

KÁNTOR ÁKOS

Digitalizáció és automatizációs lehetőségek a jogalkotásban

„Tudományos munka-e a jogszabály-előkészítés?”¹ tette fel a kérdést Vladár Gábor akadémiai székfoglalójában 1939-ben. Számos olyan tevékenységet vázolt fel tanulmányában, amelyet 80 évvel később is hasonlóan végeznek, azonban ma már a jogszabály-előkészítés és a jogalkotás digitalizációját vizsgáljuk, automatizációjának lehetőségeit kutatjuk.

A jogszabály-előkészítés napjainkra interdiszciplinárissá vált, mivel az internet, a digitalizáció és az automatizáció korában a jogszabályok régóta nem papíron születnek, sőt már a jogszabály hivatalos szövege sem a nyomtatásban megjelent, hanem az elektronikusan hiteles formában kihirdetett változat. Emiatt a kodifikációs munkát végző jogászok mellett a leírók és gépirónők helyét átvették az informatikusok és a projektszakértők. Az információs adatsztrádák miatt olyan mennyiségű információval kell dolgozni a jogalkotásban is, amely papír alapon nagyon lassú, szinte kivitelezhetetlen lenne.

Magyarországon elsőként a Parlamentben indult el 2017-ben a törvényalkotás digitalizált rendszere, a ParLex, majd az Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) 2021-ben a törvényalkotási folyamatot elektronizálta a jogszabály előkészítésétől a kihirdetéséig, és kiterjesztette a teljes rendeletalkotásra. A jogalkotás digitalizációja felkínálja a jogalkotásban történő széles körű társadalmi részvétel lehetőségét, így elvi szinten felvetődik annak a lehetősége, hogy a jogalkotás korábbi szakaszába is bevonódjanak a választópolgárok. Ez tehát azt jelenti, hogy a digitalizált jogalkotás a közvetlen demokrácia megvalósulásának lehetőségét is magában hordozhatja.

A jogi digitalizáció mellett figyelniünk kell a mesterséges intelligencia alapú generatív szövegalkotó alkalmazásokra, és érdemes vizsgálni, vajon idővel felhasználhatóvá válnak-e jogszabályalkotásra. A gépi jogalkotásnak szükségképp nyelvtudományi vonulata is van, hiszen a jog, a jogi norma nyelvi jelenség, ezért a jogalkotás automatizációja nem hagyhatja figyelmen kívül a nyelvotechnológia eredményeit.

1. Bevezetés

Vladár Gábor 1939. május 22-én tartotta székfoglaló beszédét a „Tudományos munka-e a jogszabály-előkészítés?” címmel az MTA II. Osztályának ülésén.²

¹ VLADÁR GÁBOR: „Tudományos munka-e a jogszabály előkészítés?” *Budapesti Szemle* 1939/743.

² HAMZA GÁBOR: „Emlékezés Vladár Gáborra (1881–1972), a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjára”. https://mta.hu/data/dokumentumok/fix_osztaly/Jubileumi%20megemlekezesek/Vladar%20Gabor_2018.pdf.

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 érzés is »vannak dolgok – mondja Grosschmid Béni –, amikben érzés útmutatása nélkül az elme legtündökölőbb gondolata megbotol.«³ 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.⁴ Vladár Gábor a jogszabályszerkesztési folyamat vizsgálata után a következő konklúzióra jut: „Igénytelen megállapításom szerint tehát a jogszabály-szerkesztő munka minden egyes szakáról és így a munka egészéről is, ki lehet mutatni, hogy tartalma és módszere szerint beleilleszhető abba a meghatározásba, amely tudományos tevékenységen igaz ismeretek szerzésének és rendszerezésének módszeres munkáját érti.”⁵ 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. Tanulmányomban a jogalkotói jogképződést egyes folyamatait vizsgálom. Szilágyi szerint „A jogalkotás a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel fölruházott állami szerveknek a tudatosan, kimondottan és kizárólagosan közvetlenül, általános és absztrakt magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló tevékenysége”⁶ A jogalkotásra Drinóczi Tímea és Petrétei József W. Hug⁷ 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”.⁸ 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, ren-

³ VLADÁR (1. lj.) 87.

⁴ VLADÁR GÁBOR „Tudományos munka-e a jogszabály előkészítés?” – első közlemény – *Budapesti Szemle* 1939/255.

⁵ VLADÁR (1. lj.), 112.

⁶ SZILÁGYI PÉTER *Jogi alaptan* (Budapest: ELTE Eötvös, 2014.).

⁷ W. HUG: „Gesetzesflut und Rechtssetzungstheorie” In KLUG et al. (szerk.): *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht* in . (Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag, 1978). 3.

⁸ DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: „Jogalkotástan” (Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2004.) 17–20.

deletek 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”.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹

2. Jogalkotás határai

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.¹² A megalkotott jogszabályok mennyisége az állami szabályozás körébe bevont tárgyak számának emelkedésével egyre nőtt. Ehhez járult hozzá a fejlődés felgyorsulása, ami a jogszabályok szövegeinek a korábbiakhoz képest is gyakori módosulását¹³ okozta. Jogalkalmazói oldalon a digitális jogtárak megjelenése előtt még megoldható volt, hogy a jogszabály Magyar Közlönyben kihirdetett szövegén a módosult szövegrészeket átragasztással vagy gyűrés 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.

⁹ Tóth J. Zoltán: „Jogalkotásban Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek” (Budapest: Dialóg Campus 2019.) 37.

¹⁰ SZILÁGYI (6. lj). 163–164.

¹¹ DRINÓCZI–PETRÉTEI (8. lj.) 19.

¹² Tóth J. (9. lj) 37.

¹³ Pl. A büntetőeljárásról szóló 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.

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 működéséhez is¹⁴ 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 db.¹⁵ 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.

3. A jogalkotás digitalizációja

Talán nem is véletlen, hogy pont a költségvetési törvény kapcsán jelent meg első ízben a törvényalkotás digitalizációja. „A jogalkotás oldalán is igény mutatkozott a fejlesztésre, amelynek első alanya a költségvetési törvény lett. Az Országgyűlésben az első, a jogalkotási folyamatot közvetlenül is segítő alkalmazás egy 1992-ben kidolgozott Access-tábla volt, amelyik a költségvetési törvény szerkezetét tudta nyomon követni.¹⁶ Ez gyakorlatilag egy nyilvántartó és sablonokat tartalmazó táblázat volt.”¹⁷ A költségvetési törvény 1. melléklete egy speciális táblázat, amely a költségvetési fejezetek előirányzatait határozza meg. Ennek kezelése, módosítása – nem csak mérete miatt¹⁸ – rendkívüli precizitást és szakértelmet igényel, módosítása kihathat a teljes tervezetre.

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.¹⁹ A „teljes parlamenti jogalkotási folyamatot, 2017 tavaszától egy egységes ParLex

¹⁴ DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): „Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények”, (Budapest Országgyűlés Hivatala, 2022) 240.

¹⁵ DUKÁN–VARGA, (14. lj.) 496–499.

¹⁶ TAIR elnevezésű lokális hálózaton működő informatikai rendszer (PÁLFI Edina: „E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban – A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból” in: *Parlamenti Szemle* 2021/1., 152.).

¹⁷ BIRHER Nándor: „A modern technológiák szabályozásának változásai: teoria versus praxis, etika versus protokoll” in: Dr. habil. HOMICSKÓ Árpád Olivér (sorozatszerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken* (Budapest Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020) 22.

¹⁸ Pl. a 2022. évi XXV. törvény esetében csak az 1. melléklet hossza 57 oldal.

¹⁹ PÁLFI (16 lj.) 151.

nevet viselő rendszer²⁰ támogatja. A rendszer a Hárszabályban, a Jat.-ban²¹ és a JsZR.-ben²² található, a jogalkotásra vonatkozó szabályokat konvertálta jogalkotási logikává, amelynek mentén támogatja az egyes jogszabályok szövegeinek kialakítási folyamatát.²³ Az önálló ParLex rendszer a parlamenti munkát, elsősorban a törvényalkotást támogatta. „Szintén 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.”²⁴

„2017. január 17. napján az Igazságügyi Minisztérium sajtóközlemény útján jelentette be az Európai Unió társfinanszírozásban megvalósuló KÖFOP-1.0.0-VE-KOP-15 – 2016-00029 „Az adminisztratív terhek csökkentése – Integrált Jogalkotási Rendszer” elnevezésű projekt indulását. Ahogy azt a sajtóközleményben olvashatjuk „Az Integrált Jogalkotási Rendszer kialakításával a jogalkotási és kodifikációs eljárásokban részt vevő államigazgatási szervek, kormányzati szereplők folyamatai fejlődnek legnagyobb arányban, illetve a szolgáltatási szintek emelkednek.”²⁵ Ezen projekt keretében két nagyon fontos mérföldkő valósult meg a jogalkotás digitalizációja kapcsán: egyrészt, a törvényhozás parlamenti rendszerének horizontális kiterjesztése, vagyis a jogszabály az előkészítésének teljes útja alatt egyetlen rendszerben halad, az első tervezettől kezdve az Országgyűlésen át egészen a kihirdetésig. Vertikális értelemben is bővült a jogalkotás digitalizációja, mivel a rendszerben elkészíthető jogszabályok köre bővült: törvények mellett rendeletek, normatív határozatok is, tehát a jogszabályok teljes vertikuma készíthető a rendszeren belül, sőt a központi közigazgatás mellett az önkormányzati rendeletek készítése is az IJR-ben zajlik. A normaszövegek készítése mellett a rendszer alkalmas különböző, jogalkotási folyamatához kapcsolódó dokumentumok előállítását támogatni, például indokolások (általános és részletes), előterjesztések, hatásvizsgálati lapok, a jogszabálytervezetek véleményezési dokumentumainak stb.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat rendelkezett az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről. A Korm. határozat az IJR következő funkcióit említi a központi közigazgatáshoz kapcsolódóan:

²⁰ A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (ParLex) egy olyan parlamenti dokumentum- és irományszerkesztő, valamint folyamatkezelő rendszer, amely a hatályos jogszabályok előírásaira épülve a megfelelő felhasználói és adatbiztonság mellett biztosítja egyes irományok szerkesztését és elektronikus benyújtását. (forrás: <https://www.parlament.hu/elektronikus-iromanyszerkesztes-es-benyujtas-a-parlex-rendszer-#:~:text=A%20T%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1s%20Parlamenti%20Informatikai%20Rendszere%20%28ParLex%29%20egy%20olyan,mellett%20biztos%C3%ADtja%20egy%20irom%C3%A1nyok%20szerkeszt%C3%A9s%C3%A9t%20%C3%A9s%20elektronikus%20beny%C3%BAjt%C3%A1s%C3%A1t.>)

²¹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

²² A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.

²³ BIRHER (17. l.) 22.

²⁴ Uo.

²⁵ KARDOS SÁRA: „Törvényhozás a digitális korban” *Miskolci Jogtudó* 2020/1. 51.

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,
- 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 kihirdetését, illetve közzétételt megelőző lektorálásának és kihirdetésre, illetve közzétételre átadásának.

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

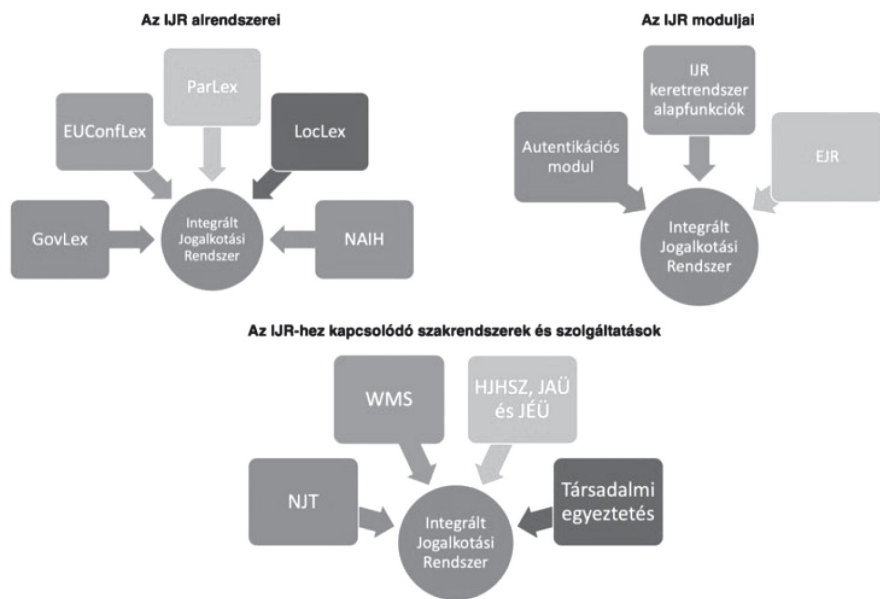
- a) a helyi önkormányzati rendeletek megalkotásának, valamint
- b) a helyi önkormányzati rendeletek egységes kihirdetésének és az IJR éles üzemben történő bevezetésekor már kihirdetett és hatályos, illetve azt követően hatályba lépő önkormányzati rendeletek visszamenőleges rögzítésének.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer a Korm. határozat alapján több lépcsőben állt üzembe, utolsó eleme 2021-ben, a ParLex IJR-ben történt továbbfejlesztése 2020. augusztus 1-jén, a LocLex 2021. április 1-jén, a GovLex pedig 2021 augusztusában.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer éles üzembe állítása nem kizárólagos jelleggel történt, jelenleg vegyesen készülnek előterjesztések az IJR-ben és hagyományos módon is. Az IJR Legaltech 3.0 szintű rendszernek feleltethető meg állásponton szerint, amely jellemzően automatikus vagy félautomatikus dokumentum-összeállító rendszer. A 2010-es években jelentek meg a hasonló rendszerek, amelyek szövegelemeket tartalmazó adatbázisból (Nemzeti Jogszabálytár) valamint szabályokból állnak, általában – űrlapszerű beviteli felületekkel. Lényegük, hogy egy szövegelemeket tartalmazó adatbázist kombinálnak bizonyos szabá-

lyokkal és – általában – űrlapszerű beviteli felületekkel, és segítségükkel többször használt dokumentumokat lehet könnyedén, szinte automatikusan előállítani.²⁶

Az IJR használata jelenleg a Parlamentben kötelező, mivel az Országgyűlés elnöke egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról szóló, 2021 májusában kelt állásfoglalása²⁷ 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 állásfoglalás 2023. évi módosítása²⁸ alapján a költségvetési törvényjavaslat is IJR-ben nyújtandó be azzal, hogy a speciális melléklete (véltetően az 1. melléklet) papír alapon is benyújtható külön indokolás nélkül. Az államigazgatásban a rendszer használata jelenleg nem kizárólagos, ezért jogi dokumentumok többsége csak az országgyűlési benyújtást megelőzően kerül a rendszerbe.



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

²⁶ ZÓDI Zsolt: „Bevezetés: Jogi technológiák” In ZÓDI Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás.* (Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022.) 26.

²⁷ https://www.parlament.hu/documents/10181/1576019/ÁF_IJR.pdf/9546cdb4-eee4-0b3b-a14f-9aa4fcf2de23?t=1622106939221

²⁸ https://www.parlament.hu/documents/10181/63162671/Elnöki+állásfoglalás+módosítás_aláírt.pdf/bfbc99c9-06bd-5767-8632-e6fe549200c6?t=1677660966825

Az IJR újdonsága, hogy egyetlen rendszerbe foglalja a jogalkotást, az első betű leütésétől a Magyar Közlönyben történő kihirdetésig, önkormányzati rendeletek esetében a Nemzeti Jogszabálytárban való megjelenésig. A jogszabály szövege elektronikus jogszabályszerkesztő modulban (EJR) születik, a GovLex alrendszerben történik a tervezetek koordinációja, például egyeztetési 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). A jogszabályok jogharmonizációját az EUConflex alrendszer követi. A LocLex az önkormányzati alrendszer, az itt keletkező jogszabályok NJT-ben is publikálásra kerülnek.²⁹Egy törvénytervezet ideális útja az IJR-rendszerben a következőképp nézne ki: a tervezet szövege az EJR modul segítségével születik meg a GovLex alrendszerben. Ebben a modulban vannak leprogramozva a jogszabályszerkesztésre vonatkozó jogi normák, valamint gyakorlati ismeretek.³⁰ 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 egyeztetések,³¹ 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 a tervezetet az elfogadásáig.³² A törvény elfogadását követően szöveg kihirdetésre előkészítése a WMS szakrendszerben történik, majd a Magyar Közlöny online felületén elektronikus formában történő kihirdetését követően a törvény szövege bekerül a Nemzeti Jogszabálytárba.

²⁹ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011 (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §, KÁNTOR Ákos: „A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata” In. 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.

³⁰ Pl. jogszabályszerkesztési útmutató.

³¹ Pl. a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás 186. § (3) bek.

³² Az elfogadott törvény aláírása papír alapon történik, ezért digitalizációs szempontból ezt nem vizsgálom.

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 kétfaktoros³³ autentikációval valósul meg,
- gazdaságos: a tervezetek szövegét és a néha nagy méretű csatolmányokat nem kell e-mailben küldeni; bár sokszor nem nyilvánvaló, de a nagy méretű 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 teljes körű használatbavétele még nem valósult meg, ezért a működésével kapcsolatos tapasztalatok még igen frissek, és emiatt nem teljes körűek; a tapasztalatok gyűjtése jelenleg is folyik.

A jogalkotás digitalizációja mérföldkönek tekinthető-e 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 törvényt, 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,³⁴ vagy közvetlen egyeztetés formájában, ebben az esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter kér fel meghatározott 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) demokrácia³⁵ megvalósításának lehetőségét.

³³ NTC-n kívüli belépés vagy adminisztrátori jogosultságú felhasználók esetében.

³⁴ Pl. https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&ministry=6&limit_rows_on_page=8&limit_page=0.

³⁵ „A részvételi demokrácia esetében (ahogyan maga az elnevezés is jelzi) a nép választójoggal rendelkező tagjai képviselők közbejötté nélkül, maguk döntenek a felvetődő politikai kérdé-

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 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).”³⁶

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 lép.³⁷ 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 vehetnének fel szabályozási kérdéseket. A felületen a kérdéseket értékelni lehetne egyszerű formában (pl: like/dislike gombokkal), így az egyes szabályozási kérdések egymáshoz képest rangsorolódnának. 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 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

sekről.” Tóth J. Zoltán: *„Demokrácia, Jogállamiság és Alkotmánybíráskodás”* (Budapest Patrocinium 2020) 145.

³⁶ Tóth J. Zoltán (35 lj.) 159.

³⁷ Szabó Zsolt: „A közvetlen demokrácia helyzete a világban” In *Glossa Iuridica*, 2022/3–4. 91–99., 95.

jogszabályszerkesztésre készített digitális rendszerben. Természetesen a digitalizáció sem old meg minden problémát, amennyiben az ellenérdekeltek a vitában elektronikus úton megrekednek, szükség nyílna az álláspontok szóbeli megvitatására,³⁸ amelyhez szintén online eszközök állnak rendelkezésre,³⁹ azonban ezen sok résztvevős 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; a Nemzeti Digitális Állampolgárság Program is említi az online választásokra való felkészülés lehetőségét.⁴⁰

5. Gépi jogalkotás

A jogalkotás digitalizációjával és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségével a jogalkotásban foglalkozott Birher Nándor, álláspontja szerint⁴¹ „[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 alrendszere a már működő IJR-nek, amely a teljes 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.

³⁸ 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.”

³⁹ Megjegyezve, hogy ilyen eljárásokban a megfelelő digitális kompetenciákkal rendelkező, IKT-eszközökhöz hozzáférő állampolgárok tudnak részt venni.

⁴⁰ Digitális Magyarország Ügynökség: Nemzeti Digitális Állampolgárság Program 2022. 43.

⁴¹ BIRHER: (17. l.) 22.

„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.”⁴² A leírt funkciók jogszabálykészítés formai elemei: hivatkozások, rövidítések felismerése, hivatkozások megkülönböztetése, jogszabály szerkezetének generálása, feladatok átadása. A jogalkotás digitalizált rendszere nem foglalkozik⁴³ 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.”⁴⁴ Egyetértek Birher Nándor azon gondolatával, hogy messze vagyunk még a mesterséges intelligencia által alkotott jogszabályoktól. 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 gépesített jogalkotás fókuszába. Az IJR jogszabálykészítő modulját nemcsak 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,⁴⁵ a géppel generált normaszövegek esetében is fontosnak tartom egyfajta utószerkesztés, humán kontroll bevezetését.

⁴² BIRHER (17. lj) 23.

⁴³ Helyesebben: nem tud foglalkozni tartalmi kérdésekkel.

⁴⁴ BIRHER (17. lj) 23.

⁴⁵ A gépi fordítás utószerkesztésének szabványa: ISO 18587:2017 Translation Services – Post-editing of machine translation output.

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. Ez ellen szól az, hogy néhány kisebb kodifikációs teljesítményű önkormányzat esetében hosszabb idő alatt keletkezik értékelhető mennyiségű szabályozási anyag, ez pilot eredményességére hatással lehet. A mesterséges intelligencia alapú nyelvtudományi rendszerek jósága függ a bennük felhalmozott adatok mennyiségétől, az ideális szövegmenyiség szavakban mérve 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 szabályba. Ez a kísérlet persze nem szabályozási jellegű, mivel nem a „hogyan legyen – sőt” kérdésre ad választ, hanem a „hogyan van – sein” állapotot írta le, viszont a leírt (generált) szabályok és az ismert élethelyzetek összevetéséből már érzékelhető lenne a mesterséges intelligencia kvázi jogalkotásának a minősége.

6. Jogalkotás és nyelvtudomány

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 „fel-találása” nem csupán szűken vett tudományos kérdés, a legtöbb esetben kifejezetten jogalkotási vonatkozásai is vannak.⁴⁶ 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 fejleszhető. 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-projekt⁴⁷ esetében meg is valósult. 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

⁴⁶ RIXER Ádám: „A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai” (Budapest, Dialóg Campus, 2020.) 87

⁴⁷ Multilingual Resources for CEF.AT in the legal domain (<https://marcell-project.eu>).

szabályozás szellemében készültek, és ekkor már a jogszabályszerkesztésről szóló IRM-rendelet is hatályban volt.⁴⁸ Amennyiben elkészülne a fentiek szerinti rendszer, első körben érdemes lenne megvizsgálni, hogy az algoritmizált jogalkotási szabályok és a betáplált adatbázis alapján 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, és ez lehet-e az alapja a jogalkotásról szóló normák felülvizsgálatának. Másrészt érdemes megvizsgálni, hogy a betanító adatbázis belső ellentmondásait képes-e felismerni a rendszer, tud-e kijavítási javaslatot tenni, ha például egy formai hibás jogszabállyal találkozik.

7. Javíthat-e a jogalkotás automatizációja a jogszabályok közérthetőségén?

A jogszabályok nem írják elő, mit jelent az egyértelmű értelmezhetőség, vagy a közérthetőség. Tovább haladva felmerül a kérdés, mi lehet az a tudásszint, amelyen már elvárható, hogy az állampolgár vagy a norma címzettje számára értelmezhető vagy közérthető legyen a jogszabály rendelkezése.⁴⁹ 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 körülbelül középiskolai végzettségnek felel meg, ha a tanköteles kor felső határát is figyelembe vesszük. Másrészről 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 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,

⁴⁸ A Jszr. 2010. március elsején lépett hatályba.

⁴⁹ 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 némi eltérést a jogi nyelvet a köznyelvtől, részint pedig sajátos nyelvi alakzatokat alakít ki.” SÁRKÖZY Tamás: „Civiljogi kodifikáció és a nyelv” in BENCZE Lóránt (sorozatszerk.): *Jogalkotás érthetően – a pontos fogalmazás művészete* – Clear writing Nyelvstratégiai Füzetek II., (Budapest, Magyar Nyelvstratégiai Intézet, 2016). 109.

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 jogszabály-módosítással szükséges orvosolni a problémát. Ez azonban több évig is tarthat, a normavilágosság sérülésével a jogbiztonság követelménye is csorbát szenved.

A jogalkotás minőségének a mérésére léteznek hazai és nemzetközi tudományos módszerek, melyek négy vizsgálati szempontja⁵⁰ 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, accessability), belső és külső koherencia a jogrendszerrel (consistency, coherence, comparableto 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, a pontosság, egyértelműség azok a szempontok, amelyek kutatásom szempontjából meghatározók.⁵¹ 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 meghatározhatná, mint pl. fordítások esetében a BLEU index.⁵²

A jogalkotás minőségének mérése azért is kiemelkedő fontosságú, mert ha a jellemzők és a mérés módszertanának meghatározásán túl a mértékegységet is meg tudjuk határozni, annak eredménye alapján a mérési eredmények már összehasonlíthatók lesznek. Ha a mérést az egyes jogszabályokra is el lehet 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.

⁵⁰ További minőségkritériumok a Tartalmi-közpolitikai, Eljárási, Stabilitási kritériumok. SEBŐK Miklós – MOLNÁR Csaba: A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek in SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.) *A magyar jogalkotás minősége* (Budapest, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválóági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatási Hálózat 2020). 43–44.

⁵¹ SEBŐK–MOLNÁR (51. lj) . 43–44.

⁵² BiLingual Evaluation Understudy (BLEU).

A Jat. és a JsZR. közérthetőségi elvárásai megsértéséhez nem kapcsolódik szankció, sem a jogszabály érvényességével, sem a jogalkotóval kapcsolatosan. A közérthetőség követelményének érvényesülését segíthetné a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény szerinti társadalmi egyeztetés jogintézményének széles körű 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 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 számára vissza lehetne jelezni. Ez utóbbi megoldás azonban szintén erőforrás-igényes 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 jogalkotás 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 jogszabályok minőségének javítására is, kísérleti jelleggel futtatva alternatív szövegjavaslatok születnének a jogszabályainkhoz.

8. Összegzés

A digitalizált jogalkotás az első Access-táblától az IJR-ig már hosszú utat járt be, össze sem lehet hasonlítani, mennyivel több támogatást nyújt a kezdetekhez képest az új rendszer a tollat fogó kodifikátor számára. A digitalizáció magában hordozza a közvetlen demokrácia lehetőségét is, azonban erre utaló törekvések még nem körvonalazódnak. A jogszabályok minőségén technikai értelemben sokat javíthat a digitalizáció, azonban a számunkra fontosabb, közérthetőség javulása nem várható rövid távon a fejlesztésektől. A fejlődés útján továbbhaladva a jogalkotás automatizációja is fókuszba kerül, jogosan merül fel a kérdés, hogy a gépi jogalkotás képessé válhat-e a jogszabályok minőségének algoritmikus javítására. A végére marad a legfontosabb kérdés, lesz-e szükség a jövőben jogászokra a jogalkotásban? Határozott álláspontom szerint igen, legalábbis még egy ideig.

Felhasznált irodalom

BIRHER Nándor: „A modern technológiák szabályozásának változásai: teoria versus praxis, etika versus protokoll” in: HOMICSKÓ Árpád Olivér (sorozat szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken* (Budapest Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020).

Digitális Magyarország Ügynökség: *Nemzeti Digitális Állampolgárság Program 2022*.

DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: „Jogalkotástan” (Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2004.).

DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): „Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények”, (Budapest Országgyűlés Hivatala, 2022

Elektronikus Irományszerkesztés és benyújtás (a ParLex rendszer) – Országgyűlés <https://www.parlament.hu/elektronikus-iromanyszerkesztes-es-benyujtas-a-parlex-rendszer-#:~:text=A%20T%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1s%20Parlamenti%20Informatikai%20Rendszere%20%28ParLex%29%20egy%20olyan,mellett%20biztos%C3%ADtja%20egy%20irom%C3%A1nyok%20szerkeszt%C3%A9s%C3%A9t%20%C3%A9s%20elektronikus%20beny%C3%BAjt%C3%A1s%C3%A1t>.

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.

KÁNTOR Ákos: „A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata” In MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.): XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2021. *Jog és Állam* 39. (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022.) 27–35

KARDOS Sára: „Törvényhozás a digitális korban” *Miskolci Jogtudó* 2020/1. 47–58.

PÁLFI Edina: „E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban – A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból” in: *Parlamenti Szemle* 2021/1.

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

SÁRKÖZY Tamás: „Civiljogi kodifikáció és a nyelv” in BENCZE Lóránt (sorozatszerk.): *Jogalkotás érthetően – a pontos fogalmazás művészete – Clear writing Nyelvstratégiai Füzetek II.*, (Budapest, Magyar Nyelvstratégiai Intézet, 2016).

SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége* (Budapest, Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatói Hálózat 2020).

SZABÓ Zsolt: „A közvetlen demokrácia helyzete a világban” In *Glossa Iuridica*, 2022/3–4. 91–99.

SZILÁGYI Péter *Jogi alaptan* (Budapest: ELTE Eötvös, 2014.).

TÓTH J. Zoltán: „Demokrácia, Jogállamiság és Alkotmánybíráskodás” (Budapest Patrocínium, 2020.).

TÓTH J. Zoltán: „Jogalkotástan Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek” (Budapest: Dialóg Campus 2019.).

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

VLADÁR Gábor „Tudományos munka-e a jogszabály előkészítés?” *Budapesti Szemle* 1939/743.

W. HUG: „Gesetzesflut und Rechtssetzungslehre”. In KLUG et al. (szerk.): *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht* in . (Berlin, Heidelberg, New York Springer Verlag, 1978.

ZÓDI Zsolt: „Bevezetés: Jogi technológiák” In ZÓDI Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák – Digitális jogalkalmazás*. (Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022.).

Hivatkozott jogszabályok:

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény

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

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

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat

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

Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat

A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás

Kulcsszavak: digitalizáció, automatizáció, Integrált Jogalkotási Rendszer, Par-Lex, mesterséges intelligencia

KÁNTOR ÁKOS

doktorandusz

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

dr.kantor.akos@gmail.com