek csökkentése áttételesen hat a gazdaságra: az adminisztratív terhek csökkenésével felszabaduló eszközök visszaforgathatók a gazdasági tevékenységbe.

szövegrészt elfogadja-e, vagy módosítja. A leginkább elterjedt fordítássegítő alkalmazások például az RWS Trados⁴⁹, valamint az eredetileg magyar fejlesztésű memoQ⁵⁰, de számtalan más ilyen szoftver kapható.⁵¹

A CAT-eszközök kialakulása után a fejlődés iránya a gépi közreműködés mértékének növelése volt, így jutott el a nyelvtechnológia az úgynevezett human-assisted translation, másnéven HAT-eszközökhöz, ami a tulajdonképpeni gépi fordítás. A CAT eszközökben beépülő modulként megjelennek a gépi fordító alkalmazások, ha a fordítandó szegmensre nincs nagy pontosságú találat, sok esetben a géppel fordított szöveg jelenik meg, ún. „fuzzy match”-ként. Kezdetben a gépi fordítók statisztikai alapon⁵² találták meg a forrásnyelvi szegmens célnyelvi párját, később a mesterséges intelligencia térhódításával ezek helyét átvették a neurális hálózatokon alapuló öntanuló gépi fordító eszközök. Ezeket használva a fordítást már gép végzi, az ember utószerkeszti a fordításokat. A gépi fordítás széleskörű elterjedését bizonyítja, hogy 2018-óta már önálló szabványa van a gépi fordítást követő utószerkesztésnek.⁵³ A legismertebb alkalmazások a Google Fordító, a professzionális és GDPR kompatibilis DeepL⁵⁴, valamint az EU által kifejlesztett eTranslation⁵⁵. A 2022-ben megjelent, majd rohamos fejlődést mutató generatív mesterséges intelligencia alkalmazások – mint a Chat GPT – újabb korszakot nyitottak a fordításban is, mivel a nagy nyelvi modellekre (LLM) épülő alkalmazások célja a kommunikáció fenntartása, ezek esetében már nem cél a fordítás, hanem a kommunikáció eszköze.

Mivel a fordítás sok esetben okiratok fordítását jelenti, fontos szót ejteni a fordításba bevitt személyes vagy védett adatok sorsáról: a legelterjedtebb és ingyenes Google fordító⁵⁶ esetében nem tudható pontosan, mi történik a bevitt szöveggel, kinél fog esetleg véletlenül azonos formában megjelenni. Ennek kockázatával tisztában kell lenni minden egyes oldal bevitele előtt. A professzionális, GDPR kompatibilis DeepL ingyenes verziójában például a

⁴⁹ <https://www.trados.com>

⁵⁰ <https://www.memoq.com>

⁵¹ Lengyel István, Kis Balázs: MemoQ - új megközelítés a fordítástámogatásban. In: Alexin, Zoltán; Csendes, Dóra (szerk.) II. Magyar Számítógépes Nyelvészeti Konferencia [Second Hungarian Conference on Computational Linguistics]: MSZNY 2004. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Informatikai Tanszékcsoport (2004) 100-107. p.

⁵² Pl.: az EU MT@EC megoldása.

⁵³ ISO 18587:2017 - Post-editing of machine translation output.

⁵⁴ www.deepl.com

⁵⁵ https://commission.europa.eu/resources/etranslation_hu

⁵⁶ translate.google.com

személyes adatok bevitelét kifejezetten tiltja, viszont fizetős változatában az üzemeltetővel adatkezelési megállapodást kell kötni, ezután vihető be személyes adatot tartalmazó szöveg.

I.3.2. A jogalkotás

A jogalkotás a mai napig humán tevékenység, azonban az informatika fejlődésével több jogi eljárás elektronizációja lezajlott, gondoljunk az e-cégeljárásra, az elektronikus polgári perekre az e-ügyintézésre vagy a Magyar Közlöny digitalizációjára, melynek során a hivatalos példány a papír alapon kiadott helyett az elektronikusan hitelesített kiadvány lett. A jogalkotás digitalizációja megkezdődött, az első átfogó rendszer Magyarországon 2021-óta működik, míg például Csehországban 2026-ban fog indulni⁵⁷.

I.3.3. A fordítástámogatás és a jogalkotás támogatás kapcsolata

Feltevésem szerint a 2021 augusztusában éles üzembe állított integrált jogalkotási rendszer funkcionalitásában megfeleltethető egy korai CAT-eszköznek.⁵⁸ Kutatásommal ezt feltevésemet az IJR rendszer alapos vizsgálatával és napjaink egyik legelterjedtebb CAT eszközével, az RWS TRADOS szoftver funkcionalitásával összevetve kívánom megerősíteni. PhD kutatásom szűkebb tárgya az IJT elektronikus jogszabályszerkesztő modulja, az EJR vizsgálata. Ebben vannak leprogramozva a jogszabályszerkesztéshez kapcsolódó jogi normák, amelyek alapján a Nemzeti Jogszabálytárban (a továbbiakban: NJT) elhelyezett hatályos jogszabályszövegek adatbázisából vett szövegrészek, ún. szegmensek kerülnek összeállításra a jogszabály készítője által megfogalmazott szövegrészekkel.

I.3.4. A kutatás módszere

Kutatási célom a jogalkotás digitalizált rendszerének, az Integrált Jogalkotási Rendszernek megismerése, vizsgálata, jogalkotástani következtetések megfogalmazása a rendszer működésével kapcsolatosan. Ezt empirikus kutatás útján tettem meg, mivel 2022-ben felkérést kaptam az IJR felhasználói oktatására, melyhez az egyes, kutatásom szempontjából

⁵⁷ Lásd: a III.3.2.1. pontot

⁵⁸ Korai, mivel az IJR első éles változata került bevezetésre, a CAT eszközök pedig a 2000-es évek eleje óta állnak rendelkezésre, rendszeres szoftverkövetéssel, frissítésekkel.

releváns modulokat, részrendszereket és alkalmazásokat a rendszerben rendelkezésre álló dokumentáció feldolgozásával és szakértői konzultációval meg kellett ismernem. A megismerési folyamatot mélyítette, hogy a rendszer fejlesztőivel közösen oktatási tematikát dolgoztunk ki, és több alkalommal oktattam a rendszer használatát.

Dokumentum és tartalomelemzés módszerével megvizsgáltam a mesterséges intelligencia alapú öntanuló rendszerek alkalmazási lehetőségeit a jogalkotási folyamatban. Ugyancsak dokumentum és tartalomelemzés módszerével a magyar- és idegennyelvű szakirodalmat feldolgoztam, különös tekintettel a fellelhető kontinentális megoldásokra, amelyek már használnak elektronizált rendszereket a jogalkotási folyamataikhoz. Az online hozzáférhető elemek jellemzően jogi adatbázisok, melyek elemzésével vontam le következtetéseket azok technológiai fejlettségére, több esetben gépi fordítás segítségével. A téma újdonsága miatt szakirodalom korlátozottan áll rendelkezésre, főként az IJR rendszer dokumentációját és képzési anyagait lehet kutatni, valamint más kutatók⁵⁹ által is használt felhasználói riport készítés módszerével lehet tudományos feldolgozásra alkalmas információt szerezni, emellett részt vettem egy nemzetközi konferencián⁶⁰ 2024-ben, ahol az egyik szekció témája kifejezetten a jogalkotás digitalizációja volt. Figyelemmel kísértem emellett konferenciák látogatásával, szakirodalom tanulmányozásával az alkalmazott nyelvészet – tudományági szempontból releváns eredményeit is.⁶¹

Az interjú készítés módszerét alkalmaztam, amikor a hazai jogtárszolgáltatókkal (Wolters Kluwer, ORAC) beszélgettem arról, hogyan kapcsolódnak, profitálnak az hazai elektronizált jogalkotás vívmányaiból.

Kutatásom során adatbázisokat is felhasználtam, egyrészt a szakirodalom felkutatásához folyóirat és szakkönyv adatbázisokat, másrészt viszont online jogtárakat böngésztem, mint

⁵⁹ Pl.: Kardos Sára: *Törvényhozás a digitális korban* Miskolci jogtudó 2020/1. szám 47-58. p.; Pataki Gábor Zsolt: A digitalizáció hatásai az EU jogalkotásra, különös tekintettel a Digitális Egységes Piac jövőjére. In: Homicskó, Árpád Olivér (szerk.) *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 256 215-224. p.; Darák Péter: A digitalizáció kihívásai a jogalkotásban és a jogalkalmazásban. In: Darák, Péter (szerk.) *Digitalizáció és kommunikáció az adózásban [Digitalization and communication in taxation]*. az Adózás Európában - XIII. Nemzetközi Adókonferencia előadásainak anyagaiból készült tanulmányok. Budapest, Penta Unió, MOKLASZ, (2019) 9-15. p.

⁶⁰ Conference V4 -Good Governance Forum, Prága, 2024. 04. 8-9.

⁶¹ Makkos Anikó: A gépi fordítások funkcionalitása és használhatósága. In: Makkos, Anikó; Fehér, Ágota; Pongrácz, Attila (szerk.) *Okos lét, innováció és digitalizáció – irányok, trendek és következmények*. A XXIII. Apáczai-napok Tudományos Konferencia tanulmánykötete. Győr, Széchenyi István Egyetem Apáczai Csere János Kar (2020) 200-209. p.

speciális jogi adatbázisokat, magyar és idegen nyelven is, többször gépi fordító⁶² alkalmazás segítségével.

II. Fejezet: A jogalkotás hagyományos rendszere

Doktoranduszi kutatásom első fázisában célom volt a jogalkotásra vonatkozó hatályos jogi szabályozás és a jogszabályalkotási gyakorlat összevetése, megállapítások, javaslatok megfogalmazása, különösen szem előtt tartva a jogi normák közérthetőségének kérdését, amelynek nem csupán a jogalkalmazás során, de a jogszabályok idegen nyelvre fordításakor⁶³ is különös jelentősége van.

A tudatos, központi (állami) jogalkotás Európában a 18–19. századtól virágzott fel, és vált a jogi normák létrehozatalának elsődleges módjává. A jogalkotás és a tételes jogszabályok (állami normatív aktusok) primátusa tehát egy viszonylag új jelenség, amely a választott képviselőkől álló, népképviseleti elven működő modern parlamentek megjelenésével jött létre.⁶⁴ A megalkotott jogszabályok mennyisége az állami szabályozás körébe bevont tárgyak számának emelkedésével egyre nőtt. Ehhez járult hozzá a fejlődés felgyorsulása, ami a jogszabályok szövegének a korábbiakhoz képest is gyakori módosulását⁶⁵ okozta. Jogalkalmazói oldalon a digitális jogtárak megjelenése előtt még megoldható volt, hogy a jogszabály Magyar Közlönyben kihirdetett szövegén a módosult szövegrészeket átragasztással vagy gyűrűs jogszabálygyűjteményekben a lapok cseréjével vezették át, de manapság ez már nem lenne kivitelezhető.

A jogszabály előkészítés összetettségének egyik legekleatásabb példája a költségvetési törvény. „Az Alaptörvény az Országgyűlés alapvető feladatai között határozza meg a központi költségvetés elfogadását és a végrehajtásának jóváhagyását. Ezenkívül az Alaptörvény külön alcím alatt szabályozza a közpénzekkel kapcsolatos főbb rendelkezéseket. Az állami gazdálkodás a társadalom egészére és a jövő nemzedékekre kiható jelentőséggel bír, ugyanakkor megteremti a pénzügyi alapot az államszervezet

⁶² pl. szlovák, cseh, észt, brazil adatbázisokhoz, melyek nem rendelkeztek kielégítő angol nyelvű leírással.

⁶³ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerint a Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni az igazságügyért felelős miniszter által meghatározott jogszabályfordításokat. Az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik a jogszabályfordítások előkészítéséről és rendszeres felülvizsgálatáról.

⁶⁴ Tóth J. Zoltán *im* (2019) 37.

⁶⁵ Pl. A büntetőeljárásról 1973. évi I. törvény 1974-2003 között 29 évig volt hatályban, és az első 10 év alatt kétszer módosult, ezzel szemben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 2018. július 1-jei hatálybalépése óta, öt év alatt 2023. szeptember 1-ig több, mint 20 alkalommal módosul.

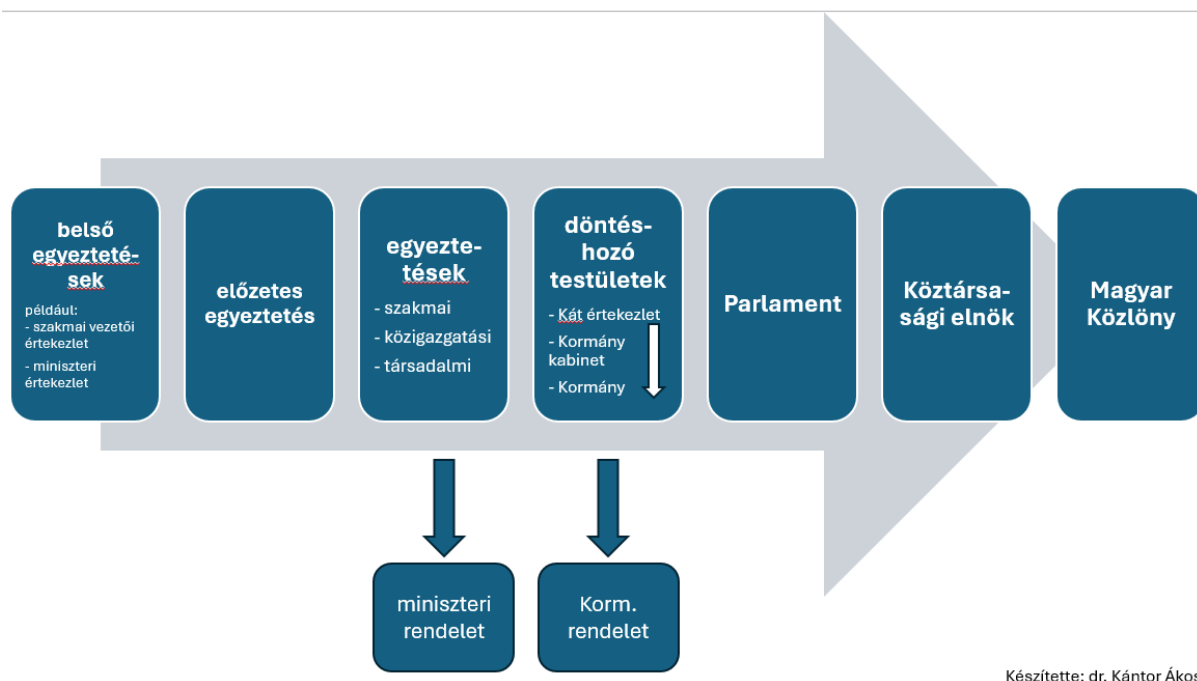
működéséhez is”⁶⁶ A költségvetési törvényhez benyújtott módosító javaslatok számának nagyságrendje és emelkedése jól példázza, milyen mértékben nőtt a terhelés a jogalkotón. Míg 1994 és 1999 között a költségvetési törvényhez benyújtott módosító javaslatok száma 284 (1995. évi) és 743 (1999. évi) közé esett, addig 2018 és 2022 között 806 (2020. évi) és 1204 (2018. évi) között volt ez a szám, amely választási évek előtt mindig kicsit nagyobb számot mutat. Az eddigi legtöbb módosító javaslat a 2004. évi költségvetéshez érkezett, 2915 db⁶⁷. Ha csak a módosító javaslatok számát nézzük, a legnagyobb és a legkisebb érték között egy nagyságrend a különbség, amelynek feldolgozására az Országgyűlésnek készen kell állnia, mind emberi erőforrással, mind technológiával.

A jogalkotás két egymással szorosan összefüggő tevékenységből áll: a belső jogalkotás határozza meg a norma tartalmát, ennek viszonylagos befejezését követően indulhat meg a külső jogalkotási folyamat, amely hagyományosan írásbeli feladat: a jogszabály szövegének elkészítése, ezt nevezik jogszabályszerkesztésnek; azonban a két eljárás gyakorlati lefolyása egyidejűleg történik. Ezt követi a jogszabály elfogadásához vezető eljárás. Ez a két elem folyamatosan jelen van a külső jogalkotásban, hiszen egy-egy egyeztetést, döntéshozói ülést követően a norma tartalmát és ehhez kapcsolódóan a jogszabály tervezet szövegét folyamatosan módostani kell, jogszabályszerkesztési eszközök használatával.

Jelen fejezet célja a külső jogalkotási folyamat áttekintő bemutatása a fontosabb összefüggésekre koncentrálva, a jogalkotás megtervezésétől kezdve a szabályozási koncepció és a jogszabálytervezet elkészítésén át az egyeztetési és elfogadási folyamaton át, egészen a Magyar Közlönyben történő kihirdetésig, illetve a Nemzeti Jogszabálytárban történő publikálásig, hogyan lesz a jogszabály tervezetből rendelet vagy törvény. Majd de lege ferenda javaslat megfogalmazása a jogalkotó részére, a jogalkotás minőségének és hatékonyságának növelése érdekében. Szükséges megemlíteni, hogy a jogalkotás tárgyalandó leírása – a hatályos jogi szabályozással összhangban – nem tartalmazza a digitalizáció vívmányait, így a törvényjavaslati szakaszt leszámítva a vizsgált folyamatok akár évtizedekkel ezelőtt is hasonlóan működhetek volna.

⁶⁶Dukán Ildikó dr. - Varga Aida dr.(szerk.): „Parlamentari jog Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények”, Budapest Országgyűlés Hivatala, 2022. 240.

⁶⁷ Dukán-Varga, im 496-499.



2. ábra: a jogalkotási folyamat

II.1. A jogalkotás tervezése

A jogalkotás tervezésével kapcsolatosan két különböző típusú eszközt fontos megemlíteni: amíg a jogalkotási és a törvényalkotási terv tervezési és kommunikációs célú dokumentumok, amelyek csak kevés, metaadat jellegű információt tartalmaznak a szabályozásról, addig a szabályozási koncepció már a készülő szabályozás konkrét elemeinek tervét tartalmazza, inkább stratégiai tervdokumentumnak tekinthető.

II.1.1. Jogalkotási és törvényalkotási terv

A jogszabálytervezetek elkészítésének rendjét a jogalkotásra vonatkozó jogszabályok mellett a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: a Kormány ügyrendje) határozza meg.

A jogalkotás tervezése a jogszabályok két típusához igazodva két, a Kormány által előkészített dokumentumban történik. Egyik a Parlamentbe benyújtott, a következő időszakra szóló törvényalkotási terv, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

38. §-a alapján⁶⁸. A törvényalkotási program az Országgyűlés honlapján érhető el⁶⁹.

A Kormány ügyrendje 9. pontja tartalmazza a Kormány törvényalkotási programjának leírását: a Kormány törvényalkotási programja és a Kormány féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkaterve, egymással összehangolt tervezetét a miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján – a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseire illeszkedve – a miniszterek, a miniszterelnök politikai igazgatója, a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányzati főhivatalok vezetői, az autonóm államigazgatási szervek vezetői, valamint az önálló szabályozó szervek vezetői javaslatainak figyelembe vételével készíti el.

A másik tervezési dokumentum a jogalkotási terv, amely a törvények mellett a rendeleti jogalkotás következő időszakra tervezett jogszabályait is tartalmazza kormányrendelet és miniszteri rendeletek formájában. A tervezési időszak általában a következő félévet öleli fel. A jogalkotási terv a Kormány honlapján a dokumentumok között érhető el⁷⁰.

A törvényalkotási programban szerepel a tervezett törvényjavaslat címe, az előadója, aki a feladatkörével megjelölt miniszter; a szabályozás terjedelme, amely lehet kis, közepes vagy nagy. Röviden van meghatározva a szabályozás célja mindössze néhány mondatban, valamint a benyújtás várható időpontja, emellett szerepel a parlamenti elfogadás kért időpontja.

A jogalkotási munkaterv struktúrája némileg eltérő, elsőként a jogszabály címét sorolja fel, ideértve természetesen a jogszabály típusát is. Rövid tartalmi részletezést ad a jogszabályról, valamint megjelöli az első egyeztetés tervezett időpontját. Ugyanígy listázza a jogszabály terjedelmét, amely szintén kis közepes vagy nagy lehet; azonban ez a terv konkrétan megjelöli, hogy kis terjedelmű a legfeljebb 10 szakaszból álló jogszabály, közepes a 11- 49 szakasz közötti tartalom, míg nagy terjedelmű az 50 szakasznál hosszabb jogszabály. A táblázat tartalmazza emellett az előkészítő tárca rövid megjelölését is.

Sem a törvényalkotási program, sem a Kormány jogalkotási munkaterve nem jogilag kötelező erejű dokumentum, vagyis pusztán a dokumentumok benyújtása, illetve közzététele nem kötelezi a Kormányt a felsorolt szabályozások elkészítésére, vagy határidőben történő

⁶⁸ 38. § A Kormány megalakulását követően az adott, minden ülősszak végén a következő ülősszakra vonatkozóan tájékoztatja az Országgyűlést törvényalkotási programjáról.

⁶⁹ Pl.: a 2025. év tavaszi ülősszak törvényalkotási programja:

https://www.parlament.hu/documents/d/guest/tvark_program_2025-tavaszi (2025. 03.16.)

⁷⁰ Pl. a 2024. év II. félévi jogalkotási program elérhetősége:

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/3/36/364/364a3927bd11777e539767e058237d2514605a70.pdf> (2025. 03.16.)

elkészítésére; ahogyan azt sem tiltja semmi, hogy a tervdokumentumokban nem szereplő tervezetek szülessenek az adott tervezési időszakban. Ezen dokumentumok lényegi szerepe a tervezés, ami alapján a jogalkotás koordinációját végző szervezet – a Miniszterelnöki Kormányiroda – számon tudja kérni az egyes tervezetek előkészítését, illetve a jogalkotási folyamathoz tud erőforrást tervezni.

Az egyes minisztériumok saját jogalkotási tervet készítenek, amely összhangban áll a Kormány jogalkotási tervével, ahogyan az Agrárminisztérium Szervezeti és Működési szabályzata fogalmaz: “A Minisztérium fő jogalkotási feladatait – a Kormány jogalkotási tervéhez igazodva – évenként jogalkotási terv foglalja össze.”⁷¹

II.1.2. Szabályozási koncepció

Nagyobb tartalmú, átfogó szabályozás esetében szabályozási koncepció is készíthető, melynek definícióját a Jet.⁷² 1. § (1) bekezdése adja meg: „miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek megalapozását szolgáló szabályozási koncepció”, amelynek készítője rendszerint a terület szabályozásáért felelős miniszter minisztériumának szervezeti és működési szabályzatában kijelölt szervezeti egysége⁷³.

Amennyiben a jogszabály tervezethez készül koncepció az önmagában is bevonható a jogalkotási eljárásba, vagyis a norma tartalmának konkrét kialakítása előtt szabályozási koncepció készíthető. Dogmatikailag a jogalkotás két szakaszra bontható, külső és belső jogalkotási eljárásra. A belső eljárás célja a norma tartalmának meghatározása, ideértve a koncepció elkészítését is. A belső eljárást követi a külső, amely a jogszabályszerkesztés, vagyis a jogszabály szövegének meghatározásával kezdődik, és tart egészen annak kihirdetéséig⁷⁴. A külső eljárás megindulásának előfeltétele a belső eljárás viszonylagos befejezettsége, mert ebben alakul ki a tartalom, míg a külső eljárásban a forma. Azonban a külső jogalkotási eljárásban is rendszerint visszatérnek egyes elemek a belső eljárásból, például, ha a norma tartalmát érintő javaslat érkezik a tervezethez, a normatartalom módosítása után történik meg a normaszöveg módosítása, a két eljárás gyakorlati lefolyása

⁷¹ Az Agrárminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2023. (VI. 30.) AM utasítás 83. § (1) bekezdés

⁷² 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől – a továbbiakban: Jet.

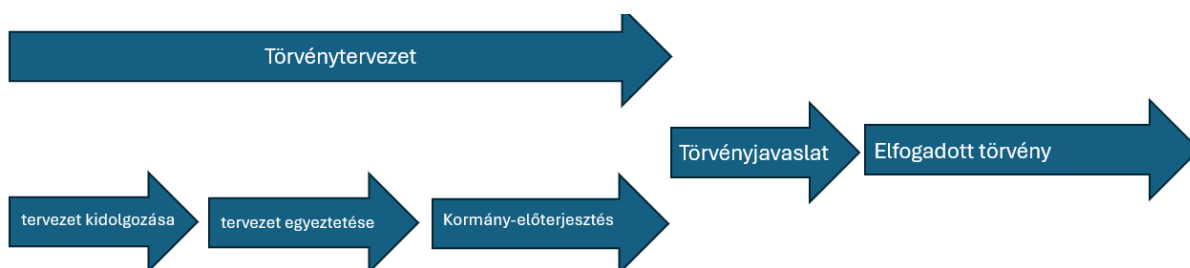
⁷³ Lásd: az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2023. (VIII. 9.) EUM utasítás 51. § (1) bekezdés 1. pontja, vagy az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2024. (VI. 20.) IM utasítás 65. § (1) bekezdés 1. pontja

⁷⁴ Drinóczi - Petrétai: im 175. o

egyidejűleg történik. A koncepció elkészítése és elfogadása önmagában egy stratégiai tervezési lépés, mivel a konkrét jogszabályszerkesztési eljárás csak ezt követően indul meg. A koncepció egyeztetési eljárásának különös momentuma, hogy a tervezet koncepciója az előkészítésért felelős miniszter döntése alapján társadalmi egyeztetésre bocsátható, azonban egyes esetekben a koncepció társadalmi egyeztetése jogilag kizárt⁷⁵.

II.2. Előkészítés

A jogalkotási eljárást törvénytervezetek esetében a dokumentum készültsége szerint Tóth J. Zoltán három szakaszra osztja⁷⁶: első a törvénytervezet szakasza, amely az előkészítéstől az országgyűlési benyújtásig tart. Ezt követi a törvényjavaslat szakasza, ami a parlamenti tárgyalás végéig tart. Végül az elfogadott törvény szakasza zárja jogalkotási eljárást. Drinóczi és Petrétai a parlamenti eljárást megelőző szakaszt három további részre osztja: első a minisztériumi tervezet kidolgozása, második a tervezet véleményezési (egyeztetési) eljárása a harmadik a kormány-előterjesztés szakasza⁷⁷.



3. ábra törvényalkotási folyamat szakaszai

II.2.1. Kodifikáció

A jogszabálytervezetek, és így a törvénytervezet kidolgozása a tárgy szerinti illetékes vagy megbízott minisztérium szakapparátusának (szakreferenseinek) a feladata és az adott miniszter politikai felelőssége. A jogalkotás tekintetében illetékes miniszter kijelölése a Kormány statútum rendeletében történik, amely meghatározza az egyes miniszterek feladatait, többek között a jogalkotási feladatköröket is⁷⁸. A jogszabály tárgya szerint hatáskörrel rendelkező vagy a kijelölt miniszter felelős a jogszabály előkészítéséért így

⁷⁵ Lásd: Jt. 5. § (4) bekezdés

⁷⁶ Tóth J. Zoltán im: Jogalkotástan 146-147.

⁷⁷ Drinóczi – Petrétai: im 210-211.

⁷⁸ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

különösen azért, hogy a szabályozás szükséges és a tervezett megoldások alkalmasak legyenek a kitűzött cél elérésére; az igazságügyi miniszter pedig azért felelős, hogy jogszabály összhangban álljon más jogszabályokkal, megfeleljen a jogpolitikai elveknek, illeszkedjen az egységes jogrendszerbe és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek⁷⁹. E felelősség érvényre juttatása érdekében a szakminiszter a törvényjavaslatok tervezetét az igazságügyi miniszterrel együtt készíti el és terjeszti a Kormány elé⁸⁰.

II.2.2. Az előterjesztés

A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára kötelezően alkalmazandó előterjesztés-mintát bocsát ki. Az előterjesztés fontosabb elemei:

Vezetői összefoglaló, mely tartalmazza az előterjesztés jelentőségéhez és jellegéhez igazodva – az előterjesztés szerinti ügy és a döntési javaslat lényegét, ismerteti az előterjesztés szerinti jogszabály tervezethez tartozó indokolás közzétételével kapcsolatos előterjesztői álláspontot és annak indokait.

Az előterjesztés tartalmazza a tervezet kormányprogramhoz való kapcsolódásának bemutatását, valamint az egyeztetésekben résztvevő szervezetek felsorolását, megjelenítve egyetértésüket. Amennyiben nem értenek egyet az előterjesztéssel, a vitás kérdések és az indokok rövid bemutatását is tartalmazza.

A normaszöveg az előterjesztés mellékletét képezi, rendszerint indokolással együtt készül. Törvénytervezetek esetében a benyújtás feltétele az általános indokolás megléte.

A hatásvizsgálati lapon röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen a javasolt intézkedésnek⁸¹ a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseire való illeszkedését, indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit. Jogszabály esetében be kell mutatni az alkalmazhatóság feltételeit, a

⁷⁹ Emellett a tervezetnek az európai uniós jogi követelményeknek is meg kell felelnie.

⁸⁰ Drinóczi – Petrétei: im. 211.

⁸¹ Hatásvizsgálati lapot a hatásvizsgálat módszertani követelményei szerint (bővebben lásd: Kovácsy Zsombor-Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.) az azonosított hatásonként kellene kitölteni, tehát egy jogszabály tervezethez több lap is készülhetne. A hatályos szabályozás szerint azonban egy előterjesztéshez egy hatásvizsgálati lap tartozik: "Az előzetes hatásvizsgálat során a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatot, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;" 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 3. § a) pont.

természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkenését, ezek növekedése esetén az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat, valamint hatósági eljárás esetén az elektronizálás ütemezését⁸².

A kommunikációs tervben javaslatot kell tenni az előterjesztés szerinti döntés kommunikációjára, azaz ki, mikor, hogyan, kinek és mit kommunikál a tervezett szabályozásról.

Végül a legfontosabb elem a döntési javaslat, amely a Kormány döntését tartalmazza, amely lehet például a Korm. rendelet kihirdetésének, vagy a törvénytervezet benyújtásának elrendelése.

II.3. Egyeztetések

Már a törvénytervezet szakaszában több körben történik egyeztetés a tervezetről, melyek az egyeztetés célja és az egyeztetésbe bevont szervezetek, illetve személyek köre alapján különböztethető meg.

II.3.1. Tárcán belüli egyeztetések

Az elkészült előterjesztést a tervezet készítéséért felelős tárca szervezeti és működési szabályzatának megfelelő módon egyeztetik le házon belül. Ilyen egyeztetés lehet például a szakmai vezetői egyeztetés melynek keretében a tárca összes helyettes államtitkára véleményezi az előterjesztést és dönt az előterjesztés további sorsáról; amely lehet előzetes egyeztetésre küldés, miniszteri értekezletre küldés vagy éppen visszaküldés további átdolgozásra. Jelentősebb politikai súlyú előterjesztéseknél tárcán belül a miniszteri értekezlet és napirendjére tűzi az előterjesztést, amely dönt a tervezet további sorsáról.

Ilyen egyeztetési fórumok voltak például az Emberi Erőforrások Minisztériumában a 2010-es évek derekán. Az Igazságügyi Minisztériumban – annak eltérő szervezete miatt – nem

⁸² A hatásvizsgálat gyakorlata vegyes: sok előterjesztés mellé a még a 2016-ban hatályon kívül helyezett, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet szerinti táblázatos hatásvizsgálati lap készül (pl: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/0/09/096/096806bbb390231f4379aecda4c1e681e08fdbf9.pdf>) (2025. június 23.) néhány esetben a hatályos, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet - 2019. január 1-jén hatályon kívül helyezett - 1. melléklete szerinti hatásvizsgálati lap készül. A hatályos szabályozás nem tartalmaz kötelező formátumot a hatásvizsgálati lapra, csak a lap definíciójával határozza meg a tartalmát: 2. § (1) “3. hatásvizsgálati lap: olyan űrlap, amely tartalmazza az előterjesztés címét, költségvetési hatásait, adminisztratív terhekre gyakorolt hatásait, az előterjesztés szerint tervezett adatkezelési műveletek adatvédelmi hatásvizsgálatának eredményeit, valamint az előterjesztés egyéb hatásait;”

működtek hasonló jogalkotási fórumok. A jogalkotásért is felelős közigazgatási államtitkár egy személyben döntött a tervezet egyeztetésre küldhetőségéről.

II.3.2. Előzetes egyeztetés

Az előzetes egyeztetésről a Kormány mindenkor hatályos ügyrendje rendelkezik. Ez az első tárcán kívüli egyeztetés, melynek célja többes: egyrészt azt vizsgálják a résztvevő, jogalkotásért kiemelten felelős szervezetek⁸³, hogy a tervezet alkalmas-e a kívánt szabályozási cél elérésére, megfelel-e a Kormány célkitűzéseinek, illetve a jogszabály típusa (rendelet vagy törvény) alkalmas-e a kívánt cél elérésére, megfelel-e az alkotmányossági és az európai uniós jogi követelményeknek. Emellett az előzetes egyeztetés eredményeképp születik meg az engedély a közigazgatási egyeztetés megkezdéséhez, vagy kivételes esetben a közigazgatási egyeztetés alóli felmentésre.

II.3.3. Közigazgatási egyeztetés

A közigazgatási egyeztetés alapvetően két formában valósul meg: egyrészt az összes minisztérium megkapja elektronikus formában az előterjesztést, a hatásvizsgálati lapot, a normaszöveget, valamint annak indoklását legalább nyolc napos véleményezési határidővel. Emellett zajlik a közvetlen egyeztetés, amelynek keretében egyes, feladatkörükben érintett szervezetek is megkapják – jellemzően azonos határidővel – a normaszöveget és az indoklást, rövid tartalmi összefoglalóval. Ezek általában azok a szervezetek, amelyek korábban stratégiai partnerségi megállapodást kötöttek a Kormánnyal⁸⁴, vagy az egyeztetési kötelezettséget jogszabály írja elő⁸⁵. Ez nem jelenti azt, hogy ezeken a szervezeteken kívül más szervezet címzettként ne kaphatná meg a feladatkörét érintő előterjesztést, azonban a közvetlen egyeztetés címzésének, illetve a kiküldött dokumentáció összeállításának gyakorlata a tapasztalatok szerint nem egységes.

⁸³ Pl. a Miniszterelnöki Kormányiroda, az Igazságügyi Minisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Miniszterelnöki Kormányiroda

⁸⁴ A stratégiai partnerségről bővebben lásd: Rixer, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary 343. o. In: International Journal of Public Law and Policy, Vol. 10. No. 3 2024, 334-358.

⁸⁵ Pl. ilyen a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (BSZI) 103. § (1) bekezdése

II.3.4. Vélemények feldolgozása

A közigazgatási egyeztetés eredményeképp úgynevezett tárcavélemények érkeznek a jogszabály készítésért felelős minisztériumhoz, amely köteles a javaslatokat megvizsgálni: amennyiben egyetért, befogadni amennyiben nem, elutasítani. A legtöbb esetben azonban, ha érdemi észrevétel érkezik a tervezethez, célszerű azt visszaegyeztetni. Különös tekintettel arra, hogy a közigazgatási egyeztetésben résztvevő szervezetek a külső jogalkotási eljárásban a későbbiek során a döntéshozó fórumok ülésein észrevételeiket fenntarthatják vagy újból megtehetik; ezért célszerű az észrevételeket a lehető legalacsonyabb – ügyintézői, szakértői – szinten kezelni.

Sok esetben, mivel az egyeztetések során nagy számú észrevétel érkezik, előfordulhat, hogy a jogszabálytervezet egyes részeire több, egymással konkuráló észrevétel, javaslat születik. Amennyiben ezeket a javaslatokat az előterjesztő ügyintézője nem tudja ügyintézői szinten egyeztetni, vagy az túl bonyolult lenne, szakmai egyeztetést kell összehívni.⁸⁶ Itt emlékeztető felvétele mellett jutnak az érintettek a közös álláspontra, amely lehet a javaslatok közül egynek befogadása, a többiek elutasítása mellett, vagy egy közösen kidolgozott új javaslat beillesztése a normaszövegbe, de az is előfordulhat, hogy az előterjesztő az összes javaslatot elutasítja.

Amennyiben sok észrevétel érkezik egy tervezetre, bár a kormány ügyrendje kifejezetten nem írja elő, de praktikus okokból a módosított tervezetet időnként visszamutatásra megküldik a releváns észrevételek megfogalmazóinak, nagyon rövid véleményezési határidővel. Amennyiben az észrevételt megfogalmazó tárca továbbra is fenntartja azon javaslatát, amelyet az előterjesztő nem fogadott be az előterjesztésbe, ezt vitás pontként kell megjelölni az előterjesztés egyeztetési lapján. Kivételesen készülnek többváltozatú előterjesztések, ebben az esetben az előterjesztő a döntéshozó szervtől várja valamelyik változat elfogadását. Ilyen esetekben az egyes változatok előnyei és hátrányai bemutatása mellett azt előterjesztő által leginkább támogatott változatot is szükséges megjelölni az előterjesztésben.

II.3.5. Szakmai véleményezés

A szakmai véleményezés keretében a jogszabályban meghatározott szervek mellett a

⁸⁶ Kormány Ügyrendje 13. pont

Kormány ügyrendjében meghatározott egyéb szerveket is be kell vonni. A véleményezés határideje főszabály szerint öt munkanap. A vélemények megküldése és feldolgozása II.3.4. pontban bemutatottak szerint történik.

II.3.6. Társadalmi egyeztetés

A Kormány honlapján a Közérdekű adatok menüpontban található meg az a Dokumentumtár⁸⁷, ahol forrás, dokumentum típus és dátum szerint kereshetők a jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésre bocsátott anyagai. A keresővel megtalált hivatkozás tartalmazza a kibocsátó nevét, a közzététel dátumát, a tervezet címét, a véleményezési határidőt, valamint azt az e-mail címet, amelyen a közzevő az észrevételeket várja. A tervezet rendszerint egy tömörített mappában található, amelyben rövid tartalmi összefoglaló, a normaszöveg, az indokolás és a hatásvizsgálati lap található. Az előterjesztés szövegét rendszerint nem tartalmazza a mappa, mivel az az Info. tv. alapján⁸⁸ a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános iratnak minősül.

A Jt. meghatározza a társadalmi egyeztetés határidejét is, amely főszabály szerint azonos kell legyen a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel⁸⁹, de a véleményezési határidő nem lehet kevesebb nyolc napnál. Annak biztosítására, hogy a társadalmi egyeztetés eredménye feldolgozásra kerüljön, a törvény a beérkezett vélemények, javaslatok érdemi mérlegelésére legalább ötnapos időtartamot biztosít, a Kormány döntését vagy a miniszteri rendelet kiadását megelőzően.

A jogszabálytervezetet tartalmazó dokumentum csomag a társadalmi egyeztetést követően⁹⁰ egy tipizált összefoglalóval kerül kiegészítésre, amely tartalmazza a társadalmi egyeztetés során beérkezett észrevételeket és az azok elutasításának szakmai, jogi indokait⁹¹.

⁸⁷ <https://kormany.hu/dokumentumtar> (2023.11.21.)

⁸⁸ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) bekezdése.

⁸⁹ Nem követhető laikusok számára a feltétel teljesítése.

⁹⁰ Összefoglalót törvény esetén az Országgyűléshez történő benyújtást, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően kell közzétenni. A Jt. 11. § (1) és (2) bekezdését pontosítja a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése, az összefoglalót törvényjavaslat esetén az Országgyűléshez történő benyújtást követően tizenöt napon belül, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően nyolc napon belül, utólagos véleményezés esetén pedig a véleményezés lezárását követő harminc napon belül kell közzétenni a honlapon, ahonnan harminc napig nem távolítható el.

⁹¹ Bővebben lásd: Kántor Ákos: Ösztönözhető-e a jogalkotás társadalmi kontrollja pénzbírsággal? in: Glossa Iuridica 11: 2024/1-2 pp. 379-393., 392.

Ezen a ponton meg kell jegyezni, hogy a különböző jogszabálytervezetek közül a miniszteri rendelet jogalkotási folyamata ezen a ponton ér véget. Az egyeztetett tervezet kihirdetése előtt még egyetlen lépcső van hátra, ami kifejezetten erre a jogszabálytípusra jellemző: az alkotmányossági egyetértés megszerzése az Igazságügyi Minisztériumtól. Amennyiben az alkotmányossági vizsgálat sikeres, a tervezet továbbítható a Magyar Közlönyben történő kihirdetésre. Emellett a tervezet végleges, papír alapú példányát is el kell készíteni és aláíratni a kiadmányozásra jogosult miniszterrel. Amennyiben a rendelet kiadása más miniszter egyetértéséhez kötött, az egyetértő miniszter aláírását is be kell szerezni a kihirdetést megelőzően.

II.4. Döntéshozó fórumok ülései

Döntéshozó fórumok egyeztetésére jogszabályok közül a kormányrendeletek és a törvénytervezetek előterjesztései kerülnek. A Kormány ügyrendje alapján a Közigazgatási Államtitkári értekezlet a kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntéselőkészítő fóruma.

II.4.1. Közigazgatási Államtitkári Értekezlet

Az ülésen az összes minisztérium közigazgatási államtitkára mellett a Kormányiroda képviselői és az egyéb meghívott személyek⁹² vesznek részt. Az ülésen a napirendben szereplő tervezeteket vitatják meg és döntenek azok további sorsáról. Az ülés dönthet utóegyeztetés elrendeléséről, amennyiben vitás kérdés maradt fent az előterjesztésben, és azt az ülésen sem tudták rendezni; dönthet arról, hogy az előterjesztést az illetékes Kormánykabinet napirendjére tűzzék; de dönthet úgy is, hogy az előterjesztés a Kormány két ülése között kihirdethető, további döntéshozó fórumokon történő megtárgyalás nélkül; ez kormányrendeletek és kormányhatározatok esetében fordulhat elő. Az értekezlet egy-egy előterjesztést többször is napirendjére vehet, az általa elrendelt egyeztetéseket követően.

II.4.2. Kormánykabinetek

A Kormány ügyrendje a következő kabineteket nevesíti:

⁹² Pl. a KEHI elnöke, KSH elnöke, NHIT elnöke.

- Stratégiai Kabinet,
- Gazdasági Kabinet,
- Nemzetpolitikai Kabinet,
- Védelmi Tanács.

A kabinet működésének célja a Kormány döntéseinek előkészítése, valamint döntés a Kormány hatáskörébe tartozó ügyekben. Előterjesztés a kabinet ülésének napirendjére – akkor vehető fel, ha a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, illetve annak munkabizottsága megtárgyalta.

A kabinet vagy elfogadja az előterjesztést, amely miniszterelnöki aláírásra történő felterjesztésre vagy az Országgyűlés számára benyújtásra kerül, vagy javasolhatja, hogy az általa megtárgyalt előterjesztésről a Kormány döntsön, ha az ügy politikai jelentősége indokolja, de előfordulhat, hogy a kabinet nem fogadja el az előterjesztést.

II.4.3. Kormányülés

A Kormány ülése a benyújtott előterjesztések, jelentések megtárgyalásából, döntések meghozatalából, szóbeli eszmecseréből, eligazításból, bejelentésekből, valamint – a miniszterelnök egyedi felhívása esetén – a Kormány tagja által adott tájékoztatásból áll. A döntéshozó fórumok számára biztosított azon lehetőség, dönthetnek úgy, hogy az előterjesztésben szereplő jogszabály további – döntéshozó fórumokon történő – megtárgyalás nélkül a Kormány két ülése között kihirdethető, illetve benyújtható az Országgyűlés részére. Ez a rendelkezés a Kormányt hivatott tehermentesíteni.

A Kormány, mint általános döntéshozó szerv legmagasabb szintű fórumként mondja ki a közigazgatásban előkészített tervezetek esetében az utolsó szót; amely kormányrendelet tervezet esetén lehet felhatalmazás a kihirdetésre; melyet a Kormányiroda intéz; törvénytervezet esetében pedig elrendelheti a tervezet benyújtását az Országgyűlés részére. A benyújtásra megfelelően előkészített javaslatot technikailag papír alapon és elektronikus úton a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára részére kell eljuttatni a kihirdetés intézésére.

II.5. Kihirdetés (Korm. rendeletek esetében)

A Kormány döntései szövegének véglegesítéséről az ülés összefoglalója alapján a

Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik, és felterjesztésében azt a miniszterelnök – akadályoztatása esetén a miniszterelnök helyettese – írja alá. Ha a Kormány az előterjesztett javaslatot érdemben megváltoztatta, a szükséges utóegyeztetéseket a Kormány, ennek hiányában a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára által kijelölt politikai felsővezető, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár koordinálja.

A Kormány rendeleteit az üléstől számított nyolc munkanapon belül kell kihirdetni kivéve, ha a miniszterelnök más határidőt állapít meg.

II.6. Benyújtás (törvénytervezetek)

A Kormánynak az Országgyűlés elé terjesztendő önálló indítványait a miniszterelnök – akadályoztatása esetén a miniszterelnök-helyettes – küldi meg az Országgyűlés elnöke részére. A benyújtásra megfelelően előkészített javaslatot papír alapon és elektronikus úton az előkészítő tárcának a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára részére kell eljuttatni.

II.7. Parlamenti szakasz

A törvénytervezet az Országgyűlési benyújtással válik törvényjavaslattá. A jogalkotási folyamat fontos mérföldköve a benyújtás, mivel ettől a ponttól a végrehajtó hatalom által kidolgozott tervezettel kapcsolatos eljárásban az „ügy ura” a törvényhozó hatalom lesz; a Kormány, mint előterjesztő ebben a szakaszban egészen más jogokkal rendelkezik a tervezet felett, mint az előkészítés során. A Kormány által benyújtott törvényjavaslat a benyújtásával az Országgyűlés tárgysorozatára kerül. Az Országgyűlés honlapján a benyújtást követően haladéktalanul közzé kell tenni a törvényjavaslatokat, a módosító javaslatokat, a törvényjavaslathoz készült bizottsági jelentéseket, az egységes javaslatot, így biztosítva a törvényalkotás nyilvánosságát⁹³.

⁹³ A társadalmi egyeztetést követően a törvénytervezet szövege a benyújtással kerül újból nyilvánosságra, a Korm. rendelet pedig a kihirdetéssel. Az Országgyűlési szakban a törvényjavaslat és a kapcsolódó dokumentumok végig nyilvánosak.

II.7.1. Általános vita

A törvényjavaslat tárgyalása plenáris ülésen zajló általános vitával nyílik meg, amely a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll. A törvényjavaslathoz meghatározott rendben lehet hozzászólni, egészen az általános vita lezárásáig. A törvényjavaslathoz a képviselők módosító javaslatot nyújthatnak be, általános vita lezárásának időpontja függvényében meghatározott időpontig.

II 7.2 Részletes vita

A törvényjavaslat részletes vitáját a tárgyaló bizottság folytatja le, melyet házszabályi rendelkezés vagy a házelnök jelöl ki a törvényjavaslat benyújtását követően. A részletes vita a törvényjavaslat általános vitájának lezárását követő héten nyílik meg. A részletes vita során azt vizsgálják, hogy a törvényjavaslat megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszerbe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, valamint megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek.

A részletes vita az törvényjavaslat részletes megtárgyalásából, a benyújtott módosító javaslatok megvitatásából és a tárgyaló bizottság további módosításra irányuló szándékának megfogalmazásából áll, melynek során a módosító javaslatot benyújtott képviselő ismertetheti álláspontját. A részletes vita a tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró döntésével ér véget. A tárgyaló bizottság a részletes vitát akkor zárhatja le, ha az valamennyi módosító javaslatról állást foglalt. A részletes vita lezárását követően a tárgyaló bizottság jelentést nyújt be részletes vita lezárásának tényéről.

II.7.3. Törvényalkotási bizottság eljárása

A törvényalkotási bizottság dönt a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok módosításainak támogatásáról, fenntarthatja a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt, nem támogatott módosításokat az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, vagy további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg egyetlen indítványban, az összegző módosító javaslatban. Az összegző módosító javaslat alapján készül el az egységes javaslat, amely a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét tartalmazza.

Az Országgyűlés a részletes vitáról szóló bizottsági jelentésekről és az összegző jelentésről⁹⁴, továbbá az összegző módosító javaslatról plenáris ülésen vitát folytat.

II.7.4. Zárószavazás

A zárószavazás megkezdése előtt az előterjesztő, vagy a Kormány javasolhatja a zárószavazás elhalasztását, amennyiben zárószavazást előkészítő módosító javaslatot kíván benyújtani. Ha az Országgyűlés döntött a zárószavazás elhalasztásáról, az előterjesztő vagy a Kormány a törvényjavaslathoz zárószavazást előkészítő módosító javaslatot nyújthat be, ebben van lehetőség kezelni azt az esetet is, ha a törvényjavaslat nem felel meg az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, vagy nem illeszkedik a jogrendszer egységébe, illetve ha nem felel meg a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek vagy a jogalkotás szakmai követelményeinek.

Az összegző módosító javaslat, illetve zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadása esetén az Országgyűlés az egységes javaslat egészéről zárószavazást tart. A zárószavazás során figyelemmel kell lenni a minősített többségű elfogadást kívánó rendelkezésekre, mivel ezek elfogadását követően lehet csak szavazni az egyszerű többséget kívánó részekről. Az elfogadott törvény szövegét az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és papír alapon megküldi a köztársasági elnöknek.

II. 8. Köztársasági elnöki aláírás - promulgáció

„A promulgáció törvény okmány jellegének hangsúlyozására hivatott és azt dokumentálja, hogy a törvényi tartalom alakulását nem befolyásoló semleges államhatalmi ágként funkcionáló, a pártok felett álló államfő aláírásával a parlamenti többség által elfogadott törvény az állam törvényévé válik, vagyis a továbbiakban azoknak is respektálniuk kell a rendelkezéseit, akik egyébként a kibocsátását elutasították.”⁹⁵ „A törvény hitelesítése világossá teszi, hogy a törvényjavaslatról folyó viták befejezése után – ha a törvényt a

⁹⁴ A törvényalkotási bizottság készíti el az összegző jelentést, a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok tárgyalásának befejezéséről és a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokról kialakított állásfoglalásáról.

⁹⁵ Drinóczi-Petrétei: im. 238-239. o.

parlament elfogadta és az Országgyűlés elnöke aláírta – a mindenkire kötelező törvényi parancs fennáll.”⁹⁶.

A köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. A köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését aggályosnak találja, az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak küldi meg. Amennyiben a törvénnyel, vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, aláírás helyett az észrevételei közlésével visszaküldheti a törvényt az Országgyűlésnek megfontolásra⁹⁷. Az Országgyűlés újra tárgyalja a törvényt és módosításokkal vagy anélkül ismét határoz az elfogadásáról. Az Országgyűlés által a megfontolás után visszaküldött törvény aláírását a köztársasági elnök nem tagadhatja meg.

II.9. Kihirdetés (törvény esetében)

Az elfogadott törvényt a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A köztársasági elnök által aláírt törvénynek, a Magyar Közlönyben történő kihirdetéséről az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik haladéktalanul⁹⁸. A Magyar Közlöny kiadásával kapcsolatos feladatokat a Magyar Közlönykiadó és Igazságügyi Fordítóiroda Zrt. látja el.

II.10. Lezárás

A Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabály szövege a Nemzeti Jogszabálytárban⁹⁹ is megjelenik. Módosító jogszabály esetében az egységes szerkezetű szöveget a jogszabály vagy a jogszabályt módosító jogszabály kihirdetését követő három munkanapon belül kell közzétenni azzal, hogy a változással érintett jogszabálynál a várható módosulásra a kihirdetést követően haladéktalanul utalni kell. A Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni az Indokolások Tárában közzétett indokolásokat is. A Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója szintén a Magyar Közlönykiadó és Igazságügyi Fordítóiroda Zrt.

⁹⁶ U.o.

⁹⁷ Ilyen törvény pl.: T/11681 Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzeti rendeletek törvényi szintre emeléséről.

⁹⁸ Jat. 26. § (3) és (4) bekezdése

⁹⁹ www.njt.hu

II.11. Újdonságok a jogalkotásban, a társadalmi egyeztetés szabályozásának változása

A jogalkotást befolyásoló tényezők között fontos megemlíteni az állampolgárok direkt, közvetlen részvételét biztosító formákat, mint sajátos érdekérvényesítő lehetőségeket, amelyek általában az alapvető jogok között vannak szabályozva. Ezek közé tartozik a társadalmi-szakmai vita intézménye is¹⁰⁰. A törvényi rendelkezések végrehajtását azonban hivatalból nem felügyeli egyetlen szervezet sem, végsősoron az Alkotmánybíróság jár el az ilyen ügyekben.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak betartását is vizsgálhatja, s ennek révén a súlyos formai hibás törvényhozási eljárásban született törvényt közjogi érvénytelenség címén megsemmisítheti¹⁰¹. A súlyos formai hiba törvények estében az országgyűlési szakban történő hibákat tételezi. A jogszabály előkészítési szakaszában formai hibára adhat okot a törvényben előírt társadalmi egyeztetés, vagy az előzetes hatásvizsgálat elmaradása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintettek véleménynyilvánítását a jogalkotási törvény szerint jogosult szervektől a jogalkotó nem szerezte be, a jogszabályt általában nem teszi alkotmányellenessé, kivéve, ha külön jogszabály ír elő konkrét és intézményesített véleményezési¹⁰² kötelezettséget.¹⁰³ Az Alkotmánybíróság határozata alapján egy másik fontos jogalkotási eszköz, az előzetes hatásvizsgálat elmaradása sem eredményez közjogi érvénytelenséget.¹⁰⁴

Az évenként kiadott EU-s jogállamisági jelentések „A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések” című fejezete évről évre formálisnak ítélte meg a társadalmi egyeztetést Magyarországon¹⁰⁵. „A nyilvános konzultáció hiánya és a felgyorsított jogalkotási folyamat együtt tovább gyengítette a szabályozási környezet minőségét. Bár a kormány „nemzeti konzultációkat” szervezett bizonyos témákban, a jogszabálytervezetekről folytatott hatékony nyilvános konzultáció hiánya kérdéseket vet fel

¹⁰⁰ Drinóczi Tímea-Petrétei József: im, 93.

¹⁰¹ 164/2011. (XII. 20.) AB határozat

¹⁰² Lásd: 8/2025. (IX. 25.) AB határozatot, melyben az Alkotmánybíróság elutasította az Országos Bírósági Tanács alkotmányjogi panaszát, melynek tárgya az OBT 130.§ (1) bekezdése szerinti testületi véleményezési jogkörének elvonása, a véleményezési határidő rövidebbé válása miatt.

¹⁰³ Drinóczi Tímea-Petrétei József: im. 215., Vö. ABH 2000.202 (207)

¹⁰⁴ Lásd 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, a testület alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos gyakorlatában számos esetben pusztán ignorálja a hatásvizsgálat elmaradására való hivatkozást.

¹⁰⁵ 2020 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 17., 2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 21; 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 24.

a jogbiztonság és a jogalkotás minősége tekintetében.”¹⁰⁶ A jogszabályok előkészítésével kapcsolatos társadalmi részvétellel kapcsolatos megállapítás, hogy a „civil társadalmi szervezetek arról számolnak be, hogy a döntéseket az érdekelt felek tényleges bevonása nélkül hozzák meg. A kormány szinte szisztematikusan nem tesz eleget a törvénytervezetek nyilvános konzultáció céljából történő online közzétételére vonatkozó jogi kötelezettségének.”¹⁰⁷ Emellett a jogszabályok előkészítése sokszor nem a hagyományos közigazgatási úton történik, hanem a „kormányzati politikák gyakran megkerülik a meglévő konzultációs mechanizmusokat azáltal, hogy jelentős törvényjavaslatokat az egyes országgyűlési képviselőkön keresztül nyújtanak be, illetve rendkívüli vagy sürgősségi eljárást alkalmaznak.”¹⁰⁸ A jelentés ennek kiemelt fontosságot tulajdonít, mivel gazdasági hatása is van: „az üzleti szereplők számára a jogalkotás minősége fontos tényező a befektetői bizalom szempontjából, és a magyarországi vállalkozások közel negyede számára aggodalomra ad okot, ami a beruházásvédelem hatékonyságát illeti.”¹⁰⁹

A Kormány a jogalkotással szemben megfogalmazott észrevételek orvoslására önszabályozást készített elő: olyan vállalást tett, melynek teljesülését rendszeres időközönként ellenőrzi és jelenti az EU-felé. Mulasztás esetén pedig szankció alkalmazását rendeli a mulasztásért felelős kormánytaggal szemben.

Az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében több jogszabály módosításra került¹¹⁰, ezek egyike, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény, amely módosította a Jat. és a Jet. szabályait.

A társadalmi egyeztetés technikai szabályai nem változtak meg, továbbra is a Kormány honlapján a Közérdekű adatok menüpontban található meg az a Dokumentumtár¹¹¹, ahol forrás, dokumentum típus és dátum szerint kereshetők a jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésre bocsátott anyagai. A keresővel megtalált hivatkozás tartalmazza a kibocsátó nevét, a közzététel dátumát, a tervezet címét, a véleményezési határidőt, valamint azt az e-mail címet, amelyen a közzétevő az észrevételeket várja. A tervezet rendszerint egy

¹⁰⁶ A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28. (IV. A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések)

¹⁰⁷ A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28.

¹⁰⁸ A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28.

¹⁰⁹ A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28.

¹¹⁰ Például megalkotásra került az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény, az ezen törvénnyel összefüggő törvénymódosításokat tartalmazó 2022. évi XXVIII. törvény, az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, valamint az Európai Csalásellenes Hivatal ellenőrzéseit érintő törvények módosításáról szóló XXIX. törvény

¹¹¹ <https://kormany.hu/dokumentumtar> (2023.11.21.)

tömörített mappában található, amelyben rövid tartalmi összefoglaló, a normaszöveg, indokolás és hatásvizsgálati lap található. Az előterjesztés szövegét rendszerint továbbra sem tartalmazza a mappa, mivel az az Info. tv. alapján¹¹² a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános iratnak minősül.

A Jet. változatlanul határozza meg a társadalmi egyeztetés határidejét is, amely főszabály szerint azonos kell legyen a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel¹¹³, a véleményezési határidő generális minimuma nyolc nap. Az előkészítő miniszter kivételes esetben (hosszabb időtartamú közigazgatási egyeztetés esetén) meghatározhat a kormányzati szervekkel történő egyeztetésnél rövidebb véleményezési határidőt, ami ebben az esetben sem lehet rövidebb nyolc napnál. Annak biztosítására, hogy a társadalmi egyeztetés eredménye feldolgozásra kerüljön, a törvény a beérkezett vélemények, javaslatok érdemi mérlegelésére legalább öt napos időtartamot biztosít, a Kormány döntését vagy a miniszteri rendelet kiadását megelőzően.

A jogszabálytervezetet tartalmazó dokumentum csomag a társadalmi egyeztetést követően¹¹⁴ egy tipizált összefoglalóval kerül kiegészítésre, amely tartalmazza a társadalmi egyeztetés során beérkezett észrevételeket és az azok elutasításának szakmai, jogi indokait¹¹⁵.

A Jet. új rendelkezései teremtik meg a társadalmi egyeztetés megtörténte ellenőrzésének a közteleltetését. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter Jet.-ben meghatározott társadalmi egyeztetési kötelezettségének eleget tett-e. A kötelezettség végrehajtásának elmulasztása esetén pénzbírságot szab ki a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által vezetett vagy a kijelölt minisztérium részére. A társadalmi egyeztetés elmulasztásának ellenőrzése rendszerszerűvé és rendszeressé vált, melynek szankciója ezáltal kézzelfogható lett, és a tárgyévet lezáró ellenőrzést követően viszonylag gyorsan, két hónapon belül kiszabásra kerül a pénzbírság.

¹¹² 27. § (5) bekezdése

¹¹³ Nem követhető laikusok számára a feltétel teljesítése

¹¹⁴ Összefoglalót törvény esetén az Országgyűléshez történő benyújtást, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően kell közzétenni. A Jet. 11. § (1) és (2) bekezdését pontosítja a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése, az összefoglalót törvényjavaslat esetén az Országgyűléshez történő benyújtást követően tizenöt napon belül, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően nyolc napon belül, utólagos véleményezés esetén pedig a véleményezés lezárását követő harminc napon belül kell közzétenni a honlapon, ahonnan harminc napig nem távolítható el.

¹¹⁵ pl.: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/5/5c/5cf/5cf78ef18a6e1776c7af91be6ad22c4a4d987ec0.pdf> (2023.11.29.)

A KEHI évente összegzi, hogy a megelőző évben kihirdetett törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet esetében – ha előkészítésük a törvény hatálya alá tartozott – társadalmi egyeztetése megtörtént-e. A KEHI erről jelentést készít, amelyet a következő év január 31-ig az igazságügyi miniszter tesz közzé, a Kormány honlapján található dokumentumtárban.¹¹⁶

A Jet. módosítása kimondja, hogy a Kormány felelősséggel tartozik azért, hogy az adott naptári évben előkészített, a kivételek alá nem sorolt jogszabálytervezetek kilencven százaléka társadalmi egyeztetése megtörténjen, és kivételek kizárólag indokolt esetben kerüljenek alkalmazásra. A szankció nemét is meghatározza a törvény, a mulasztó pénzbírságot fizet, amely megfizetésének felelőssége a tervezet előkészítéséért felelős minisztert terheli, emellett a KEHI további megállapításait is figyelembe kell vennie.

A pénzbírság mértéke, a megállapítás szempontrendszere és a megfizetés módja részletes szabályai megállapítását a jogalkotó a kötelezettség felelősére, a Kormányra delegálta, azonban a Jet. garanciális jelleggel kimondja, hogy pénzbírság mértékét úgy kell megállapítani, hogy az kellő visszatartó erővel rendelkezzen a jogsértő magatartások elkövetésével szemben¹¹⁷.

A bírságolás részletszabályait a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény szerinti kötelezettség megszegése esetén kiszabható pénzbírságról szóló 567/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet határozza meg. A KEHI a bírság kiszabása során az eset összes lényeges körülményét mérlegelve kell döntsön; főbb szempontok a jogszabály szabályozási szintje, a jogszabály társadalmi, gazdasági hatásai, késedelmesség esetén a késedelem időtartama (hossza), valamint a mulasztás ismétlődő jellege, illetve gyakorisága, mint szubjektív körülmény. A bírság összege egymillió és százmillió forint közé eshet, melyet a bírságot kiszabó határozat véglegessé válásától számított harminc napon belül kell megfizetni.

További garanciális elem, hogy a Jet. módosítása a KEHI vizsgálata alapján auditálási kötelezettséget ír elő, az európai támogatásokat auditáló szerv¹¹⁸ tanúsítja, hogy a jogszabálytervezetek 90%-a társadalmi egyeztetése megtörtént, erről jelentést készít a tárgyévét követő év március 31-ig, tehát a KEHI jelentés elkészítését követő két hónapon belül.

¹¹⁶ <https://kormany.hu/dokumentumtar/kormanyzati-ellenorzesi-hivatal-ellenorzesi-jelentes>

¹¹⁷ Jet. 6/A. § (4) bekezdés

¹¹⁸ Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság - EUTAF

A Jat. és a Jet. módosításai olyan eljárási szabályokat vezettek be, amelyeknek való megfelelés a jogszabálytervezetet előkészítő tárca részéről végrehajtható. Ezt hivatott biztosítani a törvénybe iktatott rendszeres ellenőrzés és tanúsítás, valamint a jogalkotási szabályok *lex imperfecta* jellegét megszüntető pénzbírságolás jogintézménye is, mivel a gyakorlat és a KEHI vizsgálata azt mutatják, hogy a társadalmi egyeztetés jogintézménye a szankciók kilátásba helyezésével és rendszeres ellenőrzés mellett élővé tehető.

A jogalkotási szabályok régóta hiányolt szankciórendszere került megalkotásra 2022-ben, azonban a pénzbírságolás, mint szankció novumot jelent a korábbi javaslatokhoz képest. Bár a jogszabályok *lex imperfecta* jellege megszűnt, a jogalkotó mégsem tartotta szükségesnek, hogy garanciális elemként jogorvoslati lehetőséget is biztosítson azon esetekben, amikor a tervezetek társadalmi egyeztetése a jogi kötelezés ellenére elmaradt, vagy nem zajlott szabályszerűen.

A pénzbüntetés önmagában nem alkalmas a jogalkotás társadalmi kontrollja ösztönzésére. Véleményem szerint a jogalkotási mulasztások jogalkotói oldalon történt szankcionálása kevésbé hatékony eszköz a jogalkotás nyilvánossága növelése érdekében. Azonban az állampolgárok bevonása, a véleménynyilvánítás akár metajurisztikus eszközökkel, például kommunikációs kampánnyal történő ösztönzése – tudná előbbé és hatékonyabbá tenni a társadalmi egyeztetés jogintézményét.

A Jat. és a Jet. módosításai azonban nem vezettek be szabályokat a jogalkotás digitalizált rendszerének, az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) használatára vonatkozóan sem. Az IJR-ben rendelkezésre áll a Társadalmi egyeztetés szolgáltatás¹¹⁹, melynek segítségével a tervezetek rendszerben való előkészítése esetén a társadalmi egyeztetés lebonyolítható lenne, ezáltal vélhetően a bírságok megelőzhetők lennének.

II.12. Összegzés

A külső jogalkotási folyamat jogilag kimerítően szabályozott eljárás, hiszen az eljárásban keletkezett jogszabály egyik érvényességi kelléke, hogy a megalkotására irányadó eljárás szerint fogadják el. A II. Fejezet a tervezéstől kezdve a szabályozási koncepció kialakításán keresztül mutatja be a jogszabályok megalkotásának, egyeztetésének, elfogadásának és közzétételének folyamatát, komplex formában, a rendeletek és törvények esetében együttesen. Az egyeztetések közül kiemelendő a társadalmi egyeztetés, melynek

¹¹⁹ Bővebben lásd: V.2. pontban

szabályozása a közelmúltban megváltozott olyan módon, hogy az eljárásban elkövetett egyes szabálytalanságok miatt az előkészítő miniszter bírsághatóvá vált. A szabályok megtartását a KEHI éves gyakorisággal ellenőrzi, és az EUTAF tanúsítja. Azonban kétséges, hogy a szabályozás lex imperfecta jellegének megszüntetése hatékonyabbá teszi-e a társadalmi egyeztetés jogintézményét.

III. Fejezet: Elektronizáció a jogalkotásban

III. 1. Az elektronizáció helye és lehetősége a jogalkotásban

A 2010-ben megjelent magyar jogalkotási törvény¹²⁰ közel másfél évtizede hatályban van, melyet a jogszabályszerkesztésről szóló 2009. évi rendelet¹²¹ megelőzőtt, és számos módosítással még mindig hatályban van. Az informatika általános fejlődése az élet minden területén egyszerűbbé teszi a teendőinket, ami a munka világába is beszivárgott, mivel egyes munkafázisok hatékonyabb elvégzése növeli a szervezet eredményességét¹²².

III.1.1. Miért jó az elektronikus ügyintézés jogászok számára

Elektronikus a kapcsolattartás, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. Elektronikus ügyintézés szempontjából – az azóta hatályon kívül helyezett¹²³ – az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) két kategóriát határozott meg. Az első csoportba tartoznak az Eüsztv. 1. § 17. pontja szerinti elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett szervezetek, amelyek kötelesek az e-ügyintézési szolgáltatásaik működtetéséhez és az ügyintézésbe bevont társszervekkel való kapcsolattartáshoz szükséges belső működésüket, folyamataikat teljeskörűen elektronizálni, ehhez az elektronikus információs rendszereket biztosítani. A másik kategória az Eüsztv. 9. § (1) bekezdésben meghatározott, elektronikus ügyintézési

¹²⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a továbbiakban: Jat.

¹²¹ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet – a továbbiakban: Jszt.

¹²² Pl. a taylorizmus foglalkozik az üzleti folyamatok hatékonyabbá tételével, bővebben lásd: Taylor, Frederick Winslow: The Principles of Scientific Management, New York, London, Harper & Brothers 1911., 24.

¹²³ Az Eüsztv.-t hatályon kívül helyező, a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény az elektronikus ügyintézészt digitális ügyintézésként aposztrofálja, és számos technikai újdonság jogi kereteinek megállapításával erősíti a digitális ügyintézészt.

szolgáltatás igénybevételére kötelezett szervezetek, amelyek ügyeiket az elektronikus ügyintézés biztosító szerveknél kötelesek elektronikus úton intézni. A törvény 3. § (1) bekezdése megállapítja, Magyarországon az ügyfelet megilleti a jog, hogy az *elektronikus ügyintézés biztosító szerv* előtti ügyét – az e törvényben meghatározott módon – elektronikusan intézze, azonban a 9. § (3) bekezdése kiegészíti, hogy természetes személy csak törvényben kötelezhető elektronikus ügyintézésre, vagyis természetes személyeknek joga van az elektronikus ügyintézésre, azonban ez nem kötelezettség, mivel azt csak törvény állapíthatja meg.

Az elektronikus ügyintézésnek vannak természetesen korlátai, például nincs helye elektronikus ügyintézésnek azon eljárási cselekmények esetében, amelyek az ügyfél személyes megjelenését vagy meghatározott okiratok másként nem pótolható benyújtását kötelezővé teszi, vagy ahol az elektronikus ügyintézés nem értelmezhető, illetve ahol ezt nemzetközi szerződés vagy az EU kötelező jogi aktusa kizárja, és nincs helye elektronikus ügyintézésnek olyan irat, okirat vagy más beadvány esetében, amely minősített adatot tartalmaz.

Az elektronikus ügyintézés előnyei közül megemlíthető, hogy *gyorsítja az eljárást*, az ügyfél ügyintézéshez szükséges ideje lerövidül, mivel nem szükséges a postán sorban állnia levél feladásakor, átvételekor, nem kell személyesen megjelennie a hatóság előtt, ezzel időt, posta- és utazási költséget takarít meg, rövidebb idő alatt rendeződik ügye, mivel az azonnali kézbesítés miatt a dokumentumok szinte azonnal megérkeznek a kezéhez. A hatóság munkaidejéhez igazodva a kézbesítések késedelem nélkül megtörténnek, a benyújtási határidők pedig elválnak a hatóság ügyfélfogadási idejétől; a határidő utolsó napján 23:59-kor benyújtott dokumentum határidőben teljesítettnek minősül. függetlenül attól, hogy a kezelőiroda például már koradélután bezárt. *Egyszerűsíti és egységesíti az eljárást*, mivel jellemzően űrlapok segítségével zajlik az ügymenet, amely a közölni szánt tartalmat egységesíti, a formalizált kérelmek feldolgozása hatékonyabb, jól meghatározott kategóriák használatával kisebb az esélye annak, hogy lényeges információ marad ki a dokumentumból, csökkentve ezzel a hiánypótlás szükségességét, ami szintén eljárási időt takarít meg. Az elektronikus űrlapok használata emellett lehetővé teszi adatkészletek létrehozását az űrlapok adataiból, amelynek előnye nem csak a statisztikák készítése szempontjából, hanem az adatok tovább hasznosítása¹²⁴ szempontjából is jelentős. Az e-ügyintézés mellett szól az

¹²⁴ Bővebben lásd: a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról szóló 2023. évi CI. törvény

iratokhoz való *hozzáférhetőség*, mivel a papír alapú dokumentumok néhány példányos számával szemben az elektronikus dokumentum korlátlanul többszörözhető, megosztható, valamint, ha az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv e-akta szolgáltatást is nyújt, az ügyfél egyszerre férhet hozzá az ügyben keletkezett összes dokumentumhoz. Fontos érv még az e-ügyintézés mellett annak költségcsökkentő hatása, mivel az elektronikus kézbesítés ingyenessége miatt a postaköltség megtakarítható, ugyancsak megtakarítható, az elektronikus dokumentumok és az e-akta miatt nem merül fel a dokumentumok másolásának költsége, amelyet még illeték is terhelhet. A papírköltség is jelentősen csökken, mindegyik félnél, amennyiben házon belül is elektronikusan kezelik a dokumentumokat.

Az e-ügyintézés – amely nem csak a közigazgatásban, hanem az államműködés valamennyi területén megjelenik – szemléltetésére felsorolás szintjén bemutatom az Országos Bírósági Hivatal által nyújtott e-ügyintézési szolgáltatásokat, az úgynevezett „digitális bíróságot”¹²⁵:

- pertartam kalkulátor,
- beadványok benyújtása elektronikus úrlapon,
- Bírósági Elektronikus Tájékoztató és Figyelmeztető Rendszer,
- eljárási illeték kalkulátor,
- Bírósági Fizetési Portál,
- E-akta,
- távmeghallgatás,
- beszédleíró szoftver.

Az előnyök mellett szükséges megemlíteni, hogy a folyamatok egyszerűsödése magasabb szintű informatikai kompetenciákat és technikai felkészültséget igényel a felhasználóktól, ezért szükséges azt is számba venni, milyen nehézséget okozhat az elektronikus ügyintézés jogászok számára?

A life-long-learning jegyében, digitális kompetenciák hiánya esetén fontos informatikai tárgyú célzott továbbképzéseken való részvétel, amellyel csökkenteni lehet a digitális készségek hiánya¹²⁶ esetén kialakuló frusztráció érzését. Az informatikai eszközök gyors és

¹²⁵ Lásd: <https://birosag.hu/ugyfeleknek/elektronikus-ugyintezes/e-ugyintezesi-szolgaltatasok> (letöltve: 2022. 05. 18.).

¹²⁶ Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 104-106. §-aiban meghatározott ügyvédasszisztens feladatkörébe tartozik az elektronikus eljárások segítése az ügyvédi irodában.

folyamatos fejlődése miatt folyamatos fejlesztési kötelezettség terheli az ügyfelet (irodai IT park) annak érdekében, hogy rendszere képes legyen az új rendszerekkel való kommunikációra, ez természetesen költségekkel jár. A bürokrácia csökkenése a digitalizációval előtérbe hozza az e-bürokráciát, vagyis a dokumentumok elektronikus megőrzésének biztosítását, a hitelesített dokumentumok elektronikus archiválását. Fontos, és lényeges elvárás, hogy a rendszerek használatához kapcsolódó tájékoztatás elérhető és a segédanyagok megfelelő minőségűek legyenek, azonban ezek önálló elsajátítása komoly feladat. Mivel sok esetben nincs mód tesztrendszerben próbálkozni¹²⁷, a próba-hiba alapú tanulásra éles ügyek esetében nincs mód.

III.2. Az e-jogalkotás

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 121. § (3) bekezdés a) pontja alapján az igazságügyi miniszter igazságügyért való felelősségi körében felel a jogalkotás minőségének fejlesztéséért.

A jogalkotás elektronizációjának célja közigazgatás belső adminisztratív terheinek csökkentése, az információbiztonság növelése, valamint a hatékonyság növelése. Az igazságügyi miniszter feladatkörét számos szakterületen érinti a digitalizáció, többek között az elektronikus cégnyilvántartás, az elektronikus perek szabályozása vagy éppen az egykori Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda¹²⁸ által az e-ügyintézés támogatására kifejlesztett elektronikusan hiteles fordítások¹²⁹ kapcsán.

Az elektronizáció térnyerésével a jogalkotáshoz kapcsolódóan kezdetben szigetszerű megoldások születtek, úgy, mint a 2016-ban bevezetett Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (a továbbiakban: ParLex¹³⁰) vagy a Nemzeti Jogszabálytár. A

¹²⁷ Vö. Magyar Tudományos Művek Tára elektronikus felületén található „MTMT2 játszótér”, amely jó gyakorlatként lehetőséget ad a kockázatmentes tanulásra (<https://playground.mtmt.hu/frontend/>). A mesterséges intelligencia alkalmazások mellé egyre gyakrabban készítenek ún. homokozót, ahol lehet tesztelni a rendszert. Bővebben lásd: Firniksz Judit: Útkeresés a bizonytalanságban: szabályozási homokozók a vállalati mindennapokban, <https://jogaszvilag.hu/a-jovo-jogasza/utkereses-a-bizonytalansagban-szabalyozasi-homokozok-a-vallalati-mindennapokban>, 2024. (2025. 08. 21.)

¹²⁸ OFFI, 1949 – 2024. között működött ezen a néven, jogutódja a Magyar Közlönykiadó és Igazságügyi Fordítóközpont Zrt.

¹²⁹Lásd: <https://www.offi.hu/hiteles-forditas/hiteles-forditas#e-hiteles-1> (2022. 06.09.).

¹³⁰<https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf/f92b9b80-9bee-4338-99e5-cb1f243e5961?version=1.0&t=1479203162000&download=true> (2022. 06.09.).

jogalkotási eljárás – a tervezet parlamenti benyújtásáig - továbbra is „hagyományos” úton haladt, a jogalkotásról szóló hatályos szabályozás nem tartalmazza az elektronizáció nyomait.

Kiemelendő a jogalkotás hosszútávú digitalizációjára irányuló törekvés, amelyet a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 121. § (3) bekezdés a) pont ae) alpontja fogalmaz meg: az igazságügyi miniszter igazságügyért való felelősségi körében felel a jogalkotás minőségének fejlesztéséért, ennek keretében gondoskodik minőségi jogalkotás és a kormányzati döntés-előkészítési és döntéshozó folyamatok egységes és kizárólagos informatikai támogatását, valamint egyes kapcsolódó hatósági tevékenységek informatikai támogatását biztosító integrált jogalkotási rendszernek – a rendszert használó nem kormányzati szervek feladat- és hatáskörét nem érintő – üzemeltetéséről, működtetéséről és fejlesztéséről.

III.2.1 Az igazságügy elektronizációjának főbb állomásai

A jogalkotási eljárás teljes terjedelmében értelmezhető a digitalizáció, függetlenül attól, hogy a jogalkotási folyamat a központi közigazgatás, külső konzultatív szerv, országgyűlési képviselő, képviselőcsoport, vagy éppen társadalmi kezdeményezés eredményeként indul meg. Ugyancsak digitalizálható a jogalkotás folyamatában történő részvétel, a jogszabálytervezetek közigazgatási, általános, illetve társadalmi egyeztetése során. Dolgozatomban elsősorban a központi közigazgatás, érintőlegesen a törvényhozás jogalkotási tevékenységének digitalizációját vizsgálom a továbbiakban.

III.2.2. Az e-közigazgatás és az e-ügyintézés kialakulásának rövid története

A közigazgatási ügyek intézésekor az egyik fél, a hatóság az államot képviseli. A közigazgatás elektronizációja során az állammal szemben fennálló jogviszonyaink elektronizálása történik meg, annak érdekében, hogy az állampolgárok adminisztratív terhei csökkenjenek. Az adminisztratív terhek csökkenése jótékonyan hat a gazdaságra, mivel a vállalkozás a korábban bürokratikus feladatok ellátására lekötött, és az intézkedés kapcsán felszabadult erőforrása beforgatható az üzleti tevékenységébe, ezáltal növeli a gazdasági eredményt. Az államigazgatás oldaláról nézve humánerőforrás megtakarítást okoz a digitalizáció, mivel az adminisztratív folyamatok online térbe kerülése miatt az

adminisztratív ügyintézők számát csökkenteni lehet, valamint űrlapok kialakításával az ügyek sablonizálhatók, ügytípusok alakíthatók ki, amire az specializált folyamatok alakíthatók ki ügyintézők képezhetők, ezáltal az erőforrás szükséglet csökkenthető. A digitalizáció további előnye, hogy a korábban statisztikai adatokkal nem rendelkező szakterületek ügycsoportjairól a folyamatok digitalizálásával adatok keletkeznek; amely alapján pontosabban tervezhető az erőforrás szükséglet, valamint megnyílik az út az adatok további hasznosítása előtt, amely új bevételi forrást jelenthet¹³¹. Az elektronizáció azonban nem csak a közigazgatásban jelent meg, hanem az államműködés valamennyi területén. Ezt támasztja alá az a tény, hogy amíg az elektronikus ügyintézés 2018. január 1-jétől vált kötelezővé a törvényben meghatározott ügyfelek számára, addig ugyanez a polgári perek esetében már 2016. július 1-jétől megvalósult.¹³²

Az adminisztratív terhek csökkentése nem csak elektronizáció útján valósítható meg, hanem munkaszervezéssel¹³³ is, példaként említhető az 1990-es években a vállalkozói igazolványok kiváltása kapcsán bevezetett „egyablakos ügyintézés”, amikor is az ügyfélnek már nem kellett hivatalról hivatalra papírokat továbbítania, hanem egyetlen helyen adta be a kérelmét, és az ügyintézési idő elteltével ugyanitt vette át igazolványát. Hasonló adminisztratív terhet csökkentő intézkedés volt a Ket.¹³⁴ 2009-es módosítása, amely alapján a hatóságok a közhiteles nyilvántartásban szereplő adatot (pl. anyakönyvi kivonatot) már nem kérhették be az ügyféltől, azt maguknak kellett beszerezni, megtakarítva ezzel sok órányi utazást, sorbanállást és ügyintézkést az ügyfél részére¹³⁵.

Az adminisztratív teher csökkentési program 2006-ban került Unió szinten fókuszba, az OECD 2007-es ajánlásában¹³⁶ a bürokráciacsökkentés öt pillért határozott meg, melyek közül a harmadik az információs és kommunikációs technológiák széles körű alkalmazása. A közigazgatási IKT széles körű használata nem csupán a központi közigazgatás költségeit

¹³¹ Például az egészségügyi adatokat kezelő szervezetek adataira kifejezetten nagy a piaci kereslet tapasztalható.

¹³² Lásd: az egyes törvényeknek a gazdasági növekedéssel összefüggésben történő módosításáról szóló 2015. évi CCXII. törvény 1. §.

¹³³ Példaként említhető a taylorizmus, lásd Taylor, im., vagy Fayol munkássága: Fayol, Henry: Ipari és általános vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.

¹³⁴ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

¹³⁵ Egyébként is elmondható, hogy az ügyfél “adathordozó jellegének” megszüntetése, azaz az ügyfélnek csak azért kell egyik hatóságtól/ orvostól a másikhoz mennie, hogy adatokat vigyen át, alapvetően adminisztratív terheket csökkentő hatású.

¹³⁶ OECD: Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification. 2006.

csökkentheti hatékonyan, hanem hozzájárulhat az alsóbb szintek adminisztratív terhei okozta többletköltségek csökkentéséhez is.¹³⁷

2006-ban Európai Unió Bizottsága javasolta, hogy az Európai Tanács 2007. évi tavaszi ülésén 25%-os csökkentési célt tűzzön ki 2012-re, amelyet az EU és tagállamai közösen érnének el¹³⁸. Ennek érdekében a 2006–2012. közötti időszakra cselekvési tervet fogalmaztak meg az adminisztratív terhek csökkentésére. „A jobb szabályozás célja, hogy mindezt úgy tegyék, hogy annak a lehető legtöbb haszna, de a lehető legkevesebb költsége legyen. A jobb szabályozás jelentősen fellendíti a termelékenységet és a foglalkoztatást, így elősegíti a növekedést és munkahelyteremtést. Európában a szabályozási környezetet nemzetközi kontextusban az Unió és a tagállamok egyaránt fejlesztik – ezért a jobb szabályozás közös felelősség.”¹³⁹ Vagyis kevesebb adminisztratív teher mellett a vállalkozások a felszabaduló erőforrásaikat a gazdasági tevékenységükre tudják fordítani, amely a gazdaság növekedését eredményezheti már rövidtávon is.

„Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) semmit sem tartalmazott az elektronikus közigazgatásról az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eat.) megjelenéséig, amely először engedett utat az elektronikus közigazgatásnak. 2003. február 1-jén indult Magyarország hivatalos központi weblapja és portálja, (magyarország.hu), amelynek egyik legtöbbet használt szolgáltatása a 2005. április 1-jén induló Ügyfélkapu.”¹⁴⁰ Az Áe-t leváltó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) „lehetővé tette az informatika közigazgatási alkalmazását azáltal, hogy a megengedte a hatóság számára, hogy egyes ügyeit elektronikus úton is intézze. Fontos kiemelni, hogy jogszabályi szinten került rögzítésre, hogy az elektronikus ügyintézés nem önálló eljárástípus, hanem a hatósági eljárás, a kapcsolattartás egy sajátos megvalósulási formája. Az elektronikus ügyintézés elterjedését segítette, hogy utaló szabályokkal több eljárás is átvette a Ket.-ben bevezetett elektronikus ügyintézési, elektronikus kapcsolattartási

¹³⁷ Vö. Budai Balázs Benjámin: A közigazgatás újragondolása, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017.

¹³⁸ Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban. COM(2007)23 végleges (2007. január 24.).

¹³⁹ Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európai Unió belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata. COM(2006)689 végleges (2006. november 14.).

¹⁴⁰ Elektronikus Ügyintézés 2021/18. Infójegyzet, Országgyűlés Hivatala, 2021. április 18.

szabályokat.”¹⁴¹ „Szabályozása elsősorban kapcsolattartásra és a dokumentumok elektronikus elérhetőségére koncentrált. Az ügyeket főszabályként elektronikusan is lehetett intézni (elektronikus aláírással vagy Ügyfélkapun keresztül). Ha ezt a hatóság nem tudta biztosítani, jogszabállyal kifejezetten ki kellett zárni. Az ügyfelet kizárólag törvénnyel lehetett az elektronikus út használatára szorítani.”¹⁴²

Az elektronikus ügyintézés szabályozásában a következő fordulat 2009-ben következett be a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló 2009. évi LII. törvény (a továbbiakban: Hiekt.) és az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. (a továbbiakban: Ekszt.) törvényekkel. Így „csaknem teljes egészében kikerültek a Ket.-ből az elektronikus ügyintézés szabályai. Ekkor az elektronikus út elsőbbséget élvezett a hagyományos, papíralapúval szemben, és az elektronikus utat egyenértékűnek kellett tekinteni. Többé már a helyi önkormányzatok sem zárkozhattak el az e-ügyintézés elől”¹⁴³.

Korábban az elektronikus ügyintézés biztosító szerveknek maguknak kellett ilyen alkalmazásokat fejleszteni vagy beszerezni, amely hátrányosan hatott az összekapcsolhatóságra és az átjárhatóságra (interoperabilitás). Mivel igény merült fel az egyes rendszerek összekapcsolására, „elérhetővé vált a központi rendszer, amelyből az államigazgatási ügyeket könnyen el lehetett érni (számítógépre és internetkapcsolatra volt szükség). A helyi önkormányzatoknak a helyi ügyek központi rendszerbe történő integrálására is volt lehetőségük. Bevezetésre került a Hivatali Kapu is, ahol a felhatalmazott alkalmazottak letölthették/letölthetik a szerv részére érkezett hivatalos elektronikus dokumentumokat.”¹⁴⁴

„A 2011-ben elfogadott újabb szabályozás egy közös szolgáltatási készletet határozott meg, amelyből az egyes elektronikus közszolgáltatások felépíthetők. „Ezek lettek az ún. szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (a továbbiakban: SZEÜSZ-ök)”¹⁴⁵, amelyek működési módja és feltétele jogszabályban rögzített: például az azonosítás, a dokumentumhitelesítés vagy a kézbesítési szolgáltatás. A szabályozás alapgondolata az,

¹⁴¹ Kántor Ákos: E-közigazgatás és e-hiteles fordítás a XXI. században in A hiteles fordítás mint közfeladat, Szerkesztette: Szoták Szilvia, Kiadta: OFFI Zrt. 2021. Sorozatszerkesztő: Németh Gabriella, 38. old.

¹⁴² Elektronikus Ügyintézés 2021/18. Infojegyzet.

¹⁴³ Elektronikus Ügyintézés 2021/18. Infojegyzet.

¹⁴⁴ Elektronikus Ügyintézés 2021/18. Infojegyzet.

¹⁴⁵ Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs – Veszprémi Bernadett: A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 142.

hogyan az elektronikus ügyintézési szolgáltatás nyújtására kötelezett vagy azt vállaló szervezet a saját szolgáltatását a rendelkezésre álló SZEÜSZ-ökből mint építőkockákból tudja összerakni.¹⁴⁶ Ez a megoldás egyrészt költséghatékony, másrészt az azonos építőkockák használata a rendszereket bizonyos mértékben uniformizálja, ezáltal megteremtve az átjárhatóság elvi lehetőségét is, ami a külön-külön, szigetszerűen kifejlesztett rendszerek esetében nem valósulhat meg. Jó példa erre a központi azonosítási ügynök (KAÜ), amely a Magyarország.hu oldalra történő belépéstől kezdve a cégkapus vagy hivatali kapus belépéshez szolgáló azonosítást végzi el egyetlen felhasználói név és jelszó párossal.”¹⁴⁷

2015 decemberében fogadta el az Országgyűlés az elektronikus ügyintézésről szóló Eüsztv-t, amely hatályon kívül helyezte az Eat-ot, valamint 2016. július 1-jén hatályba lépett eIDAS rendelet¹⁴⁸. Az Eüsztv. „célja az e-ügyintézés kiterjesztése, az eddigi szabályok integrálása egy törvényen belül, az interoperabilitás és az e-azonosítás és bizalmi szolgáltatások EU joghoz igazítása. Megszűnt az e-közigazgatásra vonatkozó speciális szabályozás. Egységes keret (Egységes Digitális Ügyintézési Tér) jön létre minden elektronikus eljárásra.”¹⁴⁹

Az elektronikus ügyintézés a következő szinteken valósulhat meg: 1. szint az elektronikus információnyújtás, ebben az esetben a szervezet elektronikus felületén, pl. honlapján tájékoztató jelenik meg az ügyintézés módjáról. A 2. szint egyirányú kapcsolattal valósul meg, amely lehet pl. dokumentumok letöltése a szervezet honlapjáról, majd a kitöltött dokumentum beadása. A 3. szint esetében valósul meg az interaktivitás, a szervezet által közzétett űrlapok online és hitelesítve kitölthetőek, beküldhetőek. Az elektronikus ügyintézés 4. szintjén már a teljes ügymenet elektronikusan zajlik a beadványok és az arra adott válaszok egy csatornán érkeznek, elektronikus fizetésre is van mód. A legmagasabb, 5. szintű¹⁵⁰ e-ügyintézési szolgáltatás már személyre szabott, bejelentkezés után az ügyfél ismert adatai megjelennek az űrlapon, sok esetben automatikus e-ügyintézés folytatódhat az ügyfél¹⁵¹.

¹⁴⁶ Vö. Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs – Veszprémi Bernadett im. 2018. 143.

¹⁴⁷ Kántor Ákos, im 2021. 38. old.

¹⁴⁸ 910/2014/EU rendelet a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról.

¹⁴⁹ Elektronikus Ügyintézés 2021/18. Infojegyzet.

¹⁵⁰ Lásd: eEurope 2002 akcióterv, Európai Bizottság [COM (2000) 330 final].

¹⁵¹ Vö: Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatás az ügyfélszolgálatban, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2016. 11.

Az elektronikus ügyintézés következő, legújabb lépcsője a 2022-ben közzétett Digitális Állampolgárság Program¹⁵² (DÁP), melyet a Digitális Magyarország Ügynökség Dolgozott ki. A program célja, hogy 2026-ra az állampolgárok szinte minden közigazgatást érintő ügyet képesek legyenek online – elsősorban hordozható eszközökön – intézni. A program jogi háttérét a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: DÁP törvény) adja, amely hatályon kívül helyezte az Eüsztv.-t. Emellett az eIDAS rendelet szabályozása is frissült 2024-ben, eIDAS 2.0¹⁵³ néven többek közt az elektronikus tranzakciók biztonságát és megbízhatóságát növelő rendelkezésekkel gazdagodott. 2025 januárjára sok felhasználók számára is érzékelhető változás történt, ugyanis a mindenkit érintett, hogy megszűnt a korábbi felhasználónév-jelszó párossal történő bejelentkezés lehetősége az elektronikus ügyintézési felületre, helyette két új, kettős autentikációt kívánó megoldás kínálkozik, az Ügyfélkapu+ és a DÁP alkalmazással történő belépés. Többek között megszűnt az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH) szolgáltatás. Számomra az igazi előrelépést a DÁP törvény 22. § (1) bekezdése jelenti: “A digitális térben a dokumentumok elektronikus formában jönnek létre. Irat *kivételes* jelleggel állítható ki papír alapon.” A rendelkezést hasonló jelentőségűnek tartom, mint amikor a Magyar Közlöny hiteles példánya papír alapúról az elektronikusra változott; álláspontom szerint ez a rendelkezés új korszakot vezet be az elektronikus ügyintézésben, amennyiben a jogalkotói szándékot sikerül megvalósítani.

III.2.3. Szabályozási környezet bemutatása

A jogi digitalizáció a 2000-es évek elején megkezdődött Magyarországon az elektronikus cégeljárás bevezetésével. Ezt követte az elektronikus kapcsolattartást biztosító magyarorszag.hu weblap elkészítése, majd a polgári perek elektronizációja 2016-ban és 2018-tól az elektronikus ügyintézés bevezetése. Ilyen előzmények után a 2020-ban kezdődött pandémia miatti távoli kapcsolattartás már meglévő digitális alapokra építhetett, azonban még sok fejleszteni való volt a már üzembe állított rendszereken¹⁵⁴.

¹⁵² https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/DMU_nemzeti_digitalis_allampolgarsag_program_2022.pdf

¹⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1183 rendelete (2024. április 11.) a 910/2014/EU rendeletnek az európai digitális személyazonossági keret létrehozása tekintetében történő módosításáról;

¹⁵⁴ Vö: Kántor Ákos: Az e-ügyintézésről az e-jogalkotás felé in: Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.) XXIII. Jogász Doktoranduszok Országos konferenciája 2022. (145-154) 145-147.

Az elektronizáció a jogalkotásra vonatkozó anyagi jogi normák és eljárási szabályok leprogramozásával olyan rendszert hozhat létre, amelyben már a jogszabály készítésekor jelezheti a rendszer, ha a jogszabály az előírt formai követelményektől eltér, illetve mérlegelés nélkül le is tilthatja a jogszabályszerkesztés folytatását, a hiba orvoslásáig. A szöveggeneráló megoldások ehhez képest nagyobb konzisztenciát tudnak biztosítani, szabványosabb végeredményt hoznak létre, gyorsabban és több nyelven¹⁵⁵. A szoftver az eljárási szabályok betartása felett is öröközhet, ugyanis, ha valamilyen szükséges lépés kimarad az elkészítés során, azt a rendszer képes naplózni, így a hiány nyilvánvaló lesz.

A jogalkotás sok résztvevős bonyolult folyamat, amelyben érdekek ütköznek egymással, talán egyetlen előnye az a tulajdonsága, hogy végig szabályozott folyamat.¹⁵⁶ Fontos követelmény az információbiztonság, hiszen az Info tv. alapján a döntéselőkészítő anyag az elfogadásától számítva tíz évig nem nyilvános minősítésű¹⁵⁷. Emiatt a rendszert óvni kell jogosulatlan hozzáférésektől, intézkedéseket kell tenni a kifizérhetőség elkerülésére, különös jelentősége van a magas szintű kiberbiztonságnak. A digitális jogalkotási rendszer elkészítésének egyik fontos elvárása volt az adminisztratív terhek csökkentése a közigazgatásban, hiszen dokumentumok online továbbításával bizonyos logisztikai terhek és átfutási idők nagymértékben csökkenthetők, nem is beszélve a nyomtatási költségekről¹⁵⁸.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet alapján az igazságügyi miniszter igazságügyért való felelőssége körében felel a jogalkotás minőségének fejlesztéséért,¹⁵⁹ valamint a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. útján gondoskodik a minőségi jogalkotás és a kormányzati döntés-előkészítési és döntéshozó folyamatok egységes és kizárólagos informatikai támogatását, valamint egyes kapcsolódó hatósági tevékenységek informatikai támogatását biztosító integrált jogalkotási rendszernek – a rendszert használó nem kormányzati szervek feladat- és hatáskörét nem érintő – üzemeltetéséről, működtetéséről és fejlesztéséről.

¹⁵⁵ Homoki Péter: Miként lehet a szöveggeneráló eszközöket a jogász hivatások körében hasznosítani? című tanulmányában (In: Zódi Zsolt [szerk.]: *Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 192.) idézi Ehud Reiter – Robert Dale: *Building Natural Language Generation Systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. 29–30.

¹⁵⁶ A jogszabály érvényességi kellékéből fakadóan.

¹⁵⁷ Info tv. 27 § (5) bekezdés.

¹⁵⁸ Kántor Ákos: Jogalkotási rendszerek digitalizációja néhány nemzetközi jó gyakorlaton keresztül In: *Studia Iuris*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2024 I. évf. 3.szám 59.

¹⁵⁹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről. 122. § (3) bekezdés a) pont ae) alpont.

Az igazságügyi miniszter feladatkörét számos szakterületen érinti a digitalizáció: az egyik legkorábban bevezetett újítás a 2008 óta elektronikusan végzett elektronikus cégeljárás,¹⁶⁰ a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló a 2006. évi V. törvény alapján. Tíz évvel később történt meg polgári perek elektronizációja, amelyet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosítása vezetett be 2016-ban¹⁶¹, kötelezővé téve a polgári perek elektronikus úton történő vitelét a jogi képviselővel eljáró fél, valamint a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet számára.¹⁶² Ugyancsak digitalizációs eredménytermék az igazságügyi miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó, egykori Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt. által 2017-ban bevezetett, az elektronikus eljárások támogatásához fejlesztett elektronikusan hiteles (e-hiteles) fordítás.¹⁶³

Az igazságügyi miniszter szabályozási feladatkörében készíti elő a jogalkotásra, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételre vonatkozó jogszabályokat.¹⁶⁴ A jogalkotás anyagi és eljárási szabályait a következő jogszabályok tartalmazzák: Magyarország Alaptörvénye T) cikke határozza meg, hogyan lehet kötelező magatartási szabályt megállapítani. Tételesen felsorolja a jogszabályok típusait, és megállapítja, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. A törvényi szint két jogszabályból áll, egyik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, másik a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény. A jogharmonizációval kapcsolatos szabályokat az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmazza. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet tartalmazza jogalkotás részletesebb, már-már technikai szintű szabályait, végül a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat rögzíti a jogalkotás folyamatának eljárási szabályait. Tartalmilag a jogalkotási folyamathoz sorolom az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendeletet is, mivel a jogalkotási folyamat eredményterméke a hatásvizsgálati lap.

¹⁶⁰ Bővebben lásd: Ormai László: A digitalizáció hatása a hazai elektronikus cégeljárásra. In Zódi Zsolt (szerk.): Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 371–399.

¹⁶¹ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról. 340/B. §, megállapította a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint egyéb eljárásjogi és igazságügyi törvények módosításáról szóló a 2015. évi CLXXX. törvény.

¹⁶² Bővebben lásd: Kékedi Szabolcs – Zódi Zsolt: A bírósági informatika helyzete Magyarországon. In Zódi Zsolt (szerk.): Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 41–63.

¹⁶³ az e-hiteles fordítás elektronikus aláírással ellátott dokumentumokról készül, és kizárólag elektronikus formában vehető át (es3 vagy dosszié formátumban), tehát nincs papíralapú példánya, hiszen az elkészült fordítás elektronikus aláírással is rendelkezik: [Hiteles fordítás](#). Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt.

¹⁶⁴ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 121 §. (2) bekezdés.

A jogalkotás területén már korábban megindult a digitalizáció, de ahogy a közigazgatásban is, kezdetben egymástól elkülönült, szigetszerű megoldások születtek. Elsőként a 2012. január elsején indult Nemzeti Jogszabálytár¹⁶⁵ említtem meg, amelyet a Magyar Közlönykiadó és Igazságügyi Fordítóiroda Zrt. üzemeltet. A portálon ingyenesen lehet hozzáférni a hatályos jogszabályokhoz, valamint 2013 júliusától az önkormányzati rendeletekhez¹⁶⁶. Ugyancsak ezen a felületen található az Indokolások tára. A Nemzeti Jogszabálytár folyamatos bővülésével már egyes jogszabályok idegennyelvű fordításait is tartalmazza¹⁶⁷. A Nemzeti Jogszabálytár létrehozásával keletkezett az az adatbázis, amely a jogalkotási digitalizáció egyik lábát jelenti.

A jogalkotás digitalizációja szempontjából a másik fontos lépés a törvényalkotási folyamat országgyűlési szakaszát elektronizáló ParLex elektronikus irományszerkesztő és folyamatmenedzselő rendszer bevezetése volt, amelyre 2017-ben került sor. A ParLex – álláspontom szerint – a jogalkotási digitalizáció pilot rendszerének is tekinthető, hiszen a teljes jogalkotási folyamat egy részét tartalmazza, a törvénytervezet országgyűlési benyújtásától, törvényjavaslattá válásától menedzseli a dokumentumokat egészen a köztársasági elnök számára aláírásra előkészített változat elkészítéséig.

A jogalkotási eljárás – a tervezet parlamenti benyújtásáig – ekkor még „hagyományos” úton haladt. A fent említett két rendszer egymáshoz nem kapcsolódott, teljesen külön dolgoztak, az adatátadás sem volt formalizált, hanem duplikáltan, aláírt papír alapú dokumentumok átadása és szerkeszthető fájlok elektronikus úton küldésével valósult meg. Meg kell említeni, a jogalkotásról szóló – utoljára 2024 nyarán módosult hatályos szabályozás¹⁶⁸ – továbbra sem hordozza magán az elektronizáció nyomait.

III.2.4. Jogi digitalizáció

A jogalkotással kapcsolatos digitalizáció nemzetközi eredményeit a World eParliament Report 2022¹⁶⁹ és World e-Parliament Report 2024. kiadványok segítségével mutatom be, amely a 123 parlament adatszolgáltatásán alapul. A 2022-ben készült felmérés a Covid-19 járvány utáni hatásokat vizsgálja, és megállapítja, hogy a járvány katalizátora volt a

¹⁶⁵ www.njt.hu

¹⁶⁶ [Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó - Szolgáltatások](#)

¹⁶⁷ [Nemzeti Jogszabálytár Jogszabályfordítások.](#)

¹⁶⁸ Vö. Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat.

¹⁶⁹ World e-Parliament Report 2022 Parliamanets after the pandemic, Inter-Parliamentary Union, 2022.

parlamentek innovációjának és digitális átalakulásának. A digitális átalakulás növelte a parlamentek ellenálló képességét, rezilienciáját, amelyet stratégiai fontosságúnak tartanak a jövőjük szempontjából.

Jellemző „a felhő és a szoftver, mint szolgáltatás (SaaS)”¹⁷⁰ nagyobb mértékű használata, valamint az IKT-kezelés, beszerzés és támogatás megváltozott mintái. A kutatásban részt vevők szerint ezeket a stratégiai célokat támasztja alá a távmunka igénye, az erős kiberbiztonság, a nagyobb lakossági részvétel, a több felhasználói képzés és a digitális munkafolyamatok (például a jogalkotási menedzsmentet és a távsvavazást támogatók)”¹⁷¹. A felmérés alapján a parlamenti munka digitalizációjának fő irányai a virtuális parlament létrehozása, plenáris és bizottsági ülések tekintetében egyaránt, de gyakori a hibrid ülések megtartása is. A távoli munkavégzés lehetőségének megteremtése is megtörtént a parlamenti munkában, akárcsak a gazdasági szereplőknél, melyekhez kulcsfontosságú volt felhő alapú rendszerek létrehozása. A tanulmány foglalkozik a digitalizáció jövőjével is, megállapítja, hogy „A digitális eszközök kiegészíthetik és javíthatják a hagyományos parlamenti funkciókat, de nem helyettesíthetik azokat teljesen.”¹⁷²

Az World e-Parlament Report 2024. évi száma világosan mutatja a mesterséges intelligencia elterjedtségét. "A felmérésben részt vevők 29 százaléka számolt be arról, hogy a mesterséges intelligencia egyre szélesebb körben elfogadottá válik a parlamentjükben, és ezt a technológiát használják átírásra, fordításra és kiberbiztonságra. Ugyanakkor a parlamenteknek csak 11 százalékát kötik törvények a mesterséges intelligencia használatára vonatkozóan, és mindössze 14 százalékuk rendelkezik belső eljárásokkal vagy szabályzatokkal e témában.”¹⁷³. Mint látható, a mesterséges intelligencia használat inkább a kiegészítő tevékenységekre korlátozódik, sem mint a jogalkotásra, a parlament elsődleges funkciójára, használata pedig szabályozottság hiányában eshetőlegesen mondható, a parlamenti folyamatokba még nincs megfelelően implementálva az MI használata.

A jelentés alapján a parlamenti munka digitalizációjának fő elemei a folyamatok felülvizsgálata, ezt követően a fejlesztések, beszerzések felülvizsgálata volt, ez az alapja az új eljárások bevezetésének. A távmunka elterjedése egyúttal lehetőséget kínál a társadalmi részvétel kiszélesítésére is. Új és előremutató elemként jelent meg a benchmarking, melynek

¹⁷⁰ Software as a Service (SaaS)

¹⁷¹ World e-Parliament Report 2022, 6.

¹⁷² U.o. 14.

¹⁷³ World e-Parliament Report 2024, (Inter-Parliamentary Union, 2024., 16.

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024> (2025.08.26.)

keretében a nemzeti parlamentek összemérték fejlettségüket egymással, így határozva meg a tovább haladás útját. A jelentést készítő Inter-Parlamentáris Unió támogatja a tudásmegosztást a digitalizáció területén is; az egyes parlamentek osszák meg joggyakorlataikat egymással, így ösztönzve egymást a további fejlődés irányába, mivel a cél az ellenállóképesség, a reziliencia növelése.

III.3. Digitalizált jogalkotási rendszerek, nemzetközi példák

A kutatás során kialakult álláspontom szerint a digitalizált jogalkotási rendszer alapvetően három alapvető részre bontható: i) az online jogtár, ii) kodifikációs modul és iii) a koordinációs szolgáltatás, amelyek fejlesztése rendszerint egymást követően valósul meg, ezért ezek egyúttal a rendszerek evolúciójának lépcsőfokait is jelentik. Álláspontomat szlovák, a cseh, a brazil az észt elektronizált jogalkotási vívmányok, valamint az OECD témával kapcsolatos tapasztalatai bemutatásával kívánom alátámasztani. Ezek a modellek a 2024. áprilisi V4 Good Governance konferencián elhangzott előadások kapcsán kerültek a látókörömbé.¹⁷⁴, sajnos a kutatásom tárgykörébe tartozó információk nagyon szűkkörűen elérhetők.

III.3.1. Online jogtár

A többségében a kétezres évek első évtizedének második felétől létező, online jogtárak létrehozásának célja a jog megismerhetősége; amely minden demokratikus jogállamban elvárás, mivel a normának a címzettek számára megismerhetőnek kell lennie.

A digitalizált jogalkotási rendszerek létrehozásának első lépése az adatbázis létrehozása, amely jellemzően online elérhető ingyenes jogszabálytár. Ennek elkészítése történhet induktívan: az első ki publikált rendszer például pusztán a hatályos jogszabályokat tartalmazza, megjeleníthető formátumban. Innen több irányba fejleszthető a rendszer, egyrészt tartalmilag: a jogalkotás dinamikáját követve létrejönnek a jogszabályok módosításokat követő hatályosításával az időállapotok, a jogtár elindításakor már létező

¹⁷⁴ A vizsgálat kiindulópontja egy Prágában 2024. április 8-9. között megrendezett „Conference V4 “Good Governance Forum” című, V4-es konferencia, amely „Electronisation of legislation and legislative procedure (E-Collection, e-Legislation)” című szekciójának témája a jogalkotás és jogalkotási folyamat elektronizációja volt. A szekcióban Csehország, Szlovákia, az OECD és Magyarország képviselőiben osztoztam meg ilyen irányú és tapasztalataimat és kutatási eredményeimet.

jogszabályok indítás óta keletkezett és a későbbiekben is hozzáférhető időállapotaival. A következő lépés időben visszafelé mutató, vagyis a jogtár elindulása előtti időállapotok elkészítése, illetve már hatályukat veszített (esetleg történeti¹⁷⁵) jogszabályok felvétele a jogtárba. Emellett a jogi tartalom bővíthető jogszabályfordításokkal is, melynek szintén magasabb szintjét jelenti a jogszabályfordítások szövegének naprakészen tartása, időállapotok létrehozásával. A fejlesztés általában technológiai szinten is zajlik, az adatbázisba szervezett dokumentumok szintjéről a rendszer a szövegek szegmentálásával jut el a nyelvtechnológiai alapokon szervezett adatbázisig, amely előfeltétele a következő fejlődési szakaszba lépésnek. Az ilyen módon szervezett jogtárban már lehetőség van a változáskövetésre: az adatbázis képessé válik megjelölni a megelőző időállapothoz képest a változott, és a következő időállapotban változó rendelkezéseket, vagy akár tetszőleges időállapotok összehasonlítására is alkalmassá válhat.

Kutatásom keretében vizsgált országok (pl. Szlovákia) esetében megállapítható, hogy az elvárás mindössze annyi, hogy a hatályos jogszabályok ingyenesen elérhetőek legyenek mindenki számára. Ezért a vizsgált esetekben található szegmentálatlan adatbázis, vagyis nem szerkeszthető formában feltöltött dokumentumok például pdf. formátumban, hasonlóan, mint például a Nemzeti Jogszabálytár angol nyelvű jogszabályfordításai¹⁷⁶, amelyből egyúttal a rendszer fejlettségére is lehet következtetéseket levonni.

Az online jogtárak különböző technológia fejlettségűek, országonként eltérően. Jellemzően egynyelvű adatokat tartalmaznak, kivéve a több hivatalos nyelvvel is rendelkező országokat¹⁷⁷, ahol elvárás a jogszabályok összes hivatalos nyelven való egyidejű publikálása, de előfordulnak állami, hivatalos jogszabályfordítások is.

Az Európai Unió kiemelt fontosságúnak tartja a jog megismerhetőségét, ezért olyan eszközöket és fórumokat alakított ki, amelyek támogatják és bővítik a jog megismerhetőségének lehetőségeit a polgárok – többek között a jogi szakemberek –, a vállalkozások és az intézmények számára, tagállami és uniós szinten egyaránt.¹⁷⁸

A jogszabálytárak fontosságát az is mutatja, hogy az EU két különböző gyűjteményt is létrehozott: egyik az egyes országok jogtárait listázó, 2006-ban indított N-Lex webhely, melynek célja, hogy tájékoztatást nyújtson az összes uniós tagállam nemzeti jogszabályairól.

¹⁷⁵ Pl. a szlovák jogtárban a jogszabályok 1918-tól kezdődően megtalálhatók.

¹⁷⁶ <https://njt.hu/forditasok> Megjegyzendő, hogy a jogszabályfordítások általában nem minősülnek hivatalos szövegnek, mivel azok nem mennek át a jogalkotási eljáráson. Kivéve az EUR-Lexben közzétett textusok, melyek minden elérhető nyelven hivatalosnak minősülnek.

¹⁷⁷ Pl. Svájc, Olaszország, Írország, Finnország.

¹⁷⁸ Jelentés a jog megismerhetőségéről (2015/C 97/03) I. 84.

Az N-Lex valamennyi nyelven egységes keresőfelületet tartalmaz, amely a tagállami adatbázisokból jelenít meg találatokat. Ennek a rendszernek az EuroVoc¹⁷⁹-kal együttes használata lehetővé teszi a polgárok számára, hogy saját nyelvükön keressenek, illetve az adott nemzeti rendszerből általuk nem ismert fogalmakra keressenek rá.”¹⁸⁰ A másik az uniós jogi normák önálló jogtára, „Az EUR-Lex¹⁸¹ portál, amely az uniós szinten elfogadott irányelvekre vonatkozó információk mellett olyan metaadatokat is feltüntet, amelyek az irányelvek átültetése céljából a tagállamok által elfogadott végrehajtási intézkedésekre vonatkoznak.”¹⁸² Emellett 2001-ben létrejött egy biztonságos elektronikus platform (www.legicoop.eu),¹⁸³ amelyet az Európai Unió igazságügyminisztériumai használnak¹⁸⁴. A jog megismerhetőségére vonatkozó igényt részben kielégítik a digitálisan elérhető jogi információk és az internet széles körű használata. A jogi információk cseréjét azonban meglehetősen korlátozzák azok az eltérések, amelyek az egyes tagállami jogrendszerek között, valamint a tagállamok által a jogszabályok webhelyen tárolására és közzétételére használt technikai rendszerek között mutatkoznak¹⁸⁵.

III.3.1.1 A cseh jogtár: eSbírka

A Jogok és Nemzetközi Szerződések Elektronikus Gyűjteménye (csehül: eSbírka, angolul e-Collection) ingyenes és folyamatos hozzáférést biztosít a Cseh Köztársaság jelenlegi és múltbeli jogával kapcsolatos információkhoz modern és digitális formában. Az eSbírka 2024. január 1-jén teljeskörűen üzembe állt, felváltva a Cseh Belügyminisztérium honlapján a meglévő papíralapú Joggyűjtemény és Nemzetközi Szerződések Gyűjteményét, valamint annak digitális változatát. Az e-Collection and e-Legislation¹⁸⁶ projekt eredményét képviseli, amelynek célja a Cseh Köztársaság jogszemléletének átfogó korszerűsítése, létrehozása és megvitatása¹⁸⁷.

¹⁷⁹ Az EuroVoc az Európai Unió többnyelvű multidiszciplináris teaurusza, amely kulcsszavakat tartalmaz. Ezek a kulcsszavak az EUR-Lexen található dokumentumok tartalmát írják le 21 témakör, azon belül pedig 127 altémakör szerinti bontásban forrás: <https://eur-lex.europa.eu/browse/eurovoc.html?locale=hu>

¹⁸⁰ Jelentés a jog megismerhetőségéről im. I. 33. pont.

¹⁸¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0324\(01\)&qid=1715777938127](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0324(01)&qid=1715777938127)

¹⁸² U.o.

¹⁸³ <https://intra.legicoop.eu/hu/legislations>

¹⁸⁴ Jelentés a jog megismerhetőségéről im. I. 51.

¹⁸⁵ U.o. I. 45.

¹⁸⁶ Az e-legislation (e-Legislative) rendszer bemutatását lásd később.

¹⁸⁷ <https://www.e-sbirka.cz/co-je-esbirka>

A 2023-as elektronizációs tárgyú törvény¹⁸⁸ előírta az eSbírka jogtár és az e-Legislative (e-Legislation) rendszerek fokozatos bevezetését. Elsőként 2024.01.01-től helyezték üzembe az eSbírka jogtárat, amit a 2024.01.07.-2025.01.01-ig tartó időszakban az elektronizált jogalkotás létrehozására szolgáló részének elindítása követ. Az eSbírka jogtár e-Legislation előtti elindítása már lehetővé teszi az eSbírka jogtár előnyeinek kihasználását még a két részből álló rendszer teljes elindítása előtt, ez is mutatja, hogy a digitális jogtár az elektronikus rendszernek önállóan is működőképes részét jelenti.

Az átmeneti időszakban, a nem az e-Legislation rendszerben készített jogszabályokat az eSbírka jogtárba történő feltöltés előtt digitalizálni kell. Ez vonatkozik minden 2024. június 30-ig kihirdetett jogszabályra, majd azokra a törvényekre, amelyek nem e-Legislation rendszerben keletkeztek. A digitalizálás magában foglalja a pdf és egyéb formátumú dokumentumokban található, közzétételre szánt adatok szegmentálását a törvény által előírt, strukturált formában, a módosított rendeletek ideiglenes változatainak elkészítését, valamint linkek és egyéb kapcsolódó metaadatok beépítését.¹⁸⁹ Vagyis az üzembe helyezett jogtárba utólag bevitt jogszabályokat manuálisan kell az adatbázishoz igazítani a fenti rendelkezések szerint.

A (cseh) Belügyminisztérium¹⁹⁰ célja, hogy az eSbírka jogtár mielőbb elérhetővé váljon a felhasználók számára, és egyben elegendő teret biztosítson a majdan elektronikus úton létrehozott gyakorlati átültetéséhez.

Az eSbírka rendszerében minden jogszabályhoz tartoznak különböző metaadatok: időállapotok, módosító törvények felsorolása, módosítások felsorolása és egy adatlap a törvényről.

A cseh jogtár¹⁹¹ következő szolgáltatásokat nyújtja:

- Kronológiai tárgymutató (Chronologický rejstřík): jogi aktusok kihirdetés ideje szerinti sorrendben.
- Joganyag mutató (Vecný rejstřík)- jogszabálytár a CzechVoc szótár kifejezései szerinti bontásban – lényegében jogterületek szerinti bontásban.
- Jelenleg kihirdetett jogi aktusok (Aktualně vyhlášené právní akty) – A jelenleg kihirdetett rendeletek tárgymutatója a Törvények és Nemzetközi Szerződések Gyűjteményének 30 legutóbb kihirdetett törvényét tartalmazza.

¹⁸⁸ Zákon č. 346/2023 Sb. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s elektronizací vybraných agend
törvény egyes törvények módosításáról a kiválasztott napirendek elektronizálásával kapcsolatban

¹⁸⁹ <https://www.e-sbirka.cz/aktuality/20150>

¹⁹⁰ Ministerstvo Vnitřní Správy České Republiky

¹⁹¹ Bemutató: <https://www.youtube.com/watch?v=5WCUOsqKYB0>

- Jelenleg hatályos jogi aktusok (Právní akty s aktuálně nabytou účinností) – a legutóbb kihirdetett jogszabályokat tartalmazza.
- Právo Evropske unie az Európai Unió jogszabályaira vonatkozó információk, amelyek hetente frissülnek az EurLex rendszerből.
- Jelenleg hatályon kívül helyezett jogszabályok (Aktuálně zrušené právní předpisy) – a legutóbb hatályon kívül helyezett 30 jogszabályt tartalmazza.

Emellett az oldal tartalmaz terminológiai segédletet mind a cseh jogszabályokhoz (VOC – cseh jogi kifejezések szótára) mind az Eu-s jogi normákhoz (EuroVoc).

Az eSbirka jogtár – a megjelenítés alapján – a jogszabályok szövegét adatbázis-szerűen tartalmazza, az egyes időállapotokat számozottan mutatja be¹⁹², az időállapot megjelölése mellett hivatkozva a módosító jogszabályt. A jogszabálytár a Kontextus (Souvislosti) menüpont alatt további kapcsolatokat mutat be a jogszabály szövegéhez, például itt sorolja fel az Alkotmánybíróság jogszabályhoz kapcsolódó megállapításait. Emellett tartalmaz a jogszabályhoz egy adatlapot, amely a norma metaadatait jeleníti meg: pl. név, rövid név, száma, megjelenés éve, területi hatály, kapcsolódó jogterületek stb.). Megállapításom szerint a cseh joganyag informatikailag rendkívül fejlett adatbázisban található, ezt is mutatja a relatíve gazdag metaadat készlet, a jó kereshetőség, valamint a magasszintű jogszabálykapcsolatok megjelenítése.

III.3.1.2. A szlovák jogszabálytár: eZbierka

A Slov-Lex honlapot a Szlovák Igazságügyi Minisztérium¹⁹³ üzemelteti. Fő szerepe a jogszabályok kész változatainak¹⁹⁴ közzététele. A portál lehetővé teszi, hogy a nyilvánosság megismerje a törvényjavaslatokat, és a véleményezési eszközök segítségével aktív szerepet vállaljon a jogalkotási folyamatban.¹⁹⁵ A szlovák portál háromféle alapvető szolgáltatást kínál:

- Az eZbierka modul ingyenes hozzáférést biztosít a szlovák jogrendszerhez, melyben elektronikusan hitelesített pdf formátumban találhatók meg¹⁹⁶ a jogszabályok egy

¹⁹² Pl: cseh Polgári perrendtartás, amely 130 időállapot listáz 2024. 08.24-én, <https://www.e-sbirka.cz/sb/1963/99?zalozka=historie>

¹⁹³ Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

¹⁹⁴ A kész valószínűsíthetően a jogszabály elfogadott, végleges állapotát jelenti.

¹⁹⁵ A Slov-Lex portálon követni lehet a jogalkotási folyamat állomásait, valamint közvetlenül lehet véleményt megfogalmazni a tervezetekhez. pl: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2024/435>

¹⁹⁶ A honlap megjeleníti a jogszabály szövegét, de csak tájékoztató jelleggel: A megjelenített jogszabály tartalma tájékoztató jellegű, a kötelező erejű tartalom a jogszabály pdf változatában található.

keresőmotor segítségével, kronologikus regisztert tartalmaz a Szlovák Köztársaság jogszabályairól, valamint egy archívumot, amelyben tömörített formában megtalálhatók a szlovák jogszabályok 1918-tól kezdve.

- Az e-Legislation modul, hozzáférést biztosít a jogalkotási folyamathoz, keresőmotort tartalmaz a folyamatban lévő jogalkotási eljárásokhoz, valamint indokolásokat és előzetes információkat tartalmaz jogalkotáshoz.
- EU Law modulban a felhasználók kereshetnek az EU jogi normák között.

A portálon sok fájl pdf formátumban található meg, az oldal leírása szerint a grafikai elemek megfelelő megjelenítése miatt. Arról nem lehet információt találni a honlapon, hogy az adatbázisban milyen formátumban vannak tárolva normaszövegek vagy az adatbázis lekérdezéskor más szövegformátumban tárolt adatokból¹⁹⁷ generálja-e a pdf dokumentumokat. Ennek jelentősége abban áll, hogy ezen ismérvek alapján lehet megbecsülni, mennyire felkészült az adatbázis a további digitalizációra. Az eredeti szlováknyelvű honlap azonban a jogszabály szövegének letöltésére több fájlformátumot is felkínál,¹⁹⁸ ebből az a következtetés vonható le, hogy a szöveges fájlt a portál a letöltéskor generálja.

A normaszöveggel kapcsolatos lehetőségek között szerepel egyfajta tartalmi fa mutatása¹⁹⁹, információs adatlapot tartalmaz a jogszabályról, elég szűk metaadat tartalommal (száma, címe, jóváhagyás, kihirdetés, hatálybalépés dátuma, szerző, jogterület). A jogszabály történetét (História) menüpont mutatja, időállapotonként. A Kapcsolatok (Vztahy) mutatja a jogszabályt módosító jogszabályokat. Tartalmi kapcsolatokat, tárgyszavakat jelenleg nem jelenít meg a rendszer.

Összegezve a tapasztalatokat, az eZbierka jogszabálytár a tanulmány írásakor működő változata a jogi digitalizáció korai szakaszában a nyelvtechnológiai elvek szerint összeállított adatbázisok jellemzőit nem mutatja, ebből következően a szlovák eZbierka jogtár funkcionalitása jelenleg nem éri el a cseh eSbírka informatikai színvonalát.

III.3.1.3. OECD tapasztalatok

Az OECD mind a 38 tagállama biztosít ingyenes hozzáférés a jogszabályokhoz, a jogalkotási folyamat a tagoknál jól definiált. A jogi szöveg elérhető konszolidált változatban, korábbi

¹⁹⁷ Pl: xml, xhtml.

¹⁹⁸ Pdf, docx, asice, nyomtatási verzió.

¹⁹⁹ Ez a szolgáltatás az általam vizsgált jogszabályok esetében korlátozottan működött 2024 augusztusában.

verziókhoz is. A legtöbb tagállamban kontrollált a hozzáférés a jogszabályokhoz. A társadalmi egyeztetés végzése a jogalkotási folyamatban kiemelten fontos az OECD szemszögéből, amely több országban a jogtár weboldalán keresztül biztosított lehetőség²⁰⁰ útján valósul meg. Jogalkotás szempontjából az OECD fontosnak tartja az együttműködési lehetőség megteremtését, továbbá fontos, hogy egy rendszerben haladjon a joganyag az elkészítése során. Mivel a jogtárak sok esetben a jogszabályok hivatalos szövegét tartalmazzák, a kiberbiztonság kiemelt fontosságú, ugyanis egy rosszszándékú internetes támadással átírt jogszabályszövegek komoly károkat okozhatnak.

Az OECD előadója²⁰¹ felhívta a figyelmet a digitalizált jogalkotás terén néhány jó gyakorlatra, amelyek közül az alábbiakat említem:

III.3.1.4. Brazília

Braziliában a jogalkotás digitalizációjával 2009-óta foglalkoznak és számos szemmel látható eredményt értek el. A brazil jogszabályokat tartalmazó weblap²⁰² hozzáférést biztosít a brazil alkotmányhoz, törvénykönyvekhez, törvényekhez, rendeletekhez, törvényerejű rendeletekhez, valamint a szövetségi szintű, egységes szerkezetbe foglalt jogszabályokhoz. A honlap tartalmazza brazil jogforrásokat, a kiadás éve szerinti csoportosításban. Érdekesség, hogy az oldal az elnöki vétókat is tartalmazza. Bepillantást nyújt az oldal a jogalkotási eljárásba is. A jogszabály szövege adatbázisba szervezett, ezt bizonyítja a szövegen belül is elhelyezett nagyszámú hivatkozás, azaz a szegmentált jogszabálysöveg nyelvtechnológiailag is feldolgozásra került.

A Digitális Szenátus új verziója²⁰³ nagyobb átláthatóságot és nagyobb részvételt biztosít a jogalkotási folyamatban. A Senado Digital alkalmazás, amelyet a Brazil Szenátus műszaki területei fejlesztettek ki, lehetővé teszi a Szenátus jogalkotási tevékenységének nyomon követését. Úgy működik, mintha a felhasználó jogalkotási tanácsadó lenne, és valós időben kap üzeneteket és értesítéseket az ülésekről, szavazásokról, javaslatokról, valamint a jogalkotási folyamat eseményeiről.

²⁰⁰ Lásd: fentebb, Csehország, Szlovákia esetében.

²⁰¹ A Conference V4 -Good Governance Forum, Prága, 2024. 04. 8-9. konferencián, melynek egyik témája volt a jogalkotás elektronizációja.

²⁰² <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

²⁰³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/04/05/nova-versao-do-senado-digital-traz-mais-transparencia-e-participacao-popular>

A társadalmi részvétel is elektronikusan biztosított a jogalkotási folyamatban, a Szenátusban folyamatban lévő valamennyi törvényjavaslat és egyéb javaslat regisztrációt követően elérhető az e-Cidadania portálon²⁰⁴, ahol a tervezetet véleményezni lehet, valamint ugyanitt interaktív eseményeket, pl. online meghallgatásokat szerveznek. Az oldal érdekessége a jogalkotási ötlet benyújtási lehetőség, a benyújtott ötlet támogatható a felhasználók által, és a rendelkezésre álló négy hónap alatt 20 ezer támogatást elérő ötletek az Emberi Jogi és Jogalkotási Részvételi Bizottsághoz (CDH) kerül, jogalkotási javaslatként, melyet a szenátorok megvitatnak.

III.3.1.5. Észtország

Észtország²⁰⁵ az EU-n belül élen jár a digitalizációban, a jogszabálytára is figyelemreméltó. A Riigi Teataja (Hivatalos Közlöny) az Észt Köztársaság hivatalos kiadványa, melynek első példányát 1918-ban adták ki. A Riigi Teataja az Észt Igazságügyi Minisztérium gondozásában jelenik meg. 1996-tól a Riigi Teatajában közzétett jogi aktusok elektronikusan is elérhetővé váltak²⁰⁶ az interneten. 2002. június 1-jétől a Riigi Teataja mind hagyományos, nyomtatott formátumban, mind elektronikus változatban elérhető volt. Az elektronikus változatot (eRT) egy időben tették közzé a nyomtatott kiadással. Az eRT elindítását követően a nyomtatott lapra évente átlagosan 20%-kal kevesebben fizettek elő, az elektronikus változat olvasottsága pedig évente többszöröződve növekedett, ezért a Riigi Teataja papíralapú kiadását 2010-ben megszüntették, 2010. június 1-jétől, a Riigi Teataja közlőnyre vonatkozó új törvény hatálybalépésével az eRT lett a Riigi Teataja egyetlen hivatalos megjelenési formája.

2013-tól a helyi önkormányzatok is az eRT-ben teszik közzé rendeleteiket²⁰⁷. A szolgáltatás révén az állam lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára, hogy rendeleteiket megjelentessék.

Az eRT-szoftverét 2010-ben újították meg. Az adatbázis keresőprogramja a Solr, webes alkalmazása Java-alapú. A szövegek XML-kiterjesztésűek és HTML-formátumban érhetőek el, néhány függeléktől eltekintve, amelyek Pdf-kiterjesztésűek.

Az elektronikus Riigi Teataja „Keresés” menüpontja 4 részre tagolódik:

²⁰⁴ <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>

²⁰⁵ <https://n-lex.europa.eu/n-lex/info/info-ee/index>

²⁰⁶ <https://www.riigiteataja.ee/en/>

²⁰⁷ Lásd: akárcsak hazánkban, azonban az NJT-ben történő közlés nem kihirdetés, csak utóközlés. <https://or.njt.hu/>

- Keresés az egységes szerkezetbe foglalt szövegekben (a köztársaság kormányának törvényei és rendeletei 1990-től, minden egyéb egységes szerkezetbe foglalt hivatalos és hatályos miniszteri rendelet és más jogszabály 2002. június 1-jétől érhető el).
- Keresés eredeti szövegekben (minden eredeti és eredeti/egységes szerkezetbe foglalt szövegben, amely megjelent a Riigi Teatajában).
- Keresés a helyi önkormányzatok eredeti szövegeiben.
- Keresés egyéb honlapokon, pl. az EUR-Lexen vagy az Európai e-igazságszolgáltatási portálon stb.

Az eRT közzéteszi a jogalkotási aktusok egységes szerkezetbe foglalt szövegeit. Az egységes szerkezetbe foglalt szöveg magában foglalja mindazokat a változtatásokat, amelyeket a jogi aktuson végrehajtottak. A Riigi Teatajában közzétett jogszabályokat meg lehet hivatkozni egyéb jogszabályokhoz, illetve jogi információkat tartalmazó adatbankokhoz vezető linkekkel, továbbá hozzáférhetővé lehet tenni indoklásokat, eljárásokra vonatkozó más információkat, valamint jogszabályokkal kapcsolatos egyéb adatokat.

A jogszabályok módosítása esetén a jogalkotók minden egyes alkalommal újra kidolgozzák és a szöveg időbeli hatályára vonatkozó információkkal együtt közzéteszik azok egységes szerkezetbe foglalt változatát.

A Riigi Teataja honlapon angol nyelvű jogszabályfordítások is találhatók, konszolidált, hatályos szöveggel 2013-óta. Az újabb fordításokról a honlap MY RT szolgáltatása e-mailben küld értesítést, regisztrációt követően. Azonban az angolnyelvű fordítások nem tekinthetők hivatalos szövegnek a honlapon elhelyezett leírás²⁰⁸ szerint, akárcsak a Nemzeti Jogszabálytárban található jogszabályfordítások.

III.3.2. A kodifikációs modul

A digitalizált jogalkotási rendszer létrehozásának szükségszerű következő lépése a kodifikációs modul, amely egy általában egy speciális „szövegtároló” alkalmazás. Első ránézésre általában nagyon hasonlít bármely elterjedt szövegszerkesztő alkalmazásra, azonban különlegessége, hogy ismeri és alkalmazza a jogalkotás technikai szabályait. Ilyen például a jogszabályi tagolás, a jogszabály részeinek, szerkezeti egységeinek,

²⁰⁸ „The translations published in Riigi Teataja are unofficial texts – they do not have legal force and you cannot rely on them in judicial or any other official proceedings. In Estonia, legislation has legal force only in Estonian.”

számozásának, típusának ismerete. Azonban el is tér egy átlagos szövegszerkesztőtől, mivel azokat a speciális szövegformázási beállításokat, amelyek a kodifikáció szempontjából irrelevánsak vagy funkcionalitása miatt fenntartottak²⁰⁹, nem feltétlenül tartalmazza.

A kodifikációs modul rendszerint a jogtárban létrehozott adatbázissal összekapcsolva működhet; emiatt a jogszabálmódosítások elkészítése könnyebb és pontosabb, mivel a pl. jogszabálmódosítás esetén a jogszabály nem módosul, de a módosításban megjelenő részei²¹⁰ az átvétel miatt biztosan helyes szöveggel kerülnek a jogszabályba. A modul alkalmazása jogalkotás minőségét javíthatja; ugyanis a kodifikációs szabályok áthágása esetén a rendszerben nem jön létre a normaszöveg, így garantálva, hogy csak formailag és technikailag megfelelő minőségű normaszöveg jöhessen létre. Meg kell jegyezni azonban, hogy mivel a kodifikációs normák jellemzően jogszabályszerkesztés-technikai szabályokat írnak elő, ezért a modulban készülő normák közérthetőségére és a tartalom minőségére, megfelelőségére általában nincs hatással.

Kodifikációs modulra a vizsgált országok esetében²¹¹ a következő példákat találtam:

III.3.2.1. Csehország: e-Legislative (e-Legislation)

A 2024-ben indult e-Legislative vagy e-Legislation projekt²¹² célja a Cseh Köztársaság jogszemléletének átfogó korszerűsítése, létrehozása és javítása 2024.01.07.-2025.01.01-ig tartó időszakban az e-Legislation létrehozására szolgáló részének elindítása. Az e-Legislation 2024 áprilisában a V4 konferencián bemutatott változata egy demo verzióban működő kodifikációs modul volt.

A projekt dokumentációja szerint az e-Legislative rendszer javítja a jogszabályok megalkotásának és egyeztetésének folyamatát, növeli a jogalkotási folyamat átláthatóságát és minőségét, valamint növeli az orientációt a jogrend gyakori változásaiban²¹³.

e-Legislative a következő funkciókat biztosítja:

- Eszköz a jogszabályok és azok változásainak megalkotásához, egyeztetéséhez,

²⁰⁹ pl. az áthúzott vagy aláhúzott szöveg, a módosítások jelölésére fenntartott jelölési mód, emiatt ilyen formázást az egyértelműség érdekében kézzel nem lehet beállítani

²¹⁰ Pl. bevezető-, záró- mondatrészt, rendelet bevezető rendelkezése.

²¹¹ A hazai IJR-en kívül.

²¹² A teljes projekt 2016-2026 közötti időszakra szól, 2024. 01.01-jén indult az új jogtár (eSbírka), 2024. második félévében pedig az eLegislation jogszabályalkotási modul bevezetését kezdik meg, folyamatosan egészen 2026-ig.

²¹³ <https://zakony.gov.cz/esel/>

- a jogszabályok megalkotásának és egyeztetésének egyértelműbbé tétele, egyúttal a jogalkotási folyamatban előforduló hibák számának csökkentése és összességében a jog minőségének javítása,
- módosítási pontok automatikus generálása a jogszabályalkotás során,
- kapcsolódás a Kormányhivatal, a Képviselőház és a Szenátus meglévő jogalkotási könyvtáraihoz,
- javaslatok közzététele a jogalkotási folyamat minden szakaszában strukturált formában.

Jogi szakemberek – így a kodifikátorok – számára a rendszer a következőket ígéri:

- garantált jog elérhetőségének javítása,
- jogszabály-módosítások készítésekor automatikus módosításgenerátor használata,
- online és offline szerkesztő a jogszabályi előírások megalkotásához,
- különböző szempontok szerinti egyszerű és gyors keresés a jogi szabályozásban,
- értesítés beállításának lehetősége a kiválasztott jogterület újdonságairól,
- fokozott jogi konzisztencia a jogszabályoknak az EU joggal és más nemzetközi szabályozásokkal való összehasonlítási lehetőségének köszönhetően,
- jogalkalmazás magasabb szintű támogatása jogszabályi előírások, módszertanok vagy egyéb kísérőanyagok indoklásának köszönhetően.

A rendszer kiemelendő szolgáltatása a módosító jogszabály generálása, melynek során a jogszabály szerkesztést végző kodifikátor a jogi adatbázisban található, adott időállapotú jogszabályban végzi el a szándékolt módosítást, amelyből maga a rendszer hozza létre a módosító jogszabály szövegét, a jogszabályszerkesztési normáknak megfelelő módon²¹⁴. Véleményem szerint ez az egyik komoly eredménye a nyelvtechnológiai alapon szervezett jogi adatbázisok és kodifikációs szerkesztő eszközök összekapcsolásának, mivel ebben a szolgáltatásban ténylegesen megmutatkozik a dokumentumgenerálás folyamata.

A fentebb hivatkozott elektronizációs tárgyú törvény²¹⁵ 2024. január 1-jétől teljes körűen üzembe helyezte az eSbírka jogtárat. Az egyes törvényfajták esetében fokozatosan vezetik be az e-Legislativa elektronikus jogalkotási rendszer használatát Törvénygyűjtemény és nemzetközi szerződések 2024.01.07-től (nemzetközi jogi aktusok), 2025.12.01.-től (kormányrendeletek, rendeletek és egyéb jogi aktusok) és 2026.01.15-től (törvények),

²¹⁴ A konferencián bemutatott videón néhány módosítás volt látható, ezek között egy esetben a szoftver egy felsorolást számozott át automatikusan, amely például a magyar jogrendben kifejezetten tiltott.

²¹⁵ Zákon č. 346/2023 Sb. Zákon

alkotmányos törvények, a Szenátus jogi intézkedései, Alkotmánybíróság megállapításai). A 2026. január 15-e előtt tárgyalásra benyújtott törvények és alkotmánytörvények tárgyalása és kihirdetése hagyományos módon, azaz az e-Legislativa elektronikus jogalkotási rendszeren kívül történik. Az új képviselőházi választási időszak kezdetétől minden jogszabály- és egyéb jogszabálytervezet az elektronikus jogalkotási rendszert kell alkalmazni.

III.3.2.2. Brazília Elektronikus jogalkotási folyamat (Processo Legislativo Eletrônico)

2009 februárjában a Szövetségi Szenátus Iroda létrehozta az Elektronikus jogalkotási folyamatkezelési politikát²¹⁶, amely útmutatást adott a Szenátus jogalkotási területének széles körű modernizálásához. Az Igazgatóság Főtitkársága az Irányítási Politika alapján több olyan kezdeményezést is²¹⁷ támogatott, amelyek célja a jogalkotási folyamat átláthatóságának, gyorsaságának és hatékonyságának növelése, valamint a társadalom információhoz való hozzáféréseinek bővítése.

Braziliában jól definiált az elektronikus jogalkotási folyamat: a jogalkotási funkció ellátását célzó, számítógépes infrastruktúrával támogatott tevékenységek összessége, amelynek célja:

- kiváló minőségű és könnyen hozzáférhető tájékoztatást nyújtson a jogalkotási folyamat során előállított dokumentumokról, valamint a Parlament által a jogalkotási funkcióinak gyakorlása során végzett tevékenységek nyilvántartásáról;
- elősegíteni a papírhasználat fokozatos felváltását az elektronikus iratok és dokumentumok javára.

A brazil kodifikációs modul egy módosításszerkesztő – LexEdit – eszköz. Az jogszabály-módosítási szerkesztő LEXML szabványon alapul. Ez a szerkesztő az első olyan számítógépes termék a Szövetségi Szenátusban, amely a jogszabályi szövegek megalkotását és irányított kezelését hivatott segíteni, amely lehetővé teszi a szöveg jogalkotási technika szemszögéből történő elemzését, valamint a szövegek kezelését és azonosítását. módosításokat hajt végre a szövegben annak feldolgozása során²¹⁸.

²¹⁶A Szövetségi Szenátus Iroda 2009. évi 1. sz. törvénye
https://www.senado.leg.br/atividade/adminSGM/ATO_N1_2009.asp

²¹⁷U.o.

²¹⁸U.o.

A szerkesztő eszköz összeköttetésben áll a jogi adatbázisokkal, az információk nyílt, strukturált és géppel olvasható formátumban, – az információhoz való hozzáférésről szóló törvény²¹⁹ rendelkezéseinek való megfelelés érdekében.

III.3.3. A koordinációs szolgáltatás

A jogalkotás digitalizációjának harmadik lépcsője, szükségszerű kelléke az egyes eljárások, koordinatív folyamatok egyetlen rendszerbe integrálása. Az összekapcsolt jogszabálytár és a kodifikációs modul interakciója során kialakul a normaszöveg, azonban annak elfogadásáig, kihirdetéséig hosszú és bonyolult folyamatokon kell végig haladni, ami jogalkotástani szempontból hasonló fontosságú, mint a szöveg elkészítése. Hiszen rendszerint nagyszámú szövegváltozat és kiegészítő dokumentum²²⁰ készül az első verzióban létrejött normaszöveghez, amelyek koordinációja, módosítása, további egyeztetése is szükséges a kodifikációt kijelölő jogszabályok alapján. A jogalkotási koordinatív folyamatok közé általánosságban az adott ország jogalkotási szabályai által meghatározott szakmai, közigazgatási, társadalmi egyeztetés, a döntéshozó fórumok üléseire történő benyújtás sorolható, azonban előfordul, hogy a jogalkotást követő vétó is megjelenik a rendszerben, legalább a jogtár szintjén. A vizsgált országok esetében a jogalkotásban való társadalmi részvételt, véleményezési, jogszabálykezdeményezési lehetőséget a jogtári adatbázist tartalmazó honlapok szolgáltatásai biztosítják, így ennek lehetősége adott.

A koordinatív szolgáltatások kapcsán az interoperabilitás követelménye fontos, vagyis az, hogy a jogalkotásban résztvevők különböző rendszerei egységesen összekapcsolhatók legyenek, tehát az egyik alrendszerben keletkezett dokumentum a másik alrendszerben olvasható, módosítható legyen, méghozzá olyan módon, hogy a változások is nyomon követhetők legyenek. Ennek az a jelentősége, hogy a szétválasztott hatalmi ágak a jogalkotás során általában együttműködnek, például amikor a kormányzat, mint végrehajtó hatalom törvénytervezetet készít elő, és benyújtja a parlamentnek, mint törvényhozónak. Ilyenkor a dokumentumnak át kell kerülni egyik alrendszerből a másikba, szerkeszthető módon, de csak az átadni kívánt tartalommal (pl. előkészítő anyagok, előterjesztés nélkül), és a benyújtást követően a kormányzat már egészen más jogosultságokkal rendelkezik a tervezettel kapcsolatosan. Emellett EU tagállamok esetében a jogalkotási rendszerrel kapcsolatos

²¹⁹ 12,527/2011 sz. törvény, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

²²⁰ Pl.: előterjesztés, hatásvizsgálatok, véleményezések stb.

további elvárás az Eu-s folyamatokhoz való kapcsolódás, pl. implementáció, notifikáció stb. esetében.

Koordinációs szolgáltatásra a vizsgált országok esetében egyedül Brazília esetében találtam példát: 2008-ban²²¹ a Szövetségi Szenátus elnöke megtette az első lépéseket az elektronikus jogalkotási folyamat megvalósítása felé, kiadta a 2008. évi 2. számú elnöki törvényt,²²² amely létrehozta az Elektronikus Jogalkotási Folyamat Különleges Bizottságát (CPLE), azzal a céllal, hogy:

- értékelje és bemutassa az információbeviteli és -visszakeresési eljárások, adatbázisok és jogalkotási rendszerek lehetőségeit;
- tegyen javaslatot a jogalkotási információkezelési politikára;
- határozzon meg új információs technológiáknak megfelelően továbbfejlesztett és folyamatosan frissített, az elektronikus jogalkotási folyamat végrehajtására vonatkozó iránymutatásokat;
- a Ház meglévő adatbázisaiban és jogalkotási információs rendszereiben található funkciók megvalósításának irányítása.

Brazíliában a digitalizált jogalkotás bevezetése kapcsán a következő előnyöket realizálták: papírmegtakarítás: a végrehajtott technológiai változtatások eredményeként, különösen azáltal, hogy a dokumentumok, vélemények és módosítások hozzáférhetők az interneten, ezáltal csökkenteni lehetett az egyes tételek, napirendi tükrök nyomtatását, aminek eredményeként az elmúlt 5 évben mintegy 50%-kal csökkent a papírfelhasználás. Így a digitalizált jogalkotásnak jelentős környezeti terhelést csökkentő hatását mutatták ki.

III.4. Összegzés

A kiválasztott, digitalizált jogalkotási rendszerekről elmondható, hogy nagyon hasonló szerkezetűek, formátumúak, szolgáltatásaik főleg a jogtárak esetén hasonlóak, azonban az adott ország jogrendje miatt mégis eltérőek. A jogszabálytárak használhatóságára természetesen hatással van azok technikai fejlettsége is. Disszertációban az ingyenes, állami jogtárakat, nem pedig az üzleti szemlélettel készített, jogalkalmazást támogató legaltech alkalmazásokat vizsgálom. Ennek oka az, hogy kutatási témám, a jogalkotás digitalizációja, amelynek egyik eleme az ahhoz a fentiek szerint adatbázisként szükségszerűen kapcsolódó

²²¹ <https://www.senado.leg.br/atividade/adminSGM/antecedentes.asp>

²²² https://www.senado.leg.br/relatorios_sgm/PLE/AtosPLE.pdf

jogszabálytár. Az üzleti alkalmazások jellemzően a jogalkalmazás támogatására készültek, bár az adatbázis szerkezetük hasonló lehet, de a kutatási céloktól eltérnek.

A vizsgált modelleket összehasonlítva megállapítható, hogy a legkorábban, 2008-ban Brazília lépett a jogalkotás digitalizációjának útjára, és konkrét tapasztalatokkal is rendelkezik a rendszer előnyeiről a papírmegtakarítás kapcsán. A csehek 2016-tól tervezett, 2018-ban elindított jogalkotás digitalizálási projektje keretében 2025. elején újult meg a jogtár és 2026-ra helyezik teljeskörűen üzembe a kodifikációs modult, a tervek szerint. Szlovákiában viszont még a jogtár fejlesztésénél tartanak, a 2024. tavaszi konferencián még nem esett szó kodifikációs modul fejlesztéséről.

Az elemzés készítése során – a nyelvi akadályok mellett – a legnagyobb kihívást a konkrét információk megszerzése jelentette az egyes országok rendszereiről. Ez azért is meglepő, mert a digitalizáció uniós közös cél, az egyes rendszerek megvalósítása kontinensünkön EU-s finanszírozással történik, ennek ellenére sincs kellő mértékű információ nemhogy a joggyakorlatok megosztásához, az együttműködéshez, de még a tudományos kutatáshoz sem. Remélem a digitalizáció szélesedésével ez a gyakorlat változni fog és közérdekké válik a fejlesztési tapasztalatok megosztása²²³.

IV. Fejezet: Rendszeralkotás, értékelési szempontok kidolgozása

Kutatásom alapján a digitalizált jogalkotási rendszerek három nagy rendszeralkotó elemre bonthatóak, amelyek rendszerint kronologikus sorrendben alakulnak ki, mivel rákövetkező elem elkészítésének előfeltétele a korábbi elem megléte, és valamilyen szintű működése. Ez nem jelenti azt, hogy az egyes fejlesztési lépcsőfokoknak maximális készültségűnek kell lenni a továbblépéshez, azt viszont igen, hogy a funkcióknak működniük kell, és az egyes részrendszereknek képeseknek kell lenniük az összekapcsolásra.

Az elektronikus jogalkotási rendszer első eleme, így fejlesztésének első szükségszerű lépése álláspontom szerint a digitalizált jogszabálytár kialakítása, amely egyúttal adatbázisul szolgál egy későbbi integrált rendszer felépítéséhez. Ennek létrehozása történhet induktívan: az első rendszer pusztán a hatályos jogszabályok szövegét tartalmazza megjeleníthető formátumban. Ebből az állapotból jut el az időállapotokat bemutató, teljes jogszabálytárig, amely sok esetben még a történeti (hatályát vesztt) jogszabályokat és

²²³ Bővebben: Kántor Ákos: Jogalkotási rendszerek digitalizációja néhány nemzetközi jó gyakorlaton keresztül In: Studia Iuris 2024/3. 56-75.

jogszabályfordításokat is tartalmazza nyelvtechnológiai alapokon fejlesztett digitális adatbázisként.

A második elem a jogi szerkesztő szoftver, a kodifikációs modul, amennyiben a megfelelő technikai felkészültségű jogszabálytár már kialakításra került, ez lényegileg már egy legaltech eszköz, olyan dokumentumszerkesztő alkalmazás, ami a jogtár mint adatbázis adatkészletével dolgozik. Annyiban speciális, hogy az adott jogrendszer normaszerkesztési szabályai szerint működik, annak betartása felett őrködik, és segítséget nyújt a felhasználóknak a magasabb szakmai minőségű jogszabálysöveg elkészítéséhez. Képesnek kell lennie – az ekkor még kézzel vezérelt – jogalkotási folyamat bármely állomásán a jogi adatbázis adatai alapján a normaszöveg módosítására, új rendelkezés, vagy módosító rendelkezés generálására.

A elektronikus jogalkotási rendszer harmadik eleme, és így a fejlesztés harmadik szintjét jelenti álláspontom szerint, amikor a jogalkotás egyes részfolyamatait egyetlen közös, interoperábilis rendszerbe foglalják, létrehozva benne folyamatokat, és azt azt koordináló alkalmazást. Ekkorra az adatbázis és a jogi szerkesztő eszköz összekapcsolása megvalósul, így szemponttá válik, hogy az érvényes jogszabály elkészítéséhez szükséges folyamatok is szabványosítottak legyenek²²⁴. Ekkor jelentkezik az igény a jogalkotás teljes folyamatának leprogramozására, olyan módon, hogy az egyes különálló rendszerek között megvalósuljon az interoperabilitás. Ennek bonyolultságát azzal a példával érzékeltetném, hogy a hazai jogalkotásban a közigazgatási egyeztetés során másként kell jelezni, illetve kezelni a normaszöveg-módosítási javaslatokat, mint a parlamenti szakaszban, azonban az egységes rendszernek mindkét jelrendszert hatékonyan és össze nem téveszthető módon kezelnie és összeillesztenie kell tudni.

Amennyiben a fenti három elem elkészült és működésbe állítják, nem jelenti azt, hogy teljesen készen van a rendszer. Hiszen minden egyes részrendszer szolgáltatásai külön is fejleszthetők, például a jogi adatbázis a felhasználói igények szerint, a jogi szerkesztő szoftver érzékeny pontja a jogalkotási szabályozás változásainak lekövetése, míg a koordinációs rendszer szempontjából a jogalkotási folyamat, illetve a jogalkotásban résztvevő személyek, szervezetek változásainak lekövetése jelenti a kihívást. Az integrált rendszer másrészt a jogalkotás adatainak rögzítését és monitoringját is lehetővé teszi, ezáltal megmutathatja az eljárás erősségeit és gyengeségeit; amelyből fejlesztési javaslatokat lehet megfogalmazni, akár csak a felhasználói visszajelzésekből. Igaz ezek a visszajelzések sokkal

²²⁴ Lásd Tóth J. Zoltán (szerk.): Jogalkotástan. im. 127.

V. Fejezet Az integrált jogalkotási rendszer

V.1. Előzmények

Magyarországon elsőként a Parlamentben indult el a törvényalkotás digitalizált rendszere, a ParLex. 2013-ban született meg a döntés a kialakításáról, újdonsága volt, hogy webalapra készült, bárhol – bármikor elérhető megoldásként.²²⁸ A „teljes parlamenti jogalkotási folyamatot, 2017 tavaszától egy egységes ParLex nevet viselő rendszer²²⁹ támogatja. A

```
#::~text=A%20T%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1s%20Parlamenti%20Informatikai%20Rendszere%2
```

rendszer a Hárszabályban, a Jat.-ban és a Jszt.-ben található, a jogalkotásra vonatkozó szabályokat konvertálta jogalkotási logikává, amelynek mentén támogatja az egyes jogszabályok szövegeinek kialakítási folyamatát.”²³⁰ Az önálló ParLex rendszer a parlamenti munkát, elsősorban a törvényalkotást, ezáltal a törvényhozó hatalom munkáját támogatta. „Sztintén fontos szempont volt a rendszer kialakítása során, hogy később a törvényeken kívül más jogszabályok megalkotásának támogatására is kibővíthető legyen. Ezzel elérhető lehet a jelentős formai különböző jogszabályok – különösen is az önkormányzati rendeletek – egységesítése.”²³¹

V.2 Az IJR projekt

Az Igazságügyi Minisztérium 2017 januárjában sajtóközleményben jelentette be, hogy az EU társfinanszírozásban megvalósuló KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 – 2016-00029 Az adminisztratív terhek csökkentése – Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) elnevezésű Projekt keretében olyan fejlesztések valósulhatnak meg, amelyek célja az adminisztratív terhek csökkentése az ügynevezett belső (közigazgatáson belüli, hivatalok / állami szervek közötti) folyamatok elektronikus támogatása által.

A projekt célja az adminisztratív terhek csökkentése volt, valamint az elektronikus közigazgatás kiépítését elősegítő környezet megerősítése. A rendszer célja hatékonyabban, szakértői támogató módszerokkal, folyamatvezérelten készülő, jobb minőségű jogszabályok alkotása. A projekt konzorciumi formában valósult meg, melynek vezetője Igazságügyi Minisztérium, tagjai a Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft., Országgyűlés Hivatala, Miniszterelnökség, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. és a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség.²³²

Az Integrált Jogalkotási Rendszer üzemeltetésével és fejlesztésével összefüggő feladatok ellátására 2020 óta miniszteri biztos van kinevezve²³³, aki egyszemélyben a Közlönykiadó²³⁴

0%28ParLex%29%20egy%20olyan,mellett%20biztos%C3%ADtja%20egy%20irom%C3%A1nyok%20szerekszt%C3%A9s%C3%A9t%20%C3%A9s%20elektronikus%20beny%C3%BAjt%C3%A1s%C3%A1t.),

²³⁰ Birher im. 22.

²³¹ U.o.

²³² KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 – 2016-00029 Integrált Jogalkotási Rendszer sajtóközlemény. Sajtóközlemény az Integrált Jogalkotási Rendszer című projekt indulásáról. 2017.

²³³ 9/2020. (XII. 12.) IM utasítás miniszteri biztos kinevezéséről, majd a 6/2022. (VII. 6.) IM utasítás miniszteri biztos kinevezéséről, amelynek 2. § (2) bekezdése így fogalmaz: (2) A miniszteri biztos felel az Integrált Jogalkotási Rendszer és a Jogi Személyek Egységes Nyilvántartása üzemeltetésével és fejlesztésével összefüggő feladatok ellátásáért.

²³⁴ új nevén: Magyar Közlönykiadó és Igazságügyi Fordítóközpont Zrt.

vezérigazgatója, így biztosítva a kellő felhatalmazást az IJR fenntartási feladatainak ellátásához.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer létrehozásához szükséges informatikai fejlesztés megvalósítása címen közbeszerzési eljárást írt ki²³⁵ a Közlönykiadó, amelyet szintén egy konzorcium nyert meg, amely ebben az esetben kéttagú volt, egyik tag a WEBSTAR Csoport Kft., a másik a WSH Számítástechnikai, Oktató és Szolgáltató Kft.

A konzorciumi megállapodásban részletezett feladatmegosztás szerint a Közlönykiadó feladata a projekt megvalósításához szükséges alkalmazásfejlesztés teljes körű lebonyolítása, koordinálása, a saját teljesítésben létrejövő fejlesztések megvalósítása, a projekt megvalósításához szükséges alkalmazásfejlesztés közbeszerzési dokumentációjában meghatározott, a vállalkozóval közös fejlesztési feladatok ellátása.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat 6. pontja felhívja az igazságügyi minisztert, hogy – szükség esetén a Kormány más tagjának és a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának bevonásával – az IJR bevezetése, működtetése és fenntartása érdekében vizsgálja meg a jogalkotással, jogszabály-előkészítéssel kapcsolatos és más szabályozási tárgyú jogszabályok, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközök módosításának szükségességét, és tegyen javaslatot azoknak az IJR bevezetésével összefüggésben szükséges, valamint a jogalkotással összefüggő adminisztratív terhek csökkentését eredményező módosítására. Jelenleg a jogalkotási folyamat digitalizációjára vonatkozó rendelkezések, az Integrált Jogalkotási Rendszer működéséről, használatáról szóló normatív szabály jogszabályi szinten nem található.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat rendelte el az Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban : IJR) bevezetését, fokozatosan, 2020. augusztus 1-jétől.

A Korm. határozat az IJR következő funkcióit említi a központi közigazgatáshoz kapcsolódóan:

az IJR használatával kell eleget tenni

- a) a Kormány törvényalkotási programja, jogalkotási terve és a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter jogalkotási tájékoztatója megtervezésének és azok végrehajtása ellenőrzésének,

²³⁵ https://www.kozbeszerzes.hu/media/hirdetmeny/portal_567121/portal_18755_2017.pdf

- b) a Kormány és a Kormány tagjai jogalkotói hatáskörébe tartozó jogszabályok és az általuk megalkotásra kerülő közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi határozatok – ide nem értve a minősített adatot tartalmazó jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket és egyedi határozatokat – előkészítésének,
- c) a Kormány ügyrendje és a minisztériumok, munkaszervezetek szervezeti és működési szabályzatai szerinti véleményezésnek, egyeztetésnek, valamint a szakmai és politikai döntés-előkészítő és döntéshozó szervek ülései megszervezésének, lebonyolításának és dokumentálásának,
- d) a szakmai és politikai döntés-előkészítő és döntéshozó szervek ülésein tárgyalt napirendi pontok nyomon követésének és a kiadott feladatok végrehajtása ellenőrzésének,
- e) a Kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok és országgyűlési határozati javaslatok előkészítésének, az azokkal kapcsolatos b) alpont szerinti feladatoknak és azok Országgyűlés részére történő benyújtásának,
- f) a Magyar Közlönyben és a Hivatalos Értesítőben kihirdetésre, illetve közzétételre kerülő tartalmak kihirdetést, illetve közzétételt megelőző lektorálásának és kihirdetésre, illetve közzétételre átadásának.

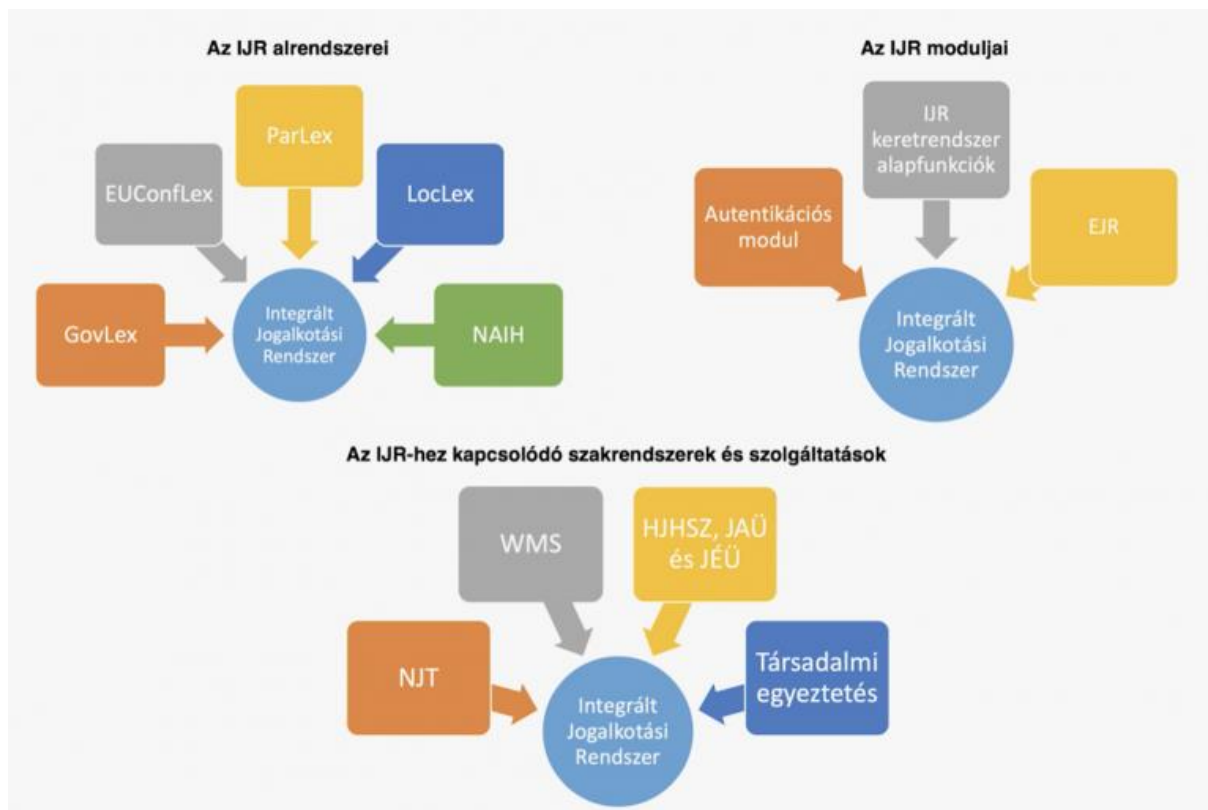
Az IJR önkormányzati alrendszere vonatkozásában az IJR útján történő megvalósításáról kell gondoskodni

- a) a helyi önkormányzati rendeletek megalkotásának, valamint
- b) a helyi önkormányzati rendeletek egységes kihirdetésének és az IJR éles üzemből történő bevezetésekor már kihirdetett és hatályos, illetve azt követően hatályba lépő önkormányzati rendeletek visszamenőleges rögzítésének.

Az IJR meglévő rendszereket (pl: ParLex, Nemzeti Jogszabálytár) kapcsol össze újonnan fejlesztett elemekkel (pl.: GovLex, LocLex, EJRI). További újdonsága, hogy egyetlen elektronikus rendszerbe foglalja a jogalkotást, az első betű leütésétől egészen a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz kihirdetéséig, illetve közzétételéig. Fontos tulajdonsága az interoperabilitás, vagyis a különböző informatikai rendszerek együttműködésre való képessége. A rendszer biztonsága is kiemелendő, mivel a zárt rendszerben történő kommunikáció kiválthatja az előterjesztések nyílt hálózaton keresztül történő (e-mailes) küldözgetését, valamint praktikus előnye, hogy számon tarthatja a tervezet aktuális verzióját, így egy tervezetnek nem kering több, esetleg már nem aktuális

változata a felhasználók között. Fontos megjegyezni, hogy egy egységes rendszer támogathatja a közös munkavégzést is.

Az IJR-hez kapcsolódó alrendszereket, modulokat, illetve a kapcsolódó szakrendszereket és szolgáltatásokat a következő ábra szemlélteti.



4. ábra, Az IJR felépítése. Forrás: Mátyás Ferenc: Április 1-jétől kötelező lesz az IJR és a Loclex használata. Jogászvilág, 2021. március 18.

Az IJR alrendszerei közül elsőként a koordinatív funkciókat ellátó *GovLex* alrendszert említem, ami a IV. Fejezetben említett koordinációs szolgáltatásnak felel meg, a jogalkotás eljárási részét menedzseli, a Kormány ügyrendjéről szóló Korm. határozat alapján. Jellemzően koordinatív feladatokat lát el: a tervezet véleményezési eljárásait menedzseli, ugyancsak ez az alrendszer intézi a döntéshozó testületekre benyújtást, törvényjavaslat esetén pedig az átadást a *ParLex* alrendszer részére. Az *EUConFLex* alrendszer feladata jogharmonizáció kezelése, azaz az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet szerinti eljárás menedzselése.²³⁶ A *LocLex* – önkormányzati alrendszer, amelyben

²³⁶ Bővebben: Az Integrált Jogalkotási Rendszer új tervezett informatikai alrendszere, az *EUConFLex*. https://mhk.hu/files/EUConFLex_vegleges_v2_MKLIK.pdf

a helyi önkormányzati rendeletek készülnek, az itt keletkező jogszabályok NJT-ben is publikálásra kerülnek²³⁷..

Az IJR moduljai közül elsőként az *EJR* – elektronikus jogszabályszerkesztő modult említtem, ami a kodifikációs tevékenység motorja. A jogszabály szövege ebben a modulban születik, amely első ránézésre hasonlít egy szövegszerkesztő alkalmazásra, azonban a funkcionalitásában jelentősen eltér attól. Ez a modul a IV. Fejezetben említett jogi szerkesztő szoftvernek feleltethető meg, amely tartalmazza a jogalkotás formai követelményeit előíró szabályokat, a jogalkotási törvény és a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet alapján. A jogalkotási folyamatban az érdemi jogszabályszerkesztési tevékenység itt történik, itt keletkezik és módosul a normaszöveg.

Az autentikációs modul kell kiemelkedő biztonsági jelentőségű, mivel az előterjesztések szövege, mint döntéselőkészítő anyag 10 évig nem nyilvános²³⁸. A jogszabályok kihirdetésre előkészítése a *WMS* modulban történik, amelyből kerül a normaszöveg a hivatalos lapba.²³⁹

Dolgozatom szempontjából a rendszerből kiemelkedő jelentőségű a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatás, amely a IV. Fejezetben említett digitalizált jogszabálytár; a rendszer használatának alfája és omegája, hiszen innen indul a külső jogalkotási folyamat, például egy jogszabálmódosítás, és ebbe az adatbázisba kerül be a kihirdetett jogszabály.

A GovLex alrendszerben történik a tervezetek koordinációja, például egyeztetései és közigazgatási államtitkári értekezletre, Kormány Kabinetekre, Kormányülésre benyújtása, a törvénytervezetek innen kerülnek át az Országgyűlés ParLex rendszerébe, a Kormányrendeletek pedig a hivatalos lapban megjelenést biztosító szakrendszerbe, a *WMS*-be, és később a Nemzeti Jogszabálytárba (a továbbiakban: NJT).

Példaképp nézzük meg, milyen egy törvénytervezet ideális útja az IJR-rendszerben: a tervezet szövege az *EJR* modul segítségével születik meg a GovLex alrendszerben. Ebben a modulban vannak leprogramozva a jogszabályszerkesztésre vonatkozó jogi normák,

²³⁷ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011 (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §, Kántor Ákos: „A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata” In Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2021. Jog és Állam 39. (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022.) 30-31.

²³⁸ Lásd: Infotv. 27. § (5) bekezdés.

²³⁹ Két új alrendszer a hatalmas gépezetben: az *EJR* és a GovLex., https://mhk.hu/files/IJR_EJR_GOVLEX_20180712_jav.pdf

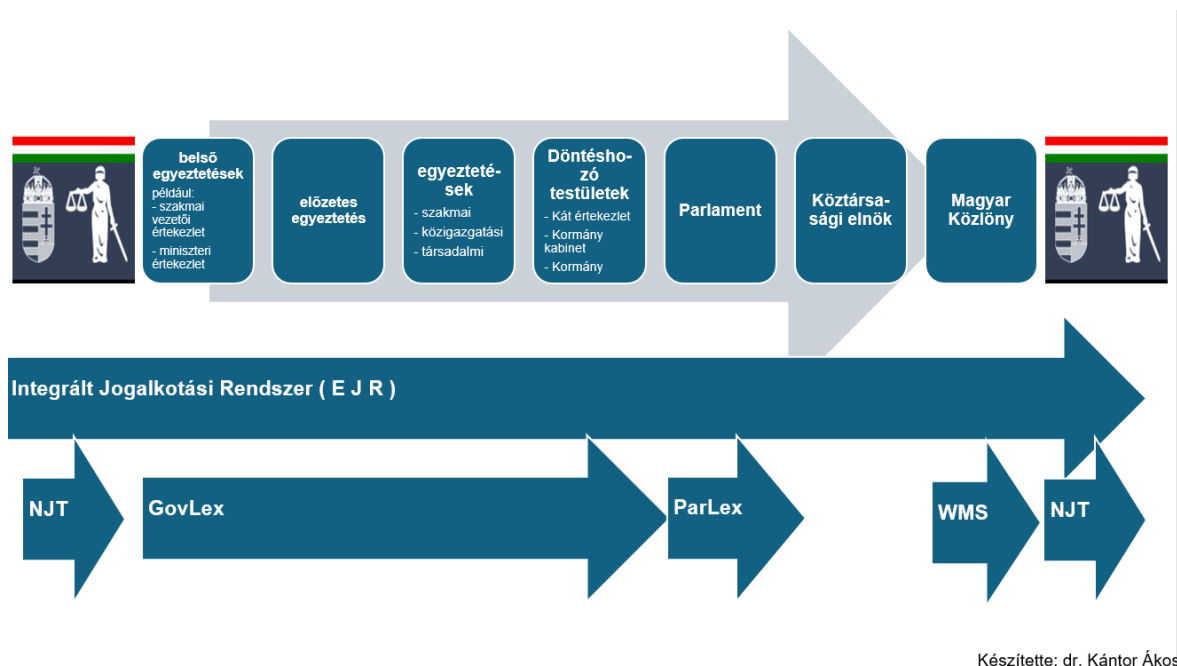
valamint gyakorlati ismeretek²⁴⁰. A modul közvetlen összeköttetésben áll az NJT szakrendszerrel, így képes arra, hogy a jogszabály módosítást a jogszabály hatályos szövegében elvégezve a módosító rendelkezések önállóan kerüljenek be a kodifikált szövegbe. Fontos szolgáltatása a rendszernek, hogy a szövegen kodifikációs ellenőrzést végez: a hibák javítása nélkül a tervezet nem zárható le. A tervezet útja a GovLex rendszerben folytatódik; itt végezhetők az előterjesztő saját intézményén belüli belső egyeztetések²⁴¹, valamint a Kormány ügyrendje szerinti egyeztetések, az 5. alcím szerinti előzetes egyeztetés, a 3. alcím szerinti szakmai véleményezés, a 4. alcím szerinti egyeztetés, valamint a Társadalmi egyeztetés szolgáltatás segítségével a tervezet társadalmi egyeztetése. Az egyeztetések során a tervezet szövegének változását a rendszer képes kezelni. Törvénytervezet esetében a kormányülés döntése függvényében a tervezet benyújtása adatátadással történik, a GovLex alrendszer a tervezetet átadja a ParLex alrendszer részére. Ekkor a tervezet útja a közigazgatásban véget ér, a ParLex rendszer viszi tovább törvényjavaslatként az elfogadásáig²⁴². A törvény elfogadását követően szöveg kihirdetésre előkészítése a WMS szakrendszerben történik, majd a Magyar Közlöny online felületén elektronikusan hiteles formában történő kihirdetését követően törvény szövege bekerül a Nemzeti Jogszabálytárba.

A fentiekben elképzelt, modellezett folyamat alapján látható, mennyi adatadatás szükséges az egyes alrendszerek, modulok, szakrendszerek és szolgáltatások között, ezért kiemelten fontos ezen elemek interoperabilitása. Meg kell jegyezni, hogy a fentiekben modellezett folyamat más jogszabálytípusok (Korm. rendelet, miniszteri rendelet) esetében eltérő, sőt egymástól is eltérő, ez villantja meg a rendszertől elvárható komplexitást.

²⁴⁰ Pl. jogszabályszerkesztési útmutató

²⁴¹ Pl. a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás 186. § (3) bekezdés.

²⁴² Az elfogadott törvény aláírása papír alapon történik, ezért digitalizációs szempontból ezt nem vizsgálom.



5. ábra Jogalkotási folyamat az IJR-ben

Az Integrált Jogalkotási Rendszer friss, jelenleg nem kizárólagosan használt rendszer, ezért hatásainak a vizsgálata napjainkban csak elkezdődhet, az első komolyabb eredmények a rendszer átfogó használatát, vagy alkalmazásának kizárólagossá válását követően fognak jelentkezni.

A jogalkotási eljárás teljes terjedelmében értelmezhető a digitalizáció, függetlenül attól, hogy a jogalkotási folyamat a központi közigazgatás, külső konzultatív szerv, országgyűlési képviselő, képviselőcsoport, vagy éppen társadalmi kezdeményezés eredményeként indul meg. Ugyancsak digitalizálható a jogalkotás folyamatában történő részvétel, a jogszabálytervezetek közigazgatási, általános, illetve társadalmi egyeztetése során.

A projekt eredménytermékeként létrejött Integrált Jogalkotási Rendszer 2021-ben állt üzembe, több lépcsőben. A rendszer meglévő rendszereket kapcsolt össze modulként, illetve alrendszerként újonnan fejlesztett elemekkel. Jelentősége, hogy egyetlen rendszerbe foglalja a jogalkotást, az első betű leütésétől az elkészült és aláírt jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz kihirdetéséig vagy közzétételéig.

Az IJR Legaltech 3.0 szintű rendszernek felelteshető meg álláspontom szerint, amely jellemzően automatikus vagy félautomatikus dokumentumösszeállító rendszer. A 2010-es években jelentek meg a hasonló rendszerek, amelyek szövegelemeket tartalmazó

adatbázisból (Nemzeti Jogszabálytár) valamint szabályokból állnak, általában – űrlapszerű beviteli felületekkel rendelkeznek, és képesek a többször használt dokumentumokat könnyedén, szinte automatikusan előállítani²⁴³.

Az IJR használata jelenleg a parlamentben kötelező, mivel az országgyűlés elnöke egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról szóló állásfoglalása az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti törvényjavaslatok és más irományok IJR-ParLex használatával történő benyújtását rendelte el. Az államigazgatásban a rendszer használata jelenleg nem kizárólagos, a legtöbb jogi dokumentum az országgyűlési benyújtást megelőzően kerül a rendszerbe.

A jogalkotás digitalizált rendszere, az IJR több szempontból is előremutató fejlesztés

- biztonságos: a felhasználók jól meghatározott jogosultságok szerint végezhetik munkájukat, valamint a jogszabály – nem nyilvános – tervezete végig zárt rendszerben halad, amelybe a belépés biztonságos módon, egyes esetekben kétfaktoros²⁴⁴ autentikációval valósul meg,
- gazdaságos: a tervezetek szövegét és a néha nagyméretű csatolmányokat nem kell e-mailben küldeni; bár sokszor nem nyilvánvaló, de a nagyméretű fájlok küldésének jelentős költsége van, amely nem a felhasználónál jelentkezik,
- gyors: a tervezet – például véleményezések során – szinte azonnal rendelkezésre áll, amint a kiküldés megtörténik. Az átfutási idők rövidülnek, a rendszer a beérkezett üzenetekről értesítést küld,
- szakszerű: a szöveg kodifikációs ellenőrzése miatt formailag alacsony szakmai minőségű tervezet nem készíthető a rendszerben, mivel a tervezeteket a hibák kijavításig megállítja.

Emellett meg kell jegyezni, hogy az IJR egy új rendszer, amelynek teljeskörű használatbavétele még nem valósult meg, ezért a működésével kapcsolatos tapasztalatok még igen frissek, és emiatt nem teljeskörűek; a tapasztalatok gyűjtése jelenleg is folyik.

²⁴³ vö: Zódi Zsolt: Bevezetés: Jogi technológiák In Zódi Zsolt (szerk.): Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 26.

²⁴⁴ NTG-n kívüli belépés vagy adminisztrátori jogosultságú felhasználók esetében

VI. Fejezet: Következtetések az IJR vizsgálata alapján

VI.1. Előzetes tapasztalatok

Az IJR 2021-es üzembe állítása óta nem kizárólagosan használt rendszer, csak a ParLeX és a LocLex modul használata kötelező. A részleges felhasználás, valamint a rövid időtáv miatt a tapasztalatok még nem alakultak ki széleskörben, azonban az oktatási és kutatási tapasztalatok alapján a következő mondható el.

VI.1.1. Covid –19 világszerte gyorsította a digitalizációt.

A pandémia miatti lezárásokkal előtérbe került a távoli munkavégzés. Ehhez a meglévő rendszereket rekord gyorsasággal kellett átállítani a távmunkára, valamint olyan rendszereket kellett digitálisan elérhetővé tenni, amelyekkel kapcsolatban ez az igény korábban fel sem merült. Egyes vélemények szerint a pandémia időszaka évtizedes digitalizációs lemaradást hozott be, Magyarország 2021. évi Nemzeti Reform Programja így fogalmazott a közszolgálati digitalizációról: „2020–tól kezdődően jelentős előrelépés történt az állami elektronikus ügyintézés megalapozó, a szervezeten belüli munkafolyamatok elektronizáltsági fokának növelését támogató fejlesztések tekintetében. [...] A jelenlegi Covid–19 válság hatására az elkészült alkalmazások kihasználtsága, az online ügyintézés szerepe a lakosság körében jelentősen megnövekedett. [...] Az állam digitális kapacitásainak bővítése kiemelt célként jelenik meg a HET-ben is, tekintettel arra, hogy még mindig jelentős lemaradás figyelhető meg az e–közigazgatási szolgáltatók igénybevétele, valamint a teljes körű online ügyintézési lehetőségek köre esetében.”²⁴⁵

VI.1.2. Digitális kompetenciák hiánya

Az Európai Bizottság által a tagállami digitális gazdasági és társadalmi fejlettség mérésére számolt 2021. évi DESI mutató alapján Magyarország a 27 uniós tagállam között a 23. helyen állt. Megjegyzendő, hogy az e-government felhasználók internet használókhoz viszonyított aránya alapján 9. helyen van, ami az EU átlag feletti. A 2025-ös, Digitális

²⁴⁵ Magyarország 2021. évi Nemzeti Reform Programja, 22.

közzolgáltatások az állampolgárok számára DESI mutató²⁴⁶ értéke alapján a 19. helyen áll, még mindig az EU átlag alatt, az e-government felhasználók internet használatához viszonyított aránya alapján viszont a 11. helyen, magasabban az EU átlag felett, tehát a mintázat megmaradt. Eszerint az internethasználat hazánkban nagy arányban veszik igénybe az e-government szolgáltatásokat. Az uniós átlagnál valamivel jobban szerepel Magyarország (2021-ben 12., 2025-ben 11. a nagyon kiegyenlített mezőnyben) az internet-hozzáférés területén, ezen belül vezető helyezést foglalt el 2021-ben el az 1 Gbps sebességű széles sávú rendszerek lefedettség arányát tekintve, 2025-ben 2. helyezett. Viszont a magyaroknak 2021-ben csupán 49 százaléka rendelkezett legalább alapszintű digitális készségekkel, ez 2025-re 58,89%-ra nőtt, ami 2021-ben még számottevően elmaradt az 56 százalékos uniós átlagtól, 2025-re azonban, ha kis mértékben is, de meghaladja az EU 55,56%-os EU átlagát, amit Románia és Bulgária 30 % körüli értéke ront le. Más mutatók is viszonylag alacsony szintű digitális készségeket mutatnak. A kkv-knak 2021-ben csupán 46 százaléka rendelkezett legalább alapszintű digitális intenzitással, szemben a 60 százalékos uniós átlaggal, 2025-ben Magyarországon 57,44% az EU-s 72,91%-hoz viszonyítva, ezzel a 27 tagállam közül a 25. helyen vagyunk. A kulcsfontosságú digitális technológiák (Big Data, mesterséges intelligencia és felhő) elterjedtsége alacsony²⁴⁷. Összefoglalóan elmondható, hogy a digitális infrastruktúra hazánkban rendelkezésre áll, és az utóbbi négy évben folyamatosan fejlődött, azonban a felhasználói oldalon továbbra is tapasztalhatók még hiányosságok, amelyek az elektronikus (digitális) ügyintézés megnehezítik, és csak felhasználói edukációval lehetne komolyabb javulást elérni. Az elektronikus ügyintézés 2018-as bevezetése óta egyre több ügy intézhető elektronikusan, sőt vannak kizárólag elektronikusan intézhető ügyek is, pl. a köznevelésben résztvevő tanulók szülei a kizárólag a Kréta rendszeren keresztül tudnak kommunikálni, papírmentesen az iskolával. A megfelelő digitális kompetenciákkal nem rendelkező szülők számára így nem jut el a tájékoztatás az iskolából, illetve nem tudnak ügyet intézni (pl. szülői igazolást benyújtani) az iskola felé. Ugyanez a helyzet a kkv szektorban, az alacsony digitális intenzitású társaságok könnyen versenyhátrányba kerülnek, mivel a fiatalabb generáció (Y, Z, alfa) már szinte mindent az online térben végez, a személyes vásárlás előtt is ellenőrzi a kereskedőt, a termékeit és gyakran még a közösségi értékelését a vállalkozásnak.

²⁴⁶ Forrás: digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?period=desi_2025&indicator=desi_tdpd&breakdown=all_egov_le&unit=egov_score

²⁴⁷ Lásd: Magyarország 2022. évi Nemzeti Reform Programja 15–16.

VI.1.3. A jogalkotás digitalizációja révén javulhat a normák technikai minősége, pontossága

A kodifikáció jellemzően humán tevékenység, melynek során a kodifikátor a jogi normáknak megfelelő formába, a jogalkotói szándéknak megfelelő tartalommal készíti el a normaszöveg tervezetét, amelyet jogszabályban meghatározott eljárás szerint kell elfogadni és kihirdetni, ennek megsértése akár a jogszabály közjogi érvénytelenségét okozhatja.

Az elektronizáció a jogalkotásra vonatkozó anyagi jogi normák és eljárási szabályok leprogramozásával olyan rendszert hozhat létre, amelyben már a jogszabály készítésekor jelezheti a rendszer, ha a jogszabály az előírt formai követelményektől eltér, illetve mérlegelés nélkül le is tilthatja a készítés folytatását, a hiba orvoslásáig. A szöveggeneráló megoldások az emberiekhez képest nagyobb konzisztenciát tudnak biztosítani, szabványosabb végeredményt hoznak létre, gyorsabban és több nyelven.²⁴⁸ Az eljárási szabályok betartása felett is öröködhethet a szoftver, ha valamilyen szükséges lépés kimarad az elkészítés során, azt a rendszer képes naplózni, így a hiány nyilvánvaló lesz.

VI.1.4. Adminisztratív terhek csökkenése

Az adminisztratív terhek csökkenését jelen esetben a közigazgatás vonatkozásában kell értelmezni. Az egyes ügyfeleknél jelentkező, de társadalmi szinten is érzékelhetővé váló kockázatok folyamatos csökkentése több tényező együttes hatásaként jöhet létre. Ilyen tényező, hogy az ügyfél az eljárás kapcsán tájékozottabbá válik, amelynek következtében közvetlen költségmegtakarítás, és adminisztratív tehercsökkenés lép fel mind az ügyfél, mind az ügyintézői oldalon egyaránt²⁴⁹. A jogalkotás folyamatának egységes rendszerbe terelése véleményem szerint pozitív hatásokkal kecsegtet. Ezek egy része időmegtakarítást jelent, mivel az online végzett műveletek (pl. irattovábbítás) esetében nincs kézbesítési idő és kézbesítési költség, a megfelelően használt rendszerekben az információterjedés szinte azonnali. Ez lerövidíti a határidőket is, gyorsítja, dinamizálja az államigazgatás működését, javítja a reakcióképességét. Fontos továbbá, hogy egy egységes, integrált rendszerben kell

²⁴⁸ Homoki Péter: Miként lehet a szöveggeneráló eszközöket a jogász hivatások körében hasznosítani? című tanulmányában (Homoki Péter: Miként lehet a szöveggeneráló eszközöket a jogász hivatások körében hasznosítani? In Zódi Zsolt [szerk.]: Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 192.) idézi Ehud Reiter – Robert Dale: Building Natural Language Generation Systems. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. 29–30.

²⁴⁹ Az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) hatásai a gazdasági és a társadalmi szereplőkre. https://mhk.hu/files/IJR_tarsadalmi_gazdasagi_hatasok_cikktervezet_v2.pdf

dolgozni, ezért nem fordulhat elő az az eset, hogy az ügyintéző az általa használt sok rendszer közül az egyikbe nem lép be, így az információ vagy feladat megakad nála. Homoki szerint nem cél, hogy a jogászok maguk közvetlenül használjanak természetes nyelvi szövegalkotó eszközöket, de ha az ilyen eszközök elérhetővé válnak jogi hivatásokat kiszolgáló informatikai vállalkozások részére, akkor ez csökkenti a vállalkozások költségeit²⁵⁰.

VI.1.5. A jogalkotás digitalizációja mérföldkőnek tekinthető a közvetlen demokrácia felé vezető úton?

A jogalkotás folyamata nem nélkülözheti a társadalmi véleménynyilvánítást, ennek kereteit határozza meg a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény. A törvény alapján társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet tervezetét és indokolását, sőt lehetőség van a tervezet koncepciójának társadalmi egyeztetésre bocsátására. Ez a hatályos szabályozás alapján általános egyeztetés formájában valósul meg, a Kormány honlapján megadott elérhetőségen keresztül biztosított a véleményezés lehetősége²⁵¹, vagy közvetlen egyeztetés formájában, amikor a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter kér fel személyeket, intézményeket vagy szervezeteket közvetlenül a tervezet véleményezésére.

Mivel az elektronizált jogalkotás biztosíthatja a dokumentumok közös szerkesztésének lehetőségét, a jogalkotás digitalizációja technikailag magában hordozza a jogszabályok közös megalkotásának, végső soron a közvetlen (részvételi) demokrácia²⁵² megvalósításának lehetőségét.

Tóth J. Zoltán a Demokrácia, Jogállamiság és Alkotmánybíráskodás című könyvében összehasonlította a közvetett és a közvetlen demokrácia előnyeit és hátrányait, egyben öt pontban meghatározta, miért nem tud hatékony módon megvalósulni a közvetlen demokrácia. Vizsgálata B) pontja szerint „technikailag és logisztikailag a szavazásban való

²⁵⁰ Homoki (2022): i.m. 202.

²⁵¹ Pl: A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény tervezete. <https://kormany.hu/dokumentumtar/a-honvedelemrol-es-a-magyar-honvedsegrol-szolo-torveny-tervezete>
²⁵² „A részvételi demokrácia esetében (ahogyan maga az elnevezés is jelzi) a nép választójoggal rendelkező tagjai képviselők közbejötté nélkül, maguk döntenek a felvetődő politikai kérdésekről.” Tóth J. Zoltán (2020): Demokrácia, jogállamiság, alkotmánybíráskodás, Patrocínium, Budapest, 2020., 145.

részvétel minden állampolgár számára megoldható [...] [a] mai technikai fejlettségi szinten akárhány kérdés feltehető és megválaszolható egy számítógép (vagy annak megfelelő más eszköz, így akár egy okostelefon) birtokában, képernyő előtt. (A referendárius demokráciát ma már tipikusan nem urnás, hanem elektronikus, internetes szavazással képzelik el, ez az ún. e-demokrácia koncepciója)”²⁵³.

A közvetlen demokrácia működésének legjobb példája Svájc, ahol tudatosan az államélet középpontjába állítják a közvetlen demokráciát: évente 3-4 alkalommal, egyben teszik fel az addig jóváhagyott kérdéseket, így a polgárok 5-7 kérdésre is válaszolnak egyetlen alkalommal. Svájcban a népszavazás tárgya egy kidolgozott normaszöveg (alkotmánymódosítás vagy törvényjavaslat) amelyet előzetesen minden polgár postán megkap, és amely elfogadás esetén minden további parlamenti aktus nélkül hatályba lép²⁵⁴. A svájci modellhez képest Magyarországon a jogszabálytervezetek előkészítésének szakaszában történik a társadalmi egyeztetés, annak eredménye az állampolgárok számára már nem nyilvános. A tervezet szövegével legközelebb a tervezet parlamenti benyújtását követően találkozhatnak az állampolgárok.

Álláspontom szerint a jogalkotás digitalizációja képes utat nyitni a jogszabálytervezetek elkészítésében való széles körű együttműködésnek, ami több lépéssel megelőzi a referendumokat, mivel maga a szavazásra bocsátandó politikai kérdés megfogalmazása is történhet közvetlenül. Első közelítésben egy erre létrehozott, digitalizált rendszerben – hitelesített belépést követően, tehát azonosítva, de az előterjesztő döntése szerint akár névtelenül is – maguk a választójoggal rendelkező állampolgárok vethetnének fel szabályozási kérdéseket, hasonló módszerrel, mint a Brazíliában már működő, az e-Cidadania portálon benyújtott jogszabály ötletek esetében²⁵⁵. A felületen a kérdéseket értékelni lehetne egyszerű formában (pl: like / dislike gombokkal), így az egyes szabályozási kérdések egymáshoz képest rangsorolódhatnak. Egy előre meghatározott határidő alatt elért támogatottsági küszöb felett (pl: 2 hónap alatt több, mint 100.000-rel több kedvelés, mint ellenzés) szakértők vagy a kormányzat is bevonásra kerülne a kérdés megfogalmazásába. Ekkor lehetne online referendumot kitűzni a kérdésről, amely arról döntene első közelítésben, hogy a kérdés megoldásával foglalkozzon-e a feladatra kijelölt szervezet. Egy

²⁵³ Tóth J. Zoltán im. 2020. 159.

²⁵⁴ Szabó Zsolt: „A közvetlen demokrácia helyzete a világban” In Glossa Iuridica, 2022/3-4. , 95.

²⁵⁵ Lásd: III.3.1.4. pontban

érvényes és pozitív eredményű online népszavazás adhatná a jogalkotási felhatalmazást. A jogszabály elfogadásáig egy hasonló logikájú, ciklikusan ismétlődő eljárás vezethetne, amelynek külső jogalkotási eljárási szakasza történhetne kifejezetten jogszabályszerkesztésre készített digitális rendszerben. Természetesen a digitalizáció sem old meg minden problémát, amennyiben az ellenérdekelt felek a vitában elektronikus úton megrekednek, szükség nyílhat az álláspontok szóbeli megvitatására²⁵⁶, amelyhez szintén online eszközök állnak rendelkezésre²⁵⁷, azonban ezen sokrésztvevős viták levezetése továbbra is komoly kihívás.

Számomra a közvetlen demokrácia megvalósulásnak idealizált módja a jelenlegi hazai és a svájci modell ötvözése lenne: a digitális eszközökkel, társadalmi egyeztetéssel kialakított normaszövegről történne a szavazás szintén a digitális rendszer segítségével, amely külön további parlamenti aktus nélkül hatályba léphet.

A fenti indokolás mellett fogalmaztam meg azon álláspontomat, hogy a jogalkotás digitalizációja mérföldkő lehet a közvetlen demokrácia felé, azonban ez nem jelenti azt, hogy cél lenne a közvetlen demokrácia megvalósítása, viszont a fentebb tárgyalt adminisztratív terhek csökkentése szempontjából a népszavazások és választások elektronikus útra terelése már középtávon is jelentős mértékben csökkenthetné azok költségeit; és maga a Nemzeti Digitális Állampolgárság Program is említi az online választásokra való felkészülés lehetőségét²⁵⁸.

VI.1.6. Ugyanakkor nem tudjuk megjósolni a jövőt

A tervezett rendszerek projektszerű agilis fejlesztése mindig függ a bennünket körülvevő technológiai fejlődéstől, lokálisan és globális szintereken egyaránt. A külső körülmények változása hatással van a fejlesztési irányokra, ahogyan a pandémia előtérbe hozta a távoli munkavégzést, az energiaválság miatt újra kell gondolni a működést sok cégnek, vagy a növekedő infláció miatt a fejlesztések üteme lelassul. Ugyancsak hatással van a digitalizációra az automatizáció, mivel a mesterséges intelligencia alapú öntanuló

²⁵⁶ Lásd: a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21) Korm. határozat 13. pont (3) bekezdése: „A fennmaradó vitás kérdésekben, különösen a kívánt közpolitikai cél elérését veszélyeztető észrevétel vagy vélemény fenntartása esetén a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre való benyújtást megelőzően egyeztetést folytat, vagy arról gondoskodik, és javaslatot tesz a vita megoldásának módjára.”

²⁵⁷ Megjegyezve, hogy ilyen eljárásokban a megfelelő digitális kompetenciákkal rendelkező, IKT eszközökhöz hozzáférő állampolgárok tudnak részt venni.

²⁵⁸ Digitális Magyarország Ügynökség: Nemzeti Digitális Állampolgárság Program 2022. 43.

rendszerek fejlődésével elérkezhet az a pont, amikor érdekesebb lesz az egész rendszert új alapokra helyezni, vagyis a mesterséges intelligencia alapú rendszert fejleszteni, a már meglévő digitalizált rendszer további bővítése helyett. Az agilis fejlesztés ismérve a rövid – általában kéthetes sprintekben – történő fejlesztés, ami nagyon gyorsan tud reagálni a külső és belső körülmények változására, ez előnye a hagyományos prediktív fejlesztési projektekhez képest, amikor az eredeti céltól való eltérést ritkábban, mérföldkövenként értékelik, emiatt a változáskezelési eljárás ritkább és hosszadalmasabb feladat.

Elméleti síkon is megállapítható, hogy a jogalkotásra vonatkozó normák leprogramozásával a jogalkotás technikai minősége, pontossága nagymértékben javítható. Vizsgálandó, hogy a jogi normáktól elvárható közérthetőségi követelményen egy ilyen rendszer tud-e javítani, valamint használatával fognak-e az adminisztratív terhek csökkenni.

VI.2. Oktatási tapasztalatok

2022-ben felkérést kaptam az Integrált Jogalkotási Rendszer oktatásában való részvételre, melynek kapcsán megismerkedhettem a rendszer szolgáltatásaival, különös tekintettel a kutatási témámhoz kapcsolódó szolgáltatásokkal. Ebben a pontban az EJR elektronikus jogszabályszerkesztő modul, valamint a GovLex alrendszer funkcionalitását és alkalmazási tapasztalatait mutatom be röviden.

VI.2.1. Az Elektronikus Jogszabályszerkesztő modul (a továbbiakban: EJR)

Lényegileg egy jogászok számára készített szöveggépzítő program. Sok szolgáltatása hasonlít a hagyományos szövegszerkesztőkre, aki egy ilyen programot otthonosan kezel az EJR alapszolgáltatásait is tudja használni. Különlegessége, hogy a modulba programozásra került a jogalkotástani szabályrendszer: a Jat, Jszt valamint a kevésbé ismert Jogszabályszerkesztési útmutató²⁵⁹. Ezek alapján segíti a jogszabályszerkesztő munkáját a modul, különböző típusú jogszabály sablonokat és szöveges sablonokat felkínálva, amelyeket a felhasználónak kell a kitölteni. A rendszer szolgáltatása továbbá, hogy segíti a jogszabály szerkezetének megtartását: a sablonban megjelöli például a preambulum vagy a bevezető rész, a hatálybaléptető rendelkezések stb. helyét, segítve ezzel a precíz munkavégzést.

²⁵⁹ Az IRM által létrehozott honlapon volt elérhető: „Jogszabály-szerkesztési Helpdesk”

A modul közvetlen kapcsolatban áll a Nemzeti Jogszabálytárban, mint adatbázisban elhelyezett jogszabályszovegekkel. Ez ad lehetőséget külső jogszabályi (merekv) hivatkozások pontos létrehozására, valamint módosító rendelkezések egyszerű generálására. Ha a jogszabályszerkesztő a normaszövegen az EJR modulban elvégzi a szöveg kívánt módosítását a szöveg átírásával, a rendszer automatikusan generálja a módosító rendelkezést a módosító jogszabályban. Ehhez kapcsolódóan a rendszer kezeli a jogszabályok időállapotait is, a módosító jogszabály és a módosító rendelkezések szándékolt hatálybalépéséhez igazodva.

Két módon kerülhet normaszöveg a modulba, egyrészt az EJR modulban, mint szövegszerkesztőben történő létrehozással, másrészt pedig a rendszer támogatja más szövegszerkesztőben készült szövegek importálását. Mindkét esetben azonban a rendszer úgynevezett kodifikációs ellenőrzést hajt végre a normaszövegen, és amennyiben a jogalkotási szabályrendszerrel való eltérést észlel, azt tételes hibalistán jelzi, majd az egyes hibákon végig vezet, jelezve a javítási igény helyét és módját. A kodifikációs hibákat a modul két csoportba osztja, az egyik típusú, jelentéktlenebb hibát csak jelzi a rendszer, ezek a kodifikációt nem akasztják meg; míg a komolyabb hibák a kodifikációs folyamatot kijavításukig megakasztják.

A modul használatával elérni kívánt cél a jogszabályok minőségének javítása, mivel az itt készült tervezetek csak kodifikációs ellenőrzés után, a hibák kijavítását követően kerülhetnek a jogalkotási folyamat következő fázisába, vagyis a jogalkotás szabályrendszerének való formai megfelelés esetében.

VI.2.2. A GovLex alrendszer

Ebben az alrendszerben kerültek programozásra a jogalkotás központi közigazgatásra irányadó eljárási szabályai, a Kormány ügyrendje alapján. A rendszer előnye az információbiztonság növelése, mivel a döntéselőkészítő anyagok „nem nyilvános”²⁶⁰ minőségűek. Ezért az IJR éles rendszere zárt, kettős autentikációt követően lehet belépni és komoly jogosultságkezelési rendszerrel rendelkezik. Az alrendszer támogatja és menedzseli a közös munkavégzést, a rendszer verziókövetés funkcióval támogatja a változtatások

²⁶⁰ Lásd: 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 27. § (5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

rögzítését. A digitalizált munkafolyamatokhoz társított jogosultságok alapján látják el a felhasználók a feladataikat: a rendszer pontosan jelzi például, ki az, aki közvetlenül jogosult egy dokumentum továbbítására, és ki az, aki ugyanezen dokumentum továbbítás előtti jóváhagyására felterjeszteni jogosult, akár csak a hétköznapi hivatali munkavégzés során.

Az alrendszer folyamatmenedzselő funkciója keretében képes a jogszabályban meghatározott egyeztetések lebonyolítására, a normaszövegre tett észrevételek alapján feljegyzés, a feljegyzések alapján tárcavélemény automatikus generálására. Emellett alkalmas a döntéshozó fórumok ülésének előkészítésére, napirendek összeállítására, anyagok publikálására, az arra jogosultak számára elérhetővé tenni.

A teljes IJR vonatkozásában fontos kiemelni az rendszerelemek közötti interoperabilitást, hiszen a jogszabálytervezet útja a kezdetektől a hivatalos lapban történő megjelenésig több modulon, alrendszeren és kapcsolódó szakrendszeren halad át; fontos, hogy az információ a rendszer minden elemében értelmezhető és szerkeszthető legyen, hiszen a jogalkotás teljes folyamata során változik a tervezet.

VI.3. Az ideális digitális jogalkotási rendszer képe

A hazai és nemzetközi tapasztalatok és joggyakorlatok vizsgálata alapján vajon milyen ismérvei lennének egy ideális digitalizált jogalkotási rendszernek?

Szerkezetét tekintve a rendszer a korábbiakban bemutatott jogalkotási rendszerek architektúráját követi, jogi adatbázis – kodifikációs modul – koordinációs szolgáltatás szerkezetben. A jogtár tartalmazza a hatályos jogszabályokat adatbázisban, a korábbi és a későbbi, már kihirdetett időállapotokkal, szegmentált szöveggel, olyan módon, hogy nemcsak a jogszabály, hanem annak egyes szerkezeti egysége is linkkel hivatkozható a honlapon keresztül. Minden jogszabály rendelkezik egy adatlappal, benne a metaadatként szerepel a neve, száma, kibocsátója, kihirdetése és hatálybalépése dátuma, egyes módosításai a módosító jogszabályokkal és külön a jogszabályi rendelkezésekkel linkelve. Az egyes kiválasztott időállapotok egymással összevethetők, az összevetés korrektúra jelöléssel mutatja a módosításokat.

A kodifikációs modul ergonomikusan elkészített²⁶¹ szerkesztő alkalmazás, amely hasonló funkcionalitású a legismertebb szövegszerkesztőkhöz. Közvetlen kapcsolatban van a jogszabálytárral, ami arra is kiterjed, hogy amennyiben egy jogszabály módosításán más

²⁶¹ Pl. ismeri a szövegszerkesztők leggyakoribb billentyűkombinációit, és azok használhatók, nem definiál azokra más funkciót, logikájában hasonlóan működik, mint egy szövegszerkesztő.

előterjesztő is dolgozik,²⁶² jelzi, hogy ki (melyik tárca/ főosztály) dolgozik, milyen hatálybalépéssel; megelőzve annak a lehetőségét, hogy adott jogszabály módosításai egymást megzavarják, üssék, még a közigazgatási egyeztetést megelőzően.

Ennél a modulnál már fel kell merülni a mesterséges intelligencia alapú chat alkalmazás használatának. Egyrészt segíteni tud a jogszabálykapcsolatok feltárásában, listát készíthet az adott jogi tartalomhoz kapcsolódó jogszabályhelyekről, emellett segíthet a jogi norma szövegezésében – a jogtári adatbázison működve – képes lehet rövidebb szövegjavaslat készítésére, ha nem is egy egész jogszabály megírására. Itt persze figyelemmel kell lenni az integritási kérdésekre is: nem megengedett, hogy nyilvános alkalmazások használata esetén jogszabálytervezetek szövege – akár véletlenül is – kikerüljön a rendszeren kívülre.

Koordinációs szempontból fontos, hogy a normaszöveg az első betű leütésétől a kihirdetésig a rendszeren belül haladjon, ezért nincs szükség nyomtatásra, külső e-mailezésre, egyéb logisztikára. Emellett a jogalkotási folyamat a digitalizált rendszerben státuszolható, az egyes jogszabályokról – vizualizáció alkalmazása esetén – akár ránézésre megmondható, hol tartanak a jogalkotási folyamatban, ezáltal a “jogalkotási projekt” ütemterve monitorozhatóvá válik, szükség esetén pontosítható. Ehhez szükséges a rendszerek magas szintű, ún. szemantikai interoperabilitásának megteremtése, ami azt jelenti, hogy a tervezet ténylegesen a rendszerben halad, tehát a véleményezések, társadalmi egyeztetés, még a köztársági elnöki – akár – elektronikus aláírás és a kihirdetésre beszerkesztés is a rendszeren belül, annak alrendszerében, moduljában) történik, egyszóval teljesen papírmentessé válik a jogalkotási folyamat.

Ettől a ponttól üzleti kérdés, hogy a piaci alapú jogi adatbázis szolgáltatók hol csatlakozhatnak be a folyamatba, honnan és milyen formában kapják meg saját adatbázisuk frissítéséhez szükséges inputokat.

Ezáltal a jogalkotási folyamat átláthatóvá válik, a jogszabály készültsége nyomon követhető lesz mind a szakemberek, mind a laikusok számára, egy ilyen módon szervezett rendszer lehetőséget adna az érdemi társadalmi részvételre a jogalkotásban, annak bármelyik részfolyamatában.

A rendszer előnye lenne a jelzési funkciók beépítésével az átláthatóság, a csoportos munka lehetőségének megteremtése, abban az esetben is, amikor egy tervezeten külön-külön több csapat is dolgozik. Chat alkalmazás implementálása segítené a szövegváltozatok

²⁶² A kodifikációs folyamatban egy meghatározott pontig már eljutott.

elkészítését, mivel adott tartalom lényegében azonnal újra generáltható, promptolással finomítható a tartalma, egészen a kívánt nyelvi minőség és érthetőség eléréséig.

Hátránya, hogy az ilyen jogalkotási rendszer - költségének nagysága miatt is - általában projekt keretében valósul meg, viszonylag szűk számú felhasználóval rendelkezik, így, mint nem piaci alapon használt rendszernek lassú a továbbfejlesztése, jellemzően a jogszabály változásokhoz kapcsolódik, viszonylag rugalmatlan a felhasználói igények kezelése, emiatt a működés ergonómiája prognosztizálhatóan nem túl magas lenne²⁶³.

VI.4. Digitalizáció és közérthetőség

A jogszabályok nem írják elő, mit jelent az egyértelmű értelmezhetőség, vagy a közérthetőség. Az általános elv, miszerint a jog nem ismerete nem mentesít a következmények alól²⁶⁴ a fejezet szempontjából a következő kérdés formájában is megfogalmazható: vajon a jog nem értése mentesít-e a jogkövetkezmények alól? Így további kérdésként felmerül, mi lehet az a tudásszint, amelyen már elvárható, hogy az állampolgár vagy a norma címzettje számára értelmezhető vagy közérthető legyen a jogszabály rendelkezése²⁶⁵. Praktikus lenne végzettségi szint szerint differenciálni, általános iskolai végzettséggel vagy középiskolai, esetleg felsőfokú végzettséggel? Mivel a választójog nincs iskolai végzettséghez kötve, logikus lenne azt mondani, hogy a választójoggal rendelkező polgárok számára legyen közérthető a jogszabály. Ez nagyjából középiskolai végzettségnek felel meg, ha figyelembe vesszük, hogy választásra jogosult minden nagykorú²⁶⁶ magyar állampolgár²⁶⁷, és a tanköteles kor 16 éves korig tart²⁶⁸. Főszabályként a nagykorú személy potenciálisan középfokú végzettséggel rendelkezik, figyelembe véve, hogy a középiskolai képzések 2-5 év időtartamúak. A választójog felől megközelíteni a közérthetőség kérdését

²⁶³ Kántor Ákos: Jogalkotási rendszerek digitalizációja néhány nemzetközi jó gyakorlaton keresztül In: Studia Iuris 2024/3 74. o.

²⁶⁴ Ignorantia iuris neminem excusat, lásd: Tóth J. Zoltán: „Vélelem és fikció” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: Szabó Miklós, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/velelem-es-fikcio> (2021). [21]

²⁶⁵ Sárközy Tamás szerint „Jogalkotás érthetően [...] Mindenki számára érthetően, vagy csak a jogászok számára érthetően? E körben is a középutra kell törekedni. A jog ugyanis sajátos jogi fogalmakra – jogintézményekre – jogi kategóriákra épül és ebből kifolyólag sajátos jogi nyelvet alakít ki a jogi kultúra részeként. Ez a jogi nyelv természetesen a köznyelvre épül, de némelykor eltéríti a jogi nyelvet a köznyelvtől, részint pedig sajátos nyelvi alakzatokat alakít ki.” Sárközy Tamás: „Cíviljogi kodifikáció és a nyelv” in Bencze Lóránt (sorozat szerk.): Jogalkotás érthetően – a pontos fogalmazás művészete - Clear writing Nyelvstratégiai Füzetek II., (Budapest, Magyar Nyelvstratégiai Intézet, 2016). 109.

²⁶⁶ 18. életévét betöltött vagy házasságot kötött személy lásd. Ptk. 2:10. § (1) bekezdés

²⁶⁷ Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése

²⁶⁸ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 45. § (3) bekezdés

azért indokolt, mert a választójoghoz köthető a közvetett demokrácia egy fontos eleme, a népszavazás jogintézménye, amelyen olyan személy vehet rész, aki az országgyűlési képviselők választásán választó²⁶⁹, így elvárható, hogy számára a jogszabályok megérthetők legyenek.

Másrésről a szabályozás tárgya és hatálya is meghatározhatja, hogy legalább milyen végzettségű emberek számára legyen közérthető a jogszabály. Erről az oldalról közelítve lehetne az is a mérték, hogy a jogszabály személyi hatálya alá tartozó állampolgárok számára legyen közérthető a szöveg. A norma címzettjeit így tágan kellene meghatározni.

Egy jogszabálynak nem lehet célja, hogy kézikönyvként vagy tankönyvként használható legyen, de a tartalmának közérthetősége jogszabályokban is rögzített elvárás. A jogszabály egyértelműségét, még inkább közérthetőségét azonban nem vizsgálják jogalkotás szempontjából, hiszen a jogalkotó célja általában a normatív tartalom minél pontosabb megjelenítése a jogszabály szövegében, a közérthetőségi kérdések pedig a jogalkalmazóknál jelentkeznek, amikor a jogkövető magatartás tanúsításával kapcsolatosan kérdések merülnek fel, vagy a jogértelmezés vezet a normával kapcsolatosan különböző eredményekre. Ez azonban időben lassú folyamat, mivel először a joggyakorlatnak kell kialakulnia (ha nem annyira hibás a norma, hogy el sem lehet kezdeni az alkalmazását, de az hamar ki szokott derülni), majd az értelmezési különbségeknek, utána joggyakorlat elemzés során ütközhet ki az eltérő értelmezés, amelyre megvannak az eljárások, amellyel megszületik a javaslat, hogy a norma egységes értelmezésével vagy jogszabálymódosítással szükséges orvosolni a problémát. Ez azonban több évig is tarthat, a normavilágosság sérülésével a jogbiztonság követelménye is csorbát szenved.

VI.4.1 A jogalkotás minőségének meghatározása

A jogalkotás minőségének a mérésére léteznek hazai és nemzetközi tudományos módszerek, melyek négy vizsgálati szempontja²⁷⁰ közül az egyik a formai-jogi alkotmányos minőség kritérium. Ennek elemzésekor kerül sor a világosság, érthetőség (vs. zsargon, komplex szerkezet) (readability, comprehensability, intelligible); megismerhetőség, átláthatóság (transparency, dissemination, acessibility); belső és külső koherencia a jogrendszerrel

²⁶⁹ Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése

²⁷⁰ További minőségkritériumok a Tartalmi-központ, Eljárási, Stabilitási kritériumok. Sebők Miklós – Molnár Csaba: A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek in Sebők Miklós – Gajdoschek György – Molnár Csaba (szerk.) A magyar jogalkotás minősége (Budapest, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat 2020., 43-44.

(consistency, coherence, comparable to superior norms); konzisztens fogalomhasználat, illeszkedés a jogrendszerbe; alkotmányosság; a jogelveknek való megfelelés; pontosság (accuracy); egyértelműség (unambiguity); megfelelő szintű szabályozás (subsidiarity, appropriate level). Alkotmányos logika: jogszerűség (legality, legal soundness); szükségesség (necessity); méltányosság (equitability); arányosság (proportionality); rugalmasság, adaptációs képesség (flexibility) tulajdonságok vizsgálatára, amelyek közül csak a világosság, érthetőség, konzisztens fogalomhasználat, pontosság, egyértelműség azok a szempontok, amelyek kutatásom szempontjából meghatározók²⁷¹. Sebők Miklós és Molnár Csaba tanulmányukban az érthetőség (vs. zsargon, komplex szerkezet) vizsgálatára megállapították, hogy a német jellegű jogrendszerekben kevésbé alkalmazható (ezt helyettesítheti a tájékoztatás a jogszabályokról) – mérési lehetőség: érthetőségi indexek (*readability scores*). Azonban előremutató megoldás lenne, ha jogszabályok minőségének mérésére olyan objektív indexeket lehetne meghatározni, amelyek értékét akár számítógép is megállapíthatná, mint pl. fordítások esetében használt BLEU index²⁷². A jogalkotás minőségének javításával kapcsolatos további megállapítások a VIII.4. pontban folytatódnak, mivel a javaslatok a gépi szövegalkotás eszköztárának használatát feltételezik.

VII. Fejezet: A jogi szakterületek automatizációs lehetőségeiről

Napjaink slágertémája a mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata, valamint az MI alapú alkalmazások első működési tapasztalatainak összegzése. Ennek oka lehet az, hogy az egyes iparágakban jelentkező munkaerőhiány pótlására várakozásaink szerint alkalmas lehet a mesterséges intelligencia, amely megfelelő betanítást követően a nap 24 órájában, heti hét napon keresztül képes ellátni feladatát, sokszor a humán munkavállalóknál hatékonyabban.

A mesterséges intelligencia leggyakoribb alkalmazási területei napjainkban a biometrikus azonosítás és a csevegőrobot (Chatbot) technológia területén vannak. Magyarországon is használnak már mesterséges intelligencia alapú alkalmazásokat, néhány példa ezekre:

- RADAR - NAV Rugalmas Adóellenőrzési Döntéstámogató és Adatbányászati Rendszere

²⁷¹ Sebők Miklós – Molnár Csaba: A jogalkotás minősége: im. 43-44.

²⁷² BiLingual Evaluation Understudy (BLEU)

- Nébo, a Nemzeti Élelmiszerláncbiztonsági Hivatal (Nébih) csevegőrobotja,
- KIOSK Projekt - Mesterséges intelligenciával támogatott ügyintézési pont. A projekt célja, hogy az állampolgárok az automatizálható feladatokat önállóan, hatósági környezetben, de ügyintézők nélkül is elkezdhesék vagy akár teljesen lefolytassák.
- AKD Automatizált Közigazgatási Döntéshozatali modell (pl: objektív felelősség körébe tartozó gyorsított esetek elbírálása.)

A neurális hálózatokon alapuló öntanuló rendszerek a jövőben megoldást jelenthetnek az emberi erőforrás szűkösségére²⁷³, emellett munkájukat legtöbbször az embernél pontosabban, alaposabban, fáradhatatlanul végzik. Ezen rendszerek még kialakulóban vannak, akárcsak a mesterséges intelligencia átfogó jogi szabályozása az Európai Unióban, annak ellenére, hogy a mesterséges intelligenciáról szóló 2024/1689 (EU) rendelet már 2024-ben hatályba lépett.

„A 2020. májusában elkészült Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája²⁷⁴ című dokumentum a 2020–2030 közötti időszakra határoz meg célokat a mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatosan. A stratégiában célként került megfogalmazásra, hogy az ügyintézés 60%-a elektronikusan, önkiszolgáló módon történjen 2030-ra.”²⁷⁵ A dokumentum ágazatonként konkrét célokat fogalmaz meg. Az államigazgatás vonatkozásában „[c]él a közszolgáltatások elektronikus elérésének, digitalizációjának elősegítése, melyben az MI egy az alkalmazható technológiák közül. Ezen fejlesztések az e-közigazgatásba illeszkednek, amely terület már jelenleg is integrációt alakít ki, folyamatokat fejleszt, amelyek hatékonyságát lehetséges továbbfejleszteni, illetve új csatornákat lehet hatékonyabban kiszolgálni.”²⁷⁶ A feladat végrehajtásának koordinációja céljából kormánybiztost neveztek ki 2025-ben²⁷⁷.

²⁷³ Az emberi erőforrás szűkössége a szakképzett humán munkaerőre vonatkozik. A föld lakossága gyorsuló tempóban növekszik, azonban lokálisan a humán erőforrás hiányával szembesülünk. Ezért a hiányzó erőforrást gépekkel pótoljuk, amelyek önmaguktól képesek tanulni, nagy hatékonysággal. Ennek visszahatása is kezd kialakulni, ugyanis ezáltal egyes munkakörök részben vagy teljesen feleslegessé válhatnak – pl. szupermarket pénztáros az önkiszolgáló kasszák világában -, sőt egyes kompetenciánk feleslegessé válhatnak, például a számolás a számológépek mellett, a telefonszámok memorizálása a mobiltelefonok mellett vagy a tájékozódás képessége a navigációs eszközök mellett.

²⁷⁴ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. 2020. május.

²⁷⁵ Kántor Ákos: Az e-ügyintézésről az e-jogalkotás felé, im. 153.

²⁷⁶ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. 38.

²⁷⁷ A mesterséges intelligenciáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1028/2025. (II. 24.) Korm. határozat Palkovics Lászlót nevezte ki kormánybiztossá 2025. 02. 26-tól.

A stratégia a jogalkotási folyamatról nem tesz említést azzal kapcsolatos célt sem fogalmaz meg, ezért vizsgálódásom alapjának a stratégia azon megállapítását tartom, amely szerint „Cél az MI-vel kapcsolatos kísérletezési kedv növelése.”²⁷⁸

Az Európai Unió állásfoglalása szerint „A mesterséges intelligencia lehetőséget teremt arra, hogy jobbra tegyük világunkat”, de álláspontom szerint kérdéses, hogy szigorú, esetleg nem kellően rugalmas szabályozással nem lehetetlenítjük-e el a mesterséges intelligencia európai fejlődését?

A mesterséges intelligencia napjaink slágertémája, számos tudományos konferenciát szerveznek a mesterséges intelligencia szabályozása, illetve egyes mesterséges intelligenciával működő alkalmazások²⁷⁹ népszerűsítése érdekében. Prószykó Gábor, a Nyelvtudományi Kutatóközpont főigazgatója egy konferencián²⁸⁰ jegyezte meg, hogy a mesterséges intelligencia olyan, mint egy lufi: minél több levegőt fújunk bele, annál nagyobb felületen találkozunk az ismeretlennel.

VII.1. Alapvetés

A mesterséges intelligencia napjainkra életünk szinte minden területén megjelenik, mobil applikációink zöme mögött működik, mégis nagyon keveset tudunk róla, azonban ő nagyon sokat tud rólunk, felhasználása a szakértők szerint is kockázatos, jogi szabályozása az EU-ban kialakulóban van²⁸¹. A mesterséges intelligenciával kapcsolatosan a komoly jogi kockázatok egyike az, hogy fejlesztése és szabályozása egymás mellett, párhuzamosan halad. A jogi szabályozás általában utólagos, reaktív, azonban az ilyen komoly technológiai fejlesztés mellett a szabályozás is csak párhuzamosan tud zajlani. Ez persze felettébb kockázatos, mivel a fejlesztés és a jogi szabályozás kialakítása más rugalmasságú: amíg egy informatikai probléma a rendszer áttervezésével, átkalibrálásával megoldható, addig a jogi megoldások módosításához jogalkotási eljárás szükséges, ami igen időigényes folyamat. Emiatt a jogalkotónak döntenie kell: vagy olyan rugalmas szabályokat alkot, amelyek

²⁷⁸ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. 29.

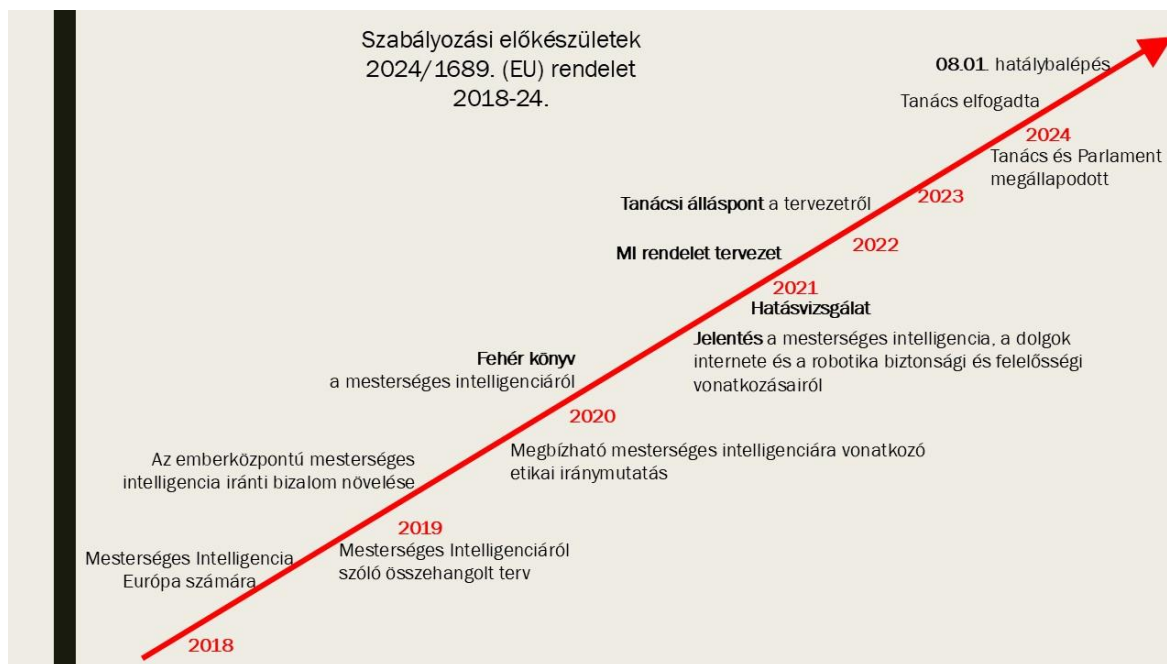
²⁷⁹ Pl. a European Language Research Coordination (ELRC) amelynek célja az eTranslation NMT adat feltöltésének koordinációja, rendszeres konferenciákat és workshopokat rendez, Európa szerte

²⁸⁰ ELRC 3. Hungarian Workshop, 2022. február 7.

²⁸¹ A mesterséges intelligenciáról szóló rendelet 2024-es elfogadása és hatálybalépése nem jelenti a szabályozás befejezését: „a szöveg messze nem szabályoz minden részletet, és jelenleg több tucatnyi végrehajtási dokumentum készül hozzá” Bővebben: Zódi Zsolt: Ördög a részletekben Az MI-rendelet végrehajtási szabályai (<https://www.ludovika.hu/blogok/itkiblog/2025/09/02/ordog-a-reszletekben>)

technológiasemlegesek tudnak maradni, viszont így a szabályozás kevésbé lehet szigorú, illetve precíz, vagy szigorú szabályokat alkot, az viszont visszahat a fejlődésre, veszélyeztetve ezzel az Unió versenypozícióját a mesterséges intelligencia formálódó piacán az Egyesült Államokkal, illetve Ázsiával szemben, annak dacára, hogy globális vezető szerepet kíván kialakítani a mesterséges intelligencia terén²⁸².

A mesterséges intelligencia szabályozást az Unió alapos előkészületek után kezdte meg, jelentősebb mérföldkövei az alábbi ábrán láthatók:



6. ábra Mesterséges intelligencia szabályozás jelentősebb előkészítő dokumentumai, saját szerkesztés

VII.2. Szabályozási előkészületek:

A szabályozás előkészítése 2018-ban kezdődött egy olyan, *mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport*²⁸³ felállításával, amely inkluzív és széles körű összetételű, 52 jól ismert szakértőjének az volt a feladata, hogy tanáccsal lássa el a Bizottságot a mesterséges intelligenciára vonatkozó bizottsági stratégia végrehajtásával kapcsolatban.²⁸⁴

²⁸² Bővebben: AI Continent Action Plan, COM(2025) 165 final, 6.

²⁸³ A mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoportra vonatkozóan további tájékoztatás érhető el online (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>)

²⁸⁴ Az Európai Parlament és Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (A mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról – *Javaslat*, COM(2021) 206 final 9.

A mesterséges intelligencia technológiai és társadalmi következményeinek megvitatása céljából mintegy 4000 érdekelt fél fórumaként 2018-ban létrejött a mesterséges intelligenciával foglalkozó szövetség.

VII.2.1. Mesterséges Intelligencia Európa számára

Mesterséges Intelligencia Európa számára²⁸⁵ című közlemény lényegében az Európai Unió mesterséges intelligencia stratégiája. Ez az irat határozta meg az EU viszonyát a mesterséges intelligenciához és jelölte ki az irányokat mesterséges intelligencián alapuló fejlesztések meghonosítására és a szabályozás számára. A Bizottság mesterséges intelligenciára vonatkozó jövőképe az „etikus, biztonságos, korszerű és Európában készült MI”²⁸⁶

A közlemény kifejti, hogy „a mesterséges intelligencia a 21. század stratégiaiilag egyik legfontosabb technológiájává vált.”²⁸⁷ Emellett megállapítja, hogy kevés ismerettel rendelkezünk a tárgyban, manapság sok mesterséges intelligenciával kapcsolatos vita véleményeken, feltételezéseken és szóbeszéden, és nem mindig a tényeken és a tudományon alapszik.”²⁸⁸ Emiatt fontos az ismeretek széles körben való elterjesztése.

A dokumentum konklúziója, hogy közösen az emberi fejlődés szolgálatába tudjuk állítani a mesterséges intelligencia erejét.

VII.2.2 Mesterséges Intelligenciáról szóló összehangolt terv

A Bizottság a Mesterséges Intelligenciáról szóló összehangolt tervben²⁸⁹ olyan megközelítést javasolt, amely az embereket helyezi a mesterséges intelligencia fejlesztésének középpontjába (*emberközpontú mesterséges intelligencia*) és ösztönzi a rendkívüli erejű technológia használatát a világ legsúlyosabb kihívásainak megoldására²⁹⁰. Az Európában készült mesterséges intelligencia szempontjából kulcsfontosságú elv „a beépített etika”, amely révén az általános adatvédelmi rendeleten, a versenyjogi

²⁸⁵ Mesterséges Intelligencia Európa számára COM(2018) 237 Final/2

²⁸⁶ COM(2018)237 és COM(2018)795.

²⁸⁷ Mesterséges Intelligencia Európa számára, 2. old

²⁸⁸ uo.

²⁸⁹ Mesterséges Intelligenciáról szóló összehangolt terv COM(2018) 795 final

²⁹⁰ U.o. 1.

megfelelésen és az adattorzítás²⁹¹ hiányán alapuló etikai és jogi elveket a tervezési folyamat kezdetétől érvényesítik.

Kiemelendő fontosságú az etika becsatornázása a szabályozásba, mivel az etika és a jog kapcsolódása általában nem valósul meg ennyire direkt módon: Az erkölcs és a jog nem fedi egymást teljesen. A jogszabályoknak és az etikai normáknak létezik egy közös magja. A jogi normák azonban az általánosításnak magasabb fokán állnak, hatókörük szélesebb. Az igazán lényeges különbségek nem a normák tartalmában, nem a hatókörükben, hanem a normák kikényszeríthetőségében, illetőleg a normakövető magatartás biztosításának módjában van²⁹². Ezért is fontos, hogy már a szabályozási cél meghatározásakor deklarálja a jogalkotó, hogy a szabályozásnak lényeges eleme az etika. Azonban ebben az esetben nem az igazságosság vagy az elfogadottság motiválja a jogalkotót, hanem az a cél, hogy az Európai Unió alapértékeit részesítse védelemben az új jogintézménytől.

A közlemény konklúziója, hogy ahhoz, hogy Európa vezető szereplő legyen a mesterséges intelligencia területén, az erősségeire kell építeni és támogatnia kell az etikus, biztonságos korszerű és Európában készült mesterséges intelligenciát²⁹³.

VII.3. A mesterséges intelligenciáról szóló rendelet

Az első érdemi tervezet a mesterséges intelligencia szabályozásáról az Európai parlament és Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (A mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról című javaslat²⁹⁴ (a továbbiakban: Javaslat) volt.

A Javaslat 2021. április 21-i dátummal lett közzé téve, tekintélyes 118 oldalas terjedelemben, 17 oldalnyi melléklettel.

Három évvel később, 2024. május 21-én fogadta el a Tanács a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv

²⁹¹ Az MI torzítása egy számítógépes program módszeres és ismétlődő hibázása, amelynek következtében a program által gyártott eredmény diszkriminatív lesz. Lásd: Vadász Pál Elkerülhető, hogy a robotok diszkrimináljanak bennünket? in: Török Bernát, Zódi Zsolt (szerk.): A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai, Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről Ludovika Egyetemi Kiadó 2021. 89-107.

²⁹² Miskolczi-Bodnár Péter: Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata, in: Polgári Szemle 11. évfolyam 4–6. szám, 2015. 27.

²⁹³ Mesterséges Intelligenciáról szóló összehangolt terv, 10.

²⁹⁴ COM(2021) 206 final

módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet) 2024/1689 (EU) rendeletet, (a továbbiakban: Rendelet) amely 2024. augusztus 1-jén hatályba lépett, 123 oldal terjedelemben, 21 oldalnyi melléklettel.

A szabályozás jogi eszköze rendelet, ennek választását az indokolja, hogy az új szabályokat – például a mesterséges intelligencia fogalommeghatározását, a mesterséges intelligencián alapuló egyes káros gyakorlatok tilalmát és az egyes mesterséges intelligencia rendszerek osztályozását – egységesen kell alkalmazni, ezt leghatékonyabban rendeleti formában lehet elérni. A javaslat a meglévő jogi keretekre épül, arányos és szükséges a célkitűzései eléréséhez, mivel *kockázatalapú megközelítést* követ, és csak akkor jelent szabályozási terhet, ha a mesterséges intelligencia rendszerek valószínűleg nagy kockázatot jelentenek az alapvető jogok vagy a biztonság szempontjából.

A javaslat meghatározta a mesterséges intelligencia rendszer definícióját:

„*A mesterségesintelligencia-rendszer (MI-rendszer)*”: olyan szoftver, amelyet a rendelet I. mellékletben felsorolt technikák és megközelítések közül egy vagy több alkalmazásával fejlesztettek, és amely az ember által meghatározott célkitűzések adott csoportja tekintetében olyan kimeneteket, például tartalmat, előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket képes generálni, amelyek befolyásolják azt a környezetet, amellyel kölcsönhatásba lépnek.”²⁹⁵

Az elfogadott Rendeletben a fogalom a következőre módosult:

„MI-rendszer”: gépi alapú rendszer, amelyet különböző autonómiaszinteken történő működésre terveztek, és amely a bevezetését követően alkalmazkodóképességet tanúsíthat, és amely a kapott bemenetből – explicit vagy implicit célok érdekében – kikövetkezteti, miként generáljon olyan kimeneteket, mint például előrejelzéseket, tartalmakat, ajánlásokat vagy döntéseket, amelyek befolyásolhatják a fizikai vagy a virtuális környezetet.”²⁹⁶

Alapvető változás, hogy már nem szoftverként, hanem rendszerként definiálták a MI-rendszert, a közös elem mindkét definícióban a kimenetek generálása. Álláspontom szerint a változás azért előremutató, mivel a szakértők a mesterséges intelligenciát rendszerint három meghatározó elemre bontják: a hardware, a betanító adatbázis és az algoritmus. A korábbi szoftver kategóriába sorolás emiatt sem volt szerencsés.

²⁹⁵ Javaslat, 3. cikk 1. pont

²⁹⁶ MI rendelet 3. cikk 1. pont

A Javaslat definíciója még utalt a rendelet I. mellékletére, amely a mesterséges intelligenciával kapcsolatos technikákat és megközelítéseket sorolja fel. A tervezet 4. cikke felhatalmazást ad a Bizottságnak, hogy jogi aktusokkal módosítsa az I. mellékletet, aktualizálva a piaci és technológiai fejlemények függvényében. Ez a fogalommeghatározásba egyfajta rugalmasságot visz bele.²⁹⁷ A Rendeletből ezt a mellékletet elhagyták, emiatt a Javaslat II. melléklete (Az uniós harmonizációs jogszabályok jegyzéke) lett a Rendelet I. melléklete.

A Javaslat a kockázatalapú megközelítést alkalmazza melyet megtartott a Rendelet, amely nem vezet szükségtelen kereskedelmi korlátozásokhoz, és így a jogi beavatkozás azokra a konkrét helyzetekre, korlátozódik, amikor indokoltan aggodalomra okot adó eset áll fenn, vagy ha ez az aggodalom a közeljövőben észszerűen előre látható. Különbséget tesz a mesterséges intelligencia azon felhasználásai között, amelyek *elfogadhatatlan* kockázattal, *nagy kockázattal*, illetve *alacsony vagy minimális* kockázattal járnak.²⁹⁸

A Javaslat a mesterséges intelligencia rendszerek uniós belüli forgalomba hozatalára, üzembe helyezésére és használatára vonatkozó harmonizált szabályokat tartalmaz. A Javaslat tartalmaz továbbá harmonizált szabványokat²⁹⁹, valamint a támogató iránymutatási és megfelelési eszközöket, amelyek az elvárások szerint segíteni fogják a szolgáltatókat és a felhasználókat a Javaslatban meghatározott követelményeknek való megfelelésben, és minimálisra csökkentik a költségeiket.

A kockázati besorolás alapján határozza meg a Javaslat az egyes mesterséges intelligencia-gyakorlatokra vonatkozó tilalmakat. A tiltott gyakorlatok II. Fejezetben szereplő jegyzéke magában foglalja mindazokat az MI-rendszereket, amelyek használata elfogadhatatlannak minősül, mert ellentmond az uniós értékeknek.

Tiltott mesterséges intelligencia gyakorlatok

a Javaslat szerint	a Rendelet szerint
azok a rendszerek, amelyek – szubliminális ³⁰⁰ technikákat alkalmaznak az adott személy tudatán kívül annak	a rendelet szerint azok a rendszerek, amelyek

²⁹⁷ A Javaslatban több helyen is találhatók felhatalmazások a Bizottságnak a mellékletek módosítására (a 4. cikk, 7. cikk (1) bekezdés, 11. cikk (3) bekezdés, 43. cikk (5) és (6) bekezdés és a 48. cikk (5) bekezdés)

²⁹⁸ Javaslat 14. oldal, a kockázati kategóriák angol eredetiben „unacceptable risk, high risk, and low or minimal risk, Javaslat EN változat 12.

²⁹⁹ Javaslat 40. cikk, Rendelet 40. cikk

³⁰⁰ A küszöb alatti észlelés (szubliminális percepció) azt a lehetőséget jelenti, hogy egyes ingerek, amelyek túl gyengék ahhoz, hogy tudatosan észlelhetők legyenek, mégis befolyást gyakorolhatnak a perceptuális és

a Javaslat szerint	a Rendelet szerint
érdekében, hogy <i>lényegesen torzítsák egy személy magatartását</i> oly módon, amely e személynek vagy más személynek <i>testi vagy lelki károsodást okoz</i> vagy okozhat, –a személyek egy meghatározott csoportjának életkor, testi vagy szellemi fogyatékoság miatt fennálló valamilyen <i>sebezhetőségét kihasználják</i> annak érdekében, hogy <i>torzítsák</i> az adott csoporthoz tartozó <i>személy magatartását</i>, –természetes személyek <i>megbízhatóságának értékelésére</i> vagy <i>osztályozására</i> egy bizonyos időszakon keresztül, közösségi magatartásuk, illetve ismert vagy előre jelzett személyes vagy személyiségi tulajdonságok alapján, oly	- szubliminális technikákat alkalmaznak az adott személy tudatán kívül, annak érdekében, hogy lényegesen torzítsák egy személy vagy személyek egy csoportjának magatartását azáltal, hogy jelentősen gyengítik a megalapozott döntéshozatalra való képességüket, azt eredményezve, hogy olyan döntést hozzanak, amelyet egyébként nem hoztak volna meg, és oly módon, amely az említett személynek, egy másik személynek vagy személyek egy csoportjának jelentős károsodást okoz vagy ésszerű valószínűséggel okozhat. - egy természetes személynek vagy a személyek egy meghatározott csoportjának az <i>életkor, fogyatékoság, illetve egyedi szociális vagy gazdasági helyzet miatt fennálló valamilyen sebezhetőségét kihasználják</i> azzal a céllal vagy hatással, hogy lényegesen torzítsák az említett személy vagy az említett csoporthoz tartozó valamilyen személy magatartását oly módon, amely az említett személynek vagy egy másik személynek jelentős kárt okoz vagy ésszerű valószínűséggel okozhat. - természetes személyek vagy személyek csoportjai <i>értékelésének</i> vagy <i>osztályozásának</i> céljából egy bizonyos időszakon keresztül, <i>közösségi magatartásuk</i>, illetve ismert,

a Javaslat szerint	a Rendelet szerint
módon, hogy a <i>közösségi pontszám</i> alapján természetes személyek vagy ezek csoportját más kontextusban <i>hátrányosan megkülönböztessék</i>,	kikövetkeztetett vagy előre jelzett személyes tulajdonságaik vagy személyiségjegyeik alapján, társadalmi pontszámot generálva. - természetes személyek <i>kockázatértékelését végzi</i> annak érdekében, hogy – kizárólag a természetes személyekre vonatkozó profilalkotás vagy személyiségjegyeik és tulajdonságaik értékelése alapján – felmérje vagy előre jelezze annak kockázatát, hogy egy adott természetes személy <i>bűncselekményt követ el</i>; - arcképek internetről vagy zártláncú televízió-felvételekből való, nem célzott lekérdezésével <i>arcfelismerő adatbázisokat hoznak létre vagy ilyeneket bővítenek</i> - természetes személyek érzelmeiből következtetést levonó MI-rendszerek forgalomba hozatala, e konkrét célra történő üzembe helyezése, illetve használata a munkahelyek és az oktatási intézmények területén - biometrikus kategorizálási rendszerek forgalomba hozatala, e konkrét célra történő üzembe helyezése, illetve használata, amelyek természetes személyeket biometrikus adataik alapján egyénileg kategorizálnak, hogy ezáltal levezessék vagy kikövetkeztessék faji hovatartozásukat, politikai véleményüket,

a Javaslat szerint	a Rendelet szerint
– „valós idejű” távoli biometrikus azonosító rendszerek használata a nyilvánosság számára hozzáférhető helyeken bűnüldözési célokból. ³⁰¹	szakszervezeti tagságukat, vallási vagy világnézeti meggyőződésüket, szexuális életüket vagy szexuális irányultságukat - „valós idejű” távoli biometrikus azonosító rendszerek használata a nyilvánosság számára hozzáférhető helyeken bűnüldözési célokból ³⁰²

A fenti összehasonlítás alapján látható, hogy a tiltott MI gyakorlatok köre az egyeztetés során jelentősen kiegészült, pontosításra került.

A Rendelet III. Fejezete a kockázati besorolás logikája alapján csökkenő kockázati sorrendnek megfelelően a *nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszerekre* állapít meg szabályokat, különös követelményeket és az ilyen rendszerek üzemeltetőire vonatkozó kötelezettségeket. Nagy kockázatúnak³⁰³ tekintendő egy mesterséges intelligencia rendszer, ha azt jelentős kockázatú ágazatban használják, olyan módon, ami jelentős kockázatot okoz. A rendelet a II. és III. mellékletben foglalt követelmények alapján határozza meg a nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszereket, és ismételten a szabályozás rugalmasságát szolgálja, hogy a Bizottság felhatalmazást kap a mellékletek módosítására³⁰⁴, ezzel elősegítve, hogy a nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszer definíció naprakész maradjon a folyamatos technológiai fejlődés ellenére is.

Mivel a mesterséges intelligencia helyes működésének az algoritmus mellett záloga a betanítás³⁰⁵, a tanító adatok helyes meghatározása, erre nézve is tartalmaz rendelkezéseket a szöveg a nagy kockázatú mesterséges intelligencia vonatkozásában³⁰⁶.

A rendelet harmonizált átláthatósági szabályokat állapít meg a természetes személyekkel való interakcióra szánt mesterséges intelligencia rendszerek, az érzelemfelismerő rendszerek és a biometrikus kategorizálási rendszerek, valamint a kép-, audio- vagy videotartalom

³⁰¹ Javaslat, 5. cikk

³⁰² Rendelet 5.cikk

³⁰³ A Javaslat „nagy kockázatú” besorolása egybeesik a Fehér könyv „magas kockázatú” kategóriájával, lásd a 318. lábjegyzetet.

³⁰⁴ Javaslat, 7. cikk (1) bekezdés a III. melléklet vonatkozásában, az elfogadott Rendelet is tovább vitte ezt a jogi megoldást, a 97. cikke határozza meg a Bizottság felhatalmazásának kereteit.

³⁰⁵ „A mesterséges intelligencia fő alkotóelemei az „adatok”, valamint az „algoritmusok””, Fehér könyv 20. oldal

³⁰⁶ Javaslat, 10. cikk , Rendelet 10. cikk

előállítására, vagy manipulálására használt mesterséges intelligencia rendszerek tekintetében.

A rendelet kritikus eleme az *emberi felügyelet előírása*: a nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszereket úgy kell megtervezni és fejleszteni, – többek között megfelelő ember-gép interfész eszközökkel, hogy működésük kellően átlátható legyen ahhoz, hogy a felhasználók értelmezhessék a rendszer kimenetét és megfelelően használhassák azt³⁰⁷. Ez azt is jelenti, hogy a használat teljes időtartama alatt természetes személyek számára a rendszer hatékony felügyeletét biztosítani kell. A követelménynek való megfelelés különösen az úgynevezett mélytanuló rendszereknél válhat nehézkessé, mivel ezek a tanuló adatok biztosítását követően az algoritmusuk alapján emberi beavatkozás nélkül, maguktól tanulnak, így az emberi beavatkozás lehetősége erősen leszűkülhet, szinte csak a lekapcsolásra.

VII.3.1. Intézményrendszer kialakítása

A rendelet a mesterséges intelligencia szabályozásának betartatására intézményrendszer létrehozásáról is rendelkezik, ezek a bejelentő hatóságok. Minden tagállam kijelöl vagy létrehoz egy *bejelentő hatóságot* (illetékes nemzeti hatóság), amely a megfelelőségértékelő szervezetek értékeléséhez, kijelöléséhez és bejelentéséhez, valamint nyomon követéséhez szükséges eljárások kialakításáért és végrehajtásáért felel³⁰⁸.

A VII. Fejezet Irányítás címe alatt a Rendelet megalapítja a Bizottság alatt működő MI-hivatalt, ami fejleszti az uniós szakértelmet és képességeket a mesterséges intelligencia területén. Emellett létrejön a *Mesterséges Intelligenciával Foglalkozó* ³⁰⁹*Európai Testület*, amely a Bizottság tanácsadó és segítségnyújtó testülete.

Tagállami szinten pedig a rendelet alkalmazásának és végrehajtásának biztosítása céljából *nemzeti illetékes hatóságokat* hoznak létre vagy jelölnek ki. A nemzeti illetékes hatóságok közül minden tagállam kijelöl egy *nemzeti felügyeleti hatóságot*. A nemzeti felügyeleti hatóság bejelentő hatósággént és piacfelügyeleti hatósággént jár el.

³⁰⁷ Javaslat, 13. cikk, Rendelet 14. cikk

³⁰⁸ Javaslat, 30. cikk (1) bekezdés, Rendelet 28. cikk (1) bekezdés

³⁰⁹ Magyarországon a jogi szabályozást a Magyar Mesterséges Intelligencia Hivatalról és az Európai Unió Mesterséges Intelligencia rendeletének magyarországi végrehajtásáról szóló törvényjavaslat fogja tartalmazni, amelyet a nemzetgazdasági miniszter fog benyújtani a parlamentnek 2025 szeptemberében.
forrás: az Országgyűlés 2025. évi őszi ülészakára vonatkozó törvényalkotási program,
https://www.parlament.hu/documents/d/guest/tvalk_program_2025-osz

VII.4. Etikai vonatkozások

Az etikai kérdések témám szempontjából két csoportra oszthatók, amelyek egymással részegész viszonyban állnak. Általános etikai szabályok körében a mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatos általános etikai kérdéseket említem, a szűkebb halmazban a jogalkotás – mesterséges intelligencia – etika hálójába tartozó alapkérdés merül fel: alkothat-e gép jogot? Ebben a pontban az MI-vel kapcsolatos általános etikai szabályokat vizsgálom.

VII.4.1. Ember arcú mesterséges intelligencia

Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése³¹⁰, a Bizottság 2019-ben kiadott közleménye szerint a jog és etika egymás mellett kell hasson: „a mesterséges intelligencián alapuló alkalmazásoknak nemcsak a jogszabályokkal kell összhangban lenniük, hanem az etikai elveknek is meg kell felelniük, és biztosítaniuk kell, hogy az alkalmazásuk ne okozzon nemkívánt károkat³¹¹. A közlemény arra a következtetésre jut, hogy a mesterséges intelligencia csak akkor tekinthető megbízhatónak, ha azt a széles körben elfogadott etikai értékeket tiszteletben tartva fejlesztik ki és használják³¹².

A megbízható mesterséges intelligencia alapja az *Etikai iránymutatás a mesterséges intelligenciára vonatkozóan* című dokumentum szerint négy etikai elv kell legyen, az *emberi autonómia tiszteletben tartása*, a *kár megelőzése*, a *méltányosság*, és a *megmagyarázhatóság*.³¹³

A közlemény arra a következtetésre jut, hogy a mesterséges intelligencia csak akkor tekinthető megbízhatónak, ha azt a széles körben elfogadott etikai értékeket tiszteletben tartva fejlesztik ki és használják³¹⁴.

A *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról* alcíme a kiválóság és a bizalom európai megközelítése. Olyan szakpolitikai lehetőségeket mutat be, amelyek lehetővé teszik Európában a *megbízható és biztonságos* mesterséges intelligencia fejlesztést, miközben teljes mértékben tiszteletben tartják az uniós polgárok értékeit és jogait.

³¹⁰ Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése COM(2019) 168 final

³¹¹ U.o. 3.

³¹² U.o. 10.

³¹³ Etikai iránymutatás a mesterséges intelligenciára vonatkozóan, 10.

³¹⁴ Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése im. 10.

Bár a mesterséges intelligencia rendkívül hasznos lehet (többek között termékek és folyamatok biztonságosabbá tételével), *kárt is okozhat*³¹⁵. Ez a kár lehet materiális (az emberek biztonságát és egészségét érintő kár, ideértve a haláleseteket és a vagyoni károkat is) és lehet nem vagyoni jellegű (a magánélethez való jog sérelme, a véleménynyilvánítás szabadságának és az emberi méltóságnak a korlátozása, megkülönböztetés, például a munkavállalás terén), és a kockázatok széles köréhez kapcsolódhat. A szabályozási keretnek arra kell összpontosítania, hogy miként lehet minimalizálni az esetleges károsodások különféle kockázatait, különösen a legjelentősebbekét³¹⁶.

A Fehér könyv megállapítja, hogy mesterséges intelligencia használata hatással lehet az EU alapértékeire, és olyan alapvető jogok megsértéséhez vezethet, mint például a szabad véleménynyilvánítás joga, a gyülekezés szabadsága, az *emberi méltóság*, a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló *megkülönböztetés tilalma*, a *személyes adatok és a magánélet védelme*, a *hatékony bírósági jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog*, vagy a *fogyasztóvédelem*. Ezt kockázatként kell azonosítani és kezelni.

A mesterséges intelligencia számos olyan funkciót tölthet be, amelyeket korábban csak emberek tudtak ellátni. Ennek eredményeként a polgárok és a jogi személyek egyre gyakrabban fognak azzal szembesülni, hogy a rájuk vonatkozó intézkedések és döntések meghozatala a mesterséges intelligencia rendszerek által, vagy azok segítségével történt, és azokat néha nehéz megérteni, illetve szükség esetén hatékonyan megtagadni.

A Fehér könyv mellett foglal állást, hogy *a mesterséges intelligencia fogalmát* a szabályozásban egyértelműen meg kell határozni, mint a szabályozás hatályának kulcselemét³¹⁷.

³¹⁵ Közvetlen példa erre az a tudományosan is feldolgozott eset, amelyben egy férfi a Chat Gpt tanácsát követve megmérgezte magát. Eichenberger et. al: A Case of Bromism Influenced by Use of Artificial Intelligence In: Annals of Internal Medicine, (2025. 08. 05.) <https://www.acpjournals.org/doi/10.7326/aimcc.2024.1260?ref=404media.co>

³¹⁶ Fehér könyv 13.

³¹⁷ A Bizottság a mesterséges intelligencia fogalmát először a „*Mesterséges intelligencia Európa számára*” című közleményében definiálta (COM(2018) 237 final, 1. old.: „A mesterséges intelligencia intelligens viselkedésre utaló rendszereket takar, amelyek konkrét célok eléréséhez elemzik a környezetüket és – bizonyos mértékű autonómiával – intézkedéseket hajtanak végre. A mesterséges intelligencián alapuló rendszerek lehetnek kizárólag szoftver-alapú rendszerek, amelyek a virtuális világban működnek (pl. hangasszisztensek, képelemző szoftverek, keresőprogramok, hang- és arcfelismerő rendszerek), illetve a mesterséges intelligencia beépíthető hardvereszközökbe is (pl. fejlett robotok, autonóm járművek, drónok és a tárgyak internetéhez kapcsolódó alkalmazások).

Ezt a meghatározást a magas szintű szakértői csoport tovább finomította: Magas szintű szakértői csoport, *A mesterséges intelligencia fogalmának meghatározása*, 8. o.: „A mesterséges intelligencián (Artificial intelligence – AI) alapuló rendszerek olyan, emberek által megtervezett szoftverrendszerek (és lehetőség szerint hardverrendszerek), amelyek összetett céljukra tekintettel a fizikai vagy a digitális dimenzióban úgy működnek, hogy a környezetüket adatszerzés révén észlelik, értelmezik a gyűjtött strukturált és nem strukturált

A Fehér Könyv meghatározza a magas kockázatú mesterséges intelligencia³¹⁸ közérthető fogalmát³¹⁹: A mesterséges intelligenciával kapcsolatos alkalmazást magas kockázatúnak kell tekinteni, amennyiben jelentős kockázatú ágazatban használják, és olyan módon használják, ami jelentős kockázatot okoz. A két feltétel együttes alkalmazása biztosítaná, hogy a szabályozási keret hatálya célhoz kötött legyen és jogbiztonságot adjon³²⁰.

„A bizottság 2019-ben kiadott közleménye szerint a jog és etika egymás mellett kell hasson: „a mesterséges intelligencián alapuló alkalmazásoknak nemcsak a jogszabályokkal kell összhangban lenniük, hanem az etikai elveknek is meg kell felelniük, és biztosítaniuk kell, hogy az alkalmazásuk ne okozzon nemkívánt károkat³²¹. A közlemény³²² arra a következtetésre jut, hogy a mesterséges intelligencia csak akkor tekinthető megbízhatónak, ha azt a széles körben elfogadott etikai értékeket tiszteletben tartva fejlesztik ki és használják.”³²³

VII.4.2. Megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatás³²⁴

Mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport első alkalommal 2018 decemberében, majd széleskörű konzultációt követően 2019 áprilisában tette közzé megállapításait az etikai iránymutatásban.

A dokumentum kifejti, hogy a jövőképünk arra irányul, hogy az etikát központi pillérként alkalmazzuk a megbízható mesterséges intelligencia biztosítása és mérése céljából.³²⁵

A megbízható mesterséges intelligencia elérésére tett erőfeszítés nem kizárólag magának a mesterséges intelligencia rendszernek a megbízhatóságára vonatkozik, hanem olyan átfogó

adatokat, ismereteik alapján érvelnek vagy ezekből az adatokból származó információkat dolgoznak fel, valamint eldöntik, hogy az adott cél eléréséhez melyek a leghatékonyabb intézkedések. Az MI-rendszerek használhatnak szimbolikus szabályokat vagy numerikus modellt is betanulhatnak, és a magatartásukat is megváltoztathatják annak elemzése révén, hogy a korábbi intézkedések hogyan hatottak a környezetre.”

³¹⁸ A Fehér könyv magyar nyelvű hivatalos szövege „*magas kockázatú*” mesterséges intelligenciát említ, ezzel szemben a Javaslat a „*nagy kockázatú*” jelzőt használja. Angol eredetiben mindkét szöveg a „*high-risk*” jelzőt használja, valószínű a magyar fordítás pontatlan.

³¹⁹ Fehér Könyv 21.

³²⁰ U.o. 22.

³²¹ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése. COM(2019)168 végleges (2019. április 8.). 3.

³²² U.o. 10.

³²³ Kántor Ákos: Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról. In Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2022. Jog és Állam 41. szám. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022. 50.

³²⁴ Mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport: Etikai iránymutatás a mesterséges intelligenciára vonatkozóan, Európai Bizottság, 2019.

³²⁵ Etikai iránymutatás a mesterséges intelligenciára vonatkozóan, 6.

és rendszerszintű megközelítést igényel, amely magában foglalja a rendszer teljes életciklusa során a rendszer társadalmi és műszaki kontextusának részét képező valamennyi szereplő és folyamat megbízhatóságát is.

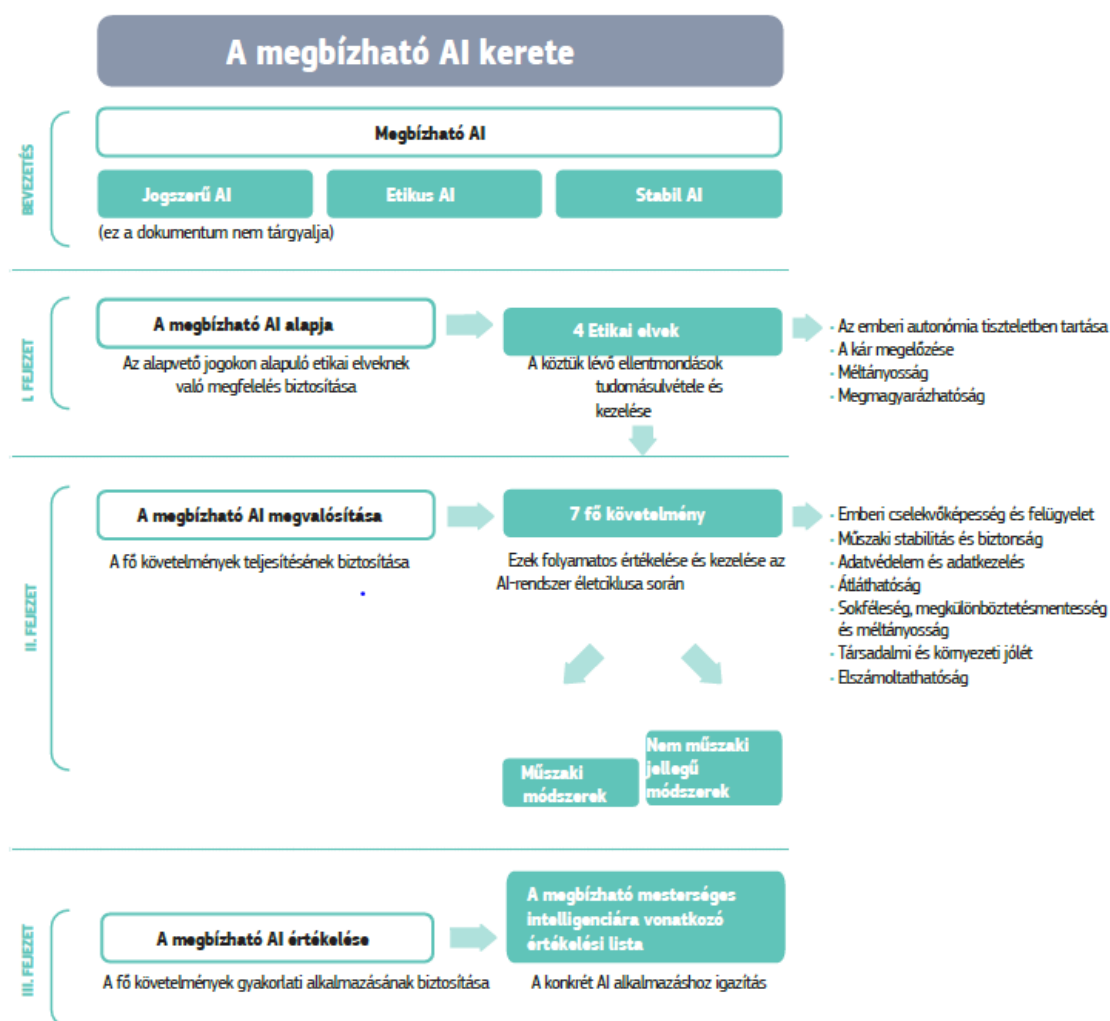
A szakértői csoport álláspontja szerint a *megbízható mesterséges intelligencia* három olyan elemből áll, amelyeknek a rendszer életciklusának egésze során teljesülnie kell:

- *jogszerűnek* kell lennie, vagyis meg kell felelnie a hatályos törvényeknek és rendelkezéseknek,
- *etikusnak* kell lennie, vagyis biztosítani kell az etikai elveknek és értékeknek való megfelelést, valamint
- műszaki és társadalmi szempontból is *stabilnak* kell lennie, mivel a mesterséges intelligencia-rendszerek még jó szándék esetén, akaratlanul is okozhatnak kárt.³²⁶

Az iránymutatás rögzíti a megbízható mesterséges intelligencia megvalósítását szolgáló keretet.

A szakértői csoport a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó keretet az alábbi szemléletes ábrán foglalta össze:

³²⁶ U.o. 2. old.



7. ábra az iránymutatás, mint a mesterséges intelligenciára vonatkozó keret ³²⁷

Az ábra bal oldalán láthatjuk az iránymutatás szerkezeti egységeit, jobbra haladva bomlanak ki az adott elváráshoz tartozó egyes követelmények. A megbízható mesterséges intelligencia alapja az iránymutatás szerint négy etikai elv kell legyen, az *emberi autonómia tiszteletben tartása*, a *kár megelőzése*, a *méltányosság*, és a *megmagyarázhatóság*.

VII.4.3. Etika a szabályozásban

Az etika egyik kézzelfogható megjelenése a Javaslatban a magatartási kódexek ³²⁸ készítésének előírása. A IX. fejezet meghatározza a magatartási kódexek létrehozásának

³²⁷ Etikai iránymutatás a mesterséges intelligenciára vonatkozóan, 10. old

³²⁸ lásd: Miskolczi-Bodnár Péter: A jog és erkölcs változó kapcsolata in Tanulmánykötet „Jog, erkölcs, etika” Konferencia 2017. június 22. Szakály Zsuzsa (szerk.) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2017., 37-58. o. ISBN 978-615-5710-31-5

keretét, ami arra kívánja ösztönözni a nem nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszerek szolgáltatóit, hogy *önkéntes alapon alkalmazzák* a nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszerekre vonatkozó kötelező követelményeket. A nem nagy kockázatú mesterséges intelligencia rendszerek szolgáltatói maguk dolgozhatják ki és alkalmazhatják a magatartási kódexeket. Ez a kockázati besorolás legalacsonyabb szintjén levő, alacsony kockázatú rendszerekkel kapcsolatosan arra ösztönzi a szolgáltatókat, hogy önként *vessék alá* magukat bizonyos, akár maguk által megállapított magatartási szabályoknak a rendszerük működtetésével kapcsolatosan, akárcsak egyes hivatásrendek képviselői teszik ezt saját etikai szabályzatukkal.

A szabályozás lehetőséget ad további, önkéntes kötelezettségvállalások (például a környezeti fenntarthatósággal, a fogyatékkal élő személyek hozzáféréseivel kapcsolatosan) előírására is³²⁹. Mivel az ilyen plusz szabályozások kidolgozása az adminisztratív terhek csökkentése, és így az EU által meghirdetett jobb szabályozási program ellen hat, azonban elengedhetetlen fontosságú, a javaslat ösztönző és könnyítő rendelkezéseket tartalmaz kis méretű szolgáltatók és induló vállalkozások részére.³³⁰

Bizonyítva, hogy a javaslat által megállapított szabályok végrehajtáshoz komoly érdek fűződik, a rendelet *nem lex imperfecta*, a javaslatban a 71. és 72. cikk komoly *pénzügyi szankciókat* állapít meg a rendeletben foglaltakat megsértő jogalanyokra.

A rendelet hatálybalépésére vonatkozó dátumot nem tartalmazott a javaslat, azonban viszonylag hosszú, *24 hónapos vacatio legis* állapított meg a 85. cikk 2. bekezdése. Az elfogadott Rendelet 2024. augusztus 1-jén lépett hatályba, azonban alkalmazhatósága 2026. augusztus 2-án kezdődik, azonban egyes részeit lépcsőzetesen, már 2025 február 2-től kezdődően alkalmazni kell³³¹. Ennek oka az, hogy a Rndeletben foglalt intézményrendszer létrehozása, jogintézmények kialakítása várhatóan jelentős időt és költséget fog igényelni, a jogalkotók elvárása a megfelelő felkészülési idő biztosításával pedig az lehet, hogy a rendelet alkalmazási időpontjának kezdetétől a teljes intézményrendszer működőképes legyen.

³²⁹ Javaslat, 69. cikk (2) A Bizottság és a Testület ösztönzi és elősegíti olyan magatartási kódexek kidolgozását, amelyek célja például a környezeti fenntarthatósággal, a fogyatékkal élő személyek hozzáféréseivel, az érdekelt feleknek az MI-rendszerek tervezésében és fejlesztésében való részvételével, valamint a fejlesztői csapatok sokszínűségével kapcsolatos követelmények MI-rendszerekre való önkéntes alkalmazásának előmozdítása, egyértelmű célkitűzések és az említett célkitűzések elérésének mérésére szolgáló fő teljesítménymutatók alapján.

³³⁰ Javaslat, 69. cikk (4) A magatartási kódexek kidolgozásának ösztönzése és megkönnyítése keretében a Bizottság és a Testület figyelembe veszi a kis méretű szolgáltatók és induló vállalkozások sajátos érdekeit és igényeit.

³³¹ Vö.: MI rendelet 113. cikk

Az informatikán belül is kiemelten fénybe került az utóbbi időben a mesterséges intelligencia. Talán azért, mert egyes becslések szerint konkurál az emberi intelligenciával, és egy idő múlva vélhetően döntéseket fog hozni helyettünk. Mindenki számára, aki hallott már mesterséges intelligenciáról, világos, hogy az ilyen alkalmazás veszélyes, végtelenül racionális, ezért a működésének szabályozásába jelentős etikai elvárásokat kívánnak elhelyezni.

Egyre nagyobb teret kap a sajtóban is a mesterséges intelligencia, és nemcsak az eredményei, hogy például hogyan ismeri fel bizonyos betegségek kialakulását az algoritmus fénykép alapján, vagy mennyivel hatékonyabban elemzi a képalkotó orvosi eljárások eredményeit, hanem ahogy egyre nagyobb arányban megjelenik köznapi életünkben, a használatával kapcsolatos aggodalmak is napvilágot látnak. „A mesterséges intelligencia alapjaiban tette tönkre a házi feladatot” – írta a Twitteren Ethan Mollick, a Pennsylvaniai Egyetem professzora³³². Az OpenAi ChatGPT (Generative Pre-Train Transformer) szöveggeneráló mesterséges intelligencia technológiája képes szövegek kivonatolására, fordítására, szöveggenerálásra. Tilesch György mesterségesintelligencia-szakértő szerint a mesterséges intelligencia nem tud gondolkodni, pusztán imitálja, hazudik és téved. Állaspontja szerint arra tanították a programot, hogy legyen válasza mindenre, de mivel nem tud mindent ilyenkor hazudik (hallucinál). Ezen túlmenően az a tapasztalata, hogy szakdolgozatok írásánál több esetben előfordult, hogy rosszul magyarázott szakmai fogalmakat és nemlétező forrásokra hivatkozott. A Microsoft MI alapú Copilot alkalmazása is képes az egyes generált szövegek mellé megjelölni a felhasznált forrásokat azonban ezeket felhasználó általában ritkán ellenőrzi. Komoly veszélyt jelent, hogy az alkalmazás magabiztosan és hihetően hibázik. Az ilyen hibás adatokra alapozott döntések komoly károkat okozhatnak, emberek millióinak sorsát változtathatják meg. Emiatt a mesterséges intelligenciát kutatók számos olyan eljárást dolgoztak ki, amellyel az MI hallucinációját próbálják kiküszöbölni³³³. Az itt felsorolt probléma csak néhány azok közül, amelyek miatt az Európai Unió részletes, mindenkire kötelező jellegű kockázat alapú szabályozás mellett döntött.

³³² Házi feladatot és szerelmes levelet is ír helyettünk a virtuális csicska, Rádi Balázs, [Index.hu](https://index.hu)

³³³ Például a prompt tartalmazza azt az adatkészletet, amelynek a feldolgozását kérjük az MI-től, vagy magát a promptot is egy alacsonyabb verziójú MI rendszer készíti el, előre megadott adatok alapján, ehhez kerül megadásra a prompt mellé a teljes feldolgozandó adatkészlet.

VIII. Fejezet: Automatizációs lehetőségek a jogalkotásban

„Az automatizálás célja a jogászai munkák esetén is az, hogy növelje a feladatot ellátó szakemberek munkájának hatékonyságát, csökkentse a rutinszerű feladatokra fordított időt. A közelmúltban tömegek számára elérhetővé vált új technológiai képességek miatt időszerűvé vált annak a felülvizsgálata, hogy a változások mennyiben érintik strukturálisan a jogi hivatás végzőit. Az automatizálási eszközök fókuszra irányulhat az egyes jogi folyamatok eredményeire vagy magukra a jogi folyamatokra, alkalmazásuk pedig nagyban függ a szervezeti mérettől és a jogi munka típusától. A sokoldalú, mesterséges neurális hálókra épülő új automatizálási eszközök révén jóval szélesebb körben vált gyakorlati lehetőséggé a jogászai tudás rögzítése és a jogi folyamatok egyes lépéseinek átláthatóbbá tétele.”³³⁴ Homoki Péter álláspontja szerint a jogi munka automatizálása sem tér el más szellemi tevékenység automatizációjától, melyben nagy szerepet kapnak az átfogó informatikai keretrendszerek. Álláspontjának speciális eseteként tekinthetünk azon tézisekre, miszerint a fordítás és a jogalkotás automatizációja is hasonló vonásokat mutat. Az automatizációs eszközök egyik csoportja eredmény fókuszú, a munka végeredménye oldaláról közelíti meg a célt, ilyen a dokumentum automatizálás. A másik csoport a jogi jellegű folyamat egészének automatizálására fókuszál. A jogalkotás automatizációja mindkét aspektust magában hordozhatja, hiszen az egyszerűbb modell szerint lehet automatikus dokumentumgenerálás, viszont amennyiben a generált dokumentum elfogadásához eljárásrendet, munkafolyamatot is meghatározunk, úgy ennek automatizálása is releváns lehet. A jogalkotás digitalizált rendszere is ezt az utat követi, a dokumentum készítés támogatása mellett a folyamatokat is támogatja³³⁵. A szakirodalom alapján az IJR-t az automatikus vagy félautomatikus dokumentum összeállító rendszerek közzé lehet besorolni. Az ilyen szöveggeneráló eszköz a legegyszerűbb esetben gépi tanulási képesség nélküli szoftverből, valamint egy szótárból áll, azonban technológiailag állhat mögötte akár egy többrétegű neurális háló architektúra is³³⁶. Eszerint kimondható, hogy a jogalkotás digitalizált rendszerének mesterséges intelligenciával való összekapcsolásának vizsgálata okszerű.

³³⁴ Homoki Péter: „Jogászai munkák automatizálása” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Az információs társadalom jogi kérdései rovat, rovatszerkesztő: Török Bernát, Zódi Zsolt) <http://ijoten.hu/szocikk/jogaszai-munkak-automatizalasa> (2025), Absztrakt

³³⁵ Bővebben lásd: Homoki Péter: Guide on the Use of Artificial Intelligence-Based Tools by Lawyers and Law Firms in the EU, Council of Bars and Law Societies of Europe, 2022, 22.

³³⁶ Homoki (2022): i. m. 189.

Hipotézisem szerint a fordítás automatizációja, vagyis a gépi fordítás professzionális alkalmazásának elterjedése mintául szolgál a jogalkotás automatizációjához, ezért első lépésként röviden bemutatom a gépi fordítás bevezetésével kapcsolatos tapasztalatokat.

VIII.1. Mesterséges intelligencia a fordítóiparban

A fordítóiparban már mindennapos a gépi fordító megoldások alkalmazása³³⁷, amely néhány éve még elképzelhetetlennek számított, azonban mára egyre többen használják fordítói munkájuk támogatására, sőt ISO szabvány is jött létre az utószerkesztéssel támogatott gépi fordítás minőségének biztosítására. Ennek mintájára talán elképzelhető, hogy néhány év múlva a jogalkotást is mesterséges intelligencia alapú rendszer fogja végezni, javaslatom szerint emberi utószerkesztéssel.

A fordítói gyakorlat alapján szükséges megjegyezni, hogy sem a fordítástámogató CAT eszközök, sem a gépi fordító eszközök használata nem vegytisztán fordul elő a professzionális fordítók körében. Az ő céljuk (vállalkozási tevékenységük miatt is) az adott hosszúságú fordítandó szöveg minél magasabb (de legalábbis elvárt) minőségű, minél gyorsabb fordítása a célnyelvre. Ezért egy jól felkészült, korszerű fordító eszköztárában egyaránt rendelkezésre áll CAT eszköz és a gépi fordító alkalmazás, melyek használatát a fordítandó szöveg tulajdonságai szerint határozza meg. Tehát előfordulhat, hogy egy szöveg gépi fordítását követően, a nem helyesen vagy biztosan fordított részeket CAT eszköz segítségével dolgozza át, majd az egész szöveget utószerkeszti. Vagyis a fordítás esetében nem az alkalmazott módszer, hanem a végeredmény számít, akár csak a jogalkotás esetében, ahol az elvárás nem a jogalkotási folyamat cizelláltsága, hanem az, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően, jó minőségű jogszabály kerüljön kihirdetésre a folyamat végén; ebben a fordítás és a jogalkotás közös.

VIII.2. Mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségei a jogalkotásban

Amennyiben a mesterséges intelligencia használati lehetőségeit vizsgáljuk a jogalkotás folyamatában, összehasonlítva a mesterséges intelligencia alapú (a továbbiakban: gépi) fordító eszközök használatával nehéz helyzetbe kerülünk; egyrészt azért, mert amíg a mesterséges intelligencia alapú gépi fordító megoldások már évek óta léteznek, mindenki

³³⁷ Pl. DeepL, eTranslation, korlátozottan: Google Translate.

számára elérhetőek és sokak által használtak, a mesterséges intelligencia alapú jogalkotási rendszer létrehozása – jelen dokumentumon kívül – még elképzelés szintjén sem jött létre.

„A mesterséges intelligencia már a jogi szakmába is megérkezett, de jellemzően a felhasználói, jogalkalmazói oldalon, azonban álláspontom szerint a jogalkotásban is meg fog jelenni idővel, különösen azért, mert a jogszabályok fordítása – fordíthatósága az Európai Unió tagságunkra tekintettel a későbbiekben – az Unió Fordítási Főigazgatósága (DGT) gépi fordítási kapacitásának növekedése mellett – igényként jelentkezhetsz. Ez a folyamat a jogtudomány szempontjából is figyelemre méltó.”³³⁸ A globális gazdaság miatt a jogszabályok fordítása a gépi fordítás kapacitásának növekedése mellett igényként jelentkezhetsz³³⁹. Bár a fordítás, mint nyelvi közvetítés nem hat vissza a jogalkotás nyelvi minőségére, azonban szükséges megjegyezni, jó minőségű, jól értelmezhető jogi szövegről egyszerűbb fordítást készíteni, és a fordítás is jobb minőségű, érthetőbb lesz. A gépi jogalkotás – gépi fordítás relációjában ez azt jelentené, hogy gépi jogalkotás által produkált, – következetes szóhasználatú, jól strukturált, egyszerű mondat szerkezetű – szöveget a gépi fordító alkalmazás nagyobb eredményességgel (kevesebb utószerkesztéssel, így rövidebb idő alatt, alacsonyabb költség mellett) tudná idegen nyelvre lefordítani.

A jogalkotás informatikai rendszerének mesterséges intelligenciával való összekapcsolása mellett technológiai érvként szerepel az is, hogy az ilyen rendszerek két fő alkotóeleme az algoritmus, valamint az adatbázis. Az adatbázis rendelkezésre áll, mivel a Nemzeti Jogszabálytár lényegében egy jogi, lexikális adatbázis, amely betanító adatbázisként rendelkezésre is állhat. Az algoritmus elkészítéséhez pedig lehetne kiinduló állapotban az IJR-be leprogramozott, digitalizált szabályokat alapként használni. Homoki Péter szerint a többretegű neurális háló modellekre épülő megoldások a jogi szövegösszegzés terén is ígéretesek lehetnek, azonban ezek használata egy adott tagállami kis nyelven is további befektetés kutatást, fejlesztést igényel³⁴⁰.

³³⁸ Kántor Ákos: A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata. In Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2021*. Jog és Állam 39. szám. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022. 34.

³³⁹ Lásd: jogszabályfordítások a Nemzeti Jogszabálytárban: National Legislation Database – Translated legislation.

³⁴⁰ Homoki (2022): i. m. 198.

A gazdaság globalizálódása miatt a jogszabályok fordítása egyre nagyobb fontosságúvá vált, igény jelentkezhet a gépi jogszabályfordításokra, amelyekhez jó alapanyag lehet a gépi közreműködéssel (MI) készült jogszabályszöveg.

A mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségével a jogalkotásban foglalkozott Birher Nándor is, álláspontja szerint³⁴¹ „[M]agának a közgondolkodásnak kellene teljes mértékben megváltoznia ahhoz, hogy a jogalkotás támogatása kizárólag az előre rögzített algoritmus szerint történjék. A politika igénye valójában a folyamatos és közvetlen beavatkozás lehetőségének a fenntartása. Éppen ezért a jogalkotás és jogalkalmazás „gépiesítése” – még ha a technikai feltételek adottak is lennének – ábránd marad.” Kutatási témám ennek az „ábrándnak” a feldolgozása. Egyetértek Birher Nándorral abban, hogy a politika folyamatos és közvetlen beavatkozási igénye miatt a jogalkotás „gépiesítése” merőben nehéz feladat, azonban úgy gondolom, állítása távoli megfigyelésen alapul. Vizsgálatának tárgya, a parlamenti jogalkotás informatikai támogatására szolgáló ParLex rendszer az egyik kiemelten fontos alrendszere a már működő IJR-nek, amely a teljes parlamenti jogalkotási folyamatot képes elektronikus úton támogatni. Azt is meg kell jegyezni, hogy a jogalkotási folyamatok közül a leghosszabb és a legszétágazóbb a törvényalkotási folyamat, azért a gépiesítés vizsgálatára célszerűnek mutatkozik egyszerűbb és rövidebb folyamat kiválasztása.

„A ParLex pillanatnyilag nem használ tanuló algoritmust. Előre adott paraméterek alapján képes felismerni jogszabályi hivatkozásokat és rövidítéseket. A felismerés kötött, alternatívákat nem kínál fel, csak a teljesen pontos egyezés esetén ad találatot. Mindez esetleges gépelési hibák esetén kockázatos is lehet. A program képes a külső és belső jogszabályi hivatkozások megkülönböztetésére. Ezen túlmenően képes a jogszabály szerkezetének generálására, ill. a záró rendelkezések elkészítéséhez hivatkozások összegyűjtésére. [...] A jogszabályszerkesztés segítségével túlmenően a program rendelkezik egy menedzsment funkcióval is, amelyben az egyes feladatokat ki lehet adni a felelősöknek, ill. szerkesztőknek. Szintén itt van nagy szerepe a módosító indítványokhoz kapcsolódó határidők automatikus figyelésének.”³⁴² A leírt funkciók jogszabálykészítés formai elemei: hivatkozások, rövidítések felismerése, hivatkozások megkülönböztetése, jogszabály szerkezetének generálása, feladatok átadása. A jogalkotás digitalizált rendszere nem

³⁴¹ Birher: im. 22.

³⁴² U.o. 23.

foglalkozik³⁴³ tartalmi kérdésekkel, de nem is célja a tartalmi jogszabályszerkesztés. Álláspontom szerint a jogalkotás digitalizációjának elsődleges célja a jogalkotás egységes mederbe terelése, valamint a jogalkotást meghatározó normatív szabályoknak való megfelelés volt.

„Pillanatnyilag még elképzelhetetlen, hogy a jogszabályok tartalmi részének kialakítása mesterséges intelligencia segítségével történjen. Ebben a folyamatban az áttörést valószínűleg nem az Országgyűlés jogalkotása, hanem a tömegesebb és gyakran formálisabb rendeletalkotás gépiesítése fogja meghozni.”³⁴⁴ Egyetértek Birher Nándor azon gondolatával, hogy messze vagyunk még a mesterséges intelligencia által alkotott jogszabályoktól, dacára annak, hogy 2023. végén bejárta a sajtót az első Chat Gpt segítségével megírt és elfogadott jogszabály, azonban erről csak később derült ki, hogy gép szerkesztette, és nem rendszerszerűen használták³⁴⁵. Azt a gondolatát is megfontolandónak tartom, hogy az áttörést nem az Országgyűlés jogalkotása, hanem a rendeletalkotás fogja meghozni. Az sem biztos, hogy a központi közigazgatás rendeletei kerülnek a gépiesített jogalkotás fókuszába. Az IJR jogszabálykészítő modulját nem csak a központi közigazgatás, hanem az önkormányzatok is használják a LocLex alrendszerben. Ha a jogalkotás automatizálását a mesterséges intelligencia szabályozásánál is alkalmazott, kockázat alapú megközelítéssel vizsgáljuk, akkor a legmagasabb kockázatú lenne az ország törvényalkotásával „kísérletezni”. Nemcsak azért, mert ez a legbonyolultabb, leghosszabb és így a legköltségesebb eljárás, hanem azért is, mert az esetleges hibák kijavítása is költséges és időigényes, valamint a gépi jogalkotási kezdeményezés imázsát erősen romboló folyamat lenne. Másrészt azonban nem gondolom, hogy a géppel alkotott jogszabályok önmagukban alkalmasak lennének a kívánt joghatás kiváltására. Ahogyan a géppel fordított szövegek estében is emberi utószerkesztésre van szükség, a géppel generált normaszövegek esetében is fontosnak tartom egyfajta utószerkesztés, humán kontroll bevezetését.

VIII.3. Jogalkotás és nyelvtudomány

Mivel a gépi fordító alkalmazások és a jogalkotás is szavakkal, mondatokkal, mondat szerkezetekkel dolgozó technikai megoldás, érdemes a vizsgálat körébe bevonni a

³⁴³ Helyesebben: nem tud foglalkozni tartalmi kérdésekkel

³⁴⁴ Birher i.m. 23. o.

³⁴⁵ Bővebben lásd: <https://apnews.com/article/brazil-artificial-intelligence-porto-alegre-5afd1240afe7b6ac202bb0bbc45e08d4>

számítógépes nyelvészetet, a nyelvtechnológiát³⁴⁶. A gépi jogalkotásnak szükségképp nyelvtudományi vonulata is van. „A nyelvtudomány jogtudománnyal való kapcsolata több megközelítésben is felvethető: a magyar jogi dogmatika megújítása, az új jelenségek magyar megfelelőjének „feltalálása” nem csupán szűken vett tudományos kérdés, a legtöbb esetben kifejezetten jogalkotási vonatkozásai is vannak³⁴⁷.

2022-ig a nyelvi feldolgozó eszközök igen szűk körű tevékenységet folytattak, mondhatni célszerszámként működtek. A neurális hálózat alapú rendszerek sokoldalúsága már látszódtott, azonban a közvélekedés szerint az egyes automatizált lépések összekapcsolása speciális szaktudást igényel, mivel különálló fordító, szövegkinyerő, összefoglaló eszközök léteztek. A nagy nyelvi modellek bevezetésével a tanító adatbázisok mérete megnőtt. A Generative Pre-trained Transformer (GPT) nevű nyelvi modell megjelenésével pedig megjelent a kontextuson belüli tanulás képessége, amely lehetővé tette, hogy az egyes különböző feladatok elvégzéséhez ne kelljen a modellt újra tanítani elég a promptot módosítani, amit a végfelhasználó is megtehet. Innentől a GPT eszközök egyszerre végezték el a szöveg fordítását, kivonatolását, elemzését; ez tette lehetővé a jogi munka automatizálását is³⁴⁸.

A mesterséges intelligencián alapuló rendszerek két legfontosabb összetevője az algoritmus és a betanító adatbázis, ami esetünkben nyelvi adatbázis. Az algoritmus a jogalkotásról szóló jogszabályi rendelkezések, valamint a 2009-ben készített jogszabályszerkesztési útmutató alapján előkészíthető, majd öntanulóvá fejleszthető. A mesterséges intelligencia alapú rendszerek betanításánál fontos a tanító adatbázis nagysága, a Nemzeti Jogszabálytárban szereplő hatályos joganyagok vélhetően kellő mennyiségű adatot tartalmaznak ehhez a feladathoz, ahogyan ezt a MARCELL projekt³⁴⁹ esetében meg is valósult.

A nyelvtechnológusok vizsgálatának fókuszába már korábban bekerültek a jogszabályok, például az EU CEF (Connecting Europe Facility) által finanszírozott MARCELL projekt hét ország (Bulgária, Horvátország, Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) nemzeti jogszabályait dolgozta fel gépi fordítással, 2018-2020 között, a Nyelvtudományi Kutatóközpont koordinációjával. A projekt célja az egynyelvű korpuszok létrehozása, valamint a hét nyelv összehasonlító korpuszának elkészítése. Amellett, hogy a

³⁴⁶ „A nyelvtechnológia egyik klasszikus célja a különböző nyelvek közötti automatikus gépi fordítás megvalósítása”. Nyelvtudományi Kutatóközpont, Nyelvtechnológiai Kutatócsoport honlapja

³⁴⁷ Rixer Ádám: „A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai” (Budapest, Dialóg Campus, 2020.) 87.

³⁴⁸ Bővebben lásd: Homoki Ijoten [17]-[22].

³⁴⁹ MARCELL betűszó, feloldása: Multilingual Resources for CEF.AT in the legal domain (<https://marcell-project.eu>)

joganyagok feldolgozása mind a hét nyelven minőségi betanító adatbázist hozott létre, szándékolt hatás volt mind az e-igazságszolgáltatás, mind az online vitarendezés digitális szolgáltatási infrastruktúrájának támogatása³⁵⁰. A projekt keretében elkészített magyar nyelvű korpusz 26.821 db Magyar Közlönyből átvett dokumentumot tartalmaz, az 1991. és 2019. közötti időszakból. Az adatokat az e-magyar szövegfeldolgozó rendszerrel analizálták. A feldolgozott egynyelvű korpusz 2,9 Gb nagyságú, és az ELRC honlapjáról³⁵¹ letölthető. Jogalkotási elemzésemhez a projekt által elkészített korpusznak azonban csak egy részét használnám fel, méghozzá a jogalkotási törvény 2011-es hatálybalépését követően készített jogszabályokat, mivel ezek a ma is hatályos szabályozás szellemében készültek, és ekkor már a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet is hatályban volt³⁵².

Amennyiben elkészülne a fentiek szerinti rendszer, első körben érdemes lenne megvizsgálni, hogy az algoritmizált jogalkotási szabályok és a betáplált adatbázis alapján a tanító adatbázisban még nem szereplő jogszabályokon futattva az algoritmust a mesterséges intelligencia vesz-e észre újabb, a programozottaktól eltérő szabályszerűségeket, illetve szabálytalanságokat a jogalkotásban, esetleg tud-e tenni racionalizálási javaslatokat a jogalkotás folyamatával kapcsolatosan, ami akár alapjául is szolgálhatna a jogalkotásról szóló normák felülvizsgálatának. Másrészt érdemes megvizsgálni, hogy a betanító adatbázis összeállításakor a szöveg belső ellentmondásait képes-e felismerni a rendszer, tud-e javítási javaslatot tenni, ha például egy formai hibás jogszabállyal találkozik.

VIII.4. Javíthat-e a jogalkotás automatizációja a jogszabályok közérthetőségén?

A VI. Fejezet Digitalizáció és közérthetőség címében³⁵³ vizsgáltam, milyen hatással lehet a jogalkotás digitalizációja a közérthetőségre. Ebben a címben a mesterséges intelligenciával támogatott jogalkotás közérthetőségre gyakorolt hatását vizsgálom.

VIII.4.1. A jogalkotás minőségbiztosítása

A jogalkotás minőségének mérése azért kiemelkedő fontosságú, mert ha a jellemzők és a mérés módszertanának meghatározásán túl, sikerülne egy algoritmizálható, géppel futtatható,

³⁵⁰ <https://marcell-project.eu/about.html>

³⁵¹ <https://elrc-share.eu/repository/browse/marcell-hungarian-legislative-subcorpus-v2/a87295ec8d6511eb9c1a00155d0267065f7e56dc7db34ce5aaae0b48a329daaa/>

³⁵² A Jszer. 2010. március elsején lépett hatályba

³⁵³ VI.4. pont

egyértelmű pontszámot adó eljárást³⁵⁴ meghatározni és mértékegységet is meg lehet határozni, annak eredménye alapján a mérési eredmények már összehasonlíthatók lesznek³⁵⁵. Amennyiben a mérést az egyes jogszabályokra is el lehetne végezni, és a mérési eljárás digitalizálható lenne, akkor az elektronizált jogalkotás rendszeréhez kialakíthatóvá válna a minőségbiztosítás rendszere, amely a jogalkotás minőségének javulására nagyon kedvezően hatna.

A Jat. és a Jszer. közérthetőségi elvárásai megsértéséhez nem kapcsolódik szankció, sem a jogszabály érvényességével, sem a jogalkotóval kapcsolatosan. A közérthetőség követelményének érvényesülését segíthetné a Jat. szerinti társadalmi egyeztetés jogintézményének széleskörű alkalmazása, mert már a normaszöveg tervezet közzétételekor kiderülhetne, hogy az közérthető-e, de megfontolandó lenne a jogszabálytervezetek nyelvi lektorálásának intézményesített bevezetése is; megjegyezve, hogy mindkét lehetőség rendkívül időigényes és sok különféle (jogi és szaknyelvi) erőforrást kívánó folyamat. Intézményesített megoldás lehetne, ha az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet szerinti hatásvizsgálat szempontjai közé bekerülne a nyelvi közérthetőség is, amelyet előzetesen, a norma elfogadása előtt is lehetne vizsgálni. Fontosabb lenne azonban időzített (norma kihirdetését követő 1-3 éven belül elvégzett) utólagos hatásvizsgálat keretében vizsgálni a norma alkalmazási gyakorlatát, az esetleges eltéréseket feltárni, a nem közérthető rendelkezések megjelölésével, amelyet a jogalkotó (a szabályozási területért felelős miniszter) számára vissza lehetne jelezni. Ez utóbbi megoldás azonban szintén erőforrásigényes és költséges feladat, utólagos hatásvizsgálat elvégzése is csak kivételesen történik meg.

A fenti helyzeten tudna nagymértékben változtatni a jogalkotási rendszer mesterséges intelligencia alapú alkalmazással való összekapcsolása. A szabályozással kapcsolatos valós idejű visszajelzések, mint kvázi utólagos hatásvizsgálat hozzájárulnának a jogalkotás minőségének javításához. A jogszabályok minőségének gépesített mérésével az öntanuló mesterséges intelligencia alapú rendszer számára feladatul lehetne adni a jogszabálysöveg automatizált javítását: vagyis a normaszöveg folyamatos automatizált átdolgozását a jogszabályszerkesztés algoritmusai szerint, egészen addig, amíg a szöveg egy előre beállított jósági értéket nem ér el. Az előre beállított jósági érték skálázásával lehetne az adott normaszövegtől elvárt megfelelőségi szintet beállítani, így valósulhatna meg a gépi jogszabályalkotás minőségbiztosítása. Az eljárás alkalmazható lenne a nem gépi

³⁵⁴ Az algoritmust adott szövegen többször futtatva azonos eredményt ad.

³⁵⁵ Vö: Bleu pontok VI.4.1 pontban

jogszabályok minőségének javítására is, kísérleti jelleggel futtatva alternatív szövegjavaslatok születnének a jogszabályainkhoz, fenntartva annak a lehetőségét, hogy a legmegfelelőbb szövegjavaslat kötelező jellegű emberi utószerkesztésen kell átmenjen, amelyet azzal lehetne nyomatékosítani, hogy az így készült jogszabály érvényességi kellékei közé fel lehetne venni az utószerkesztés elvégzésének kötelezettségét.

VIII.5. Gépi jogalkotási pilot javaslat

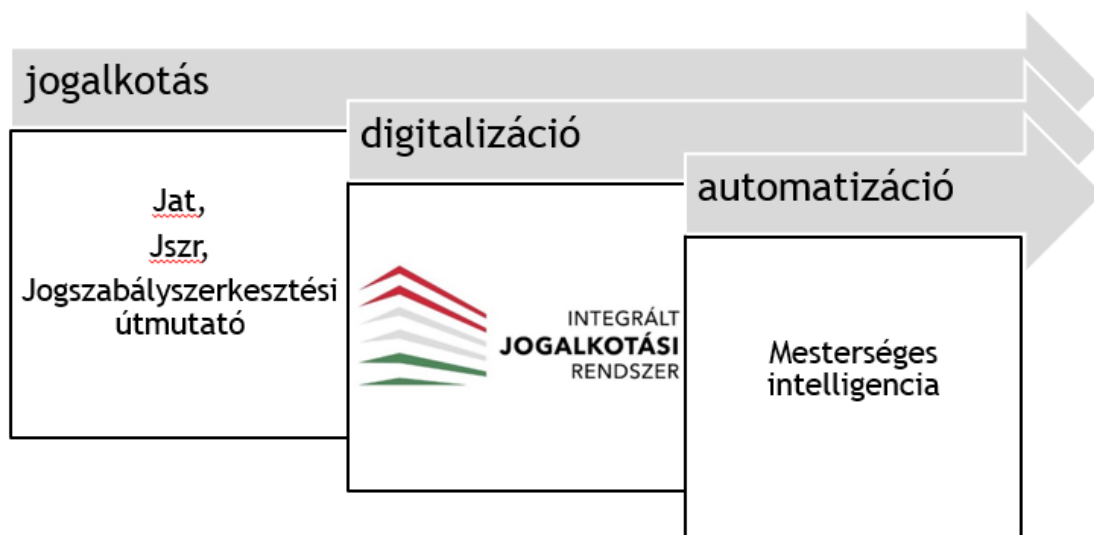
A gépi jogalkotás lehetőségeinek tesztelésére a törvényalkotással szemben alacsonyabb kockázatú lenne pilot jelleggel egy vagy több önkéntes, vagy kiválasztott önkormányzat jogalkotási tevékenységét gépesíteni egy projekt keretében, ahol az önkormányzati rendeletek száma még kontrollálható, a hibák ellenőrizhetők, javíthatók, a gépi jogalkotás presztízsének csökkenése nélkül. Az ebben a pilot folyamatban keletkezett tapasztalatokat lehetne felhasználni a központi közigazgatás jogalkotásának automatizálása körében. A modell ellen szól az, hogy néhány kisebb kodifikációs teljesítményű önkormányzat esetében hosszabb idő alatt keletkezik értékelhető mennyiségű szabályozási anyag, ez pilot eredményességére negatív hatással lehet, ugyanis a mesterséges intelligencia alapú nyelvtechnológiai rendszerek jósága függ a bennük felhalmozott adatok mennyiségétől, az ideális szövegmennyiség mennyiség szavakban mérve is milliárdos nagyságrendű.

Ha ennél is alacsonyabb kockázatú, de mégis komplex kísérletet szeretnénk, akkor egy önkéntesen jelentkező kisebb szervezetre, például egy gazdasági társaságra lehetne egy öntanuló mesterséges intelligencia alapú rendszert „rákapcsolni”. Ez a fentiekhez képest annyi többletet jelentene, hogy a mesterséges intelligencia számára meg lehetne engedni, hogy maga ismerje fel a szervezet interakcióit, szabályosságait és azokat foglalja normaszövegbe. Ez a kísérlet persze nem szabályozási jellegű, mivel nem a „hogyan legyen - sollen” kérdésre ad választ, hanem a „hogyan van-sein” állapotot írja le, viszont a leírt (generált) szabályok és az ismert élethelyzetek összevetéséből - már érzékelhető lenne a mesterséges intelligencia kvázi jogalkotásának a minősége. Ez a kísérlet a belső jogalkotási képességeit is tesztelné a mesterséges intelligenciának, mivel a tapasztalati alapon felismert szabályszerűséget kellene normaszövegbe foglalnia.

VIII.5.1. Az integrált jogalkotási rendszer összekapcsolása mesterséges intelligenciával

Az öntanuló mesterséges intelligencia alkalmazás üzembeállításához kiemelkedő fontosságú jó minőségű és nagy mennyiségű betanító adat megléte, amely szintén rendelkezésre áll, mivel az IJR alrendszere a Nemzeti Jogszabálytár nagy mennyiségű jogszabálysöveget tartalmaz. A minőségi követelmény megvalósítása érdekében a Jat. hatálybalépése után keletkezett jogszabály szövegek lehetnének megfelelőek, mivel ezek már az új jogalkotási törvény, valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet szabályai szerint kerültek megalkotásra.

A jogszabálytárak mesterséges intelligencia alapú fejlesztése már elindult, a Jogkódexben már Béta jelleggel működik az MI alapú kereső, és a Nemzeti Jogszabálytárhoz is folyamatban van az MI alapú „LegalAI” fejlesztése.



8. ábra – digitalizáció és automatizáció a jogalkotásban – saját szerkesztés

VIII.5.2. Gépi jogalkotási kísérletek

Kutatásom kiinduló hipotézise szerint a fordítás digitalizációja mintául szolgál a jogalkotás digitalizációja számára. A fordítás esetében a digitalizációt az automatizáció követte, gépi fordító megoldások alkalmazásával, amely a – ma már kezdetlegesnek számító – statisztikai alapú gépi fordító alkalmazásokkal szemben napjainkban neurális hálózat alapú öntanuló mesterséges intelligencia alapú rendszer, mint például az Európai Unió által kifejlesztett, 2018-ban üzembe állított eTranslation alkalmazás, de 2022-óta jelen van a Gpt alkalmazás

is, amelynek már nem kifejezetten gépi fordításra specializált, hanem összetett feladatokat old meg, melynek egyik eleme a magas minőségű fordítás.

A jogalkotás digitalizációját hipotézisem szerint a jogalkotás automatizációja követheti, amelynek alapja ugyancsak a mesterséges intelligencia, melynek használata a jogi szakmában is napi szintű. Ennek egyik konkrét példája, hogy Juan Manuel Padilla kolumbiai bíró egy konkrét ügyének megoldásához használta fel az OpenAI ChatGPT alkalmazását, amely komoly sajtóvisszhangot kapott³⁵⁶. Mindez annak ellenére váltott ki megdöbbenést, hogy Kolumbia 2022-ben elfogadott egy törvényt, amely a közjogászok számára javasolja technológiai eszközök használatát munkájuk hatékonyabbá tételéhez. Ugyancsak említhetjük az első Chat Gpt segítségével megírt és elfogadott jogszabályt, amelynek története 2023. végén járta be a sajtót³⁵⁷.

A professzionális fordítás folyamatába a gépi fordítás már annyira meggyökeresedett, hogy 2018 óta önálló ISO szabványa van az utószerkesztéssel támogatott gépi fordításnak (MTPE -Machine Translation Post Editing). Álláspontom szerint a jogalkotás automatizációjának is ebbe az irányba kellene elindulnia, méghozzá a gépi jogalkotást követő emberi utószerkesztett jogszabályok irányába, amelyet a MTPE-hez hasonlóan „MLPE”-nek lehetne elnevezni: Machine Legislation Post Editing. A gépi jogalkotás során a mesterséges intelligencia elő tudja állítani a normaszöveget az algoritmusba programozott szabályok és az adatbázisában szereplő minták alapján, azonban a normaszöveg komplex tartalmának értelmezésére a mesterséges intelligencia vélhetően nem alkalmas. Egyetértek Homoki Péter azon álláspontjával, miszerint „az újfajta nyelvi eszközökről sem feltételezzük, hogy a szöveget emberi értelemben képesek „megérteni”, de a megértésnek vannak olyan gépi közelítései, amelyek funkcionális szempontból jól használhatóak. Azaz a „megértés” kifejezésnek van egy filozófiai-társadalmi jelentősége, ami miatt soha nem lesz egyértelmű, hogy a gépi megértés mennyiben közelít az emberi megértéshez.”³⁵⁸ Mivel azonban nem hétköznapi szöveget kell értelmezni, hanem jogszabálysöveget, felmerül a szövegértés speciális esete, a jogértelmezés szükségessége. Tóth J. Zoltán a jogértelmezés napjainkban

³⁵⁶ *Columbian judge says he used to chatGPT in ruling*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/technology/2023/feb/03/colombia-judge-chatgpt-ruling> (2023. 02.04.)

³⁵⁷ Bővebben lásd: <https://apnews.com/article/brazil-artificial-intelligence-porto-alegre-5afd1240afe7b6ac202bb0bbc45e08d4>

³⁵⁸ Homoki Péter Ijoten [36]

használatos 14 módszerét³⁵⁹ határozta meg³⁶⁰. Álláspontom szerint a mesterséges intelligencia – legalábbis jelenleg még – nem képes a normaszöveget olyan módon értelmezni, ahogyan egy jogban jártas szakember meg tudja tenni az említett 14 módszer alkalmazásával, következésképp a szövegértelmezését általános jelleggel nem mondhatjuk megbízhatónak³⁶¹.

Álláspontom alátámasztására az OpenAI Chat GPT alkalmazással generáltattam három alapvetően egyszerű logikai szerkezetű, különböző összetettségű és bonyolultságú normaszöveget, a lenti instrukciók (promptok) alapján. Az MI rendszerek teljesítménye fejlődésének demonstrációja céljából kísérletként a promptokat újból lefuttattam a Chat Gpt. 2025 augusztusában elérhető legfrissebb ingyenes Chat GPT-4o verziójával is, és a fizetős Chat Gpt 5. változattal is, hogy érzékelhető legyen az időbeli, és a finansziális alapokon nyugvó minőségbeli különbség is.

VIII.5.2.1 Instrukció 1.

Az első próbálkozás egy egyszerű szerkezetű tiltó norma, aki a diszpozícióban foglalt tiltást megszegi, azzal szemben a szankciót kell alkalmazni.

Prompt: „készíts normaszöveget arra, hogy ne etessék a galambokat a parkban, aki mégis megteszi bírságot kell fizetnie”

	2023.	Chat Gpt.4.o	Chat Gpt. 5
Válasz	„Az erre a célra kijelölt területen tilos a galambok etetése. Azok, akik mégis	„A parkban tilos a galambok etetése. Az etetésüktől nem csak a galambok szaporodása	„Normaszöveg-tervezet 1. § A park területén tilos a galambok etetése.

³⁵⁹ Nyelvtani értelmezés; logikai értelmezés; bírói jog szerinti értelmezés; egyéb jogalkalmazói értelmezés; szűk értelemben vett kontextuális értelmezés; teleologikus értelmezés; történeti (jogalkotó akarata, célja, szándéka) értelmezés; jogtudomány-jogirodalmi értelmezés; alkotmányos alapjogok, -elvek, -értékek, ABH-k alapján történő értelmezés; nemzetközi egyezmények szerinti értelmezés; összehasonlító jogi értelmezés; általános jogelvek fényében történő értelmezés; szubsztantív értelmezés; és végül az egyéb jogrendszer specifikus értelmezés

³⁶⁰ Tóth J. Zoltán: Állam- és jogelmélet, 2. átdolgozott kiadás, Patrocínium Budapest, 2019. 147-148.

³⁶¹ Meg kell jegyezni, hogy a jogértelmezés eredménye ember által végzett értelmezés esetén sem minden esetben egyértelmű: „A jogi normák értelmezése sokszor többféleképpen is történhet, ami ellentmondásokhoz és eltérő jogi következtetésekhez vezethet. Ez a sokféleség bizonyos mértékű bizonytalanságot és előre nem láthatóságot teremt a jogi döntéshozatalban.” Balássy Ádám Miklós: A jogforrástan alapjai – Törvények, rendeletek, határozatok. Budapest: L'Harmattan Kiadó, Károli Gáspár Református Egyetem, 2025. 58.

	2023.	Chat Gpt.4.o	Chat Gpt. 5
	megszegik ezt az előírást, bírságot kell fizessenek a park rendfenntartó szervének.”	válik ellenőrizhetetlenné, de a madarak az emberekre is rátelepedhetnek, fertőző betegségeket terjeszthetnek, és károsítják a park infrastruktúráját. Kérjük, hogy tartsák be a tilalmat, és ne etessék a galambokat. A park őre figyeli a szabályok betartását, és bírságot szab ki azokra, akik megszegik ezt a tiltást. Köszönjük együttműködésüket és tiszteletüket a park szabályai iránt.”	2. § A tilalom megszegőjével szemben [önkormányzat neve] közigazgatási bírságot szab ki, amelynek összege [összeg vagy keretösszeg, pl. 5 000 – 50 000 Ft]. 3. § A szabály betartását a közterület-felügyelet és a rendőrség ellenőrzi. 4. § E rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba”
Értékelés	A mesterséges intelligencia normaszöveg-szerű tartalmat állított elő, szakkifejezésekkel, pl: tilos, megszegi, erre célra kijelölt területen – emellett nem jelenik meg a válaszban a területi hatály; a park, viszont az instrukció	A szöveg ebben a változatban jelentősen eltér a normaszöveg jellegtől, inkább leíró, körülíró jellegű, sok olyan körülményt ad a szöveghez, amelyre nem kapott utasítást, pl: „a galambok szaporodása válik ellenőrizhetetlenné,” „károsítják a park	A fizetős változat külalakjában hasonlít egy jogszabályra, hiszen szakaszokra tagolt. Az alkalmazás javaslatot tesz arra, hogy jelenjen meg a szankciót kiszabó hatóság és a bírság nagysága is a szövegben. Hallucinációnak gondolom, hogy az alkalmazás jogszabálytípust – rendelet – is választott

	2023.	Chat Gpt.4.o	Chat Gpt. 5
	hiányosságát pótolta, mivel nem szerepelt, hogy kinek kell a bírságot megfizetni, a gép ezt meghatározta: a park rendfenntartó szervének	infrastruktúráját”. Figyelemreméltóan udvarias az utolsó mondat, azonban egyáltalán nem normaszzerű, véleményem szerint a chat jelleg miatt került a szövegbe.	magától, sőt a hatálybalépés időpontját is meghatározta, jogilag helyesen (a kihirdetést követő napon) de formailag helytelenül, a hatálybalépés időpontjánál az „E rendelet” helyett az „Ez a rendelet” megjelölést kell alkalmazni ³⁶² .

A 2023-as szövegváltozat közelebb állt a normaszöveghez, mint a 4.o verzió által készített, terjengős szöveg, amely inkább leírászerű. Ellenben az 5. verzió normaszövege formailag szinte hibátlan, önálló jogszabálysövegnek tűnik, Ez a minőség már egy laikus szemében szinte kifogástalan lenne, sőt nem túl nagy utószerkesztéssel jogszabálysöveggé is lehet alakítani. Figyelemreméltó, hogy a 4.o változattal szemben az 5. változat nem feltétlenül hallucinált a szövegbe tartalmat, inkább jelezte azok hiányát, pl: „A tilalom megszegőjével szemben [önkormányzat neve] közigazgatási bírságot szab ki” vagy „amelynek összege [összeg vagy keretösszeg, pl. 5 000 – 50 000 Ft].” tehát nem vette el a döntést, pusztán jelezte a kiegészítés szükségességét. A gépi szövegalkotás tipikus jellemzője, hogy a tanító adatbázisban megtalálható gyakori szövegelemek alapján készíti el a szöveget, azonban az mindenképp előremutató ebben az esetben, hogy nem hallucinált be a gép konkrét hatóságot és összeget, csak jelezte, hogy ide a felhasználónak ilyen tartalmat javasolt meghatározni.

VIII.5.2.2. Instrukció 2.

A második esetben egy kicsivel bonyolultabb logikai szerkezetű norma elkészítése volt a cél: a főszabály mellett megjelent a kivétel is.

Prompt: „Készíts közlekedési szabályt arra, hogy a kereszteződésben az haladhat át először, aki jobbkéz felől érkezik. Ha több ilyen is van, akkor az halad át elsőként, aki elsőként érkezett”

³⁶² Lásd: Jszt. 1. melléklet 9.1. pont

	2023.	Chat Gpt.4.o	Chat Gpt. 5
Válasz	„A kereszteződésben a jobbkéz felől érkező jármű haladhat át először. Amennyiben több jármű is egyidejűleg érkezik a kereszteződésből jobbkéz felől, az haladhat át elsőként, amelyik először érkezett a kereszteződésbe.”	„A közlekedési szabály értelmében a kereszteződésben az halad át elsőként, aki jobbkéz felől érkezik. Ha több ilyen jármű is van, akkor az halad át először, aki elsőként érkezett a kereszteződéshez. Fontos, hogy tartsák be ezt a szabályt a biztonságos és zökkenőmentes közlekedés érdekében. A szabályszegők pénzbírsággal sújthatók. Köszönjük, hogy segítenek fenntartani a közlekedés rendjét és biztonságát.”	„Közlekedési szabály – Elsőbbségadás kereszteződésben 1. § Kijelölt forgalmi rend hiányában a kereszteződésben az a járművezető haladhat át elsőként, aki a másik járműhöz képest jobb kéz felől érkezik (jobbkéz-szabály). 2. § Amennyiben több jármű egyidejűleg érkezik a kereszteződéshez, és mindegyiknek elsőbbsége lenne a jobbkéz-szabály alapján, úgy elsőként az a járművezető haladhat át, aki ténylegesen elsőként érkezett a kereszteződéshez. 3. § A közlekedés biztonsága érdekében a járművezetők kötelesek egymás szándékait figyelemmel kísérni és szükség esetén egymással együttműködni.”

	2023.	Chat Gpt.4.o	Chat Gpt. 5
Értékelés	A gép normaszövegszerű fordulatokat használ, az instrukció első mondata köznyelvi megfogalmazását feszebben fogalmazza meg, vagyis ismeri a „szabály” jellemzőit. A jármű kifejezést a gép tette a szövegbe, felismerve a közlekedési szabályra hasonlító tartalmi összefüggést, de a meglévő közlekedési szabálytól való – szándékos – eltérést nem javította ki a Kresz tényleges tartalma szerinti szabályra.	Ebben az esetben a Chat Gpt nem szabályt írt, hanem elmagyarázta a szabályt, sőt maga is hivatkozott a közlekedési szabályra. úgy tűnik, mintha nem értené teljesen az utasítást. A szöveg tartalmát nem formálta át, inkább csak udvariasan elmagyarázta, majd udvariasan megköszönte a szabály betartását. Az eredmény távol áll a normaszöveg jellegtől.	A mesterséges intelligencia ebben az esetben felismerte, és meg is nevezte a szabályt, de a meglévő közlekedési szabálytól való – szándékos – eltérést nem javította ki a Kresz tényleges tartalma szerinti szabályra. A kivételt (2. §) már kevésbé normaszöveg-szerűen fogalmazta meg a gép, a 3. § pedig egy általános jellegű figyelmeztetés, jogelvre hasonlító megállapítás. Ebben az esetben nem rendelkezett az applikáció a hatálybalépésről.

A kicsivel bonyolultabb szerkezetű norma esetében is az 5. verzió teljesített a legjobban, a 4.o verzió pedig a legkevésbé. A kivétel szabály megfogalmazása egyik változatban sem volt sikeres. A leginkább normaszövegszerű az 5. változat javaslata, azonban ebből normaszöveget készíteni jóval komolyabb utószerkesztéssel lehetne, mint a VIII.5.2.1. pont szerinti instrukció alapján készített szövegből.

VIII.5.2.3 Instrukció 3.

A harmadik instrukció volt a logikailag a legbonyolultabb szerkezetű, a főszabályt két kivétel követi.

Prompt: „Készíts szabályt arra, hogy étkezésnél először a levest, majd a főételt, végül a desszertet kell elfogyasztani, kivéve, ha nincs leves, mert akkor a főétel az első. Ha csak leves és desszert van, akkor ebben a sorrendben kell megenni”

	2023.	Chat Gpt.4.o	Chat Gpt. 5
Válasz	"Az étkezésnél először a levest kell elfogyasztani, majd a főételt, és végül a desszertet. Ha nincs leves, akkor a főétel a soron következő étel. Ha csak leves és desszert áll rendelkezésre, akkor a leves és a desszertet ebben a sorrendben kell elfogyasztani."	„Az étkezési szabályok értelmében először mindig a levest kell elfogyasztani, majd következhet a főétel, végül a desszert. Amennyiben nincs leves az étkezés során, akkor a főételt kell először elfogyasztani. Ha csak leves és desszert van az étkezés alkalmával, akkor a levest kell először elfogyasztani, majd jöhet a desszert. Fontos betartani ezt a sorrendet az étkezés minőségének és az emésztésnek a támogatása érdekében. Az étkezési szabályok megsértése esetén tiltás járhat.	Étkezési sorrendre vonatkozó szabály 1. § Az étkezés általános sorrendje a következő: a) elsőként a levest kell elfogyasztani, b) ezt követi a főétel, c) végül a desszert következik. 2. § Amennyiben az étkezéshez nem tartozik leves, úgy a főétel minősül első fogásnak, amelyet a desszert követ. 3. § Abban az esetben, ha az étkezés kizárólag levest és desszertet tartalmaz, a sorrend a következő: a) elsőként a leves, b) azt követően a desszert.”

	2023.	Chat Gpt.4.o	Chat Gpt. 5
		Köszönjük, hogy betartják ezeket az étkezési szabályokat az egészséges táplálkozás érdekében”	
Értékelés	A főszabály és a kivételek kezelésének tesztelése volt a cél, ebben az esetben szakadt el a gép legkevésbé az instrukciótól, szinte csak kötőszavak szintjén dolgozta át a szöveget.	A 4.o változatban sem próbált a rendszer normaszzerű tartalmat generálni, szinte csak megismételte a prompt tartalmát. Ide is helyezett olyan elemeket, amelyek túlterjeszkednek az utasításon, pl: „az emésztésnek a támogatása”, és önmagától szankciót is helyezett kilátásba: „Az étkezési szabályok megsértése esetén tiltás járhat.” Végül -mint minden esetben a 4.0 változat a teszt során – udvariasan megköszönte a szabályok betartását, ami egyáltalán nem normaszövegszerű.	Az alkalmazás jogszabályszerűen tagolta a szöveget, a szakaszokat felsorolásszerű pontokra bontotta, mondhatni logikai alapon. Itt sem készített a gép hatálybaléptető rendelkezést. A generált szöveg nem sokban tér el a prompt szövegétől sem. Viszonylag komoly utószerkesztésre lenne szükség ahhoz, hogy a szövegből valódi norma válhasson.

A 2023-as és a 2025-ös tesztek között eltelt két és fél év mintegy 4 verziónyit frissült a rendszer. A 2023-as kísérletben a generált szövegek szikárak, rövidek voltak, az első kettő

szinte normaszövegszerű volt, vagy legalábbis közel állt hozzá, a harmadik esetben a bonyolultabb logikai szerkezetet már nem követte le az alkalmazás. 2025-ben az ingyenes változat által generált szövegek egyáltalán nem normaszöveg jellegűek, inkább valamiféle udvarias magyarázatot adtak promptban szereplő szabály végrehajtására, majd minden esetben udvariasan megköszönik a szabály betartását. A szintén 2025-ös, de fizetős változat szövegei formailag hasonlítottak a jogszabályokra, a gép címet is adott minden jogszabálynak, tagolást is alkalmazott: szakaszokba, pontokba szedte a normaszöveget. Egyik esetben még hatálybaléptető rendelkezést is készített. Az 5-ös változat szövegei sem tökéletesek, némi nyelvtani alapú értelmezés látszik a normákban, de messziről sem nevezhető professzionálisnak a végeredmény. Ezekből a generált szövegekből még jelentős mennyiségű utómunkával készülhetne kihirdetésre alkalmas minőségű jogszabály.

Összegezve elmondható, hogy a korai Chat GPT azonos promptok alapján „jobb” normaszöveget generált, mint a 4o változat, az 5. változat szövegei külalakra egészen jogszabályszerűen néztek ki. Azonban minden változatban tett hozzá a gép a promptban nem szereplő elemet, „hallucinált”. Mindenképp előremutató, hogy a VIII.5.2.2. pontban az 5. verzió több esetben nem hallucinált, hanem felhívta a figyelmet a számára „logikus” tartalmi hiátusra. Az ilyen működés jogszabályszerkesztési feladat esetén előremutató lehet.

Természetesen ebből a próbából messzemenő következtetéseket nem érdemes levonni, mivel egyszerű normatartalmak generálása volt a feladat; a jogalkotásban ennél jóval bonyolultabb, összetettebb feladatok fordulnak elő, például módosító jogszabály szerkesztése, hatálybalépést megelőző módosító jogszabály készítése, több időállapotot módosító jogszabály készítése, ami sokszor még a gyakorlott kodifikátorokat is próbára teszi.

A fenti rövid tesztek alapján is látszik, hogy szükséges emberi beavatkozás a géppel generált normaszövegekhez. Az utószerkesztés estében pedig – akárcsak a fordítók esetében, akik a gépi fordítás utószerkesztését CAT eszközzel végzik – adódik annak a lehetősége, hogy az utószerkesztés történhetne a digitalizált jogalkotási rendszerben, ami biztosítaná, hogy a tartalmi (humán) pontosítást követően is a jogszabály gépek által garantált formai helyessége is megmaradjon.

VIII.6. Alkothat-e a gép jogot?

A gépi jogalkotás kapcsán elsőként egy egy informatikai-etikai kérdés merül fel: a jog és a jogosultság kérdése; etikus magatartás-e olyat tenni, amelyhez nincs jogom, de van jogosultságom. A másik, ebben a címben vizsgált kérdés a VII. Fejezet 6. pontjában körvonalazott etikai kérdések felosztása szerint az általános etikai szabályok körében a mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatos általános etikai kérdés. És a jogalkotás – mesterséges intelligencia – etika hálójába tartozó alapkérdésként merül fel, alkothat-e gép jogot, valamint, hogy akarjuk-e, hogy a gép alkosson jogot?

VIII.6.1. Fejlesztési szabályok – elvárt etikus fejlesztői magatartás

Életünket és munkánkat annyira meghatározzák az infokommunikációs eszközök, hogy talán csak sok kereséssel találhatnánk olyan fejlesztést, amelyiknek nincs informatikai kapcsolódása. Rendkívül érdekes helyzeteket teremt, amikor minden szakmai fejlesztési javaslatot az adott terület szakértőjének kell elmagyaráznia, megértetnie az informatikai szakértővel, a kívánt eredmény elérése érdekében.

A nehézségek abból fakadnak, hogy legtöbbször a fejlesztéssel összekötött két vagy több szakterület más szabályrendszer alapján működik, amíg az informatikában a technológiai lehetőségekhez és a programozó ügyességéhez képest szinte bármit meg lehet tenni, addig például egy jogszabályok alapján elkészített rendszer³⁶³ működési szabályait jogalkotási eljárás során létrehozott normák határozzák meg.

Az informatikai fejlesztésekkel kapcsolatosan több kérdést is fel lehet tenni, melyek közül jó néhány etikai kérdést is felvet. Informatikai rendszer beszerzésénél gyakori kérés, hogy a vevő betekinthessen egy mintarendszerbe, melyben az általa használni kívánt funkciókat kipróbálhatja. A fejlesztő optimális esetben rendelkezik ilyen mintarendszerrel, amely fiktív vagy anonimizált adatokkal van feltöltve. Néha azonban előfordul, hogy nem áll a fejlesztő rendelkezésére ilyen „virtuális bemutatóterem”, de felajánlja, hogy egy másik vásárlónál telepített tesztrendszerhez³⁶⁴ ad hozzáférést. Ez a vásárlót etikai dilemma elé állítja: vajon a tesztrendszer tulajdonosának van-e tudomása róla, hogy a rendszerét más teszteli, tesztadataihoz, folyamataihoz harmadik személy hozzáférhet, igaz magában a rendszerben kárt nem tud tenni. Másrészt felmerül a vásárlóban, hogy az ő tesztrendszerét nem

³⁶³ Pl: az e-percek a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény XLVI. fejezetében.

³⁶⁴ A tesztrendszer az éles üzemben működő rendszer mellett futó rendszer, amelybe az új fejlesztéseket feltöltik, itt tesztelik majd innen töltik fel az éles rendszerbe. Általában tesztadatokkal van feltöltve.

ajánlhatták-e ki más számára próbára. Etikai kérdés, hogy a vásárló elfogadja-e a felajánlott tesztelés ilyen módját, mivel a fejlesztő adhat jogosultságot a rendszerhez való hozzáférésre, azonban a rendszer és az abban levő adatok tulajdonosa, az adatgazda adhatna jogot a rendszerbe történő belépésre.

Az egyedi fejlesztés és a dobozos termék problematikája: polcra lehet venni, kész, úgynevezett dobozos terméket vásároljunk, vagy egyedi, testreszabott fejlesztést végeztessünk. Ebben a körben merülhet fel – ha jogszabályba nem is ütközik, de legalább – etikai kihívás a fejlesztő oldaláról: a legtöbb szoftver modulokból épül fel, amelyek a fejlesztőnek általában rendelkezésére állnak.

Amennyiben egy egyedi szoftvert készítő cég egy terméket már elkészített, és ugyanilyen típusú szoftvert kíván vásárolni egy másik megrendelő, etikus-e az új megrendelő részére a terméket újra egyedi fejlesztésként eladni, vagy célszerűbb dobozos termékként eladni, mint kész szoftvert, amelyhez a vevő a rendszerintegráció végrehajtása érdekében vásárolhat (legtöbbször szükséges, hogy vásároljon) fejlesztői órákat. Azért emelendő ki az etikai kérdés, mert dobozos szoftverként a fejlesztő a terméke árát a piaci viszonyokhoz mérten szabadon határozhatja meg, tehát pénzügyileg akár jobban is járhat ezen a módon, mégis egy egyedi fejlesztésű szoftver más minőséget sejtet, akkor is, ha már egy korábban elkészült terméket vásárolunk meg új fejlesztésként.

Utoljára pedig a legizgalmasabb kérdés marad: vannak olyan esetek, amikor a szoftver, de mondhatjuk MI rendszernek is, jóval többre képes, mint amit a területre irányadó jogi szabályozás megenged. Ebben az esetben mi tartja vissza a felhasználót, hogy csak azt és annyit tegyen, ami jogilag még megengedett?

Példaként említem a sokfelhasználós levelező rendszereket, vagy a dokumentum tároló rendszereket. Ezek mind rendelkeznek jogosultság beállítási lehetőségekkel, vagyis a rendszerben jól dokumentáltan szerepel, hogy melyik felhasználó mit tehet meg, illetve miről van letiltva. Egy helyesen beállított és adatkezelési szempontból is megfelelően leszabályozott és dokumentált rendszer jogosultságkezelési szempontból szinte tökéletesen működik, azonban létezik az úgynevezett „rendszergazdai jogosultság”, amellyel mindenhez hozzá lehet férni, és bármit lehet hozzáadni, törölni, illetve módosítani. Bár az adatvédelem szabályai jogszabályban meghatározottak, mégis úgy gondolom, elsősorban etikai dilemma, hogy valaki, akinek jogtudományi értelemben nincs joga hozzáférni bizonyos adatokhoz, azonban informatikailag van jogosultsága hozzá, megteszi-e.

Ebben az esetben az alanyi jog és az informatikai jogosultság fogalmak konkurálnak egymással, és az etikai dilemmát az egyénnek kell feloldania: ha van jogosultságom, de nincs

jogom, megtehetem-e? A problémát tovább boncolva az is látszik, hogy a jogosultság fogalma bővebb és rugalmasabb, mint a jog fogalma³⁶⁵ mivel a jog normákból, jogalkotásból fakadó korlátai (a jogszabályok, a működésre irányadó egyéb szabályozások, mint például a szervezet Informatikai Biztonsági Szabályzata) jóval merevebbek, míg a jogosultság korlátai, tartalma sokkal dinamikusabbak, az informatikai rendszer beállítási lehetőségeitől, valamint a rendszergazdától függenek, mivel legtöbbször egy rendszergazda által végrehajtott művelettel megváltoztathatók a jogosultságok, optimális esetben az informatikai erőforrásgazda tudtával és engedélyével. Ezért is fontos, hogy minden informatikai rendszer jogosultságkezelése egyértelmű, világos normák alapján történjen, és a jogosultsági lista mindig naprakész legyen a rendszer vonatkozásában. Emellett fontos a rendszer naplózása is, hogy nyomon követhetők legyenek a változtatások, főként akkor, ha valaki jogellenesen használja jogosultságát, ami komoly visszatartó erőt jelenthet. Ezen garanciák megléte és az ezekről való tudomásszerzés álláspontom szerint megkönnyíti a felhasználó etikai döntését³⁶⁶.

VIII.6.2. Alkosson-e a gép jogot?

Az alkothat-e a gép jogot kérdésen belül az akarjuk-e, hogy alkosson a gép jogot, mint részkérdést is szükséges megvizsgálni. Elsőként a jogászai munka automatizálásának korlátait kell figyelembe vennünk ebben a kérdésben. Homoki Péter az akadályokat három csoportba osztotta: első a műszaki -folyamati akadály, második a gazdasági (költséghatékonysági) akadály, végül a stratégiai akadály (az automatizálás társadalmilag nem kívánatos vagy fogalmilag kizárt). Vizsgálatom szempontjából ez utóbbi akadály lesz a meghatározó. Ebbe a kategóriába tartozik, amikor az automatizálás fogalmilag kizárt, vagy éppen tartalmilag nem kívánatos³⁶⁷.

Egyszerűen megfogalmazott, de annál bonyolultabb kérdés, hogy alkothat-e a gép jogszabályokat? Az IJR alapján úgy tűnik, hogy a számítógéppel támogatott jogalkotás a jogszabályszerkesztés formai követelményeinek betartását segíti, a normaszöveg tartalmi rendelkezéseinek vizsgálatára nem alkalmas, nem is feladata. A „gépi” jogalkotás esetében

³⁶⁵ Ebben pontban a jogot alanyi jogként kell értelmezni azonban a jog-jogosultság párhuzamosság bemutatása miatt nem szerepel az elnevezés pontosítása.

³⁶⁶ Kántor Ákos: Törvény az etika útvesztőjében, in Birher Nándor (szerk): Etika, mint normarend 2022. 157-158.

https://www.researchgate.net/publication/363791440_Etika_mint_normarend_Szerkesztette_Birher_Nandor/ink/632df312165ca2278769ca0d/download

³⁶⁷ Lásd: Homoki Péter im. Ijoten [65]-[72]

is kérdés lesz, hogy a formai megfelelésen túl a mesterséges intelligencia „meg tudja-e érteni”, tudja-e majd értelmezni a jogszabályok tartalmát. Úgy gondolom, a jogértelmezés annyira komplex, összetett tevékenység, amelyet a gép nem tud elvégezni. Többek közt azért sem, mert csak a normaszöveget ismeri, így viszont legfeljebb a norma nyelvtani értelmezését tudná elvégezni, ami a jogértelmezésnek mindössze az első lépése.³⁶⁸ Viszont amennyiben a mesterséges intelligencia nem képes jogszabály értelmezésére, ebből az is következik, hogy nem lehet képes önállóan jogszabály alkotására sem³⁶⁹.

Álláspontom szerint a fentiek a jogszabályok formai követelményeinek a megtartására vonatkoznak, tartalmi szempontból jogszabályok írására a rendszerek még nem képesek. Már működnek olyan mesterséges intelligencia alapú eszközök, amelyek a beadott szöveg tartalmi elemzését elvégzik, vagy a megadott paraméterek alapján történetet, levelet, ha kell mesét vagy viccet írnak, akár több nyelven is³⁷⁰; azonban véleményem szerint a jogszabály szövege olyan komplex jogi tartalmat hordoz, amelynek teljes megértésére gép még nem lehet képes, még akkor sem, ha annak a látszatát kelti.

Bár már léteznek olyan szövegkivonatoló alkalmazások³⁷¹, amelyek hosszabb szöveg lerövidítését végzik, tartalmi összefoglalót készítve, azonban ezek megbízhatósága még kétséges. A jogalkotó elvont absztrakt jogeseteket képzel el, amikor a jogszabályt írja, azonban a jogalkalmazónak, a bírónak a jogi szöveget a konkrét élethelyzetre kell alkalmaznia. Ehhez a jogi norma értelmezésére és az élethelyzet jogi szempontú elemzésére is szükség van, majd e kettő összevetéséből keletkezik az a kérdés, amelyben döntést kell hozni. A jogi normák megalkotásának szabályszerűségét a leghatékonyabban a digitalizált rendszerek képesek garantálni, amelyek, ha szabálytalanságot érzékelnek, a normaszöveget nem engedik a jogalkotási folyamat következő szakaszába léptetni. A jogállamiságnak fontos garanciális eleme a szabályszerű eljárásban létrehozott jogi norma, ugyanis amennyiben a norma megalkotásakor jogszabálysértés történik, vagy valamely kötelezően előírt eljárási elem kimarad, az végsősoron a norma közjogi érvénytelenségéhez vezethet, melyet az Alkotmánybíróság állapíthat meg. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata a közjogi

³⁶⁸ E tárgykorrel kapcsolatban lásd: TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan im.* 68. p.

³⁷⁰ pl. <https://juniper.nytud.hu/demo/puli> vagy <https://chat.openai.com/auth/login>

³⁷¹ Ilyen például a Nyelvtudományi Kutatóközpont Demó oldalán található „Absztraktív Kivonatolás / Összefoglaló Generálás alkalmazás, elérhetősége: <https://juniper.nytud.hu/demo/summarization>

érvénytelenség³⁷² megállapításakor vizsgálhatja a vonatkozó törvény formai jellemzőit [...] és az elfogadás eljárási jellemzőit”³⁷³

Ahogy Gyekiczky Tamás megállapítja, „[a] modern pozitív jog ezért „szöveg-vezérelt”, a jog/jogtalanság dimenziójában mozog”³⁷⁴. Észrevétele digitalizációs szempontból azért is figyelemreméltó, mert a jog/jogtalanság kettőssége ugyanúgy bináris logika mentén mozog, mint az eldöntendő kérdések, illetve a számítástechnika maga. Ha a konkrét élethelyzet feldolgozható véges számú (*a mai informatikai kapacitás mellett akár több millió*) eldöntendő kérdés megválaszolásával, abban az esetben a digitalizációnak ezen a területen van helye.

A digitalizálás a kulcsa az automatizálásnak, azaz kizárólag jól tipizálható ügyek, jogkérdések esetén lehet információs technológiát használni. Itt érdemes megjegyezni az ügynevezett komplex jogviták esetén nagyobb hajlandóság mutatkozik a felek részéről megegyezésre, amelyekhez már most több ismert és jól működő (Cybersettle, Inter-Settle, E-Settle, click N’ Settle stb.) platform található³⁷⁵.

A témakörben amellet, hogy elemezzük, képes-e a gép jogot alkotni, jogosan merül fel a kérdés, akarjuk-e, hogy a gép számunkra kötelező jogi normákat alkosson? Az IoT világában az eszközeink már kiszolgálhatnak bennünket, kényelmesebbé, könnyebbé tehetik életünket. Azonban az, hogy gép alkotna helyettünk, számunkra jogot, álláspontom szerint ezen a világon túlmutatna, vagyis alapvetően fordulna meg a világ, az ember kezdeményező, döntéshozó szerepkörét venné át az MI, ami egy másik minőséget jelent. Álláspontom szerint nem támogatandó, hogy a gép egyedül alkosson jogot, akár az emberi viselkedés szabályszerűségeinek szenzoros megfigyelése és feldolgozása alapján. Ahogy a jogi alkalmazások esetében általában is az MI-vel kapcsolatosan az az elvárás, hogy az MI csak javaslatot tegyen, és az ember döntsön, a gépi jogalkotás esetében is legfeljebb az lehet az elvárás, hogy a gép jogot csak emberi utasítás alapján alkosson, és a kész normaszöveget

³⁷² „A magyar Alkotmánybíróság a kezdetekben a jogállamiság tartalmi kibontása során vezette be a közjogi érvénytelenség fogalmát. Több határozatában kifejtette, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően és a jogalkotás ésszerű rendjének betartásával kerülhet sor. A mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom azonban nehezen fogadja el, ha a bírói hatalmi ág törvényességi, illetve alkotmányos deficiteket állapít meg a jogalkotás folyamatával kapcsolatban.” Stumpf István: A közjogi érvénytelenség, mint a jogalkotási minőség mércéje in Sebők Miklós – Gajduschek György – Molnár Csaba (szerk.) A magyar jogalkotás minősége Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Budapest, 2020. 458. o.

³⁷³ Stumpf István: i.m. 440.o.

³⁷⁴ Gyekiczky Tamás: Olvasmányok a Digitális Társadalomról – Jogászoknak. Budapest, Patrocínium Kiadó, 2022. 111.

³⁷⁵ Ross, Graham: What’s good for ODR? AI or AI. International Journal on Online Dispute Resolution, 8. (2021) 1. 21-22.

pedig kötelező jelleggel emberi értelmezésnek és utószerkesztésnek kell alávetni, és emberi döntés nyomán lehet hatályba léptetni. A gépi jogalkotásnak ilyen kritériumok mellett lehet szerepe a jövőben. A gépi jogalkotás validálása pedig úgy történhet, hogy összekapcsoljuk emberi utómunkával, ahogyan a gépi fordításnál is történik, a nyers gépi fordítást utószerkesztéssel hozzák a megrendelő által kívánt minőségi szintre. Ez a megoldás annyira elterjedt, hogy a gépi fordítást követő utószerkesztésnek önálló szabványa készült. Álláspontom szerint, amennyiben a jogalkotás digitalizációja az automatizáció irányába fog tovább haladni, ehhez hasonló irányban lesz célszerű elindulni, vagyis a jogi szöveget tartalmazó adatbázis elemeiből algoritmikus szabályok szerint gépileg összeállított normaszöveg humán utószerkesztésével. Ez a megoldás átvágja a gordiuszi csomót, hiszen annak ellenére, hogy a jogot (normaszöveget) formailag gép alkotja, annak elfogadása előtt mindenképp emberi kontroll alá kell kerülnie, melynek során a normaszöveg szükség szerinti értelmezésére, melyre a fentiek szerint a gép nem alkalmas, még az elfogadás előtt mód nyílik. Az utószerkesztés jogszabály érvényességi kellékeként történő meghatározásával lehetne azt garantálni, hogy emberi közreműködés nélkül ne jöhessen létre érvényesen jogszabály. Ennek előírásával ki lehetne zárni a pusztán géppel generált jogszabályok megjelenését, másrészt pedig a jogi utószerkesztés körében lehetne vizsgálni és szükség szerint korrigálni azokat a szempontokat, amelyekben az MI gyenge, pl. hallucináció, vagy jogértelmezés hiányosságai. Nyelvi lektorálásával pedig a szöveg közérthetőségének javítására nyílik mód.

IX. Fejezet: Összefoglaló

Doktori disszertációm témája a jogalkotás elméleti, dogmatikai és jogszabály-szerkesztési kérdései, különös tekintettel a jogalkotás elektronizációs törekvéseire és lehetőségeire. A dolgozat tematikája arra épül, hogy a klasszikus, bár számítógéppel segített jogalkotásból hogyan jutottunk el az elektronizált, majd digitalizált jogalkotáshoz, ahol napjainkban tartunk, majd az időben ugorva egyet a közeljövő felé fordulva vizsgáljuk, milyen lehetőségei vannak a mesterséges intelligencia bevonásának a jogalkotási folyamatba, lehet-e, és ha igen hogyan lehet a jogalkotást gépiesíteni.

Vizsgálataimhoz mintaképp korábbi munkám során figyelemmel kísért fordítóipari digitalizáció és automatizáció egyes stációit hívtam segítségül. Abból a feltételezésemből kiindulva, hogy a jogász és a fordítói tevékenység hasonlóságai miatt, de különbségei

ellenére is a fordítói digitalizáció és automatizáció mintául szolgálhat a jogalkotás folyamatainak transzformációjához.

Kutatásomban bemutattam a jogalkotás – mondhatni – hagyományos rendszerét mivel a szabályozás a mai napig sem tartalmazza az ötödik éve működő digitalizált jogalkotás vívmányait. A jogalkotási folyamat elemeinek bemutatása során lettem figyelmes egy jogelméletileg is jelentős változásra, a jogalkotási szabályok *lex imperfecta* jellegének megszüntetésére, melynek oka az EU jogállamisági jelentéseiben való egyes észrevételek figyelmen kívül hagyása volt. 2022-óta már van szankciója a társadalmi egyeztetés szabályai megsértésének, azonban további vizsgálat tárgya lehetne, hogy mennyire javítja a szankció a jogintézmény hatékonyságát.

A következő témakör már maga a digitalizáció, számos digitalizált jogintézmény megemlítésével jutottunk el a jogalkotási digitalizációhoz, amelynek előrehaladását néhány külföldi példa bemutatásával kívántam színesíteni. Ezek közül talán a legjobb a braziliai, akik igen előremutató megoldásokat alkalmaznak, már hosszú idő óta a jogalkotási folyamat támogatására.

Az általános ismeretek és a külföldi példák alapján kísérletet tettem a jogalkotás digitalizált rendszere szerkezetének meghatározására, amely alapvetően három elem köré szerveződik, melyek létrehozása egyben időbeli sorrendiséget is jelent. Első a jogszabálytár, mint digitalizált nyelvi adatbázis, ez a legtöbb európai országban el is készült. A következő elem a kodifikációs modul, mint jogszabályszerkesztő eszköz, amelyben le vannak programozva az adott ország jogszabályszerkesztési szabályai és útmutatói. Ilyen eszköz kevés helyen található, pedig nagy támogatást jelent a jogszabálykészítőnek. A harmadik elem pedig az első kettőt rendszerré kovácsoló koordinációs szolgáltatás, amely a jogszabály készítéstől a kihirdetéséig kezeli és menedzseli a jogalkotási folyamatot. Ilyen rendszerből viszont csak egyet találtam, a hazai Integrált Jogalkotási Rendszert, melyet a fejezetekben vettem vizsgálat alá.

Az IJR elemeinek és funkcióinak bemutatásán túl kísérletet tettem a használati tapasztalatok összegzésére is, melynek egy része saját IJR oktatói tevékenységem kapcsán keletkezett. A külföldi a fordítási, jogi és oktatási tapasztalatok alapján leírtam az általam elképzelt, ideális digitális jogalkotási rendszer ismérveit: hogyan tudna hatékonyabban működni a rendszer. A vizsgálat körébe esett az a kérdés is, hogy a jogalkotás digitalizációja van-e hatással a jogszabályok közérthetőségére, tudja-e azt javítani, vagy csak a formai megfelelés és a szabályszerűség javítása-e a cél.

A következő, egyben utolsó nagy gondolati kört az automatizáció jelenti, amely nem is kérdéses, hogy a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálatát jelenti a jogalkotásban.

Ebben az esetben is a jogi automatizációs lehetőségektől indult a kutatás, majd röviden bemutattam a EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásának mérföldköveit, különös tekintettel az általános etikai szabályokra, amelyek kiemelt jelentőséget kapnak. Következő lépésként a jogalkotás automatizációs lehetőségei kerültek fókuszba, a gépi fordítás meglévő tapasztalatai alapján következtetve a gépi jogalkotás lehetőségeire külön kitérve jogalkotás és a nyelvtechnológia kapcsolódási pontjaira. Akárcsak a digitalizált jogalkotás esetében, a gépi jogalkotás esetében is felmerül a kérdés, hogy milyen hatása van a gépi jogalkotásnak a közérthetőségre. Ezzel összefüggésben került megfogalmazásra egy minőségbiztosítási javaslat, amelynek az alapja a jogszabály minőségének algoritmizált mérése hasonlóan a fordítástudományban alkalmazott Bleu ponthoz, majd a szöveg Gpt alkalmazással történő többszörös javítása egészen addig, amíg az előre beállított jósági értéket el nem éri a szöveg.

Gépi jogalkotási pilot projekt megvalósítási javaslat is készült, amely egy egész ország jogalkotásának gépiesítése helyett kockázatsökkentési szempontból kisebb, de még MI-vel is értékelhető nagyságú, és ember által kontrollálható mennyiségű szöveggel valósuljon meg, és marketing szempontból egy esetleges kudarc ne vegye el a mesterséges intelligenciába fektetett bizalmat. Bemutatásra kerül disszertációban egy gépi jogalkotási kísérlet is, amelyben a generatív MI fejlődése mellett a fizetős és ingyenes applikációk közötti különbségek is bemutatásra kerülnek: azonos, normaszöveg generálására irányuló promptok kerültek lefuttatásra 2023-ban a Chat Gpt 2.0-án, majd 2025-ben az ingyenes 4.0 és a fizetős 5-ös verzión, a keletkezett szövegek jogalkotástani szempontú vizsgálata okozott meglepetéseket.

A témakör zárásaként ismét etikai kérdés vizsgálata került a fókuszba, alkothat-e a gép jogot, és emellett akarjuk-e, hogy a gép alkotson jogot. Az első kérdés vizsgálatához a MI szövegértési tulajdonságainak elemzése volt az irány, megérti-e a gép a szöveget, ha igen hogyan, milyen mélységben képes a nyelvi tartalmat feldolgozni. A második kérdés szubjektív, etikai töltettel, akarjuk-e az életünk irányítását, illetve a döntés jogát átadni egy gépnek?

A gépi fordítás tapasztalatai alapján az a konklúzió körvonalazódott, hogy a gépi jogalkotás eredményeit kizárólag emberi, szakértői értelmezés és utószerkesztés után, emberi döntést követően szabad hatályba léptetni. Ennek érdekében megfontolandó a gépi jogalkotással

készült jogszabályok érvényességi kellékeként előírni az emberi utószerkesztés végrehajtását, ezzel korrigálhatók az esetleges hallucinációból és értelmezési problémából adódó hibák. A gépi fordítás estében már bevált MTPE modell – Machine Translation Post Editing – mintájára létre lehetne hozni a gépi jogalkotás utószerkesztéssel fogalmat, angolul Machine Legislation Post Editing, vagyis MLPE modellt.

Tézisek kifejtése

1. A fordítás digitalizációja és automatizációja modellül szolgál a jogalkotás digitalizációja és automatizációja számára.

A fordítás digitalizációja kiinduló hipotézisem szerint modellül szolgálhat a jogalkotás digitalizációjához. Homoki Péter álláspontja szerint is a jogi munka automatizálása sem tér el más szellemi tevékenység automatizációjától. Ennek speciális eseteként tekintek a fordítási és a jogi automatizáció kapcsolatára.

Hipotézisem vizsgálatának első fázisa a két tevékenység, a fordítás és a jogalkotás összehasonlító vizsgálata, a hasonlóságok és a különbségek feltárása.

Elsőként meg kell jegyezni, hogy sem a fordítási, sem a jogalkotási tevékenység esetében nem a folyamat, az eljárás a fontos, hanem a lefordított szöveg, a megalkotott jogszabály pontossága, megfelelősége. Az eljárásokkal kapcsolatos legfontosabb elvárás a szabályszerűség, fordítás esetében a nyelvtani, jogalkotás esetében pedig a jogi szabályoknak való megfelelés. Ezzel kapcsolatban azt vizsgálom, hogy a rendelkezésre álló, illetve a fejlesztés alatt levő technológiai megoldások hogyan és mivel tudnak hozzájárulni a tevékenységek hatékony és magas minőségű elvégzéséhez, vagyis mennyire jó eszköznek minősülnek, és hogyan lehet az elfogadásukat, minőségüket, használatuk módját javítani vagy fejleszteni.

A hasonlóságok meglehetősen széles skálán mozognak: mind a fordítás, mind a jogalkotás humán tevékenység, olyan folyamat, amelyet magasan kvalifikált értelmiségi, egyetemet végzett személyek gyakorolnak. Mindkét írásbeli tevékenység nagy hozzáadott értékű és számítógéphez kapcsolódik. Mindkét tevékenységet professzionisták végzik, hivatásszerűen. Ugyancsak mindegyik tevékenységhez létezik olyan digitális, szoftver alapú segédeszköz, amelyik a tevékenység végrehajtását nagymértékben megkönnyíti, professzionális segítséget nyújtva felhasználóknak. A fordítók esetében a computer aided translation (CAT) eszközök, jogászok számára pedig az Integrált Jogalkotási Rendszer, ezen

belül is annak az elektronikus jogszabályszerkesztő (EJR) modulja. Tartalmi hasonlóság, hogy mindkét tevékenység egyfajta tartalmi közvetítést szolgál: míg a fordító nyelvi tartalmat visz át egyik nyelvről a másik nyelvre a nyelvtani szabályrendszerek által meghatározva, addig a kodifikátor normatartalomból készít jogszabálysöveget, a jogalkotásra vonatkozó jogszabályok alapján.

A különbségek felsorolásának egyik talán legfontosabb eleme, hogy a fordítás szükségszerűen nemzetközi (nyelvközi) voltával ellentétben a jogalkotás tipikusan nemzeti tevékenység, ebből következően a szolgáltatás igénybevevőinek száma is nagy különbségeket mutat, a fordítók a világban jóval többen vannak, mint a jogalkotási tevékenységben résztvevő nemzeti professzionisták, ezért a tevékenységekkel feldolgozott adatmennyiség jóval nagyobb a fordítás esetében. Ennek jelentősége a tevékenység automatizációjával kapcsolatos, mivel a mesterséges intelligencia betanítása rendkívül adatigényes. További különbség, hogy amíg a fordítás jellemzően piaci tevékenység, addig a jogalkotás szinte kizárólag közhatalmi tevékenységhez kapcsolódik, ebből következően amíg a fordítás digitalizációjához, illetve automatizációjához piaci érdek fűződik, addig a jogalkotás digitalizációjához központilag meghatározott szándék fűződött. A fordítási digitalizáció egymással konkuráló piaci szereplők munkájának az eredménye, fejlesztését természetes személyek és vállalkozások finanszírozzák azáltal, hogy licenzeket vásárolnak, amely folyamatos fejlesztést indukál, a jogalkotási digitalizáció viszont központi akarattól vezérelve egyetlen konzorcium tevékenységének az eredménye, amellyel szemben a konkurencia lényegében kizárt. A használat időtávja szempontjából kiemelendő, hogy a CAT eszközök már a 2000-es évek eleje óta állnak a fordítók rendelkezésére, rendszeres szoftverkövetéssel, frissítésekkel, fejlesztői támogatással, piaci körülmények között. A jogalkotás digitalizált rendszere Magyarországon csak 2021-ben állt éles üzembe, nem kizárólagosan használt rendszerként.

Az automatizációs folyamatokat tekintve a fordítás automatizációja, a gépi fordítás több mint egy évtizede megkezdődött és hajtómotorja a fordítás deprofesszionalizálása, vagyis hogy a nyelveket nem beszélő emberek is meg tudják érteni az idegen nyelvű szövegeket, alacsony költséggel vagy ingyen. Ez a folyamat, melyet az EU is támogat saját gépi fordító, az eTranslation megalkotásával, a professzionális fordítás ellen hat. A jogalkotás automatizációja állami szinten még nem kezdődött el, azonban világszerte vannak próbálkozások a Chat Gpt-vel jogszabályok alkotására, azonban egyelőre nincs határozott elképzelés arra nézve, hogyan vesz részt a mesterséges intelligencia a jogalkotásban.

Majdani cél lehet a jogalkotó munkájának minőségi és mennyiségi javítása, viszont várhatóan ezután is a laikusok a jogalkotási folyamatban csak nagyon korlátozottan, általában véleményezés során vehetnek részt, illetve az MI által a közvetlen demokrácia akár részleges térnyerése esetén elképzelhető a laikusok bevonása az automatizált jogalkotásba.

Az összehasonlítás fontos aspektusa az emberi tényező: mind a fordítástámogató eszközök, mind a jogalkotás digitalizált rendszere bevezetését – beszélgetések alapján – idegenkedve fogadták az érintettek. Ennek oka lehet az újtól való általános tartózkodás, de ugyanúgy lehet oka a bevezetés következtelensége is: ha professzionális felhasználók munkáját kívánjuk segíteni új eszközökkel, a használat kezdeti, betanulási fázisában a nehézségek miatt általában csökken a produktivitás, ami az új eszköz használata ellen szól. Emellett gyakori az is, hogy az új eszköz használatát az olyan kulcsfelhasználókkal kezdik, akik az eszköz nélkül is az elvárt hatékonysággal és minőségben képesek dolgozni, és nem pedig azokkal, akiknek a munkáját ténylegesen segítheti. Egy új eszköz bevezetését is célszerű projekt formában végrehajtani, sok oktatással, segítségnyújtás mellett. Amint a felhasználó megtapasztalja, hogy munkáját az alkalmazás megkönnyíti, gyorsítja, a minőségét javítja, nem fog idegenkedni a használatától. Ez a CAT-eszközök huszonéves használata alatt már megvalósult, a fordítók többsége használ fordítástámogató eszközöket, mivel sok esetben a piac is megköveteli, illetve megtapasztalták, hogy professzionális munkát hatékonyan csak ilyen eszközök segítségével tudnak végezni.

Állaspontom szerint a 2021-ben éles üzembe állított IJR teljesítménye egy korai CAT eszköz teljesítményének feleltethető meg napjainkban. Automatizációs szempontból a gépi fordító eszközöknek (Google Translate, DeepL, újabban a Chat Gpt) nincs jogalkotási MI párja. Azonban meg kell jegyezni, hogy a generatív MI rendszerek már nem olyan célszoftverek, amelyek egy-egy feladat ellátására készültek, mint a Google Translate vagy a DeepL, hanem sok más szolgáltatásuk mellett magas színvonalú fordításra is képesek, mint a Chat Gpt. Ezért is érdekes, amikor ezen utóbbi eszköz alkalmazásával generálnak próba jogszabálysöveget, szinte bármilyen nyelven. Megjegyzem, hogy a jogszabálytárak mesterséges intelligencia alapú fejlesztése már elindult, a Jogkódexben már Béta jelleggel működik az MI alapú kereső, az IJR szolgáltatásai közé tartozó Nemzeti Jogszabálytárhoz is folyamatban van az MI alapú „LegalAI” fejlesztése. Az persze a jövő kérdése lesz, hogy az adatbázis ilyen fejlesztését követően sor kerül-e a többi modul és alrendszer automatizációjára is.

Hipotézisem szerint a fordítás fejlődése alapján következtetéseket lehet levonni a jogalkotás fejlődésére nézve, amely jelenleg még a digitalizációs folyamatok során lehet releváns. A témakörben szerzett tapasztalataimat, predikcióimat az IJR oktatása során a rendszer fejlesztőivel is meg szoktam osztani.

2. A jogalkotás hatályos szabályozása nem tartalmaz digitalizációs rendelkezéseket, annak ellenére sem, hogy az Integrált Jogalkotási Rendszer éles üzemben működik.

Az elektronizáció térnyerésével a jogalkotáshoz kapcsolódóan kezdetben szigetszerű megoldások születtek, úgy, mint a 2016-ban bevezetett Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (a továbbiakban: ParLex³⁷⁶) vagy a Nemzeti Jogszabálytár (a továbbiakban: NJT). Az NJT-ről önálló rendelet készült³⁷⁷, amely főként a jogszabálytárban megjelenített tartalmat határozza meg, egyetlen ponton, az önkormányzatok jogalkotási tevékenységével kapcsolatosan említi a jogszabálytárat is magába foglaló Integrált Jogalkotási Rendszert.

A jogalkotási eljárás – a tervezet parlamenti benyújtásáig – főszabályként a „hagyományos”, kézzel vezérelt módon halad, mivel a jogalkotásról szóló hatályos szabályozás nem tartalmazza az elektronizáció nyomait, nincs olyan rendelkezés, ami kötelezővé tenné az IJR használatát a végrehajtó hatalom jogalkotási tevékenysége gyakorlása során. Ezzel szemben a Parlamentben bizonyos esetekben kötelező az IJR ParLex moduljának használata, melyet az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014 (II. 24.) OGY határozathoz 2021. május 27-i keltezéssel az Országgyűlés Elnöke által kiadott Állásfoglalás az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról³⁷⁸ rendelt el. Az állásfoglalás 1. § (2) bekezdése határozza meg a kötelezően az IJR használatával benyújtandó dokumentumok körét, a (3) bekezdés pedig azon dokumentumokat, amelyet az IJR használatával lehet benyújtani.

Az IJR részét képező NJT mesterséges intelligenciával való összekapcsolása megkezdődött, ezt tanúsítja a Nemzeti Jogszabálytár (NJT) és a hozzá kapcsolódó mesterségesintelligencia-alapú jogi támogató rendszer (LegalAI) továbbfejlesztéséről szóló 1403/2025. (XI. 4.)

³⁷⁶ <https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf/f92b9b80-9bee-4338-99e5-cb1f243e5961?version=1.0&t=1479203162000&download=true> (letöltve: 2022. 06.09.).

³⁷⁷ a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet

³⁷⁸ https://www.parlament.hu/documents/10181/1576019/ÁF_IJR.pdf/9546cdb4-eee4-0b3b-a14f-9aa4fcf2de23?t=1622106939221 (2025. 11.23)

Korm. határozat. Azonban még nem körvonalazódott, hogy ez a fejlesztés a jogszabálytáron túlmutatóan fog-e hatást gyakorolni a jogalkotási folyamatra is.

Meghatározó a jogalkotás hosszútávú digitalizációjára irányuló törekvés, amelyet a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 121. § (3) bekezdés *a)* pont *ae)* alpontja fogalmaz meg: az igazságügyi miniszter igazságügyért való felelősségi körében felel a jogalkotás minőségének fejlesztéséért, ennek keretében gondoskodik a minőségi jogalkotás és a kormányzati döntés-előkészítési és döntéshozó folyamatok egységes és kizárólagos informatikai támogatását, valamint egyes kapcsolódó hatósági tevékenységek informatikai támogatását biztosító integrált jogalkotási rendszernek – a rendszert használó nem kormányzati szervek feladat- és hatáskörét nem érintő – üzemeltetéséről, működtetéséről és fejlesztéséről. Reményre ad okot a rendelkezés a LegalAI fejlesztésével kapcsolatos hírek alapján, hogy a jogalkotás digitalizációs folyamata folytatódik, és az átgondolt digitalizációt az automatizáció követi majd, még akkor is, ha konkrét jogszabályban nem is jelennek meg sem a rendszerek, sem használatuk szabályozása, sem pedig a fejlesztési feladatok.

3. A digitalizált jogalkotás nem javít a jogszabályok (köz)érthetőségén.

Már a XVIII. században kialakult a formális jogállamiság fogalma, melynek egyik eleme a jogbiztonság követelménye, amely megkívánta a normavilágosságot, azaz hogy a törvények a címzettek számára egyértelműek és világosak legyenek, ami olyan feladatot ad a jogalkotónak, hogy érthető, lehetőség szerint pontos tartalommal rendelkező normák szülessenek.³⁷⁹

Egy jogszabálynak nem lehet célja, hogy kézikönyvként használható legyen, de a tartalmának közérthetősége jogszabályokban is rögzített elvárás. A jogszabály egyértelműségét, még inkább közérthetőségét azonban nem vizsgálják jogalkotás szempontjából, hiszen a jogalkotó célja a külső jogalkotási eljárásban rendszerint a belső eljárásban kialakult normatartalom minél pontosabb megjelenítése a jogszabály szövegében. A közérthetőségi kérdések pedig a jogalkalmazóknál jelentkeznek, amikor a jogkövető magatartás tanúsításával kapcsolatosan kérdések merülnek fel, vagy a jogértelmezés vezet a normával kapcsolatosan különböző eredményekre.

³⁷⁹ Tóth J. Zoltán: Állam és Jogelmélet im. 319.

A közérthetőségi problémák felszínre kerülése lassú folyamat, mivel először a joggyakorlatnak kell kialakulnia (ha nem annyira hibás a norma, hogy el sem lehet kezdeni az alkalmazását, a teljes alkalmazhatatlanság hamar ki szokott derülni), majd az értelmezési különbségeknek, utána joggyakorlat-elemzés során ütközhet ki a többfajta, eltérő értelmezés. Ezt követően indul meg az az eljárás, amelynek eredményeként megszületik a javaslat, miszerint a norma egységes értelmezésével vagy jogszabálmódosítással szükséges orvosolni a problémát. Ez azonban több évig is tarthat, a normavilágosság sérülésével a jogbiztonság követelménye is csorbát szenved.

A Jat. és a Jszt. közérthetőségi elvárásai megsértéséhez nem kapcsolódik szankció, sem a jogszabály érvényességével, sem a jogalkotóval kapcsolatosan. A közérthetőség követelményének érvényesülését segíthetné a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szerinti társadalmi egyeztetés jogintézményének széleskörű alkalmazása, mert már a normaszöveg-tervezet közzétételekor kiderülhetne, hogy az közérthető-e. Emellett megfontolandó a jogszabálytervezetek nyelvi lektorálásának intézményesített bevezetése is; megjegyezve, hogy mindkét lehetőség rendkívül időigényes folyamat. Intézményesített megoldás lehetne, ha az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet szerinti hatásvizsgálat szempontjai közé bekerülne a nyelvi közérthetőség is, amelyet előzetesen, a norma elfogadása előtt lehetne vizsgálni. Amennyiben a közérthetőség kritériumának nem felel meg a jogszabálysöveg, nyelvi és jogi lektorálás alá lehetne vetni. Ennél komolyabb eredménnyel kecsegtetne, ha létezne egy „időzített” (a norma kihirdetését követő 1-3 éven belül elvégzett) utólagos hatásvizsgálat, amelynek keretében vizsgálni kellene a norma alkalmazási gyakorlatát, az esetleges eltéréseket feltárni, a közérthetőség követelményének meg nem felelő rendelkezések megjelölésével, amelyet a jogalkotó számára vissza lehetne jelezni. Ez utóbbi megoldás azonban szintén erőforrásigényes és költséges feladat, utólagos hatásvizsgálat elvégzése is csak kivételesen történik meg.

Jogosan merül fel a kérdés, hogy a jogalkotás digitalizációja, automatizációja hatással van-e a jogszabályok közérthetőségére.

A jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet a jogszabály tervezetének a megszövegezésére vonatkozó általános követelmények között említi, hogy „[a] jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni”.³⁸⁰ A közérthetőség azonban nem formai,

³⁸⁰ Jszt. 2.§.

hanem tartalmi követelmény. Míg a jogalkotásról szóló normáknak való megfelelés leprogramozható, a tartalmi elvárások, úgymint világos, közérthető, ellentmondásmentes legyen a norma szövege már olyan elvárás, amely egy szoftver lehetőségeit meghaladja. A jogi szabályozásnak való megfelelés pusztán formai tud lenni a jogalkotás digitalizált rendszerében, mivel ezen alkalmazás esetében a tartalomért minden esetben a rendszer felhasználója felel. A rendszer által támogatott jogi precizitás önmagában is a közérthetőség ellen hat, elég csak arra gondolnunk, hogy egyes jogszabályokban elhelyezett sok külső és belső merev hivatkozás és közbevetés megnehezíti az értelmezést.³⁸¹

Az automatizált, gépi jogalkotás közérthetőségre gyakorolt hatásának vizsgálata során elsődleges kérdés, hogy a gép megérti-e a jogszabálysöveget. Ugyanis a közérthetőség abban az esetben lenne javítható, amennyiben a mesterséges intelligencia pontosan értené azt a normatartalmat, amelyből jogszabálysöveget kell generálnia.

Álláspontom szerint a mesterséges intelligencia jelenleg nem képes megérteni a normatartalmat, sem köznap értelemben véve, sem pedig a jogértelmezés módszereinek következetes alkalmazásával.

A fentiek alapján jutottam arra a következtetésre, hogy a digitalizált jogalkotás önmagában nem képes javítani a jogszabályok közérthetőségén.

4. A jogalkotás minőségének objektivizált (horribile dictu digitális) mérése megalapozhatja a jogalkotás minőségbiztosítását.

A jogalkotás minőségének vizsgálata a jogbiztonság és törvényesség követelményeinek teljesülése szempontjából kiemelkedő fontosságú. A vizsgálaton túl érdemes lenne a jóság mérésének eljárását kidolgozni, mivel, ha a minőségi jellemzők és a mérés módszertanának meghatározásán túl sikerülne egy algoritmizálható, géppel futtatható, egyértelmű pontszámot adó eljárást³⁸² meghatározni és mértékegységet is meghatározni, annak eredménye alapján a mérési eredmények már összehasonlíthatók lennének³⁸³.

Amennyiben a mérést egyes jogszabályokra is el lehetne végezni, és a jogszabályok minőségének mérésére olyan objektív indexeket lehetne meghatározni, amelyek értéke algoritmizálhatóan, géppel végrehajthatóan meghatározható lenne, mint pl. fordítások

³⁸¹ Például: Pp. 50. § (2) bekezdése: „Az (1) bekezdés szerinti perbeállítás kezdeményezése során a 49. § (2) és (4) bekezdését kell alkalmazni.” vagy 209. § (6) bekezdése: „(6) A fél az (1) bekezdésben meghatározott határidő után beszámítással – ideértve az ellen-beszámítást is – írásban vagy a tárgyaláson szóban akkor élhet, ha a (2)–(4) bekezdés szerinti kizáró ok nem áll fenn.”

³⁸² Az algoritmust adott szövegen többször futtatva azonos eredményt ad

³⁸³ Vö: Bleu pontok VI.4.1 pontban

esetében a BLEU index³⁸⁴, az egyes mérési eredmények összehasonlíthatóvá válnának. Ebben az esetben a jogszabályszovegek egyes szövegállapotait külön-külön vizsgálva lehetne a szövegek minőségén javítani a kodifikátoroknak. Ezáltal az jogalkotás digitalizált rendszeréhez kialakíthatóvá válna egyfajta minőségbiztosítási rendszer, amely a jogalkotás minőségének javulására nagyon kedvezően hatna.

A fentiekhez további lehetőségeket tudna hozzáadni a jogalkotási rendszer mesterséges intelligencia alapú alkalmazással történő összekapcsolása. A szabályozással kapcsolatos valós idejű visszajelzések, mint kvázi utólagos hatásvizsgálat hozzájárulnának a jogalkotás minőségének javításához. A jogszabályok minőségének gépesített mérésével az öntanuló mesterséges intelligencia alapú rendszer számára feladatul lehetne adni a jogszabályszoveg automatizált javítását: vagyis a normaszöveg folyamatos automatizált átdolgozását a jogszabályszerkesztés algoritmusai szerint, egészen addig, amíg a szöveg egy előre beállított jósági értéket (pontszámot) el nem ér. Az előre beállított jósági érték skálázásával lehetne az adott normaszövegtől elvárt megfelelőségi szintet beállítani, így valósulhatna meg a gépi jogszabályalkotás minőségbiztosítása. Az eljárás alkalmazható lenne a nem gépi jogszabályok minőségének javítására is, kísérleti jelleggel futtatva alternatív szövegjavaslatok születnének a jogszabályainkhoz.

Az eljárás kialakításának alacsonyabb kockázatú, mégis komplex változata lenne, hogy mintegy pilot projektként egy önkéntesen jelentkező kisebb szervezetre, például egy gazdasági társaságra lehetne egy öntanuló mesterséges intelligencia alapú rendszert rátelepíteni. A mesterséges intelligencia számára meg lehetne engedni, hogy maga ismerje fel a szervezet interakcióit, szabályosságait és azokat önmaga foglalja szabályba.

Ez a kísérlet annyiban tér el a fentiektől, hogy az MI által észlelt szabályszerűségek megállapítása a belső jogalkotási eljárásnak feleltethető meg, abban viszont eltér, hogy nem a „hogyan legyen -sollen” kérdésre ad választ, hanem a „hogyan van -sein” állapotot írja le, viszont a külső jogalkotási eljárás szerint a felismert szabályosságok alapján leírt (generált) szabályok és az ismert élethelyzetek összevetéséből - már vizsgálható lenne a mesterséges intelligencia kvázi önálló jogalkotási tevékenysége.

Mindenképp szükséges megjegyezni, hogy a gépi úton generált jogszabályok önálló formában történő alkalmazásával nem értek egyet. Álláspontom szerint ahogy a gépi fordítás esetében is szükséges az emberi utószabályozás a többször hivatkozott ISO szabványnak

³⁸⁴ BiLingual Evaluation Understudy (BLEU)

megfelelően; a fent vázolt módon, több körben generált, adott megfelelőségi pontszámot elérő jogszabályszoveg is csak jogász (szak)lektorálást követően vihető a döntéshozó elé. A fentiekben felvázolt eljárás lehetőséget ad a jogalkotás, ezen belül a jogszabályok minőségének vizsgálatára, majd mérésére. Amennyiben a mérési eljárást algoritmizáljuk, az egyes szövegváltozatok mérési eredményei összehasonlíthatók, így objektív értékek mentén javítható a jogszabályszoveg. A jogalkotás automatizációja esetén a mérési értékek mentén a jogszabályszoveg gépi úton többször generáltatható, amíg egy előre meghatározott jósági értéket nem ér el. A gépi generálással készült jogszabályszoveg kihirdetését megelőzően minden esetben fontosnak tartom a jogi szaklektorálást, az esetleges gépi hibák kiküszöbölése érdekében.

5. A jogalkotás digitalizációja mérföldkő lehet a közvetlen demokrácia irányába.

A jogalkotás folyamata nem nélkülözheti a társadalmi véleménynyilvánítást, ennek kereteit határozza meg a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény. A törvény alapján társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet tervezetét és indokolását, sőt lehetőség van a tervezet koncepciójának társadalmi egyeztetésre bocsátására. Ez a hatályos szabályozás alapján általános egyeztetés formájában valósul meg, a Kormány honlapján megadott elérhetőségen keresztül biztosított a véleményezés lehetősége, vagy közvetlen egyeztetés formájában, amikor a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter kér fel személyeket, intézményeket vagy szervezeteket közvetlenül a tervezet véleményezésére. A jogalkotás digitalizációjával a fentiekben túl viszonylag egyszerűen meg lehetne teremteni mind a döntés, mind a döntést megelőző vitában való elektronikus részvétel lehetőségének megvalósításával a közvetlen demokrácia két megvalósulási formája közül a referendárius (népszavazásos) demokrácia megvalósításának technikai feltételeit.

Tóth J. Zoltán a Demokrácia, Jogállamiság és Alkotmánybíráskodás című könyvében végzett vizsgálata szerint „technikailag és logisztikailag a szavazásban való részvétel nem minden állampolgár számára megoldható [...] [a] mai technikai fejlettségi szinten akárhány kérdés feltehető és megválaszolható egy számítógép (vagy annak megfelelő más eszköz, így akár egy okostelefon) birtokában, képernyő előtt. (A referendárius demokráciát ma már tipikusan nem urnás, hanem elektronikus, internetes szavazással képzelik el, ez az ún. e-demokrácia koncepciója)”. A jogalkotásban való részvételt, a vélemények továbbítását a jogalkotás digitalizált rendszere képes lehet továbbítani, akár fel is dolgozni. Mivel az

elektronizált jogalkotás biztosíthatja a dokumentumok közös szerkesztésének lehetőségét, a jogalkotás digitalizációja technikailag magában hordozza a jogszabályok közös megalkotásának lehetőségét.

Álláspontom szerint a jogalkotás digitalizációja utat nyit a jogszabálytervezetek elkészítésében való széles körű együttműködésnek, ami néhány lépéssel megelőzi a referendumokat, mivel maga a szavazásra bocsátandó politikai kérdés megfogalmazása is történhet közvetlenül. Természetesen a digitalizáció nem képes minden probléma feloldására, amennyiben az ellenérdekelt felek a vitában elektronikus úton megrekednek, szükség nyílna az álláspontok szóbeli megvitatására, amelyhez a felek egyidejű részvételét biztosító online konferencia alkalmazások állnak rendelkezésre, azonban ezen sokrésztvevős viták megszervezése és levezetése továbbra is komoly kihívást jelent.

Meg kell azonban jegyezni, hogy hazánkban a digitális kompetenciák a DESI mutató alapján az EU átlaghoz képest is hiányosak, komoly edukációs tevékenységre lenne szükség ahhoz, hogy az egyébként meglehetősen bonyolult jogalkotási folyamatba informatikai eszközökkel történő bekapcsolódást elsajátítsák a választójoggal rendelkező állampolgárok. Amennyiben az elképzelés megvalósulna, a befektetés megtérülhetne, mivel a rendszer vélhetően teret tudna biztosítani a népszavazások és akár a választások költséghatékony lebonyolításához is.

A fenti érvek alapján fogalmaztam meg azon álláspontomat, hogy a jogalkotás digitalizációja mérföldkő lehet a közvetlen demokrácia felé vezető úton, azonban ez nem jelenti azt, hogy cél lenne a közvetlen demokrácia megvalósítása. Az adminisztratív terhek és költségek csökkentése szempontjából a népszavazások és választások elektronikus útra terelése már középtávon is jelentős mértékben csökkenthetné azok költségeit.

6. Alkothat-e a gép jogot? A mesterséges intelligencia nem érti (nem tudja értelmezni) a jogszabály tartalmát. Ebből következően a mesterséges intelligencia önállóan nem alkothat jogot.

A jogalkotás elképzelt automatizációjának nívója az lesz, hogy a belső jogalkotási eljárásban kidolgozott normatartalmat promptként közölve a rendszerrel a külső jogalkotási eljárás kulcselemét, a jogszabályszöveg elkészítését a gép önállóan végzi el, az algoritmusai és a betanító adatbázisa alapján.

A koncepció kapcsán számos kérdés merül fel: alkothat-e a gép jogot, illetve akarjuk-e, hogy gép alkosson jogot?

A jogalkotás digitalizált rendszere vizsgálatának tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a számítógéppel támogatott jogalkotás a jogszabályszerkesztés formai követelményeinek való megfelelést támogatja, azonban a normaszöveg tartalmi rendelkezéseinek vizsgálatára nem alkalmas, nem is feladata. A „gépi” jogalkotás esetében is kérdéses, hogy a formai megfelelésen túl a mesterséges intelligencia „meg tudja-e érteni”, tudja-e majd értelmezni a jogszabályok tartalmát.

Egyetértek Homoki Péter álláspontjával, miszerint „az újfajta nyelvi eszközökről sem feltételezzük, hogy a szöveget emberi értelemben képesek „megérteni”, de a megértésnek vannak olyan gépi közelítései, amelyek funkcionális szempontból jól használhatóak. Azaz a „megértés” kifejezésnek van egy filozófiai–társadalmi jelentősége, ami miatt soha nem lesz egyértelmű, hogy a gépi megértés mennyiben közelít az emberi megértéshez³⁸⁵.”

A jogértelmezés annyira komplex, összetett tevékenység, amelyet a gép nem tud elvégezni. Többek közt azért sem, mert csak a normaszöveget ismeri, így viszont legfeljebb a norma nyelvtani értelmezését tudná elvégezni, ami a jogértelmezésnek mindössze az első lépése.³⁸⁶ Viszont amennyiben a mesterséges intelligencia nem képes jogszabály értelmezésére, ebből az is következik, hogy nem lehet képes önállóan jogszabály alkotására sem³⁸⁷.

Álláspontom szerint tartalmi szempontból jogszabályok írására az automatizált rendszerek még nem képesek. Bár már vannak olyan mesterséges intelligencia alapú eszközök, amelyek a beadott szöveg tartalmi elemzését elvégzik, vagy a megadott paraméterek alapján történetet, levelet, ha kell mesét vagy viccet írnak, akár több nyelven is³⁸⁸; azonban a jogszabály szövege olyan komplex jogi tartalmat hordoz, amelynek teljes megértésére gép még nem lehet képes, még akkor sem, ha annak a látszatát kelti.

A jogi normák megalkotásának szabályszerűségét a leghatékonyabban a digitalizált rendszerek képesek garantálni, amelyek, ha szabálytalanságot érzékelnek, a normaszöveget nem engedik a jogalkotási folyamat következő szakaszába léptetni.

Gyekiczky Tamás megállapítása szerint „[a] modern pozitív jog ezért „szöveg-vezérelt”, a jog/jogtalanság dimenziójában mozog”³⁸⁹. Észrevétele digitalizációs szempontból azért is figyelemreméltó, mert a jog/jogtalanság kettőssége ugyanúgy bináris logika mentén mozog, mint az eldöntendő kérdések, illetve a számítástechnika maga. Ha a konkrét élethelyzet feldolgozható véges számú (*a mai informatikai kapacitás mellett akár több millió*)

³⁸⁵ Homoki Péter Ijoten im. [36]

³⁸⁶ E tárgykörrel kapcsolatban lásd: Tóth J. Zoltán (szerk.): Jogalkotástan im. 68.

³⁸⁸ Pl.: <https://juniper.nytud.hu/demo/puli> vagy <https://chat.openai.com/auth/login>

³⁸⁹ Gyekiczky Tamás: Olvasmányok a Digitális Társadalomról – Jogászoknak. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2022. 111.

eldöntendő kérdés megválaszolásával, abban az esetben a digitalizációnak ezen a területen van helye.

A másik alapkérdés, melyre választ kell találni, hogy akarjuk-e, hogy a gép számunkra kötelező jogi normákat alkosson? Az IoT világában az eszközeink már kiszolgálhatnak bennünket, kényelmesebbé, könnyebbé tehetik életünket. Azonban az, hogy gép alkotna helyettünk, számunkra jogot, ezen a világon jelentősen túlmutatna, vagyis alapvetően változna meg a világ, az ember kezdeményező, döntéshozó szerepkörét venné át az MI, ami egy másik minőséget jelent. Álláspontom szerint nem támogatandó, hogy a gép egyedül alkosson jogot, akár az emberi viselkedés szabályszerűségeinek szenzoros megfigyelése és feldolgozása alapján.

Ahogy a jogi alkalmazásoknál általában is az MI-vel kapcsolatosan az az elvárás, hogy az MI csak javaslatot tegyen, és az ember döntsön, a gépi jogalkotás esetében is legfeljebb az lehet az elvárás, hogy a gép jogot csak emberi utasítás alapján alkosson, és a kész normaszöveget pedig kötelező jelleggel emberi értelmezésnek és utószerkesztésnek kell alávetni, és emberi döntés nyomán lehet hatályba léptetni. A gépi jogalkotásnak ilyen kritériumok mellett lehet szerepe a jövőben. A gépi jogalkotás validálása pedig úgy történhet, hogy összekapcsoljuk emberi utómunkával, ahogyan a gépi fordításnál is történik, a nyers gépi fordítást utószerkesztéssel hozzák a megrendelő által kívánt minőségi szintre. Álláspontom szerint, amennyiben a jogalkotás digitalizációja az automatizáció irányába fog tovább haladni, ebben az irányban célszerű elindulni, tehát a jogi szöveget tartalmazó adatbázis elemeiből algoritmikus szabályok szerint gépileg összeállított normaszöveg humán utószerkesztésével. Ez a megoldás átvágja a gordiuszi csomót, hiszen annak ellenére, hogy a jogot (normaszöveget) formailag gép alkotja, annak elfogadása előtt mindenképp emberi kontroll alá kell kerülnie, melynek során a normaszöveg szükség szerinti értelmezésére, melyre a fentiek szerint a gép nem alkalmas, még az elfogadás előtt mód nyílik.

Összegezve csak bizonyos feltételek teljesülésével akarjuk, hogy gép alkosson emberek számára jogot. Formai szempontból csak azzal a feltétellel támogatható, ha a generált jogszabálysöveget kötelező jelleggel emberi utószerkesztésnek, egyfajta jogi lektorálásnak vetik alá. Tartalmi szempontból a gépi jogalkotás akkor támogatható, amennyiben a gép a jogszabálysövegre csak javaslatot tesz, nem vindikálhatja megának a döntés jogát; a döntés mindig a demokratikus legitimációval rendelkező embernél marad.

7. A mesterséges intelligencia - generatív nyelvi modellel - promptolással úgy alkothat normaszöveget, ha azt utólag emberi szerkesztésre bocsátják. (lásd. T1. MTPE-MLPE)

2023 októberében a braziliai Porto Alegre városi tanácsa elfogadta az első, a ChatGPT generálta jogszabályt, amelyet Ramiro Rosário tanácsos kezdeményezett, és a tanács a gépi szerkesztés tényéről nem tudva fogadott el³⁹⁰.

Amennyiben a jövőben az MI elfogadottsága olyan mértékű lesz, hogy a jogalkotás öntanuló, mesterséges intelligencia alapú platformra helyeződik át, akkor sem javasolt a jogszabályok géppel generált nyers szövegének közvetlen, felhasználási célú közzététele a jogalkalmazók számára. A brazil példa is azt mutatta, hogy a jogszabály szövegét azért fogadták el, mert nem tudták és nem vették észre, hogy a normaszöveget gép generálta.

Nem gondolom, hogy a géppel alkotott jogszabályok önmagukban alkalmasak lennének a kívánt joghatás kiváltására. Véleményem szerint ellenjavallt az emberi közreműködést csak a prompt elkészítése kapcsán igénylő jogalkotás, mert szigorúan véve ebben az esetben a gép „ad jogot” az emberek részére, hoz meg olyan döntéseket, amelyeknek demokratikus legitimáción kellene alapulnia. Az idézett cikkből nem derül ki, hogy Rosario tanácsos elolvasta-e, esetleg módosította-e az általa benyújtott jogszabálytervezetet.

A gépi jogalkotás esetében is mintául javasolom a gépi fordításnál már bevált utószerkesztést alkalmazni a gép által alkotott jogszabályok esetében, így tartva meg a végső humán kontrollt a jogalkotás felett. A fordítóiparban már mindennapos a gépi fordító megoldások alkalmazása³⁹¹, amely néhány éve még elképzelhetetlennek számított, azonban mára egyre többen használják fordítói munkájuk támogatására, sőt ISO szabvány is jött létre az utószerkesztéssel támogatott gépi fordítás minőségének biztosítására.

Ha a jogalkotás automatizálását a mesterséges intelligencia szabályozásánál is alkalmazott, kockázat alapú megközelítéssel vizsgáljuk, akkor a legmagasabb kockázatú csoportba tartozna, ha egy ország törvényalkotásával „kísérleteznénk”. Nemcsak azért, mert a törvényalkotása a legbonyolultabb, leghosszabb és így a legköltségesebb eljárás, hanem azért is, mert az esetleges hibák kijavítása is jogalkotási eljárásban történhet meg, amitől az eljárás roppant költségessé és időigényessé válna. Továbbá meg kell említeni, hogy a szükség szerint bekövetkező gyermekbetegségek vagy egy esetleges kudarc, a gépi

³⁹⁰ in October 2023, the city council of Porto Alegre, Brazil, adopted the first legislation drafted by ChatGPT, prompted by Councilman Ramiro Rosário, and passed by the Council without knowing about the fact of machine editing

³⁹¹ Pl.: DeepL, eTranslation, korlátozottan: Google Translate.

jogalkotási kezdeményezés imázsát erősen rombolná, csökkentve a jogalkotásba vetett közbizalmat.

A gépi fordítás estében már bevált MTPE modell - Machine Translation Post Editing - mintájára létre lehetne hozni a gépi jogalkotás utószerkesztéssel fogalmat, angolul Machine Legislation Post Editing, vagyis MLPE modellt. Ezen modell szerint keletkező jogszabálysövegek esetében az emberi promptolás, tehát a normatartalom világos, egyszerű mondatokban történő megfogalmazását – lényegében a belső jogalkotási eljárást – követően generálná a gép a jogszabálysöveget, amelyet a 4. tételben bemutatott eljárással annyiszor és addig lehetne újra generáltatni, ameddig az előre meghatározott jósági értéket el nem éri a szöveg. Ezt követően venné kezdetét az utószerkesztés, amelynek két eleme a jogi és a nyelvi lektorálás, előbbi azt vizsgálná, hogy a jogszabálysöveg megfelel-e a normatartalomnak, és alkalmas-e a jogszabállyal elérni kívánt cél megvalósítására, míg utóbbi a szöveg közérthetőségén tudna javítani. Megfontolandó a géppel generált jogszabály érvényességi kellékévé tenni az utószerkesztés követelményét, mivel a jogi lektorálás feladata a hallucinációk, inkonzisztenciák, tartalmi vagy értelmezési hibák felismerése, javítása, míg a nyelvi lektorálás feladata a nyelvi minőség vizsgálata, javítása.

Az így lezajló MLPE folyamat garantálhatná a jogszabály formai és tartalmi megfelelése mellett a közérthetőség kritériumának való megfelelést is; így a jogalkotás automatizációja a jogalkotással szemben támasztott komoly elvárásoknak való megfelelés eszköze lehetne.

X. Fejezet: Összegzés

Kutatásommal elsőként a hazai jogalkotás hagyományos, klasszikusnak mondható modelljét vizsgáltam elméleti, dogmatikai szempontból, saját kodifikátori tevékenységem során szerzett tapasztalataim alapján. A vizsgálat célja volt annak feltérképezése, mely területeken tud a technológiai fejlődés segítséget nyújtani a jogalkotási folyamatban, a hagyományos, már eddig is felhasznált eszközökön (pl. számítógép, levelező rendszer, online jogszabálytár) kívül. A jogszabályi környezet feltérképezése két eredményre vezetett, egyrészt világossá vált, hogy a jogalkotás digitalizációs eredményei nem jelennek meg jogszabályokban, csak néhány kormányhatározatban és tájékoztatóban, dacára annak, hogy kutatásom kezdetén már éles üzemben működött az Integrált Jogalkotási Rendszer. A másik eredmény annak felismerése volt, hogy a jogalkotási szabályok *lex imperfecta* jellegűek, vagyis nem tartalmaznak szankciót a megsértésük esetére; csak a jelentős súlyú és nyilvánvaló jogsértések esetében állhat be a közjogi érvénytelenség, mint egyetlen szankció.

Már a kutatás időszakában indult meg az a kodifikációs folyamat, amelynek eredményeképp a jogalkotásban való társadalmi részvétel szabályait módosította a jogalkotó, és a kormányzati mulasztások rendszeres vizsgálatára lépéseket tett, a mulasztások szankcionálására pénzbírságot is meghatározott. A szankciórendszer felállítását követően az első jelentések tapasztalatai alapján fogalmaztam meg javaslatokat a társadalmi egyeztetés hatékonysága növelése érdekében.

A digitalizált jogalkotási rendszerek felkutatása és vizsgálata következett a hagyományos rendszer feltérképezését követően. A megismerés mintájaként a digitális fordító szoftvereket, az ún. CAT eszközöket használtam. Megvizsgálva a fordítás és a jogalkotás hasonlóságait és különbségeit arra a következtetésre jutottam, hogy a fordítás digitalizációja alkalmazható modellül a jogalkotás digitalizációs folyamataihoz. Eredeti szándékom arra irányult, hogy nemzetközi példák vizsgálata alapján készítem el azt a szempontrendszert, ami alapján a hazai IJR rendszert fogom megvizsgálni. Azonban ez a tervem megghiúsult, mivel nemzetközi példák nagyon korlátozottan léteznek és hozzáférhetők, ezért meg kellett fordítani a metódust, és az IJR megismerése is vizsgálata után, az abból – és a géppel segített fordító rendszerekből – levont következtetések alapján vizsgáltam a különböző készülségű digitális jogalkotási rendszereket, melyek közül a cseh rendszer fejlesztőivel személyesen is találkoztam. Érdekesnek találtam, hogy a pandémia viszonylag hosszú, kétéves időszaka alatt az egyes parlamentek jellemzően nem a jogalkotásuk digitalizációja, hanem a távollévők közötti kapcsolattartás megszervezését tekintették prioritásnak, vagyis a tanácskozási folyamatok digitalizációját tartották fontosabbnak, mint a törvényhozás működésének zálogát. Az egyes rendszerek vizsgálatát követően indukcióval határoztam meg a digitalizált jogalkotási rendszerek általános tipológiáját, fő elemeit, úgymint az online jogtár, kodifikációs modul és a koordinációs szolgáltatás, amelyek egyúttal meghatározzák a digitális fejlesztés mérföldköveit és készülségi szintjét.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer megismerését egy oktatói felkérés kapcsán végezhettem el, melynek során engedélyt kaptam tapasztalataim publikálására is. Empirikus kutatás formájában ismerkedtem meg a rendszerrel, a rendelkezésemre bocsátott oktatóanyagok és segédanyagok, valamint szakértői támogatás segítségével. Részt vettem az oktatási anyag továbbfejlesztésében és az oktatásban is, ami további tapasztalatokkal szolgált kutatásomhoz; mivel nemcsak a saját kihívásaimmal szembesültem, hanem megláthattam azt is, hogy mi okoz problémát a felhasználóknak a rendszer használata során. Az ilyen formában szerzett tapasztalatok alapján fogalmaztam meg javaslatomat az általam elképzelt, ideális digitális jogalkotási rendszer jellemzőire.

Mivel a jogalkotásban még rendszer szinten nem jelent meg a mesterséges intelligencia, ezért röviden áttekintettem a formálódó mesterséges intelligencia szabályozást, az előzményektől kezdve a mesterséges intelligencia rendelet javaslatán át az elfogadott rendelet szövegéig. Véleményem szerint annak dacára, hogy a rendelet már hatályos, a szabályozás ezzel közel sem ért véget, hiszen nagyon sok részletszabály kidolgozásra vár, a rendeletben létrehozott intézményrendszer sem állt még fel. Sajátos problémaként vizsgáltam az MI szabályozás eljárását, mivel a kodifikációs folyamat és az MI rendszerek fejlesztésének párhuzamossága nagyban eltér a megszokott reaktív jogi szabályozástól; emellett a lassan kialakuló, és szigorú szabályozás kialakítása ellene hat az EU azon céljának, hogy vezető szerepet töltsön be a világban az MI terén. A szabályozás további érdekességeként vizsgáltam az etika meghatározó szempontként történő megjelenését a jogi szabályozásban. Ennek során speciális kérdésként merült fel, hogy alkothat-e a gép jogot, és ehhez kapcsolódóan, hogy mi akarjuk-e, hogy a gép alkosson jogot?

Mivel a jogalkotás automatizációjának, a vélhetően mesterséges intelligencia alapú gépi jogalkotásnak a megvalósítására jelenleg még nem létezik konkrét elképzelés, javaslatomat a gépi fordítás tapasztalataira alapozva tettem meg. Véleményem szerint csak az átgondolt és teljeskörű digitalizáció lehet az alapja az automatizációnak. Technológiai szinten adódik, hogy a nyelvtechnológiai alapon megfelelően előkészített jogszabálytár elemeit, mint tanuló adatbázist kössünk össze egy öntanuló rendszerrel, amely algoritmusa ismeri a jogalkotásra vonatkozó szabályokat, nagyjából úgy, ahogyan az IJR kodifikációs moduljában le vannak programozva. Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy magának a Nemzeti Jogszabálytárnak mesterséges intelligenciával összekapcsolása már megkezdődött, egyelőre a cél a jogkereső polgárok segítése a joghoz való hozzáférés egyszerűsítésével, szabadszöveges, élethelyzet alapú kereséssel.

Kutatásom kezdetén még „csak” neurális hálózat alapú gépi öntanuló rendszerek álltak rendelkezésre, majd 2022 novemberében a Chat Gpt megjelenését követően át kellett gondolni a korábbi elképzelést. A Gpt és a nagy nyelvi modellek közelebb vitték az MI-t a köznap emberekhez is, mivel kezelésük jelentősen egyszerűsödött, a hordozható eszközökben is helyet kaptak. Már nem kellett adott feladathoz megtalálni a dedikált MI alkalmazást, a Gpt egyetlen appban elvégez mindent. Ezt támasztja alá az a jól látható tendencia is, hogy a mai tinédzserek jellemzően már nem a Google keresőt használják, hanem a Chat Gpt-hez fordulnak kérdésükkel, amely minden esetben válaszol is. Az persze kérdéses, hogy a válasz helyes-e, pontos-e, vagy hallucináció eredménye. Emellett fontos

(lenne) a felhasználók számára nyomatékosítani, hogy személyes vagy védett adatot ne adjanak meg az MI rendszernek, mivel annak biztonságos kezelése kétséges.

A normavilágosság mint a jogbiztonság egyik meghatározó követelményének teljesülése kapcsán körbejártam, hogy a jogalkotás digitalizációja, majd automatizációja hatással lehet-e a jogszabályok közérthetőségére. A jogszabályokkal szemben támasztott komoly elvárás, hogy azok a címzettek számára közérthetőek legyenek, mivel csak akkor lehet jogkövető magatartást tanúsítani, ha a jogszabály szövege ezáltal a norma tartalma világos és megérthető. A digitalizáció a jogszabályszerkesztés hatékonyságán és a jogszabályszövegek szabályszerűségén tud javítani. A jogalkotás leprogramozott szabályainak való megfelelést tudja segíteni. Tartalmilag ez a rendszer nem tudja értékelni a szöveget, az a szöveg közérthetőségének megteremtése továbbra is a felhasználó felelősségi körében marad. Annyiban tud hozzájárulni a közérthetőséghez, hogy a rendszer által kikényszerített formai megfelelés, mint egyfajta sablonizálás miatt a jogszabályok egyes rendelkezései (pl. hatálybaléptető rendelkezések, módosító rendelkezések, sarkalatossági záradék stb.) csak a számukra jogszabályban kijelölt helyen lehetnek, ezáltal megkönnyítve a jogalkalmazók számára a jogszabály szövegében való tájékozódást.

A gépi jogalkotás esetében a közérthetőség kérdése összetettebb problémát vet fel. Mivel a jogszabályszöveget a gép alkotja, feltételezhetjük, hogy ehhez valamilyen szintű megértés szükséges. Ez a szöveg köznapi értelmét jelentheti, azonban mivel jogszabályokról beszélünk, nem lehet mellőzni a jogértelmezés szempontrendszerének megfelelő vizsgálatot sem, melynek első, kiinduló formája a szöveg nyelvtani értelmezése.

A jogértelmezés további 13 lépcsőfokát (pl. logikai, bírói jog szerinti, egyéb jogalkalmazói, szűk értelemben vett kontextuális, teleologikus stb.) a gép álláspontom szerint nem tudja kielégítően elvégezni, belőle indokolt értelmezést adni. Emiatt, bár a szövegből úgy tűnik, az MI érti az általa előadottakat, valójában erősen kétséges, hogy tisztában van-e a szöveg tartalmával, legalábbis jogelméleti értelemben.

A mesterséges intelligencia algoritmikus gondolkodása alapján vázoltam fel a jogalkotás minőségbiztosítását mint jövőbeli lehetőséget. Abból a feltételezésből kiindulva, hogy nemcsak a jogalkotás minősége, hanem az egyes jogszabályok minősége is mérhető, el lehetne készíteni a jogszabályok értékelésének algoritmizált változatát. A jogszabály jóságához mértékegység meghatározásával készülhetne egy olyan skála, amellyel az egyes jogszabályok esetében meghatározható lenne, hogy mennyire megfelelőek, hasonlóan a gépi fordítás esetében használt Bleu pontokhoz. Így az elkészült jogszabályszöveget a szoftver

értékelné, és addig kellene módosítani – akár gépi jogalkotás útján is – amíg egy előre meghatározott jósági pontszámot el nem ér. Ezáltal a jogszabályok egy előre meghatározott minőség alatt nem kerülhetnének ki a jogalkotási folyamatból.

A gépi jogalkotás modelljének vizsgálata során modellkísérletekre tettem javaslatot, hogyan lehetne megvizsgálni a gépi jogalkotás folyamatát, pilot jelleggel, akár a központi közigazgatáson belül, akár kisebb kockázattal a gazdasági társaságon belül. Ez utóbbi eset azonban összetettebb lenne, hiszen itt arra is lehetőség kínálkozik, hogy a szabályokat is maga az MI ismerje fel, és azokat fogalmazza meg kvázi jogszabályként, vagyis a belső és külső jogalkotási folyamat automatizálása egyaránt vizsgálható lenne. Magam is próbát tettem a gépi jogalkotással, a Chat Gpt-vel három normaszöveget generáltattam, egyet még 2023 elején, a frissen kijött alkalmazással, majd 2025 nyarán a promptokat újra lefuttattam a Chat Gpt legkorszerűbb ingyenes és fizetős változatán is. Ilyen módon próbáltam lekövetni a generatív alkalmazás időbeli fejlődést, valamint az ingyenes és a fizetős alkalmazás közötti minőségbeli különbséget.

Konklúzió

Dolgozatomban kísérletet tettem a hazai jogalkotási folyamat ismertetésére, majd a már létező digitalizált jogalkotási rendszert mutattam be, melyhez nemzetközi jógyakorlatokat is elemeztem. A jogalkotás digitalizációja – különösen a fordítási digitalizációjával összevetve – meglehetősen az elején tart a fejlődési folyamatnak, ennek oka többek között az a konstrukció is, amelyben maga a rendszer létrejött és fejlődik. Az IJR elemzését követően az általam elképzelt ideális jogalkotási rendszer felvázolásával javaslatokat fogalmaztam meg a rendszer további fejlesztésére vonatkozóan.

Felvázoltam a jelenleg még intézményesítetten nem létező gépi jogalkotás lehetőségeit, a gépi fordítás széleskörű és professzionális felhasználási tapasztalatai alapján. Az akarjuk-e, hogy gép alkosson jogot kérdés vizsgálata során, a fordítástudományi mintát felhasználva, arra a következtetésre jutottam, hogy akármilyen formában is valósuljon meg a gépi jogalkotás, tisztán gép által alkotott jogszabályokat nem szabad érvényesen létrejötnék elfogadni. Minden esetben meg kell követelni az emberi utószerkesztést, amely megvalósulhat jogi és nyelvi lektorálás formájában. Ezzel lehet orvosolni azt a korábban kifejtett hiányosságát az MI-nek, hogy nem érti meg a jogszabály szövegének tartalmát. Az eljárás javaslatom szerint a gépi jogalkotás utószerkesztéssel, angolul Machine Legislation

Post-Editing (MLPE) nevet kaphatná, hasonlóan a gépi fordítási szabványban meghatározott MTPE folyamathoz.

Végezetül a legfontosabb kérdés maradt, amelyet a fordítók már hosszú évek óta vizsgálnak, de a jogászok csak a közelmúltban fogalmaztak meg: lesz-e szükség jogászokra a mesterséges intelligencia korában?

A válaszra csak a jogalkotás területére korlátozva merek vállalkozni: úgy gondolom, hogy még jó ideig lesz szükség magasan képzett jogászokra a jogalkotási folyamathoz, azonban elképzelhető, hogy a szerepkörök idővel megváltoznak. Azonban, ha megvalósul a gépi jogalkotás, és amennyiben az általam javasolt MLPE modell kerül alkalmazásra, a géppel készült tervezetek jogi szaklektorálása továbbra is jogászi feladat fog maradni.

Summary

In my research, firstly I examined the traditional, classical model of national legislation from a theoretical and dogmatic perspective, based on my own experience gained during my codification work. The aim of the study was to identify areas where technological developments can assist the legislative process, in addition to the traditional tools already in use (e.g., computers, correspondence systems, online legal databases). The examination of the legal environment yielded two lessons: on the one hand, it became clear that the results of the digitization of legislation are not reflected in legislation acts; on the other hand, it was recognized that the rules of legislation are *lex imperfecta*, i.e., they do not provide for sanctions in the event of their violation. Only in cases of significant and obvious violations can occur public law invalidity as the sole sanction. The codification process began during the research period, as a result of which the legislator amended the rules on public participation in legislation and took steps to regularly investigate government omissions, including the imposition of fines for such omissions. Following the establishment of the sanction system, I formulated proposals based on the experiences of the first reports in order to increase the effectiveness of public consultation.

After mapping the traditional system of legislation, I searched for digitized legislative systems to examine. As a model for learning, I used digital translation software, known as CAT tools. After examining the similarities and differences between translation and legislation, I came to the conclusion that the digitization of translation could serve as a model for the digitization of legislation. Originally, I wanted to use international examples to

develop a set of criteria for examining the national digitized legislation system. However, this plan failed because international examples are very limited and difficult to access. For this reason, I had to reverse the method and, after learning about the digitalised legislation system of Hungary, called the Integrált Jogalkotási Rendszer (hereinafter: IJR) and examining it, I examined the various stages of digital legislation systems based on the conclusions drawn from it and from machine-assisted translation systems. I met with the developers of the Czech system in person. I found it interesting that during the relatively long two-year period of the pandemic, individual parliaments typically considered the establishment of communication between absent members to be a priority rather than the digitization of their legislation, i.e., they considered the digitization of deliberation processes to be more important. After examining the individual systems, I used induction to determine the general typology and main elements of digitized legislative systems, such as the online legal database, codification module, and coordination service, which also define the milestones and readiness level of digital development. The opportunity to become acquainted with the IJR was presented through the course of a teaching assignment, during which time authorisation was granted for the publication of the resulting experiences. I familiarized myself with the system through empirical research, with the help of the teaching materials and aids made available to me, as well as expert support. Participation in the further development of the teaching materials and in the teaching itself was undertaken, thus providing the opportunity for accruing further experience for the research. Not only were personal challenges encountered, but also the identification of issues experienced by users when utilising the system was facilitated. Drawing upon the experiential knowledge thus acquired, a proposal was formulated for the characteristics of the ideal digital legislative system.

Since the systematic application of artificial intelligence has not yet appeared in legislation, I briefly reviewed the emerging artificial intelligence regulations, from the antecedents through the proposed artificial intelligence regulation to the text of the adopted regulation. It is my opinion that, despite the fact that the regulation is already in force, the process of regulation is far from over. This is because many detailed rules still need to be worked out and the institutional system established by the regulation has not yet been set up. The examination of the AI regulation process as a specific problem reveals a significant discrepancy between the codification process and the development of AI systems, which contrasts with the conventional reactive legal regulation. Moreover, the sluggish progress in formulating strict regulations stands in opposition to the EU's aspiration of assuming a

pioneering role in the realm of AI on a global scale. As a further point of interest in regulation, I examined the emergence of ethics as a decisive factor in legal regulation. In this context, a specific question arose as to whether machines can create law and, related to this, whether we want machines to create law.

Since there is currently no concrete plan for the implementation of legislative automation, presumably based on artificial intelligence, I have based my proposal on my experience with machine translation. In my opinion, only well-thought-out and comprehensive digitization can form the basis for automation. At the technological level, it makes sense to link the elements of a properly prepared legal database, based on language technology, to a self-learning system whose algorithm knows the rules of legislation, much as they are programmed in the IJR codification module. It should be noted that the integration of the Hungarian legal database, known as Nemzeti Jogszabálytár, with artificial intelligence has already begun. For the time being, the goal is to assist citizens searching for legal information by simplifying access to the law through free-text, life-situation-based searches.

At the beginning of my research, "only" neural network-based machine learning systems were available, but then, following the release of Chat GPT in November 2022, I had to rethink my previous idea. GPT and large language models brought AI closer to everyday people, as their handling became significantly simpler and they found their way into portable devices. It is no longer necessary to find a dedicated AI application for a given task, as Gpt does everything in a single app. This is supported by the clear trend that today's teenagers typically no longer use Google search, but turn to Chat Gpt with their questions, which always provides an answer. Of course, it is questionable whether the answer is correct, accurate, or the result of hallucination. In addition, it is (or should be) important to emphasize to users that they should not provide personal or protected data to the AI system, as its secure handling is doubtful.

In connection with the fulfillment of one of the key requirements of legal certainty, namely clarity of norms, I examined whether the digitization and subsequent automation of legislation could have an impact on the comprehensibility of legal provisions. There is a serious expectation that legislation should be comprehensible to its addressees, as law-abiding behavior can only be demonstrated if the text of the legislation is clear and understandable. Digitization can improve the efficiency of legislative drafting and the regularity of legislative texts. It can help ensure compliance with the programmed rules of

legislation. In terms of content, this system cannot evaluate the text; ensuring that the text is understandable remains the responsibility of the user. It can contribute to comprehensibility insofar as the formal compliance enforced by the system, as a kind of templating, means that certain provisions of the legislation (e.g., provisions on entry into force, amending provisions, severability clauses, etc.) can only be placed in the locations designated for them in the legislation, thus making it easier for law enforcement officials to navigate the text of the legislation.

In the context of machine-generated legislation, the issue of comprehensibility gives rise to a more complex problem. Given that the legal text is generated by a machine, it can be assumed that a certain degree of understanding is required. While this may be interpreted as a reference to the conventional meaning of the text, it is imperative to recognise the necessity of legal interpretation when discussing legislation. The fundamental principle of legal interpretation is the grammatical analysis of the text, which serves as the initial and most elementary form of interpretation.

It is my opinion that the machine is incapable of performing the remaining 13 steps of legal interpretation (e.g. logical, judicial, other legal, contextual in the narrow sense, teleological, etc.) satisfactorily, and consequently providing a justified interpretation based on them. Therefore, although the text suggests that the AI comprehends the content it is presenting, it is highly questionable whether it possesses an awareness of the content in terms of legal theory.

Based on the algorithmic thinking of artificial intelligence, I outlined quality assurance in legislation as a future possibility. Assuming that not only the quality of legislation but also the quality of individual laws can be measured, it would be possible to create an algorithmic version of the evaluation of laws. A scale could be created to measure the quality of legislation, which could be used to determine the suitability of individual pieces of legislation, similar to the Bleu points used in machine translation. The software would then evaluate the completed legislative text, which would have to be modified—even through machine legislation—until it achieved a predetermined quality score. This would prevent legislation below a predetermined quality level from entering the legislative process.

When examining the model of machine legislation, I proposed model experiments to test the machine legislation process on a pilot basis, either within the central administration or, with less risk, within a business association. However, the latter case would be more complex, as it would also offer the possibility for the AI itself to recognize the rules and formulate them as quasi-legislation, meaning that both the internal and external legislative processes could

be examined. In addition, an attempt was made to generate legislation by means of a machine. This involved the generation of three pieces of legislation using Chat GPT: one in early 2023 with the newly released application, and then running the prompts again in the summer of 2025 on the latest free and paid versions of Chat GPT. The objective of this study was to analyse the evolution of the generative application over time, with a particular focus on the disparities in quality between the free and paid versions.

Conclusion

In my thesis, I endeavoured to delineate the national legislative process, subsequently presenting the extant digitised legislative system, for which I also conducted an analysis of international best practices. The digitisation of lawmaking, in comparison to that of translation, is still in its infancy. This is partly due to the structure of the system itself, which was created and continues to evolve. In the ensuing discussion, I have set forth my conception of an ideal legislative system, in the wake of the IJR analysis, and I have furthermore proffered recommendations for the system's ongoing development. The possibilities of machine legislation, which does not yet exist in an institutionalised form, were outlined on the basis of extensive and professional experience with machine translation. In the context of the question of whether machines should be permitted to create law, the example of translation studies was examined, leading to the conclusion that, irrespective of the form in which machine legislation is implemented, laws created purely by machines should not be accepted as valid. In all cases, human post-editing is required, which can take the form of legal and linguistic editing. This can address the aforementioned shortcoming of AI, namely its inability to comprehend the content of legal texts. In accordance with the proposal, the process of machine legislation post-editing could be designated Machine Legislation Post-Editing (MLPE), analogous to the MTPE process delineated in the machine translation standard.

The most significant question, however, remains unanswered: one that translators have been examining for many years, but which lawyers have only recently begun to address: will there be a need for lawyers in the age of artificial intelligence?

The ensuing discourse shall be constrained to the domain of lawmaking. It is hypothesised that highly qualified lawyers will continue to be a necessary component of the legislative process for the foreseeable future. However, it is conceivable that their roles will undergo a period of transition and evolution. However, should machine-based legislation be

implemented and the MLPE model proposed here be applied, the legal review of machine-generated drafts will remain a task for lawyers.

Felhasznált irodalom:

2020 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary

2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary

2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon

AI Continent Action Plan, COM(2025) 165 final

Annals of Internal Medicine, 2025. 08. 05.

<https://www.acpjournals.org/doi/10.7326/aimcc.2024.1260?ref=404media.co>

Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése COM(2019) 168 final

Az Európai Közöségek Bizottsága: A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban. COM(2007)23 végleges (2007. január 24.).

Az Európai Közöségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európai Unión belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata. COM(2006)689 végleges (2006. november 14.).

Balássy Ádám Miklós: A jogforrástan alapjai – Törvények, rendeletek, határozatok. Budapest: L'Harmattan Kiadó, Károli Gáspár Református Egyetem, 2025. 215 p. ISBN 9789636461744.

Bender, Rolf: „Gesetzgebungswissenschaft” in Ergänzbare Lexikon des Rechts, Neuwid–Kriftel–Berlin, Luchterhand, 1992, 1. kötet, 3/50.

Birher Nándor: „A modern technológiák szabályozásának változásai: teoria versus praxis, etika versus protokoll” in: Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér (sorozat szerk.): A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken (Budapest Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020.

Bódig Mátyás: „Demokrácia” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/demokracia> (2023).

Budai Balázs – Gerencsér Balázs Szabolcs – Veszprémi Bernadett: A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

Budai Balázs Benjámin: A közigazgatás újragondolása. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017.

Budai Balázs Benjámin: E-közigazgatás az ügyfélszolgálatban, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2016.

Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szilágyi Emese (szerk.): Demokrácia-dilemmák Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelvértelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon, ELTE Eötvös kiadó, Budapest, 2022.

Columbian judge says he used to chatGPT in ruling, The Guardian, <https://www.theguardian.com/technology/2023/feb/03/colombia-judge-chatgpt-ruling> (2023. 02.04.)

Darák Péter: A digitalizáció kihívásai a jogalkotásban és a jogalkalmazásban. In: Darák, Péter (szerk.) Digitalizáció és kommunikáció az adózásban [Digitalization and communication in taxation]. az Adózás Európában - XIII. Nemzetközi Adókonferencia előadásainak anyagaiból készült tanulmányok. Budapest, Penta Unió, MOKLASZ, 2019.

Digitális Magyarország Ügynökség: Nemzeti Digitális Állampolgárság Program 2022.

Drinóczi Tímea-Petrétei József: Jogalkotástan Budapest-Pécs, Dialóg Campus kiadó, 2004.

Dukán Ildikó dr. - Varga Aida dr.(szerk.): „Parlamenti jog Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények”, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2022.)

eEurope 2002 akcióterv, Európai Bizottság [COM (2000) 330 final]

Reiter, Ehud – Dale, Robert: Building Natural Language Generation Systems. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

Eichenberger et. al: A Case of Bromism Influenced by Use of Artificial Intelligence

Elektronikus Ügyintézés 2021/18. Infójegyzet, Országgyűlés Hivatala, 2021. április 18.

Ethnologue <http://hu.languagesindanger.eu/book-of-knowledge/hany-nyelv-van-a-vilagon/> (2021.12.01.)

Etikai iránymutatás a mesterséges intelligenciára vonatkozóan,

Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése. COM(2019)168 végleges (2019. április 8.).

Fayol, Henry: Ipari és általános vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.

Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése COM(2020) 65 final

Firniksz Judit: Útkeresés a bizonytalanságban: szabályozási homokozók a vállalati mindennapokban, <https://jogaszvilag.hu/a-jovo-jogasa/utkereses-a-bizonytalansagban-szabalyozasi-homokozok-a-vallalati-mindennapokban>, 2024. 2025. 08. 21.

Gáva Krisztián: A jogalkotási eljárás és jogszabályszerkesztési ismeretek in: Közigazgatási Szakvizsga Általános közigazgatási ismeretek II. Modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek Harmadik kiadás, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2017. 33-58.

Gerencsér Balázs Szabolcs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról – A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán, Iustum, Aequum, Salutare, 2014/4,

Ross, Graham: What's good for ODR? AI or AI. International Journal on Online Dispute Resolution, 8. (2021) 1. 21-22.

Gyekiczky Tamás: Olvasmányok a Digitális Társadalomról – Jogászoknak, Patrocínium Kiadó, Budapest, 2022.

Hamza Gábor Emlékezés Vladár Gáborra (1881-1972), a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjára

https://mta.hu/data/dokumentumok/ix_osztaly/Jubileumi%20megemlekezesek/Vladar%20Gabor_2018.pdf.

Hill, Hermann: Einführung in die Gesetzgebungslehre, Heidelberg, C. F. Müller, 1982,

Homoki Péter: Miként lehet a szövegeneráló eszközöket a jogász hivatások körében hasznosítani? In Zódi Zsolt (szerk.): Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022.

Homoki Péter: Guide on the Use of Artificial Intelligence-Based Tools by Lawyers and Law Firms in the EU, Council of Bars and Law Societies of Europe, 2022,

Homoki Péter: „Jogászi munkák automatizálása” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Az információs társadalom jogi kérdései rovat, rovatszerkesztő: Török Bernát, Zódi Zsolt) <http://ijoten.hu/szocikk/jogaszi-munkak-automatizalasa> (2025)

Horkay Hörcher Ferenc: Előadások a XIX. és XX. század Állambölcselete Köréből. Budapest, Szent István Társulat, 2001.

Hug, Walter: Gesetzesflut und Rechtssetzungslehre In Klug- et al.(szerk.): Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht”, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 1978.

ISO 18587:2017 Translation Services – Post-editing of machine translation output Szabvány
Jelentés a jog megismerhetőségéről (2015/C 97/03)

Karpen, Ulrich: Gesetzgebungslehre – neu evaluiert. Legistics – freshly evaluated, Baden-Baden, Nomos, 2006

Kántor Ákos: A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata. In Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2021. Jog és Állam 39. szám. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2022. 27-35.

Kántor Ákos: Az e-ügyintézésről az e-jogalkotás felé. In Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): XXIII. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája 2022. Jog és Állam 42. szám. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2022. 145-154.

Kántor Ákos: Digitalizáció és automatizációs lehetőségek a jogalkotásban, Parlamenti Szemle 8 : 2023/2. 39-56. o

Kántor Ákos: E-közigazgatás és e-hiteles fordítás a XXI. században in Németh Gabriella (sorozat szerk.) Szoták Szilvia (szerk.): A hiteles fordítás mint közfeladat, OFFI Zrt. Budapest, 2021.

Kántor Ákos: Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról. In Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2022. Jog és Állam 41. szám. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2022. 45-61.

Kántor Ákos: Jogalkotás és digitalizáció - kihívások és dilemmák In: Török, Bernát; Zódi, Zsolt (szerk.) Digitalizálódó társadalom: Tanulmányok az új technológiák társadalmi-jogi hatásairól, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023. 41-62. o.

Kántor Ákos: Jogalkotási rendszerek digitalizációja néhány nemzetközi jó gyakorlaton keresztül In: Studia Iuris, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2024 I. évf. 3. szám 56-76.

Kántor Ákos: Ösztönözhető-e a jogalkotás társadalmi kontrollja pénzbírsággal? Glossa Iuridica 11: 2024/1-2 pp. 379-393.

Kántor Ákos: Törvény az etika útvesztőjében, in Birher Nándor (szerk): Etika, mint normarend 2022.

Kardos Sára: Törvényhozás a digitális korban Miskolci jogtudó 2020/1. szám 47-58. p.

Kékedi Szabolcs – Zódi Zsolt: A bírósági informatika helyzete Magyarországon. In Zódi Zsolt (szerk.): Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 41–63.

Kovácsy Zsombor-Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.

KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 – 2016-00029 Integrált Jogalkotási Rendszer sajtóközlemény. Sajtóközlemény az Integrált Jogalkotási Rendszer című projekt indulásáról. 2017.

Lengyel István, Kis Balázs: MemoQ - új megközelítés a fordítástámogatásban. In: Alexin, Zoltán; Csendes, Dóra (szerk.) II. Magyar Számítógépes Nyelvészeti Konferencia [Second Hungarian Conference on Computational Linguistics]: MSZNY 2004. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Informatikai Tanszékcsoport (2004)

Magyarország 2021. évi Nemzeti Reform Programja.

Magyarország 2022. évi Nemzeti Reform Programja

Makkos Anikó: A gépi fordítások funkcionalitása és használhatósága. In: Makkos, Anikó; Fehér, Ágota; Pongrácz, Attila (szerk.) Okos lét, innováció és digitalizáció – irányok, trendek és következmények. A XXIII. Apáczai-napok Tudományos Konferencia tanulmánykötete. Széchenyi István Egyetem Apáczai Csere János Kar, Győr, 2020.

Mesterséges intelligencia Európa számára COM(2018) 237 final

Mesterséges Intelligenciáról szóló összehangolt terv COM(2018) 795 final

Mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport: Etikai iránymutatás a mesterséges intelligenciára vonatkozóan, Európai Bizottság, 2019.

Miskolczi-Bodnár Péter: A jog és erkölcs változó kapcsolata in Tanulmánykötet „Jog, erkölcs, etika” Konferencia 2017. június 22. Szakály Zsuzsa (szerk.) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2017 ISBN 978-615-5710-31-5

Miskolczi-Bodnár Péter: Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata, in: Polgári Szemle 11. évfolyam 4–6. szám, 2015.

Montesquieu: A törvények szelleméről, Osiris Kiadó–Attraktor Kft, Budapest, 2000.

Nemzeti Digitális Állampolgárság Program, DMÜ Zrt, 2022.

Noll, Peter: Gesetzgebungslehre, Reinbeck, Rowohlt Taschenbuch, 1973, 206–209.; Hermann Hill: Einführung in die Gesetzgebungslehre, Heidelberg, C. F. Müller, 1982, 98–99.; Karpen, Ulrich: „Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland” in Karpen, Ulrich: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre, Baden-Baden, Nomos, 1989,

OECD: Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification. 2006.

Ormai László: A digitalizáció hatása a hazai elektronikus cégeljárásra. In Zödi Zsolt (szerk.): Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 371–399.

Pálfi Edina: „E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban – A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból” in: Parlamenti Szemle 2021/1.,

Pataki Gábor Zsolt: A digitalizáció hatásai az EU jogalkotásra, különös tekintettel a Digitális Egységes Piac jövőjére. In: Homicskó, Árpád Olivér (szerk.) A digitalizáció hatása az egyes

jogterületeken. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 256 215-224.

Petrétei József: „Jogalkotás” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: Szabó Miklós, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/jogalkotas> (2023), [48], [51][52]

Rádi Balázs: Házi feladatot és szerelmeslevelet is ír helyettünk a virtuális csicska, Index.hu

Rixer Ádám: A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai, Dialóg Campus, Budapest, 2020.

Rixer, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary In: International Journal of Public Law and Policy, Vol. 10. No. 3 2024, 334-358. o.,

Sárközy Tamás: Civiljogi kodifikáció és a nyelv in Bencze Lóránt (sorozat szerk.): Jogalkotás érthetően - a pontos fogalmazás művészete - Clear writing Nyelvstratégiai Füzetek II., Magyar Nyelvstratégiai Intézet, Budapest, 2016.

Sebők Miklós – Molnár Csaba: A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek in Sebők Miklós – Gajdusчек György – Molnár Csaba (szerk.) A magyar jogalkotás minősége, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, Budapest, 2020.

Stumpf István: A közjogi érvénytelenség, mint a jogalkotási minőség mércéje in Sebők Miklós – Gajdusчек György – Molnár Csaba (szerk.) A magyar jogalkotás minősége Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, Budapest, 2020.

Szabó Zsolt: „A közvetlen demokrácia helyzete a világban” In Glossa Iuridica, 2022/3-4. 91-99.

Szilágyi Péter Jogi alaptan, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.

Taylor, Frederick Winslow: The Principles of Scientific Management, Harper & Brothers, New York, London, 1911.

Tóth J. Zoltán (szerk.): Jogalkotástan Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2019.

Tóth J. Zoltán: Vélelem és fikció in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia Jogbölcsélet rovat, rovatszerkesztő: Szabó Miklós, Jakab András <http://ijoten.hu/szocikk/velelem-es-fikcio> (2021).

Tóth J. Zoltán: Állam- és jogelmélet (2. átdolgozott kiadás), Patrocínium, Budapest, 2019.

Tóth J. Zoltán: Demokrácia, jogállamiság, alkotmánybíráskodás, Patrocínium, Budapest, 2020.

Vadász Pál Elkerülhető, hogy a robotok diszkrimináljanak bennünket? in: Török Bernát, Zódi Zsolt (szerk.): A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai, Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről Ludovika Egyetemi Kiadó 2021. pp. 89-107.

Vladár Gábor „Tudományos munka-e a jogszabály előkészítés?” – első közlemény– Budapesti Szemle 1939/2

World e-Parliament Report 2022 Parliamanets after the pandemic, Inter-Parliamentary Union, 2022

World e-Parliament Report 2024, (Inter-Parliamentary Union, 2024 <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024>. (2025.08.26.)

Zódi Zsolt: Bevezetés: Jogi technológiák In Zódi Zsolt (szerk.): Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022.

Zódi Zsolt: Ördög a részletekben Az MI-rendelet végrehajtási szabályai <https://www.ludovika.hu/blogok/itkiblog/2025/09/02/ordog-a-reszletekben>

Felhasznált internetes források

<https://birosag.hu/ugyfeleknek/elektronikus-ugyintezes/e-ugyintezesi-szolgaltatasok> (2022. 05. 18).

<https://elrc-share.eu/repository/browse/marcell-hungarian-legislative-subcorpus-v2/a87295ec8d6511eb9c1a00155d0267065f7e56dc7db34ce5aaae0b48a329daaa/>

<https://intra.legicoop.eu/hu/legislations>

<https://juniper.nytud.hu/demo/puli>

<https://www.senado.leg.br/atividade/adminSGM/antecedentes.asp>

<https://www.senado.leg.br/atividade/adminSGM/inovacoes.asp>

https://www.senado.leg.br/relatorios_sgm/PLE/AtosPLE.pdf

<https://apnews.com/article/brazil-artificial-intelligence-porto-alegre-5afd1240afe7b6ac202bb0bbc45e08d4>

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/3/36/364/364a3927bd11777e539767e058237d2514605a70.pdf> 2024. év II. félévi jogalkotási program, elérhetősége: (2025. 03.16.)

<https://chat.openai.com/auth/login>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0324\(01\)&qid=1715777938127](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0324(01)&qid=1715777938127)

<https://kormany.hu/dokumentumtar>

<https://marcell-project.eu/about.html>

<https://njt.hu/forditasok>

<https://n-lex.europa.eu/n-lex/info/info-ee/index>

https://www.dmu.gov.hu/documents/prod/DMU_nemzeti_digitalis_allampolgarsag_program_2022.pdf

<https://www.e-sbirka.cz/aktuality/20150>

<https://www.e-sbirka.cz/co-je-esbirka>

https://www.kozbeszerzes.hu/media/hirdetmeny/portal_567121/portal_18755_2017.pdf

<https://www.memoq.com>

<https://www.offi.hu/hiteles-forditas/hiteles-forditas#e-hiteles-1> (letöltve: 2022. 06.09.).

<https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf/f92b9b80-9bee-4338-99e5-cb1f243e5961?version=1.0&t=1479203162000&download=true> (letöltve: 2022. 06.09.).

https://www.parlament.hu/documents/d/guest/tvalk_program_2025-tavaszi A 2025. év tavaszi ülészak törvényalkotási programja (2025. 03.16.)

<https://www.riigiteataja.ee/en/>

<https://www.senado.leg.br/atividade/adminSGM/inovacoes.asp>

<https://www.trados.com>

<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/04/05/nova-versao-do-senado-digital-traz-mais-transparencia-e-participacao-popular>

<https://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

<https://zakony.gov.cz/esel/>

digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?period=desi_2025&indicator=desi_tdpd&breakdown=all_egov_le&unit=egov_score

Nyelvtudományi Kutatóközpont, Nyelvtechnológiai Kutatócsoport honlapja

Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról

1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról

2001. évi XXXV. törvény az elektronikus közigazgatásról az elektronikus aláírásról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2009. évi LII. törvény a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről

2009. évi LX. törvény az elektronikus közszolgáltatásról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről (Jet.)

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2015. évi CLXXX. törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint egyéb eljárásjogi és igazságügyi törvények módosításáról szóló

2015. évi CCXII. törvény az egyes törvényeknek a gazdasági növekedéssel összefüggésben történő módosításáról

2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

2017. évi LXXVIII. törvény Az ügyvédi tevékenységről

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2022. évi XXV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről

2022. évi XXX. törvény a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról

2023. évi CI. törvény a nemzeti adatvagyon hasznosításának rendszeréről és az egyes szolgáltatásokról

2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól

2024. évi XVI. törvény a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról

10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről

302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről

338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

567/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény szerinti kötelezettség megszegése esetén kiszabható pénzbírságról

61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról

12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról

5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről

1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról

1352/2022. (VII. 21) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1028/2025. (II. 24.) Korm. határozat a mesterséges intelligenciáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól

1403/2025. (XI. 4.) Korm. határozat a Nemzeti Jogszabálytár (NJT) és a hozzá kapcsolódó mesterségesintelligencia-alapú jogi támogató rendszer (*LegalAI*) továbbfejlesztéséről

6/2022. (VII. 6.) IM utasítás miniszteri biztos kinevezéséről

1/2023. (VI. 30.) AM utasítás az Agrárminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

2/2023. (VIII. 9.) EUM utasítás az Európai Uniók Ügyek Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról

5/2024. (VI. 20.) IM utasítás Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Állásfoglalás egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról - Országgyűlés Elnöke

54/1996. (XI. 30.) AB határozat

ABH 2000.202

164/2011. (XII. 20.) AB határozat

8/2025. (IX. 25.) AB határozat

T/11681 számú törvényjavaslat Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzeti rendeletek törvényi szintre emeléséről

EU-s normák:

Az Európai Parlament és Tanács 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról (eIDAS)

Az Európai Parlament és Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (A mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról – Javaslat, COM(2021) 206 final

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1183 rendelete (2024. április 11.) a 910/2014/EU rendeletnek az európai digitális személyazonossági keret létrehozása tekintetében történő módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet)

Külföldi jogszabályok

Zákon č. 346/2023 Sb. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s elektronizací vybraných agend

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.Presidência da República Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos (Brazil)

ATO DO PRESIDENTE Nº 2, DE 2008 (Brazil)

A Szövetségi Szenátus Iroda 2009. évi 1. sz. törvénye (Brazil)

https://www.senado.leg.br/atividade/adminSGM/ATO_N1_2009.asp

Szerző témában megjelent tanulmányai

1. Kántor Ákos: A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata in: Jog és Állam 39. szám, XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2021, Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest, 2022. 27-35
2. Kántor Ákos: Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról in: Jog és Állam 41. szám, XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2022, Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest, 2022. 45-61
3. Kántor Ákos: Az e-ügyintézésről az e-jogalkotás felé in: Jog és Állam 42. szám, XXIII. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája 2022., Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest, 2022. 145-154
4. Kántor Ákos: Jogalkotás és digitalizáció – kihívások és dilemmák In Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): Digitalizálódó társadalom Tanulmányok az új technológiák társadalmi-jogi hatásairól: Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2023.) 41-62
5. Kántor Ákos: Gondolatok a jogalkotás digitalizációs lehetőségeiről, In Prof. Dr. Jakab Éva - Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): XXIV. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája 2023. Jog és Állam 45. szám. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Budapest 2023. 127-136.
6. Kántor Ákos: Digitalizáció és automatizációs lehetőségek a jogalkotásban Parlamenti Szemle, 8(2), 39–56
7. Kántor Ákos: Ösztönözhető-e a jogalkotás társadalmi kontrollja pénzbírsággal? Glossa Iuridica, 11(1–2), 379–393
8. Kántor Ákos: Társadalmi egyeztetés a Parlamentben? Parlamenti Szemle, 9(1), pp. 45–62.
9. Kántor Ákos: Jogalkotási rendszerek digitalizációja néhány nemzetközi jó gyakorlaton keresztül In: Studia Iuris, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2024 I. évf. 3. szám 6-76.
10. Kántor Ákos: Can fines stimulate public control on legislation? In: Studia Iuris, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2024 I. évf. 4. szám 100-109.
11. Kántor Ákos: A jogalkotás klasszikus modellje, in Jogelméleti Szemle 26: 2 pp. 98-112., 2025.



NYILATKOZAT

Alulírott ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

2025. december „. ”



.....

aláírás



NYILATKOZAT

Alulírott dr. Kántor Ákos, neptun kód: CR9NZ7 nyilatkozom, hogy Jogtudomány (tudományágban) nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Dátum: 2025. december „ .”

.....
aláírás