

# OKOS JOGALKOTÁSI MÓDSZEREK – A MINŐSÉGI JOGSZABÁLY- ELŐKÉSZÍTÉS HELYZETE ÉS LEHETŐSÉGEI A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

Módos Mátyás

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST



**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# OKOS JOGALKOTÁSI MÓDSZEREK – A MINŐSÉGI JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS HELYZETE ÉS LEHETŐSÉGEI A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

**Projekt szakmai vezető:**

Dr. Budai Balázs Benjámín

**Szerző:**

Dr. Módos Mátyás

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. november 5.

**Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt  
keretében készült el és jelent meg.

© Dr. Módos Mátyás, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés  
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem  
reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,  
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>1. BEVEZETÉS</b> . . . . .	6
<b>2. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS KERETEI</b> . . . . .	8
2.1. Miért a helyi jogalkotás? . . . . .	8
2.2. Az önkormányzati jogalkotás alaptörvényi alapjai . . . . .	9
2.3. Az önkormányzati jogalkotás törvényi keretei . . . . .	11
<b>3. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁSI KÖVETELMÉNYEK</b> . . . . .	14
3.1. A jogalkotás minőségét meghatározó tényezők . . . . .	14
3.2. A jogalkotás alkotmányos követelményei . . . . .	15
3.3. A magyar, az európai uniós és a nemzetközi joggal való összhang . . . . .	17
3.4. A jogalkotás szakmai követelményei . . . . .	17
3.5. A kötelező jogalkotás . . . . .	18
3.6. Hatásvizsgálat . . . . .	19
3.7. Indokolási kötelezettség és a rendeletek megjelölése . . . . .	19
3.8. Az önkormányzati rendeletek megismerhetősége . . . . .	20
<b>4. A PROBLÉMÁK – ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS A GYAKORLATBAN</b> . . . . .	21
4.1. Az önkormányzati joganyag mennyisége . . . . .	21
4.2. A jogi szabályozás hiányosságai . . . . .	22
4.3. A technikai felszereltség és a jó gyakorlatok hiánya . . . . .	22
4.4. A jogalkotási problémák gyakorlati lenyomata: a kodifikációs hibák . . . . .	24
4.5. A megismerhetőséggel összefüggő problémák . . . . .	27
<b>5. BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK ÉS MEGOLDÁSI JAVASLATOK</b> . . . . .	28
5.1. Okos város – okos megoldások: smart city és jogalkotás . . . . .	28
5.2. Az kodifikáció támogatása . . . . .	29
5.3. Hatékonyabb folyamatkezelési rendszer . . . . .	32
5.4. A hatásvizsgálati rendszer támogatása . . . . .	33
5.5. E-konzultáció . . . . .	34
5.6. A megismerhetőség feltételeinek javítása . . . . .	35
5.7. Egyéb informatikai-módszertani megoldások a minőségi jogalkotásért . . . . .	36
5.8. További lehetséges beavatkozási területek . . . . .	37
5.9. Esettanulmány I. A ParLex . . . . .	37

5.10. Esettanulmány II. Az Integrált Jogalkotási Rendszer . . . . .	40
5.11. Esettanulmány III. Nemzetközi XML-rendszerek . . . . .	43
<b>7. KONKLÚZIÓ</b> . . . . .	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRÁFIA</b> . . . . .	<b>46</b>

# 1. BEVEZETÉS

„A jogszabályokról, akárcsak a virslikről, jobb nem tudni, hogy készülnek.”<sup>1</sup> Az eredetileg Bismarcknak tulajdonított klasszikus mondásról utóbb kiderült, hogy minden bizonnyal egy amerikai jogász és költő, John Godfrey Saxe használta először egyetemi előadásában, 1869-ben. A mondás az elmúlt másfél évszázadban nem sokat veszített érvényéből. A jogalkotás, a jogszabály-előkészítés sokszor ma is kevésbé átlátható folyamat, a jogalkotási végtermék hibái pedig egyértelműen árulkodnak az előkészítés nehézségeiről, arról, hogy az előkészítési folyamatból a mai napig hiányoznak a szükséges garanciák, a megfelelő támogató eszközök.

Így van ez annak ellenére, hogy XXI. század második évtizedének végére a technológiai fejlődés mindent behálóz. Az infokommunikációs tér kinyílt, az okos eszközök mellett a technológiai forradalom kulcsszavai a mesterséges intelligencia, a big data, a gépi tanulás, a dolgok internete. Az internet és a mobilhálózatok világszintű elterjedése mellett az eszközök olcsóvá válása lehetővé tette, hogy mára 5 milliárd egyedi mobilelőfizető mellett a Föld népességét meghaladó számú SIM-kártya van forgalomban, a felhasználók 57 százaléka pedig okostelefonot használ.<sup>2</sup> 2017-re az dolgok internete 7,5 milliárd kapcsolatot jegyez, 2025-re pedig várhatóan a 25 milliárdot is meghaladja majd ezen kapcsolatok száma,<sup>3</sup> közben pedig az okos eszközök mellett már az okos szolgáltatások is térhódítanak. Az okos szolgáltatási rendszerek pedig az okos eszközök által gyűjtött adatokra, a felhőszolgáltatásokra, a közösségi médiára, a „minden internetére” és az okos rendszerekre (cognitive computing) épülnek.<sup>4</sup>

Mindez nemcsak azért érdekes a jelen tanulmány szempontjából, mert kifejezetten látványossá teszi az összevetést a jogalkotási, jogszabály-előkészítési technológiákkal, amelyek, mint látható lesz, nem sokat változtak az elmúlt évtizedekben, hanem azért is, mert az új technológiák egyben új lehetőségeket jelentenek a fejlesztésre ezen a területen is. Elsőre nem egyértelmű az összefüggés az okostelefonok elterjedése és a jogalkotás között, és az okos szolgáltatási rendszerek kapcsán sem a jogszabály-előkészítés területe ugrik be mindenkinek feltétlenül. Sőt, általánosságban elmondható, hogy a technológiai fejlődést a kormányzati szektor (és különösen a jog) kisebb vagy nagyobb lemaradással követi csak. A kevés kivétel egyike Észtország, ami a digitális állam megvalósítása révén kíván nemcsak valódi szolgáltató állammá válni, de gazdasági felemelkedését is nagy részben e faktortól reméli.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> „Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made” – John Godfrey Saxe (a szerző fordítása). Forrás: <https://goo.gl/3Zv7EW> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.)

<sup>2</sup> A dolgok internete nélkül is. Forrás: <https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2018/05/The-Mobile-Economy-2018.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.)

<sup>3</sup> Forrás: <https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2018/05/The-Mobile-Economy-2018.pdf> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.)

<sup>4</sup> Forrás: <https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/&httpsredir=1&article=3900&context=cais> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.)

<sup>5</sup> Lásd <https://e-estonia.com/> vagy <https://goo.gl/NfnWQh> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.)

Látni kell azt is, az állami működés technológiai fejlesztésében első helyen a szolgáltatások állnak, a saját rendszereit az állam csak a sokadik lépésben fejleszti vagy „okosítja”.<sup>6</sup>

E tanulmány célja, hogy – „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projekt „A helyi önkormányzati stratégiai-fejlesztési képességek erősítése” alprojektje keretében – a helyi szintre fókuszálva – a magyar önkormányzati rendszer tekintetében áttekintse a jogszabály-előkészítés, jogalkotás helyzetét, feltárja a problémákat, rámutasson a lehetséges beavatkozási területekre, és javaslatokat tegyen – az új technológiák alkalmazása által – olyan *okos jogalkotási megoldásokra*, amelyek segítségével megvalósítható a minőségi jogszabály-előkészítés.

---

<sup>6</sup> Az *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon* című doktori értekezésében Czékmann Zsolt részletesen elemzi a magyarországi elektronikus kormányzati programok fókuszát. Forrás: <https://goo.gl/WgNpU6> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.)

## 2. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS KERETEI

### 2.1. MIÉRT A HELYI JOGALKOTÁS?

A jelen tanulmány hatóköre az önkormányzati jogalkotás. Az alábbiakban érdemes – a bevezetőben jelzett kutatási fókuszon túl is – megvizsgálni, hogy miért éppen a helyi szint tekintetében célszerű a vizsgálatot lefolytatni.

Indokolhatná ezt önmagában a magyarországi helyi önkormányzatok száma. Magyarországon jelenleg 3178 települési önkormányzat működik,<sup>7</sup> amelyek mind önálló jogalkotók. A helyi jogalkotók ilyen nagy száma magában is elegendő indok lehetne, hogy a jogalkotás, jogszabály-előkészítés e szintjével külön foglalkozzunk. Ehhez kapcsolódó, ebből következő indok a helyi jogszabályok száma. A közel 3200 települési önkormányzat által alkotott rendeletek száma jelenleg pontosan fel sem mérhető, ami különösen égetővé teszi a kérdés vizsgálatát.<sup>8</sup> Ugyancsak az önkormányzatok nagy számából következik, hogy a teljes rendszer meglehetősen széttagolt, aminek hatását fokozza a települések méretének, és így lehetőségeinek, ezzel együtt problémáinak különbözősége. Az önkormányzatiság lényege a központi kormányzattal szembeni önállóság. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy törvényeken, a finanszírozáson, illetve a törvényességi felügyeleten keresztül ne lenne a központi kormányzatnak ráhatása az önkormányzatokra, mindenesetre a jogalkotásukat meghatározó, szabályozó vagy segítő szerv nem létezik, nem létezhet.<sup>9</sup>

A fentiek részletes bemutatása nélkül – pontosabban azt megelőzően is – egyértelmű, hogy e számokból és a széttagoltságból adódóan a jogszabály-előkészítéssel kapcsolatos problémák is ezen a szinten jelentkeznek leginkább. Ebből kifolyóan beavatkozásra, a jobb jogalkotást elősegítő javaslatokra is ezen a szinten van a legnagyobb szükség.

Másik oldalról éppen a helyi szint sajátosságaiból fakadóan itt van a legnagyobb lehetőség is a megfelelő beavatkozással pozitív hatások kiváltására, több okból kifolyólag is: részben a közvetlenül érintettek száma miatt, részben a szabályozó és a szabályozott „közelsége” okán.

A helyi rendeletek hatóköre ugyan – főszabály szerint – csak a településre szól, ugyanakkor minden Magyarországon élő polgár egyben valamely település szabályozásának alanya is, így a problémakör valamilyen módon mindenkit érint.<sup>10</sup>

Az alacsony szabályozási szintből önmagában adódóik, hogy a helyi rendeletek arányaiban sokkal nagyobb

---

<sup>7</sup> KSH Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2017. január 1. [http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk\\_2017.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2017.pdf) (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.)

<sup>8</sup> Jelenleg nincs teljes körű önkormányzati rendeleti adatbázis. A helyi önkormányzati rendeletek számával részletesebben a gyakorlati problémák körében, a 4. pontban foglalkozunk.

<sup>9</sup> A kormányhivatalok a törvényességi felügyelet keretében természetesen foglalkoznak az illetékességi területükre tartozó települések rendeleteivel, így van – nagyrészt utólagos – hatásuk a helyi jogalkotásra, ez azonban nem mérhető egy központi irányítóéhoz.

<sup>10</sup> Sőt, könnyen elképzelhető, hogy több település szabályozása lesz alkalmazandó rá (ha a lakóhelyétől eltérő településen dolgozik, nyaral stb.).



számban érintik közvetlenül a polgárokat, mint a magasabb szintű jogszabályok.<sup>11</sup> Közhely, hogy a helyi önkormányzatok vannak a legközelebb a polgárokhoz, de ez igazolható a helyi szinten szabályozandó kérdésekkel, a helyi rendeletalkotási tárgykörökkel is, amik minden helybelit érintenek. A beavatkozással közvetlenül elérhető, a polgárok által is érezhető hatás kiváltására tehát itt nagyobb esély van, mint az absztraktabb, magasabb szintű jogszabályok esetében.

A közvetlen érintettség mellett azért is helyi szinten lehet nagyobb hatású a beavatkozás, mert itt van a leginkább lehetőség a szabályozás alanyaival közvetlen interakcióba lépni: akár a szabályozás előkészítésébe bevonni, vagy a kiváltott hatásokat mérni, utólagos hatáselemzést végezni.

Természetesen látni kell, hogy ezen a területen minden faktor kölcsönhatásban van, egymást erősítő tényezőként van jelen, így a meglévő negatív hatások is egymást erősítik, de a beavatkozással elérhető remélhető pozitív hatások is összeadódnak.

## 2.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS ALAPTÖRVÉNYI ALAPJAI

A bevezető gondolatok és a miértek felvillantása után a téma tárgyalásának megalapozásához szükséges a helyi önkormányzati jogalkotás jogi kereteinek áttekintése.

A kiindulópont természetesen Magyarország Alaptörvénye, nem véletlenül: az öndefiníció szerint „[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”.<sup>12</sup>

A helyi önkormányzati jogalkotás kapcsán két dologra kell kitérni: a jogszabályra és a jogalkotóra. A jogszabályok tekintetében az Alaptörvény a T) cikkben ad általános eligazítást, egyfajta fordított definíciót. Az (1) bekezdés az ismérveket adja meg: „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”. A (2) bekezdés sorolja fel a jogszabályokat, köztük az önkormányzati rendeletet. A (3) bekezdés rögzíti, „[j]ogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel”. Ide kívánczik még egy alaptörvényi szabály, az R) cikk (2) bekezdése kimondja, „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek”.

A mindenkire kötelező jogszabályok – így az önkormányzati rendeletek – tehát általánosan kötelező magatartási szabályokat állapítanak meg, és fordítva, ilyeneket csak jogszabályok határozhatnak meg.<sup>13</sup> Szükséges kritérium még az Alaptörvényben megjelölt jogalkotó szerv általi kiadás és a kihirdetés. Utóbbira az önkormányzati

<sup>11</sup> E helyütt az alacsony szint nem a minőségre utal, hanem az Alaptörvény által meghatározott jogszabályi hierarchia alsó fokára. A magasabb szintű jogszabályok általánosabb jellegével szemben az alacsonyabb szintű jogszabályok konkrétabbak, végrehajtási és részletszabályokat tartalmaznak, így nagyrészt sokkal közvetlenebbül hatnak a polgárokra.

<sup>12</sup> Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés.

<sup>13</sup> A mindenkire kötelező jelleg úgy értendő, hogy bárki válhat a szabályozás érintettjévé. Ahogy egy adott település önkormányzatának helyi adókról szóló rendelete nem lesz kötelező mindenkire az országban, úgy pl. egy bányászati kormányrendelet sem fog érinteni mindenkit. Ezekben az esetekben is igaz ugyanakkor, hogy bárki válhat érintetté, ha – fiktív példával élve – az adott településen nyaral, vagy pl. bányásznak áll, esetleg egy bányató mellett lakik.

rendeletek tekintetében az Alaptörvény – még nem idézett – kivételt enged: „[s]arkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet (...) kihirdetésének szabályait”<sup>14</sup>. Jelenleg e kivételre jogosító lehetőséget ki is tölti az önkormányzatokra vonatkozó – később ismerttetendő – sarkalatos törvény. Az Alaptörvény tehát az *Alapvetés* részben határozza meg a jogszabályokat, a jogalkotókat pedig *Az Állam* részben egyesével határozza meg.

A helyi önkormányzatokról az Alaptörvény a 31. cikktől rendelkezik, ennek (1) bekezdése szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”. E rendelkezés foglalja össze a helyi önkormányzatok létének lényegét: egyfelől meghatározza feladatukat – a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása –, másfelől egyértelműsíti, e feladatokat a helyi önkormányzatok – és nem más – látják el.

Az önkormányzat feladat- és hatásköri katalógusa is első helyen említi a rendeletalkotást.<sup>15</sup> A rendeletalkotás hatókörét a 32. cikk (2) bekezdése jelöli ki: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Ez tehát kétféle rendeletalkotási jogkört ad a helyi önkormányzatnak. Egyfelől eredeti jogalkotó hatáskört: feladatkörében, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére; másfelől származékos, törvényen alapuló jogalkotási hatáskört: ehhez egy kifejezett törvényi felhatalmazó rendelkezés szükséges, és itt az önkormányzat végrehajtási szabályokat határoz meg. Tehát míg az első esetben egy szabályozási úrben léphet be saját döntése alapján az önkormányzat, a második esetben az alapvető szabályokat törvény tartalmazza, és a helyi sajátosságoknak megfelelő végrehajtás módját határozza meg rendeletében az önkormányzat. Ez az esetek többségében kötelező jogalkotást jelent, tehát nemcsak lehetősége, de kötelessége is megalkotni a végrehajtási rendeletet.<sup>16</sup> Mindkét esetre vonatkozik a 32. cikk (3) bekezdésének szabálya: „[a]z önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”. Ez a rendelkezés a jogszabályi hierarchia legalsó fokán helyezi el az önkormányzat rendeletét (más önkormányzati rendelettel való ütközés alapesetben az illetékességi területek különbözősége miatt nem merül fel problémaként<sup>17</sup>).

Hogy milyen területi felosztás alapján szerveződnek az önkormányzatok, arról az F) cikk, a hatáskör gyakorlójáról a 33. cikk (1) bekezdés szól. Az itt meghatározott főszabály – „[a] helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja” – vonatkozik a rendeletalkotásra is. Az önkormányzati rendeletet tehát a helyi képviselő-testület alkotja meg (és nem például a polgármester).

Az önkormányzás nem lehet korlátok nélküli, ha irányítás (pláne vezetés) nem is merülhet fel, de – törvényességi – felügyelet igen, az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy „[a] Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét”. Mit jelent ez a helyi jogalkotás szempontjából? A 32.

<sup>14</sup> Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

<sup>15</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pont.

<sup>16</sup> Kivéve, ha ezt a törvény azon alapvető rendelkezése, amelynek végrehajtására a felhatalmazást adják, egyértelművé teszi. Vö.: a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 73. § (2) bekezdés.

<sup>17</sup> Illetve ütközés esetén nem e hierarchiaszabályba ütközik, hanem illetékességi területén kívül jár el valamelyik önkormányzat. Speciális a főváros és a fővárosi kerületek viszonya, de itt is ütközés esetén a feladat- és hatásköri lehatárolást adó törvényi szabályt sérti meg minden bizonnyal valamelyik önkormányzat.

cikk (4) bekezdése alapján „[a] helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak”. Ha ez utóbbi „az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát”. Amennyiben az önkormányzati rendelet nem jogszabályt sért, hanem az Alaptörvénybe ütközik, akkor az Alkotmánybíróság járhat el. Kezdeményezési joggal a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa rendelkezik, az Alkotmánybíróság pedig utólagos normakontrollt gyakorol: eljárásában felülvizsgálja az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.<sup>18</sup>

Új, még erősebb jogosítványa a kormányhivatalnak a 32. cikk (5) bekezdésében meghatározott „rendeletpótlás”: végső soron a bíróság döntése alapján a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője is megalkothatja. Fontos látni, hogy ezzel nem új jogalkotót határoztak meg az alkotmányozók, hiszen a kormányhivatal továbbra is a helyi önkormányzat nevében, önkormányzati rendeletet fog alkotni.<sup>19</sup>

Végül még két alaptörvényi rendelkezésre kell felhívni a figyelmet, amelyek meghatározók a tárgyalt téma szempontjából.

Az első az *Alapvetés* B) cikk (1) bekezdése, mely szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”. A jogállamiság elvét rögzítő alaptörvényi rendelkezés helyi jogalkotással való összefüggésére részletesen az önkormányzati jogalkotási követelményekről szóló részben térünk ki.

Végül a releváns alaptörvényi rendelkezések között említést kell tenni a XXVI. cikkről, amely a technológiai fejlődés állami hasznosítását írja elő, e szerint „[a]z állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására”. E rendelkezésben az állam fogalmát tág értelemben használta az alkotmányozó, így e kötelezettség a helyi önkormányzatokra is irányadó. Látható tehát, hogy a helyi jogalkotás technológiai alapú megtámogatásának konkrét alaptörvényi alapja van, a tárgyalt téma ennek megfelelően gyakorlatilag egy alaptörvényi kötelezettség megvalósítását célozza.

### 2.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS TÖRVÉNYI KERETEI

Az önkormányzati jogalkotás törvényi alapjai tekintetében két törvényt kell kiemelten vizsgálni, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.) és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: Jat.).

Az Möt. teljes szabályrendszeréből e helyütt a területi tagozódásra, az önkormányzati feladatokra, kifejezetten a rendeletalkotásra, a helyi polgárokkal való együttműködésre érdemes röviden kitérni.

Az alaptörvényi szabályokat részletező Möt. szerint a „helyi önkormányzás joga a települések (települési ön-

<sup>18</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

<sup>19</sup> A helyi önkormányzatok törvényellenes működésének megszüntetésére a végső eszköz nem a Kormánynál, hanem a parlamentnél van, az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontja szerint az Országgyűlés „felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet”.

kormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg”.<sup>20</sup> E tanulmányban a települési önkormányzatokkal foglalkozunk, ennek oka pedig 27. § (1) bekezdésében megfogalmazott feladatköri szűkítésben keresendő: e szerint a területi (megyei) önkormányzat csak „területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el” törvényben meghatározottak szerint.

Az Mötv. 3. (2) és (3) bekezdése rendezi a települési tagozódást. Ez, illetve a méretbeli különbségek természetesen a jogalkotásra, annak helyi gyakorlatára, az azzal kapcsolatos problémákra is kihatnak.

A helyi önkormányzati feladatokat az Mötv. 13. § (1) bekezdése egy nem taxatív felsorolással adja meg, e feladatok határozzák meg elsődlegesen a rendeletalkotási tárgyköröket is. A 21 pontos, a pontokon belül is tagolt felsorolásból következik, meglehetősen széles azon tárgykörök száma, amelyekben a helyi önkormányzatoknak feladata van, ez pedig természetesen a rendeleti tárgykörök széles körét is eredményezi.

A rendeletalkotással kapcsolatban az Mötv. nem ad túl bőséges szabályrendszert: a központi jogszabályok tekintetében a Jat.-ban meghatározott aláírási és kihirdetési alapvetéseket adja meg helyi szinten.<sup>21</sup> Így az Mötv. 51. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott „rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá”. Lényeges a két hitelesítő: a jegyző mint a rendelet megalkotásában (a döntéshozatalban) részt nem vett szakmai szereplő, a törvényesség őre, a polgármester mint a képviselő-testület elnöke és képviselője.

A kihirdetésről, a fent idézett alaptörvényi kivétel alapján az Mötv. rendelkezik. Az 51. § (2) bekezdése szerint „[a]z önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni”. Az utánközlés tekintetében külön szabály, hogy „[a] saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi”.

A rendelet kihirdetéséért a jegyző felelős, és azt a kihirdetést követően haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak, amely ily módon tudja azt a törvényességi felügyeleti jogkörében áttekinteni.<sup>22</sup> A kormányhivatal feladata emellett, hogy a rendeletet továbbítsa a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.<sup>23</sup>

A kihirdetés pontos szabályait tehát csak részben határozza meg az Mötv., a helyben szokásos módon történő kihirdetésről tehát a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik, amit a helyi önkormányzat szintén rendeletben határoz meg.<sup>24</sup>

Érdemes megvizsgálni, hogy az Mötv. milyen szabályokat tartalmaz a polgárok helyi döntésekbe, döntéselőkészítésbe való bevonásával kapcsolatban. Az általános rendelkezések ígéretesek: a 2. § (1) bekezdés szerint a helyi önkormányzás „a település (...) választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül”, a (2) bekezdés ezt úgy egészíti ki, hogy „[a] helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot”. Az alapelvek szintjén tehát a polgárok bevonása biztosított, a részletekkel

<sup>20</sup> Mötv. 3. § (1) bekezdés.

<sup>21</sup> Valamint a 42. § 1. pontjában rögzíti, hogy a rendeletalkotás a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörei közé tartozik.

<sup>22</sup> Mötv. 51. § (2) bekezdés.

<sup>23</sup> Mötv. 51. § (2) bekezdés.

<sup>24</sup> Mötv. 53. § (1) bekezdés.

azonban már adós marad az Mötv.: minimumszabályokat ad csak, és a helyi szintre – ahogy láttuk, az SZMSZ-re – bízza a megvalósítást. A minimumszabály évente legalább egy, előre meghirdetett közmeghallgatás tartását írja elő.<sup>25</sup> Minden más jelenleg a képviselő-testület jóérzésétől, szándékaitól függ.

A törvényi szint másik legmeghatározóbb forrása az önkormányzati jogalkotás szempontjából a Jat. A Jat. legtöbb rendelkezése valamennyi jogszabályra, így az önkormányzati rendeletekre is kiterjed.

A jogszabályok, köztük az önkormányzati rendelet hatályát is főszabályként a Jat. állapítja meg. A 6. § (1) bekezdésben foglalt főszabály szerint az önkormányzati rendelet területi hatálya „a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki”. A (2) bekezdés rendezi a személyi hatály kérdését. A (3) bekezdés teszi egyértelművé, hogy csak a főszabálytól való eltérés esetén kell az önkormányzati rendelet területi, illetve személyi hatályát a jogszabályban kifejezetten meghatározni. Speciális eset az önkormányzati társulások jogalkotása, erre külön szabályt ad a Jat.<sup>26</sup>

A Jat.-ban megfogalmazott jogalkotási követelményeket a következő fejezetben elemezzük.

---

<sup>25</sup> Mötv. 54. §.

<sup>26</sup> Részletesebben lásd Bodnár Eszter – Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. In *Kodifikáció*, 2012/1. 36–37. o.

# 3. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁSI KÖVETELMÉNYEK

## 3.1. A JOGALKOTÁS MINŐSÉGÉT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK

Mikor jó a jogalkotás? Mit jelent a minőségi jogalkotás, jogszabály-előkészítés? Egységes meghatározás, definíció nem létezik, a fogalmat a különböző fejlesztési programok keretében használják a leggyakrabban. Angolban „better regulation”-ként, jobb jogalkotásként használatos, az Európai Unió az elmúlt évtizedben számos programot futtatott a *better regulation* égisze alatt.

Az Európai Unió jobb jogalkotást célzó programja az átláthatóságra, a hatásvizsgálatokra, az adminisztratív terhek csökkentésére, a konzultációra és a szubszidiaritás elvének fokozottabb alkalmazására épít. Ennek érdekében a Bizottság

- megerősíti az előkészítési eljárást, ez részletes és alapos tervezést és értékelést jelent, a hatások minden fázisban való mérését és értékelését,
- javítja a konzultációs mechanizmusokat, az érintettek és az uniós polgárok az előkészítés különböző szakaszaiban, és az alkalmazandó jog tekintetében is kifejtethetik véleményüket, javaslatot tehetnek,
- utólagos hatásvizsgálatokkal elemzi, hogy a meghatározott célokat a szabályozás eléri-e, nem megy-e káros módon túl azokon, deregulálja az elavult és nem hatékony jogi aktusokat,
- törekszik a szabályozás egyszerűsítésére, az adminisztratív terhek csökkentésére,
- független szervezetekkel biztosítja a fenti vizsgálatok elfogulatlanságát és magas minőségét,
- javítani szándékozik a különböző uniós intézmények együttműködését és
- megerősíti a nemzetközi szervezetekkel való szabályozási együttműködést.

Magyarországon többnyire a *minőségi jogalkotás* kifejezés jelenik meg a szakirodalomban. Drinóczi Tímea megfogalmazásában a „minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését.”<sup>27</sup>

Gyakorta felmerül, hogy az adott jogszabályt érintő, adott időszak alatt szükséges jogszabálmódosítások száma volna a fokmérő. Ezzel az állítással azért lehet vitatkozni, mert önmagában az, hogy egy jogszabályt módosítani kell, nem jelenti, hogy hibázott volna az előkészítő, kodifikációs vagy tartalmi hibától szenvedne az adott szabályozás. Az életviszonyok gyors változása rövid időn belül is indokolttá teheti a jogszabály felülvizsgálatát, korrekcióját. Persze hozzá kell tenni, a kizárólag kodifikációs hiba miatti módosítások száma már lehet irányadó mérőpont.

Hogy mégis mi a meghatározó, hogy minőségi jogszabály-előkészítésről beszélhessünk? Nem egy új eljárási elem lesz a titok nyitja, a jó jogalkotáshoz számos tényező együttes hatása szükséges. Melyek ezek? Ide tartozik

---

<sup>27</sup> Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 21. o.

elsősorban a szabályozási koncepció kialakítására és a kodifikációra fordított idő. Elengedhetetlen az alkotmányos követelmények megtartása, az előreláthatóság biztosítása. Garantálni kell, hogy a tervezett jogszabály illeszkedik a magyar, a nemzetközi és az európai uniós jogba. Szükség lesz arra, hogy a jogalkotás szakmai követelményeinek megfeleljen a készítendő tervezet, ide értve a nyelvi követelményeket is, amelyek az alkalmazhatóságot is biztosítják: az egyszerűség, az érthetőség, az egyértelműség. Fontos szerepe van a célszerű jogszabályok létrejöttében a hatásvizsgálatnak, e körben vizsgálva mindenképp azt, valóban van-e szükség jogalkotásra. A megalkotott jogszabály esetében elengedhetetlen a megismerhetőség biztosítása, és itt a kihirdetés alkotmányos követelményén túl, a ténylegesen könnyen hozzáférhető jogról van szó. Végül nem elhanyagolható szempont az utólagos hatásvizsgálat, és az elavult, felesleges rendelkezések deregulációja. Ez a kodifikációs hibák kiszűrésére és a túlszabályozás elkerülésére is lehetőséget ad. Ezek a szempontok minden esetben hozzájárulnak a jó jogalkotáshoz, megfordítva pedig, hiányuk egyenesen vezet a rossz jogalkotásra.

A fentiek mellett vannak további szempontok is a jó jogalkotás érdekében, ezek azonban nem valamennyi esetben feltétlenül szükségesek. Ide tartozik elsősorban az érintettek bevonása az előkészítésbe, a széles körű véleményezés, illetve ezzel párhuzamosan a jogalkotási folyamat átláthatóságának biztosítása. Az esetek nagy többségében ezek hozzájárulnak a jobb, kiérleltebb jogszabályok létrejöttéhez, azonban nem minden esetben van ez így. A lobbipolitikájának egy külön tanulmány részét képezhetné, itt azonban annyit kell leszögezni, hogy a különböző lobbik a befolyás erősségétől függően eltéríthetik a jogalkotót az eredeti szabályozási céljaitól, megváltoztathatják a szabályozás irányát, módszereit. Természetesen egyáltalán nem biztos, hogy ez kárára válik a létrejövő jogszabálynak. Mindenesetre némely esetben pusztán azon okból célszerű lehet elhagyni a konzultációt, hogy a különböző egymással szemben álló lobbicsoportok ne akadályozzák meg megegyezés hiányában az esetleg egyébként kiemelten sürgős jogalkotást.

Még két kiegészítő szempontot kell említeni, amelyek hozzájárulhatnak a jó jogalkotás megteremtéséhez: az egyik az adminisztratív terhek csökkentése, a másik közvetett hatású, a jogszabály végrehajtásának javítása.

A jogalkotás minőségét tehát az határozza meg, hogy mindezek a fent felsorolt tényezők együtt hogyan valósulnak meg. Ha jól működnek, pozitív hatásukkal egymást erősítik, de ha több közülük rosszul működik, azzal a negatív hatások is hatványozódnak.

A minőségi jogalkotás szempontjából tehát a jogalkotási követelmények megtartása kulcsfontosságú, nem véletlen, hogy a minőségi jogalkotás jogilag talán a jogbiztonság követelményével írható le legjobban.

### 3.2. A JOGALKOTÁS ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEI

A minőségi jogalkotás követelményének eredője tehát a jogállamiság elve, illetve az abból levezethető jogbiztonság követelménye. Tág értelemben ebből vezethető le valamennyi jogalkotási követelmény, szűk értelemben véve pedig ez az alapja az alkotmányos követelményeknek.

Az alkotmánybírósági gyakorlatban meghatározott követelmények kusza hálóját öntötte egyértelmű törvényi formába a Jat., ezzel törvényi kötelezettségként is meghatározva (megerősítve) ezeket az elveket.

A Jat. négy általános követelményt állít, ezeket a 2. § (4) bekezdése foglalja össze. Ez alapján a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe, és feleljen meg az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő

kötelezettségeknek, valamint a jogalkotás szakmai követelményeinek. E pontban az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek való megfelelést, tehát a jogalkotás alkotmányos követelményeit vizsgáljuk, a további követelményekre a következő pontok térnek ki.

A formai megfelelés körébe tartozik a jogalkotási eljárás rendjének és a hatásköri szabályoknak a tiszteletben tartása. Az önkormányzati jogalkotás tekintetében nincsenek részletes eljárási szabályok, a formai követelmények megtartása így leginkább a döntés meghozatalára, az aláírásra, a kihirdetésre vonatkozik. Nem minden eljárási szabálysértés jelent egyúttal alaptörvény-ellenességet is, így például nem minősül ilyennek a hatásvizsgálatra, vagy a társadalmi szervezetekkel való előzetes egyeztetési kötelezettségre vonatkozó szabályok meg nem tartása.<sup>28</sup> A formai követelmények kirívó megsértése esetén állapítja meg az Alkotmánybíróság a jogszabály közjogi érvénytelenségét. Feltehetően ilyen lenne például, ha úgy hirdetné ki a jegyző az önkormányzati rendeletet, hogy annak elfogadásakor hiányzott a képviselő-testület többségének szavazata, vagy ilyen lenne, ha nem az elfogadott rendeletet írná alá, illetve nem az aláírt rendeletet hirdetné ki a jegyző, esetleg mindkét fél hitelesítő aláírása hiányozna a dokumentumról.

A tartalmi megfelelés körében az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének – jogállamiság, alapvető jogok, államszervezeti szabályok stb. – figyelembevételére (megtartására) szükség van. Ezek közül általános jelleggel a jogállamiság (jogbiztonság) elvéből következő követelményeket lehet leírni, ezeket foglalja össze a Jat. is. Ide tartozik a normavilágosság követelménye, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, a kellő felkészülési idő követelménye, a felhatalmazás jogosultjának, tárgyának, kereteinek meghatározottsága, valamint az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozás tilalma. Ezeket a követelményeket tehát – amellett, hogy az Alaptörvényből közvetlenül is levezethetők – a Jat. 2. § (1)–(3) bekezdése, valamint 3–5. §-a is tartalmazza. Részletes elemzésre e helyütt terjedelmi okokból nincs lehetőség, ezért csak a szakmai követelményekre is kiható normavilágosság tartalmát rögzítjük az alkotmánybírósági gyakorlatra támaszkodva: előrelátható, egyértelmű, világos és koherens szabályozás, amely se nem túlzottan absztrakt,<sup>29</sup> se nem túlzottan kazuisztikus,<sup>30</sup> egységes fogalomrendszerrel rendelkezik,<sup>31</sup> és ha a jogalkalmazó számára mérlegelési lehetőséget biztosít, akkor meghatározza a mérlegelés szempontjait is.<sup>32</sup> Fontos ugyanakkor látni, hogy az érthetőség tekintetében a mérce nem általános: minden esetben a jogszabály címzettjei számára kell világosnak, egyértelműnek, előreláthatónak lennie az adott jogszabálynak.<sup>33</sup>

Még egy szempont: az önkormányzati jogalkotásban is kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a képviselő-testület csak olyan tárgykörben alkosson szabályozást, amire felhatalmazása van (és csak annak keretein belül), illetve eredeti jogalkotás esetén tartsa meg a vonatkozó követelményeket, tehát csak törvény által nem szabályozott kérdésben, és csak helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkosson rendeletet.

<sup>28</sup> Lásd 30/2000. (X. 11.) AB határozat.

<sup>29</sup> Lásd 125/B/2003. AB határozat.

<sup>30</sup> Lásd 847/B/1996. AB határozat.

<sup>31</sup> Lásd 110/2009. (XI. 18.) AB határozat.

<sup>32</sup> Lásd a már hivatkozott 125/B/2003. AB határozatot.

<sup>33</sup> Lásd 55/2001. (XI.29.) AB határozat.



### 3.3. A MAGYAR, AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS A NEMZETKÖZI JOGGAL VALÓ ÖSSZHANG

A Jat. idézett 2. § (4) bekezdése a követelmények között első helyen említi, hogy biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a magyar jogrendszerbe. Ez három dolgot jelent. Egyfelől jelenti azt, hogy meg kell felelnie az Alaptörvény szerinti jogforrási hierarchiának, tehát nem ütközhet magasabb szintű jogszabályba. Jelenti továbbá azt, hogy összhangban van más, akár azonos szintű jogszabályokkal, nem tartalmaz például azokkal ellentétes szabályozást. Harmadrészt jelenti az illeszkedést szolgáló alapvető kodifikációs követelmények kielégítését is, ide tartozik a jogszabálmódosítások követhetősége.

A jogszabályi hierarchiáról már szóltunk, a jogszabályi környezetbe illeszkedés általánosan úgy írható le, hogy az önkormányzati rendeletnek tekintettel kell lennie a jogrendszer többi elemére, különösen az adott szabályozási tárgykörben (ideértve annak jogintézményeit, szabályozási elveit, fogalomrendszerét stb.). Az illeszkedést szolgáló alapvető kodifikációs követelmények célja, hogy a jogrendszeri változások követhetők legyenek. Leegyszerűsítve ez a tételes módosítás és hatályon kívül helyezés követelményét jelenti, tehát hogy nem sommás módosítás útján vagy az általános jogelvek alkalmazásával állapítható meg a hatályos jog. Ennek érdekében meghatározott jogszabályszerkesztési formulák alkalmazására van szükség egy jogszabályi rendelkezés megváltoztatásához vagy deregulálásához.

Az európai uniós joggal és a nemzetközi joggal való összhang biztosításának követelményét a Jat. 2. § (4) bekezdés c) pontja említi. Gyakorlatilag e kötelezettség is közvetlenül levezethető volna magából az Alaptörvényből. Ezekre területi okokból és a helyi önkormányzati jogalkotás kisebb fokú érintettsége okán e helyütt részletesen nem térünk ki.

### 3.4. A JOGALKOTÁS SZAKMAI KÖVETELMÉNYEI

Az alapvető jogalkotási követelményeket meghatározó hivatkozott Jat.-rendelet utolsó eleme a jogalkotás szakmai követelményeinek biztosítása.<sup>34</sup> Ide maga a Jat., valamint elsősorban a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) rendelkezései tartoznak. A Jszt. tárgyi hatálya az önkormányzati rendeletek előkészítésére is kiterjed. A Jszt.-ben rögzített kötelezettségek címzettje nem a jogalkotásra alkotmányosan felhatalmazott szerv vagy személy, hanem az előkészítő kodifikátor, aki a helyi önkormányzati jogalkotásban akár maga a jegyző.

A Jszt. lényege, hogy egységes sorvezetőt adva a kodifikátornak segítse őt, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően megszövegezett és megszerkesztett jogszabálytervezetet készítsen. Alkalmazásával elkerülhetők azok a tipikus hibák, amelyek az előkészített jogszabályok alkotmányosságát vagy akár csak egyszerű alkalmazhatóságát veszélyeztethetik.<sup>35</sup> A jogalkotás szakmai követelményei általános és különös követelményekre oszthatók.

<sup>34</sup> Jat. 2. § (4) bekezdés d) pont.

<sup>35</sup> Természetesen a Jszt. szabályainak megtartásával előkészített jogszabály is lehet alkotmányellenes, ennek elkerüléséhez a korábbi pontokban részletezettek megtartása is szükséges. Ellenkezőleg, a Jszt. szabályainak megsértésével előkészített jogszabály sem feltétlenül lesz alkotmányellenes [lásd pl. 64/2006. (XI. 24.) AB határozat]. A rosszul megszövegezett jogszabály nem feltétlenül lesz tehát alaptörvény-ellenes, legfeljebb csak a jogalkalmazó számára alkalmazhatatlan.

Általános követelményeket a Jat. és a JsZR. is meghatároz, ezek elsősorban a tervezet megszüvegezésének kérdéseit érintik. A különös követelmények a megszerkesztésre és a megszüvegezésre egyaránt vonatkoznak, ezeket elsősorban a JsZR. tartalmazza.

Az általános követelmények lényegét legjobban a Jat. – már hivatkozott – 2. § (1) bekezdése foglalja össze: „[a] jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”. Ezt a JsZR. 2. §-a konkretizálja: „[a] jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszüvegezni”. Az általános követelmények a következőképp határozhatók meg: normativitás, normavilágosság és előreláthatóság (ideértve az egyértelműséget), nyelvhelyesség, normagazdaságosság.

Tisztában kell lenni tehát azzal, hogy a jogszabály nyelvezete nem irodalmi nyelv, hanem egy sajátos, vegyes nyelvezet – jogi és köznapi együtt (tárgykörtől függő arányban) – bizonyos saját szabályokkal, ami a kodifikátortól nagy nyelvi precizitást, fegyelmet követel. Jó példa erre, hogy a választékosság itt éppen hogy káros, ugyanazt a tartalmat mindig ugyanazzal a kifejezéssel kell kifejezni, és egy adott kifejezést is mindig ugyanabban az értelemben szükséges használni. Ez gyakorlatilag hasonlatos a programozói (vagy más kötött) nyelvhez, és éppen ez fogja lehetővé tenni a technológia bekapcsolását a témáknak megfelelően.

A különös követelmények közé tartozik a jogszabály tagolása, a szerkezeti egységek hierarchiájának és a számozásának (megjelölésének) meghatározottsága, de a hivatkozások kötött formája, az értelmező rendelkezésekre, a rövidítésekre (rövid megjelölésre) vagy a mennyiségek megjelölésére vonatkozó szabályok, a felsorolás (pontokra tagolás) és kötőszavak (logikai kapcsolat) jogszabályi alkalmazásának részletes szabályai. A különös követelmények közé tartoznak továbbá a módosítás és a hatályon kívül helyezés pontos technikájára vonatkozó szabályok is. A JsZR. ezekkel kapcsolatban nemcsak részletes szabályokat, de szövegezési mintákat is tartalmaz. Ismét utalni kell arra, hogy a szerkesztés és szövegezés ilyen szintű kötöttsége, szinte matematikai alapon történő felépítése teszi lehetővé a kodifikáció informatikai támogatását.

### 3.5. A KÖTELEZŐ JOGALKOTÁS

Nem a szó szoros értelmében vett önkormányzati jogalkotási követelmény, e helyütt mégis meg kell említeni, hogy számos tárgykörben a helyi önkormányzat nem dönthet arról, hogy egy rendeletet megalkot-e vagy sem: kötelező rendeletet alkotnia. Ez tipikusan származékos jogalkotási eset, tehát törvény a saját rendelkezései végrehajtására ad kötelezően kitöltendő felhatalmazást. Az MötV. a kötelező rendeletalkotási tárgyköröknek csak kisebb részét tartalmazza, nagy részüket ágazati törvények határozzák meg, a kötelező felhatalmazásokat így csak a teljes törvényi szintű joganyag áttekintésével lehet elvileg meghatározni, ami nem könnyíti meg a helyi jogszabály-előkészítők helyzetét. Mivel a gyakorlatban a kötelező rendeletalkotás elmulasztása számos, nehezen vagy nem orvosolható problémát okozott, így került sor a rendeletpótlási szabályok meghatározására. A jogintézmény bevezetése ugyanakkor nem jelenti egyértelműen azt, hogy jelenleg valamennyi önkormányzat esetében valamennyi kötelező tárgykörben találunk hatályos rendeletet.

### 3.6. HATÁSVIZSGÁLAT

A tág értelemben vett jogalkotási követelmények közt vannak, amelyek – noha befolyásolják a jogszabály tartalmát, mégis – az eljárásra vonatkoznak. Ezek közé tartozik a hatásvizsgálat is. Megkülönböztetünk előzetes és utólagos hatásvizsgálatot, amik egy adott szabályozásra vonatkoznak, valamint jogrendszeri felülvizsgálatot, ami általános jellegű.

A Jat. 17. § (1) bekezdése alapján, ami az önkormányzati rendeletekre is vonatkozik, a „jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit”. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A (2) bekezdés rögzíti a vizsgálandó szempontokat. Ez alapján vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, de különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit. Fel kell mérni továbbá a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket is. Az előzetes hatásvizsgálat ezen kötelezettsége tehát a helyi önkormányzatok tekintetében is fennáll.

Az utólagos, egy adott jogszabály tekintetében végzendő hatásvizsgálatról a 21. § (1) és (2) bekezdése szól, az általános felülvizsgálati kötelezettségről pedig a 22. § (1) és (2) bekezdés rendelkezik. A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a jegyző gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében az elavult, szükségtelenné vált, a jogrendszer egységébe nem illeszkedő, a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható, a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan stb. rendeletek hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor. A kötelezettség tehát folyamatosan fennáll, nem „hivatkozhat” a jegyző arra, hogy egy hatályos rendelet azért nem megfelelő, mert azt az ő hivatalba lépése előtt hozta a képviselő-testület.

Meg kell jegyezni, hogy noha a Jat. alapján a hatásvizsgálati és felülvizsgálati kötelezettség az önkormányzatokra is kiterjed, részletszabályok a helyi szint tekintetében nincsenek, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az önkormányzatokra nem vonatkozik.

### 3.7. INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG ÉS A RENDELETEK MEGJELÖLÉSE

Ugyancsak eljárási jellegű kötelezettséget szabályoz a Jat. 18. § (1) bekezdése. E szerint a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A rendelkezés azon új alaptörvényi szabállyal összefüggésben különösen érdekes, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A 2019. január 1-től hatályba lépő új rendelkezés ezt úgy pontosítja, hogy „[a] jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. Kérdéses, hogy az önkormányzati rendeletek tekintetében ez a rendelkezés hogyan érvényesíthető, hogyan fogják a bíróságok az önkormányzati rendelet indokolását elérni és megismerni.

A jogalkotási eljárás során a kötelezettségek sorában a következő pontban részletezendő kihirdetéssel párhuzamosan jelentkezik a jogszabályok megjelölésére vonatkozó kötelezettség. A Jat. 27. § (2) bekezdése vonatkozik az önkormányzati rendeletekre, a részletes szabályokat a *Magyar Közlöny* kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet tartalmazza.

### 3.8. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETEK MEGISMERHETŐSÉGE

A jogszabályok megismerhetősége egyértelmű alkotmányos követelmény, a jogszabály létrejöttéhez csak annak kihirdetésén át vezet az út. Könnyen belátható, miért van ez így: egy normát csak akkor lehet követni, ha annak tartalma megismerhető.<sup>36</sup>

A jogszabályok megismerhetőségének kérdése ugyanakkor nem csak a kihirdetéssel van összefüggésben. Ahhoz, hogy a jogszabály változásai követhetők legyenek, szükség van arra, hogy az a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalva is elérhető legyen. Ez az utánközlés pedig a megismerhetőség szempontjából legalább annyira lényeges, mint a kihirdetés kérdése, nem elvárható ugyanis, hogy a jogkereső polgár a kihirdetett jogszabályok és módosítások összeolvasásával maga kompilálja a hatályos és alkalmazandó jogot. Sőt, ehhez hozzátartozik az is, hogy állami feladat a jogszabályok egységes szerkezetű szövegének a tipikus gyakorlati alkalmazás szempontjából releváns időállapotokkal együtt történő ingyenes elérhetővé tétele. Ebből a megfontolásból hozta létre a Jat. – elektronikus közszolgáltatásként – a Nemzeti Jogszabálytárat.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Az erre vonatkozó elveket a 25/1992. (IV. 30.) AB határozat rögzítette.

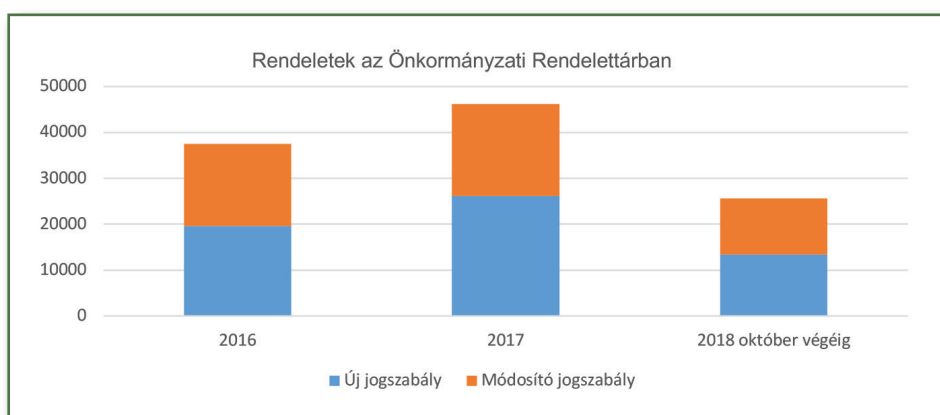
<sup>37</sup> Jat. 29. § (1) bekezdés. A (2) bekezdés azt is rögzíti, „[a] helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről”. A részletes tartalmat a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet adja meg, a megküldést pedig az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet szabályozza.

## 4. A PROBLÉMÁK – ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS A GYAKORLATBAN

Az önkormányzati jogalkotás problémái, ahogy maguk az önkormányzatok is sokrétűek. Az egyes települések mérete, gazdasági helyzete, lehetőségei kihatnak a jogalkotásra is.

### 4.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGANYAG MENNYISÉGE

Az jogszabály-előkészítés kapcsán felmerülő problémák megértéséhez nagyon fontos tényező a jogalkotási tempó megváltozása és a jogszabálmennyiség növekedése az elmúlt negyedszázad alatt. A közepébe vágva a problémának, talán azzal érdemes kezdeni, hogy jelenleg nem pontosan felmérhető, hány hatályos önkormányzati rendelet is van Magyarországon. A közel 3200 települési önkormányzat mind egy kis önálló jogrendszert alkot, részben saját szabályokkal még a jogalkotás (kihirdetés) tekintetében is. Ha csak a kötelező jogalkotási tárgyköröket vennénk alapul – amiket szintén nem olyan egyszerű felmérni –, akkor is azt látnánk, hogy valamennyi települést figyelembe véve akár százazres nagyságrendű önkormányzati rendelet is hatályban lehet. Hogyan lehet ezt áttekinteni, ha szinte felmérni is lehetetlen? A Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendelettarának keresője a 2017-es évre 45 879, a 2016-os év tekintetében 37 494 találatot (egyedi megalkotott jogszabályt) dob ki.<sup>38</sup> Ha kifejezetten rövid jogszabályokra gondolunk is, ez több százezer oldalnyi önkormányzati joganyagot jelent.



1. ábra. Az Önkormányzati Rendelettarban elérhető új és módosító jogszabályok száma 2016–2018 (2018. október 30.)

A szerző által készített ábra

<sup>38</sup> Lekérdezés ideje: 2018. augusztus 21.

Érdemes volna megvizsgálni a jogszabályok átlagos életciklusát, hogy egy rendelet hány évig van hatályban, illetve azalatt hányszor módosítják. Emellett érdekes volna a módosító jogszabályok számát és terjedelmét összevetni az új jogszabályokkal egy adott idő alatt. Ha feltételezzük, hogy már kialakult a helyi joganyag, akkor természetes volna azt gondolni, már csak finomhangolni kell a szabályozást. Ez a módosító jogszabályok túlsúlyát jelenti. Nem mindegy azonban, hogy mi miatt kerül sor a módosításra, sok esetben ez a gyors előkészítés és a nem megfelelő informatikai támogatás miatti kodifikációs hibák orvoslására történik. Nem segít az sem, hogy a változó világ kihívásaira tekintettel a jogalkotás is szükségszerűen felgyorsult. A gyorsuló jogszabályalkotás és a megnövekedett jogszabálytömeg pedig a kodifikátori munkateher jelentős növekedéséhez, egyúttal a jogalkotás színvonalának csökkenéséhez is vezethet. Reálisan nem várható a jövőben sem, hogy a szabályozási szükségletek és a joganyag mennyiségének növekedésére vonatkozó tendencia megforduljon, a jogalkotási tempó csökkenjen, ezért is kiemelt jelentőséggel bír az előkészítés támogatásának vizsgálata.

## 4.2. A JOGI SZABÁLYOZÁS HIÁNYOSSÁGAI

A jogi keretek áttekintésekor már részben utaltunk a rendszer hiányosságaira. Az előkészítést tekintve jelenleg nincs egységes előírás a helyi jogalkotásban folytatandó konzultációra, valamint a Jat. általános rendelkezését kivéve a hatásvizsgálat lefolytatásának módjára sem. Súlyos hiányosság a megismerhetőség egységes szabályozásának hiánya, a kihirdetés és az utánközlés tekintetében egyaránt szükség volna egységesítésre.

Ahogy korábban már utaltunk rá, az önkormányzati jogalkotásra ható egyes tényezők összefüggenek, kölcsönhatásban vannak egymással. Ezért volna fontos a vonatkozó szabályozás teljessé tétele, hiszen ez pozitívan hatna az egyéb összetevőkre is. Emellett talán ez az a terület, ahol a legkisebb befektetéssel – egységes központi szabályozással – lehetne érdemi javulást elérni.

## 4.3. A TECHNIKAI FELSZERELTSÉG ÉS A JÓ GYAKORLATOK HIÁNYA

Napjainkra az élet minden területét – szó szerint is – behálózzák a legújabb technológiai megoldások, a jogszabály-előkészítésben ugyanakkor ez egyelőre nem érhető tetten Magyarországon. A kérdés a jogalkotási ütem felgyorsulása és a joganyag jelzett növekedése mellett még élesebben merül fel. Ha az önkormányzati jogszabály-előkészítő manapság már talán nem papíralapon, fűzött vagy kötött jogszabálygyűjteményekből, írógépen dolgozik, „mind a tényleges szerkesztés és szövegezés, mind a külső és belső egyeztetési eljárás vagy a hatásvizsgálat nélkülözi a dedikált támogató eszközöket”.<sup>39</sup> Teljes körű önkormányzati jogszabálytár hiányában a helyi jogszabály-nyilvántartásban kell megbízni.

<sup>39</sup> Módos Máttyás: A minőségi jogszabály-előkészítés lehetőségei a 21. században. In *Társadalom és Honvédelem*, XIX. évfolyam 4. szám (2015). 151. o.

Érdemes felidézni egy, a problémás gyakorlati tényezőket összefoglaló tanulmány 2015-ös megállapításait,<sup>40</sup> a következő elemek a mai napig meghatározók a helyi önkormányzati jogalkotás tekintetében:

- nem áll rendelkezésre hiteles, elektronikus jogszabály-nyilvántartás, amelyre mint kiinduló állapotra épülhetne a jogalkotási folyamat;
- a kodifikátornak nem áll rendelkezésére gyakorlati informatikai segítség a szövegezéshez és szerkesztéshez, a használt szövegszerkesztőhöz nincsenek egységes sablonok, jogszabály-szerkesztést segítő stílusok vagy modulok, így az is esetleges, hogy a kodifikátor egyáltalán használ-e automatikus számozást, stb. a tervezet szövegezésekor;
- nincs egységes gyakorlat a tervezet különböző változatainak és az észrevételeknek a kezelésére;
- ha van belső egyeztetés, arra nincs egységes felület, bevett gyakorlat, nem terjedt el a megfelelő elektronikus aláírással való megküldés a papíralapú (hiteles) megküldés kiváltására;
- a felgyorsult jogalkotási tempó mellett az állásidők miatt, valamint a szerkesztést segítő eszközök hiánya miatt a tényleges (tartalmi) kodifikációra és véleményezésre fordított idő jelentősen lerövidül, ami kodifikációs és tartalmi hibákhoz egyaránt vezethet;
- - nincs egységesen használt módszertani tudásbázis, útmutató, példa- vagy sablontár, a kodifikációs (módszertani) ismeretek az egyénhez tartoznak, nem kerül sor azok átörökítésére, megosztására, nincs egységes kodifikátori képzés vagy oktatás (e-learning formájában sem) - ennek következtében a Jszt az előkészítés során nem megfelelően vagy nem következetesen, esetleg csak részben alkalmazzák;
- ritkán kerül sor koncepcionális egyeztetésre, a szabályozás egyeztetése általában már csak a szövegszerű javaslat szintjén kezdődik, ami a hatékonyság rovására megy, továbbá a formai hibák mellett elsikkadhatnak a tartalmi szabályozási kérdések;
- a döntéshozatalnál gyakori az információhiány, gyakran nincs hozzáférés a szükséges (időszerű, reális) információkhoz;
- a gyakorlatban hatásvizsgálatra gyakran nem, vagy csak formálisan kerül sor;
- a szabályozás részletes indoklására és a szakmai részletkérdéseknek a döntéshozók és más érintettek számára is elérhető kifejtésére nem mindig kerül sor, de részletes kifejtés esetén sem biztosított, hogy ezek az információk a döntéshozatalban megfelelő szerepet játszanának (a túlzott információmennyiség miatt adott esetben csak több lépcsőben szűkített tartalommal kerül a döntéshozó elé a releváns információ);
- nem, vagy csak igen korlátozott mértékben és eredményességgel kerül sor társadalmi egyeztetésre, és az eredmények sem minden esetben kerülnek megfelelően feldolgozásra.

A helyi jogalkotásra szűkítve ma sem túlzó tehát a tanulmány azon megállapítása, hogy „a jogszabály-előkészítés ma Magyarországon nélkülözi a megfelelő minőségi garanciákat és az ezekhez szükséges modern eszközrendszert (...) a fenti tényezők egymásra hatása csak felerősíti a negatív következményeket, ami (...) mennyiségi növekedéssel és gyorsuló ütemmel kiegészülve egyfajta ördögi kört alakít ki a jogszabály-előkészítésben”.<sup>41</sup> Csak egyetérteni

<sup>40</sup> Módos: A minőségi... i. m. 151. o.

<sup>41</sup> Módos: A minőségi... i. m. 151. o.

lehet azzal a megállapítással is, hogy „égető szükség van a jogszabály-előkészítés gyakorlati támogatásának megerősítésére, egy olyan komplex szemléletű program kidolgozására és megvalósítására, amely a megfelelő eszközrendszer létrehozásával képes a jogszabály-előkészítési folyamatok optimalizálására, illetve a jogalkotás általános értelemben vett minőségének növelésére, és járulékos elemként javítja a jogszabályok szövegéhez való hozzáférhetőséget is”.<sup>42</sup>

A támogató eszközrendszer és a jó gyakorlatok alkalmazásának hiánya mellett meg kell említeni a jogszabály-előkészítő szakemberek hiányát is. A helyi jogalkotásban a jegyző szerepe kiemelkedő, a jegyzők azonban jelenleg is túlterheltek, illetve túl sok területhez „kell érteniük”.

#### 4.4. A JOGALKOTÁSI PROBLÉMÁK GYAKORLATI LENYOMATA: A KODIFIKÁCIÓS HIBÁK

A jogirodalomban részletesen tárgyalt téma a jogalkotási követelmények érvényesülése a helyi önkormányzati rendeletekben. A jogalkotási követelmények pedig, ahogy arra korábban utaltunk, nem öncélúak: meg nem tartásuk esetén „a jogalkalmazási bizonytalanságok kódolva vannak”, aminek következtében „mind a jogalkalmazó, mind a jog címzettjei hátrányos következményeket szenvedhetnek el, méltánytalanság, igazságtalanság érheti őket; kiszámíthatatlanság, jogbizonytalanság keletkezhet” – írja Tilk Péter.<sup>43</sup>

Drinóczi Tímea és Petrétei József szerint az „önkormányzati rendeletek tipikus hibái a tartalmi hiányosságok mellett eljárási hiányosságokra vezethetők vissza”, a „hibás rendeletek fő veszélye abban ragadható meg, hogy e normákkal a jogalkotó nem képes elérni a szándékolt hatást, sőt gyakran előfordulhat, hogy a szabályozás diszfunkcionális eredményre vezet”.<sup>44</sup>

Az önkormányzati rendeletek tárgykörei meglehetősen széles palettán mozoghatnak, az alacsony szabályozási szintből, a többségében végrehajtó jellegből pedig az is következik, hogy itt konkrétabb, részletes szabályozást találunk. Az esetleges kodifikációs hibák pedig épp emiatt közvetlenül hatnak ki a jogalkalmazóra, a szabályozás címzettjeire. A jogalkotók, a rendeletek és a tárgykörök számossága pedig a hibák széles köréhez is vezet.

A hibákat csoportosíthatjuk aszerint, hogy az általános vagy a különös követelmények megsértéséről van-e szó. Tilk Péter, Havasi Bianka és Nyikos Bettina több tanulmányban vizsgálták az önkormányzati rendeletek hibáit. Ez alapján azonosítottak

- az egyértelműség követelményének meg nem felelő rendeleteket<sup>45</sup> – kodifikációs hiba, mely gyakorlati alkalmazhatatlansághoz vezethet,

<sup>42</sup> Módos: A minőség... i. m. 151. o.

<sup>43</sup> Tilk Péter: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya – hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében. In *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szerk. Tóth Judit. 2015. 614. o.

<sup>44</sup> Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004. 364. o.

<sup>45</sup> Tilk Péter: A jogalkotási követelmények... i. m. 615. o.



- túlszabályozást<sup>46</sup> – indokolatlan, felesleges szabályok, amelyeknél a jogalkotó nem megfelelően mérte fel a szükséges szabályozás hatókörét, nem vizsgálta a lehetséges eredményeket, hatásokat, nem konzultált az érintettekkel,
- hiányzó vagy semmitmondó indoklással rendelkező rendeleteket<sup>47</sup> – előkészítési hiba, értelmezési probléma esetén nem lesz világos a jogalkotói szándék,
- kihirdetéssel, illetve annak idejével kapcsolatos problémákkal terhelt rendeleteket<sup>48</sup> – részben kodifikációs, részben az eljárásban vétett formai hiba, amely esettől függően alkotmányos, vagy egyszerű értelmezési problémát okoz,
- helytelen vagy különböző megjelölést alkalmazó rendeleteket<sup>49 50</sup>,
- különös követelmények hibáit tartalmazó rendeletek, például szerkezeti egységek hibás megjelölésének változatos módjai<sup>51</sup> – kodifikációs hiba, a nem egyértelműen hivatkozható (beazonosítható) rendelkezések módosítása problémás lehet.

Egy összefoglaló példát e helyütt is érdemes hozni, ebben több fent részletezett hiba egyszerre van jelen. Vácszentlászló község egymást követő két évben hasonló hibákkal adott ki rendeletet: ezekben a megjelölésből hiányzik a cím (a rendeletnek nincs címe), a bevezető részben a keverednek egy preambulum és a bevezető rész elemei, felhatalmazásként nem egy tényleges felhatalmazó rendelkezés van megjelölve, az önkormányzat feladatköre helytelenül van megjelölve, a bevezető részben van rövid megjelölés megállapítva, a módosítandó jogszabály merev hivatkozása tévesen tartalmazza a „többször módosított” kifejezést, a módosításra nem a Jszr. szerinti kifejezést használja a rendelet, a rendelkezések felesleges töltelékszavakat tartalmaznak („míg”), a rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, a kihirdetés napjaként a rendelet megjelölésében a IX. 15-ös dátum, az aláírásnál ugyanakkor augusztus 29-es dátum szerepel. A rendelet mindezek után még tartalmazza a következő mondatot: „Kihirdetve (az Önkormányzat hirdetőtáblájára kifüggesztve): 2017. szeptember ...”<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Tilk Péter: Az önkormányzati rendeletalkotás a jogalkotási elvárások tükrében. In Bencsik András – Horváth Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017. 276. o.

<sup>47</sup> Tilk: A jogalkotási követelmények... i. m. 622. o.

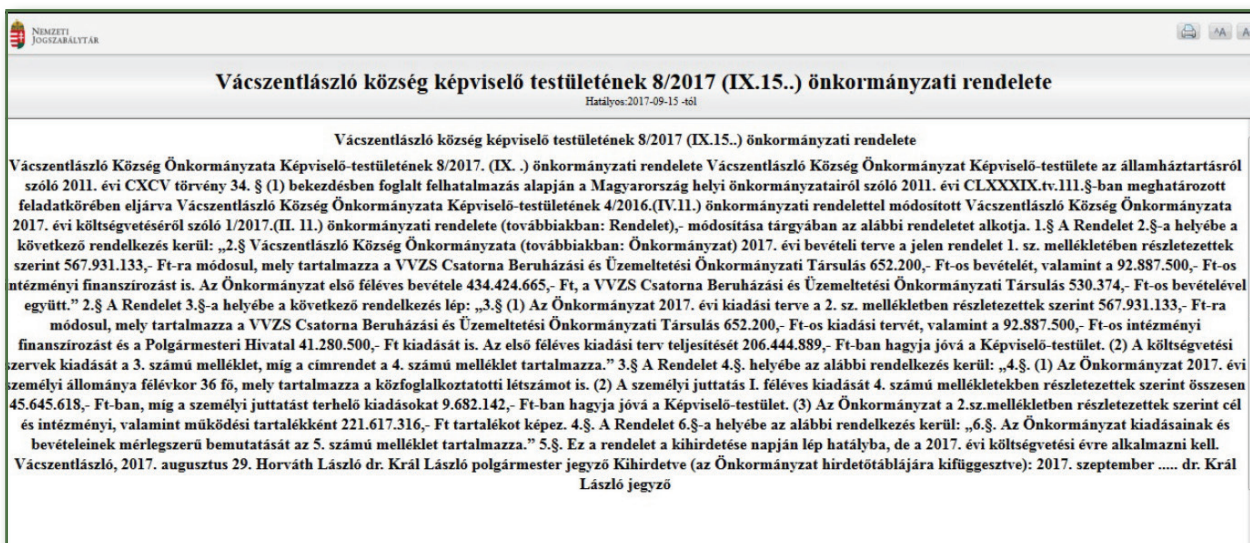
<sup>48</sup> Ilyen esetre is hoz példákat Tilk A jogalkotási követelmények... idézett művének 620. oldalán.

<sup>49</sup> Tilk: A jogalkotási követelmények... i. m. 623–624. o.

<sup>50</sup> Havasi Bianka: Jogalkotási, jogszabályszerkesztési követelmények érvényesülése a helyi rendeletek tükrében. In *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. / 2017. 89–90. o.

<sup>51</sup> Havasi Bianka – Nyikos Bettina: Jogalkotási követelmények érvényesülése egyes helyi rendeletek tükrében. In *Jegyző és Közigazgatás*, 2015/6. 15–18. o.

<sup>52</sup> A vizsgálathoz a rendelet Nemzeti Jogszabálytárban 2018. augusztus 28-án elérhető szövegét vettem alapul. <https://goo.gl/8RVkgQ>



2. ábra. A példaként hozott rendelet az Önkormányzati Rendeletgyűjteményben (2018. október 30.)

Az önkormányzati rendeletek további típushibáit azonosítja Varga Szilvia a Polgármester Akadémián tartott előadásához készült prezentációjában.<sup>53</sup> Tipikus hibaként említi

- a sablonok befogadására való hajlamot (például más települések szabályozásának másolását), amelynek veszélyeként a kritikanélküliséget említi, illetve hogy ezáltal olyan életviszonyokat is szabályoznak, amelyek esetleg helyben elő sem fordulnak,
- a központi jogszabály rendelkezéseinek átvételét (ennek veszélyeire már korábban hivatkoztunk),
- hogy gyakorta elmarad a végrehajtás rendezése, így például nincs jogkövetkezmény, sommás vagy túl általános a tényállás meghatározása stb.,
- a rossz megjelöléseket (rossz karakterek, római és arab számok keverése, számozás rossz jelölése),
- az átszámozást,
- a felsorolások közti logikai kapcsolat (és/vagy/illetve) rossz vagy elmaradt alkalmazását.

A tipikus rendeleti hibákkal kapcsolatban Drinóczi Tímea és Petrétei József is kidolgozott egy klasszifikációt, amely ugyancsak segíthet megvilágítani a kritikus pontokat.<sup>54</sup>

A jogalkotási hibák tehát rendkívül sokfélék lehetnek. Részletes vizsgálatuk a téma szempontjából azért jelentős, mert rámutatnak arra, mely területeken szükséges az előkészítést támogatni. A jelzett hibák közös jellemzője, hogy a gyakorlati – technológiai és módszertani – támogatás megerősítésével a legnagyobb részük elkerülhetővé válhat.

<sup>53</sup> Elérhető: <https://slideplayer.hu/slide/2022301/> (Letöltés ideje: 2018. augusztus 28.)

<sup>54</sup> Drinóczi – Petrétei: i. m. VIII. fejezet.

#### 4.5. A MEGISMERHETŐSÉGGEL ÖSSZEFÜGGŐ PROBLÉMÁK

Ahogy említettük, az Möt.v.-nek megfelelően az önkormányzati rendeletek kihirdetésének módját végső soron egy önkormányzati rendelet, a helyi SZMSZ határozza meg. Ezzel a megoldás nemcsak a szabályozás elaprózódásához vezet (elvben akár 3200 féle kihirdetési mód), hanem arról is egy kérdésesen megismerhető helyi rendeletből kell tájékozódni, hogy hogyan lehetne megismerni a helyi rendeleteket. Ez a saját farkába harapó kígyó már nem csupán technikai, hanem jogi probléma is.

Ahogy a fenti vácszentlászlói példa esetén is látható volt, még mindig bevett kihirdetési forma a hirdetőtábla. Önmagában ebből számos probléma adódik. Sokszor még az is elmarad, hogy a hirdetőtábla helyét, a kifüggesztésre vonatkozó eljárást rögzítse az SZMSZ. A hirdetőtábla emellett mind térben, mind időben korlátozza a megismerhetőséget, ráadásul a kifüggesztés tényleges ideje nincs garanciálisan rögzítve, így nem lehetetlen az sem, hogy visszatűntetve függesszék ki a rendeletet a hirdetőtáblára. A nem helyi lakosok – és így a helyi jogszabály-megismerési lehetőségekkel tisztában nem levő érintettek (ott dolgozó, üdülő stb. polgárok) – „joggal tarthatnának igényt arra, hogy a rájuk vonatkozó jogszabályokhoz egyszerűen, akár központilag elektronikusan hozzáférjenek.<sup>55</sup> A kihirdetés ilyen gyakorlata akár a jogbiztonság sérelmét is jelentheti, így alkotmányossági természetű problémát is felvethet.

Az önkormányzati rendeletek utánközlése tekintetében sem kielégítő a jelenlegi helyzet. Természetesen óriási előrelépést jelent a Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendelettára, amely által a jogalkotó egy egységes központi adatbázis létrehozására tett kísérletet felmenő rendszerben. Egy központi adatbázis megfelelő működése a kihirdetés problémáin is enyhítené. Ám jelenleg még távolról sem állíthatjuk, hogy a központi adatbázis teljes, és minden elemében működő volna.

Az utánközlés másik tipikus formája, hogy az önkormányzat a honlapján elérhetővé tesz egységes szerkezetű jogszabályokat. A települések honlapjai meglehetősen vegyes képet mutatnak, de sajnos továbbra is általános jellemzőjük, hogy gyakorlatilag használhatatlanok érdemi keresésre, legtöbbször ömlesztve tartalmazzák a rendeleteket, amelyeket legfeljebb szám alapján, jobb esetben címre lehet(ne) keresni, tartalomra azonban a legritkább esetben.

<sup>55</sup> Módos Mátyás: A jogszabályok megismerhetősége a XXI. században. In *Jog és Állam, 20. X. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Szerk. Erik Stenpien – Miskolczi Bodnár Péter. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2015. 109. o.

# 5. BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK ÉS MEGOLDÁSI JAVASLATOK

## 5.1. OKOS VÁROS – OKOS MEGOLDÁSOK: SMART CITY ÉS JOGALKOTÁS

Az önkormányzati jogalkotás jogi kereteinek, gyakorlatának és problémáinak áttekintése után a főbb beavatkozási területek már kikövetkeztethetők, sőt, a beavatkozás iránya is egyértelmű: gyakorlati, technológiai alapú támogató megoldásokkal szükséges a jogalkotás minden területének fejlesztése.

Hogy erre miért éppen a helyi szinten kerüljön sor, arra már korábban utaltunk, leegyszerűsítve: itt van rá a legnagyobb szükség, és egyben itt van az ilyen típusú fejlesztésre leginkább lehetőség is. A digitális forradalom az elmúlt évtizedekben semmit nem hagyott érintetlenül: áthatotta a társadalmat, megváltoztatva az emberek mindennapjait, és átalakította valamennyi ágazatot, ha különböző mértékben is, de megreformálva a különböző iparágakat, a mezőgazdaságot, a szolgáltatói és kormányzati szektort egyaránt. Az okos megoldások elterjedése megállíthatatlan, és immár nemcsak a technológiai óriások és a startup cégek, hanem a különböző – nemzetközi, kormányzati, kormányközi és nem kormányzati – szervezetek is felismerték az ebben rejlő lehetőségeket, és mozgatóivá kívánnak válni az átalakulásnak.<sup>56</sup> Az okos megoldások ennek megfelelően már nemcsak a mindennapi élet eszközeire jellemzők, hanem valamennyi szegmensben elképzelhetők. E fejlődésnek lett értelemeszerű telepe a város, a fokozódó és napjainkra meghatározóvá váló urbanizáció és az ebből adódó kihívások szükségessé – és egyben lehetővé – teszik az újszerű, okos megoldások elterjedését, az azokban rejlő lehetőségek kiaknázását. Az okos város (smart city) kifejezés mára szerte a világon ismert, ám inkább tekinthető egyfajta gyűjtőfogalomnak a városi élet különböző területeit érintő új technológiai megoldásokra. Ennek megfelelően az okos város definíciója sem egységes. Az Európai Unió magyarázata szerint az okos városok olyan helyek, amelyek a hagyományos hálózatokat és szolgáltatásokat a digitális és telekommunikációs technológiák felhasználásával teszik hatékonyabbá az ott élők és a helyi vállalkozók körülményeinek javítása érdekében. Értelmezésükben az okos város túlmegy az ICT-alkalmazásán az erőforrások jobb felhasználása és a kibocsátás csökkentése érdekében. Ide tartoznak az okosabb városi közlekedési hálózatok, a fejlesztett vízellátás és hulladékkezelés, a hatékonyabb világítási és fűtési megoldások. Emellett az okos város interaktívabb és reszponzívabb önkormányzati adminisztrációt, biztonságosabb köztereket és az idősek szükségleteire is figyelemmel levő környezetet is jelent.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Lásd például az Európai Unió beszédes nevű „Smart Anything Everywhere” programját ([smartanythingeverywhere.eu/about-sae/](https://smartanythingeverywhere.eu/about-sae/) – letöltés ideje: 2018. augusztus 21.), a Horizont 2020 keretprogramokat ([www.h2020.gov.hu/horizont2020-program](http://www.h2020.gov.hu/horizont2020-program) – letöltés ideje: 2018. augusztus 21.) vagy akár az EIP Smart Cities and Communities (EIP-SCC [eu-smartcities.eu/](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en) – letöltés ideje: 2018. augusztus 21.) programot, amely egy alapvető európai kezdeményezés abból a célból, hogy egy közös piacot működjön a Smart City megoldások számára.

<sup>57</sup> Forrás: [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en). (Letöltés ideje: 2018. augusztus 21.) A szerző fordítása.

A magyar jogban is találunk meghatározást az okos város mibenlétére. A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 2. §-a tartalmaz okos városra vonatkozó meghatározást. E szerint az okos város „olyan település, amelyik az integrált településfejlesztési stratégiáját okosváros-módszertan alapján készíti és végzi”, az okosváros-módszertan pedig „települések vagy települések csoportjának olyan településfejlesztési módszertana, amely a természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti”.

Az okos várossá válás nem kizárólag a közsféra tevékenysége által jöhet létre, de utóbbi az ösztönzésben komoly szerepet kaphat. Az okos megoldások pedig érinthetik akár a közszférát is, a technológia akár a helyi igazgatás és helyi közszolgáltatások szolgálatába is állítható, ezt illetik a „smart governance” (okos [ön]kormányzás) névvel. A jogalkotás, a jogszabály-előkészítés technológiai alapú gyakorlati támogatása is e körbe tartozik, az „okos jogalkotás” megvalósítása a smart governance eleme lehet.

Mit jelent az „okos jogalkotás” vagy „okos jogalkotási megoldások”? Nem a technológiai fejlődés jogi szabályozás általi lekötését, noha ez is legalább annyira égető probléma (és e tekintetben a jog mindig csak futhat az új technológiák után<sup>58</sup>). Ezzel szemben mindazon megoldások ebbe a körbe tartoznak, amelyek magát a jogalkotási folyamatot technológiai úton támogatják.

Melyek tehát a lehetséges beavatkozási területek, ahol okos és félig okos megoldások bevezetése döntő lehet? Ide tartozik magának a kodifikációnak a támogatása, az előkészítés eljárásának támogatása (folyamatkezelés), a hatásvizsgálat és a tartalmi megalapozás (közpolitikai döntés-előkészítés) támogatása, a konzultációs mechanizmusok kiépítése és támogatása és végül a megismerhetőség feltételeinek javítása. Mindezekhez pedig szabályozási, humánpolitikai, oktatási és módszertani támogatás társulhat, és teheti a beavatkozást még hatékonyabbá.

Végül hogy mely technológiák, milyen okos megoldások jöhetnek itt szóba? E körben olyan népszerű kifejezésekkel dobálózhatunk, mint a mesterséges intelligencia vagy gépi tanulás, a big data, az infokommunikációs technológiák, a szemantikus technológiák, szövegbányászat és gépi feldolgozás stb. A lehetőségek száma végtelen (az erőforrásoké azonban korlátos), a következő pontokban beavatkozási területenként részletesebben is megvizsgáljuk a jobb jogalkotás megvalósításának lehetséges – technológiai alapú – módjait.

## 5.2. AZ KODIFIKÁCIÓ TÁMOGATÁSA

A minőségi kodifikáció megteremtéséhez informatikai és módszertani támogatás, valamint a kettő kombinációja is elképzelhető. A kulcs egy olyan szerkesztő, illetve szövegező alkalmazás létrehozása volna, melynél a szerkesztő és szövegező felület mellett (mögött) kodifikációs adat-, illetve tudásbázis áll. Egy ilyen alkalmazás tudása, a használt technológiák tekintetében számos különböző szintet el lehet képzelni a befektetett erőforrás függvényében is,

<sup>58</sup> Gondoljunk csak az új technológiák adatvédelmi vonatkozásaira, amit a szabályozás nem tud megfelelően és hatékonyan lekötetni, de szinte valamennyi jogterületet ér kihívás ebben a tekintetben, a büntetőjogtól az adójogon (pl. kriptovaluták adózása) át a szerzői jogig.

az azonban bizonyos, hogy a legegyszerűbb verzió megvalósítása is érdemi pozitív változást hozna a kodifikáció minőségét illetően.

Hogy mi teszi lehetővé mindezt? Röviden megválaszolva a kérdést, a JsZR. Ahogy arra már utaltunk, a jogszabályszerkesztés és -szövegezés követelményeit oly módon – gyakorlatilag matematikai megközelítéssel – határozza meg a JsZR., ami azt leprogramozhatóvá teszi. Értelemszerűen elsősorban a jogszabályszerkesztés különös követelményei – formai és logikai tagolás, értelmező rendelkezések és rövid megjelölések, hivatkozások kezelése stb. – azok, amiket egy ilyen alkalmazás egy az egyben alkalmazni tud. A szerkesztőfelület a jogszabály minden jellemző eleméhez felkínálhatja a szükséges sablont, valamint (helyes) gyakorlati szövegezési példákat is adhat a kodifikátornak. A példák mellett – az általános követelmények tekintetében – lehetőség van egyfajta „súgó” működtetésével a tipikus hibákra, veszélyekre felhívni a figyelmet, releváns gyakorlati tanácsot, útmutatót adva az előkészítő személynek.

Külön kell szólni a jogszabálmódosításokról, az elfogadott jogszabályok többsége ugyanis természetesen módosító jellegű. Erre egy külön módosító, illetve hatályon kívül helyező alkalmazás –vagy a szerkesztőalkalmazáshoz kapcsolódó külön modul – létrehozása szükséges. Ez a rendszer már nem nélkülözhet egy megbízható elektronikus jogszabály-nyilvántartást, amelyből időállapotok szerint az alkalmazásba lehívható az érintett – módosítandó vagy hatályon kívül helyezendő – jogszabályszöveg. A következő lépés egy (elő)hatályosító rendszer kialakítása az alkalmazásban, amely képes egyik oldalról a módosító jogszabály értelmezésével előállítani az egységes szerkezetű jogszabályszöveget, másik oldalról (visszafelé) pedig egy egységes szerkezetű szövegből (a megfelelő jelölések kezelésével) képes előállítani a módosító jogszabály szövegét. Könnyen belátható, hogy egy ilyen rendszer kiküszöbölne a végrehajthatatlan módosítások problematikáját.

Még egy lehetséges, de nem szükségszerű (tehát akár külön lépésben is megvalósítható) eleme lehet az alkalmazásnak egy terminológiai adatbázis, amely elősegítené a jogi fogalmak következetes jogszabályi használatát, könnyebbé téve a kodifikátornak és jogalkalmazónak egyaránt.

Milyen különböző módokon (tudásszinteken), milyen technológiákkal építhető tehát fel a fent vázolt jogszabályszerkesztő alkalmazás?

Az alkalmazás megvalósításának legegyszerűbb, „legfapadosabb” módja egy szövegszerkesztő-bővítmény létrehozása volna. Tekintettel a Microsoft Word program elterjedtségére és széles körű alkalmazhatóságára, megfontolandó a bővítményt is e program alapulvételével elkészíteni. Maga a szövegszerkesztő alkalmazás is számos olyan, a gyakorlatban nem kihasznált funkcióval rendelkezik, amely képessé teheti jogszabályok tervezetének megalkotására. A bővítmény a kodifikátori igényeknek megfelelően szabná testre a szövegszerkesztő alkalmazást, illetve annak felületét.

Az alkalmazandó, illetve létrehozandó funkciók és a kapcsolódó felhasználási területük a kodifikációs folyamatban például a következők lehetnek:

- stílusok – kötött alkalmazás a jogszabályok szerkezeti egységeinek megfelelően,
- többszintű automatikus számozás – kötött sorrend a jogszabályok formai tagolásának megfelelően,
- kereszt-hivatkozások – automatikus felismerés és linkelés a tervezeten belüli hivatkozásokhoz,
- sablonok és automatikus kiegészítés,
- más jogszabályra történő hivatkozás automatikus felismerése és link kiépítése egy internetes jogszabálytárhoz,
- meghatározott szövegelemek automatikus linkesítése,

- szövegelem eszköztár (menüsor) létrehozása,
- automatikus javítás – helyesírás-ellenőrző fejlesztése saját (custom dictionary) szótár hozzáadásával, akár az MTA helyesírás-ellenőrzőjével való összhang megteremtésével,
- saját belső sűgő és példatár építése a tervezet logikai egységeihez és egyes kötött elemekhez,
- felugró hibaüzenet funkció kiépítése meghatározott szövegelemekhez,
- funkciók és gombok letiltása – a felhasználói felület egyszerűsítése,
- funkciógombok, illetve gyorsbillentyűk létrehozása az egyszerű szerkesztéshez,
- adott szerkezeti egységre (meghatározott listaelem) szövegváltozatok létrehozása lehetőségének kiépítése,
- nézetek leegyszerűsítése fix navigációs ablakkal stb.

Egy ilyen bővítmény létrehozása esetén lényeges az egyszerű adaptálhatóság, hogy kis beavatkozással – a kötött stílus és szerkezeti felépítés megváltoztatásával – akár más típusú szabályzatokhoz is alkalmazható legyen, valamint itt is igaz, hogy a megvalósítás különböző szinteken – alap- vagy extra funkciókkal – képzelhető el. Természetesen a Word véleményezési eszközei – a korrektúra- és kommentfunkció – is remekül adaptálhatók volnának, és így a jogszabálytervezetek véleményezési eljárásában komoly szerepet kaphatnak. Mind a szerkesztő-, mind a véleményezési modul esetén kiemelendő, hogy a bővítmény létrehozásának célja nem feltétlenül csak az új funkciók létrehozása, hanem sokkal inkább a felület egyszerűsítése, adaptálása a felhasználói igényekhez. Ennek oka az, hogy a Word számos bonyolult funkcióval rendelkezik, a kodifikátorok pedig rendszerint alapszintű felhasználók, így a szoftver széles körű funkcionalitása inkább csak zavaró, mintsem segítő tényező a folyamatban. Egyszerre volna tehát szükség a bővítménnyel az alkalmazás „lebutítására” és egyes, kihasználandó extra funkciójának előtérbe helyezésére, finomhangolására.<sup>59</sup>

Bonyolultabb megoldást jelentene egy egyedi fejlesztésű dedikált alkalmazás létrehozása. Természetesen ez is szövegszerkesztő alapokon hozható létre, ám itt már szélesebb körű funkcionalitás, összetettebb megoldások képzelhetők el. Itt már szóba jöhet a jogszabályi adatbázissal való integráció, ennek minden lehetséges többletfunkciójával együtt. Itt a jogszabályszövegek és -tervezetek már automatikusan megfelelő jelölőkkel ellátott, „a gép által értelmezett” szövegelemek lennének, tehát az alkalmazás nagy részben képes lenne a szövegelemek beazonosítására, értelmezésére. A szövegelemzés pedig számos további extra funkciót biztosíthat a kapcsolódó jogszabályok keresésétől a nyelvi felülvizsgálaton át a hivatkozások átemeléséig. Természetesen ez már túlmegegy a szerkesztési funkción, egy ilyen tudású rendszer a véleményezésben és a megismerhetőség biztosításában is nagy szerepet kaphat. Előbbi esetben például az összhang biztosítására, nyelvi javaslatokkal, véleményezési „checklist” alkalmazásával, utóbbi tekintetében pedig az egyszerűbb használatot, megértést biztosító funkciók kihasználásával (például hivatkozások követése vagy megjelenítése továbbnavigálás nélkül stb.). Egy ilyen rendszer esetében már a mesterséges intelligencia alkalmazásáról, illetve a gépi tanulásról, adat- és szövegbányászatról, „mélytanulásról” (deep learning), a természetesnyelv-feldolgozás egy speciális formájáról (natural language processing), illetve szemantikus technológiák alkalmazásáról is szó volna, természetesen kihasználva az infokommunikációs tech-

<sup>59</sup> A Word programhoz jelenleg is számos olyan elérhető bővítmény van, amelyek egyes funkciói a kodifikációban megfelelően kihasználhatók volnának (pl. iReformat, Contextual, Consistency Checker, Abbreviation List, Pro acronyms stb.).

nológiákban rejlő lehetőségeket is. A hangzatos technológiák ellenére egy ilyen rendszer sem feltétlenül sokkalta bonyolultabb, mint a korábban felvázolt Word-bővítmény. A Word maga is használ, ha korlátozott mértékben is, mesterséges intelligenciát vagy gépi tanulást, elég csak a helyesírás-ellenőrző funkcióra gondolni.

Az alkalmazásokat XML-alapon indokolt megvalósítani, ez az ún. kiterjeszhető jelölő nyelv ugyanis megfelelően alkalmazható olyan speciális célú leíró nyelvek létrehozására, mint amilyen a jogszabályi nyelvezet, emellett generikus tulajdonságai és elterjedtsége ideális formátummá teszik e célra; a jogi XML alkalmazása megfelelő megoldás a szemantikus web előnyeinek kiaknázására. Az XML-nyelv és szemantikus web értelme a jogszabály-előkészítés szempontjából az, hogy a jogszabály nem egy egyszerű szöveggént szerepel a rendszerben, hanem a szöveghez számos, mind az ember, mind a gép számára értelmezhető adat (metaadat) kapcsolódik – egy jogszabályban például a szerkezeti egységek, hivatkozások, egyes fogalmak stb.

A program kidolgozása és megvalósítása során indokolt az ehhez hasonló más országok vagy szervezetek által kidolgozott programok elemeinek átvétele, illetve a tapasztalatok tanulmányozása.<sup>60</sup> A nemzetközileg már bevált open standard megoldások átvétele által a költségek is alacsonyabban tarthatók. Természetesen egy ilyen komplex program megvalósítása már csak a papírfelhasználás csökkenéséből adódó megtakarítás miatt is megtérüléssel kecsegtet. A fejlesztést úgy érdemes megvalósítani, hogy kisebb adaptációval ne csak a helyi önkormányzati jogalkotásban, hanem bármely magyar jogalkotónál használható legyen.

Az informatikai támogatás mellett, azzal párhuzamosan megfontolandó a kodifikáció erősebb módszertani támogatása is, magyarázatokkal, példatárakkal, sillabuszokkal. Emellett fontos volna az oktatás, képzés megerősítése is, akár az e-learning technológiákra épülve. Erőforrás kérdése, de kétségtelenül hasznos lenne egyfajta kodifikációs helpdesk létrehozatala is, ahova az önkormányzati jogalkotásban felmerülő konkrét problémákkal fordulhatnak a kodifikátorok.

A program megvalósításával javuló kodifikáció pozitív hatásainak továbbgyűrűzése prognosztizálható.

### 5.3. HATÉKONYABB FOLYAMATKEZELÉSI RENDSZER

Az önkormányzati jogalkotás előkészítési eljárásának folyamata nem olyan szerteágazó és bonyolult, mint a központi közigazgatásban készülő tervezeteknél. Ha közigazgatási egyeztetésre nem is kerül sor, a helyi önkormányzatok esetében is a folyamat része a véleményezés. A település és így a polgármesteri hivatali apparátus méretétől, valamint a helyi sajátosságoktól függ az előkészítés során véleményezésben bevont személyek, szervezeti egységek köre. Ezen véleményezési és döntés-előkészítési folyamat lebonyolítása komoly erőforrásokat és időt igényel, ami egy célzott informatikai támogatás mellett csökkenthető, ezzel az eljárás hatékonyabbá tehető. Egy integrált előkészítési és folyamatkezelési alkalmazás használata esetén csökkennek az állásidők, megspórolható a különböző rendszerek közti transzformáció ideje és az arra fordított energia, valamint az észrevételek becsatornázása és a

<sup>60</sup> A jogi XML-standardok közül megfontolandó az eredetileg az ENSZ által kidolgozott, mára a világ számos országában a jogszabály-előkészítésben, parlamenti munkában elterjedt nyílt AKOMA NTOSO standard használata (átvétele); ez egyben a költséghatékonyt és rugalmasságot, a jövőbeli továbbfejlesztés lehetőségét is biztosítja. Hivatkozása: Módos: A minőségi... i. m. 153. o.



szövegjavaslatok megtétele és beépítése is hatékonyabban valósítható meg. Egy olyan, a különböző változatokat kezelni képes, különböző szervezeti jogosultságokat biztosító – elektronikus aláírásokkal működő – egységes véleményezési felületre van tehát szükség, amely a teljes előkészítési és egyeztetési folyamatot átfogja. Ez, a megfelelő integrált iktatási rendszerrel kiegészítve, szükségtelenné teheti egyúttal a papíralapú munkát, világossá, követhetővé és visszakereshetővé tenné az előkészítés egyes állomásait és a különböző változatú tervezeteket. A szükséges hivatali út megtartása a különböző jogosultságok biztosításával volna garantálható. Az előkészítési folyamat egy ilyen megoldással nem esetlegesen címzett, össze nem kapcsolt e-mailek láncolataként zajlana le, hanem egy egységes felületen, egyszerű értesítésekkel volna nyomon követhető.<sup>61</sup>

Természetesen a véleményezési felülethez is kapcsolódhat módszertani támogatás. Ez jelentheti egy véleményezési sillabusz alkalmazását, a felülethez integrált, a véleményezés során releváns, például alkotmányossági, európai uniós stb. követelményeket tartalmazó tudásbázisokat, vagy akár egy ágazatonkénti neuralgikus pontokat, típushibákat tartalmazó gyűjteményt is.

#### 5.4. A HATÁSVIZSGÁLATI RENDSZER TÁMOGATÁSA

„Az eredményes, hatékony szabályozás érdekében a jogszabályalkotás fontos előfeltétele a hatásvizsgálatok elvégzése, amelyek elmaradása jogbizonytalansághoz vezet, újabb és újabb módosítási igényeket generálhat” – írja Tilk Péter a hatásvizsgálatok helyi jogalkotásban való lefolytatásának fontosságáról.<sup>62</sup> Ennek ellenére a Jat. előírásai szerinti hatásvizsgálatra a helyi jogalkotásban (is) legtöbbször csak formálisan kerül sor, és ugyanez igaz a végrehajtás feltételeinek vizsgálatára is. Ennek oka csak részben a hatásvizsgálati szakemberek és a lefolytatáshoz szükséges idő hiánya. Az előkészítő alkalmazásba integrált, vagy akár attól különböző hatásvizsgálati alkalmazás segíthetne az előkészítőnek a szabályozás hatásainak felmérésében – a megfelelő kérdések feltételével, egységes hatásvizsgálati módszertanok szerint. Az érdemi hatásvizsgálathoz sokszor elegendő volna a szabályozás eredményeinek tényleges végiggondolása, ezt a folyamatot pedig a megfelelően feltett kérdések és az azokhoz kapcsolódó súgók, kitöltési segédletek, magyarázatok segíthetnék. Egy ilyen rendszer egyszerre jelentene informatikai és módszertani segítséget, a bevitt adatokból pedig a döntéshozók felé is sztenderdizált módon bemutathatók volnának a vizsgálat eredményei. A minden tervezethez kötelezően kapcsolódó és a leírt informatikai segítséggel kitöltendő hatásvizsgálati lap elvezethet az érdemi hatásvizsgálathoz, ami kiszámíthatóbb, átláthatóbb jogi környezetet eredményezne, elkerülhetővé téve a szabályozás gyakori toldozgatását.

Az informatikai és módszertani támogatás mellett a hatékony hatásvizsgálat meghonosításához elengedhetetlen volna a hatásvizsgálati képzések kötelező bevezetése, valamint a meghatározott településméret esetén kötelezően alkalmazandó külön hatásvizsgálati szakember alkalmazásának előírása.

<sup>61</sup> Módos: A minőség... i. m. 152. o.

<sup>62</sup> Tilk Péter: A hatásvizsgálatok szerepe és „fontossága” a helyi jogalkotásban. In *Jegyző és Közigazgatás*, 2017/1. 12. o.

## 5.5. E-KONZULTÁCIÓ

A társadalmi egyeztetés, ha nem is vezethető le közvetlenül az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt panaszjogból, ahhoz kapcsolódik. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény a helyi jogalkotásra nem vonatkozik. Sőt, ahogy láthattuk, gyakran az elfogadott jogszabályok is nehezen ismerhetők meg, nemhogy a jogszabálytervezetek elektronikus véleményezéséről beszéljünk. Pedig éppen a helyi szint volna az, ahol ez a leghatékonyabban megvalósítható lenne, sőt, a jogszabályi tárgykörökre és a szabályozási szintre (a szabályozás részletességére) tekintettel itt volna a leginkább célszerű és eredményes is. Az ezen a szinten alkotandó szabályok érintik legközvetlenebbül a polgárokat, egyúttal ezek a leginkább érthetők is. Mindezen okok miatt a polgárok bevonása is itt lehet a leginkább eredményes.

Az egységes központi önkormányzati rendelettárhoz hasonlóan megfontolandó egy egységes közzétételi felület létrehozása is a jogszabálytervezetek véleményezéséhez. Természetesen ez esetben az önkormányzati honlapokról biztosítani kell a direkt navigációt a központi felületre. Sőt, egységes konzultációs mobiltelefonos applikáció fejlesztése sem elvetendő. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy egy egységes ilyen célú „app” hatékonysága sokszorosa lehet az egyes önkormányzatok által esetlegesen külön fejlesztendő alkalmazásokénak.

A felülethez (platformtól függetlenül) megfelelő értesítési rendszer kidolgozása szükséges, hogy az érintettek választásuk szerint – például meghatározott önkormányzatokra és szabályozási tárgykörökre szűkített „feliratkozásal” – időben értesülhessenek a véleményezendő jogszabályokról.

A rendszer megvalósításának későbbi fázisaiban a beérkezett vélemények összefoglalása, az esetleges becsatornázásukra való információ vagy elvetésük oka is közzétehető. Megfontolandó lehet továbbá a jövőben nemcsak a tervezetek, hanem az azokat előkészítő koncepcionális anyagok konzultációra bocsátása is.

A minőségi konzultáció kialakítása nem nélkülözheti a legmodernebb infokommunikációs technológiák alkalmazását, ami a vélemények hatékony és érdemi feldolgozásának biztosításával együtt lehetővé tenné a ténylegesen nyitott jogalkotást, a fokozottabb részvételt (bevonódást), a jogalkotással kapcsolatos konzultáció kultúrájának erősítését. Könnyen belátható, hogy ez a jogalkotó számára a tájékozódást, a szabályozás szempontjából releváns információ hatékonyabb begyűjtését, valamint a konszenzusos szabályozási megoldások kidolgozása útján a jogszabályok szélesebb körű ismertségét és elfogadottságát (nagyobb mértékű azonosulást és önkéntes jogkövetést) eredményezhetné.<sup>63</sup>

Természetesen az infokommunikációs technológiákon alapuló konzultáció megvalósítható dedikált alkalmazás létrehozása nélkül is. A közösségi média, különösen a Facebook erre önmagában megfelelő platformot biztosíthat. Hogy nem lehetetlen, sőt, esetleg kifejezetten hasznos vállalkozásról volna szó, azt igazolják a különböző esetek, példák szerte a világban. Közösségi előkészítésben (crowdsourcing) készült már alkotmány (például Izlandon), számos pozitív példát találunk az ún. részvételi költségvetésre és a sikeres önkormányzati szintű – döntéselőkészítésre irányuló – konzultációra is,<sup>64</sup> az open governance-gondolat működőképessége már sokszorosan bizonyított.

<sup>63</sup> Módos: A minőség... i. m. 152. o.

<sup>64</sup> Példák részvételi költségvetésre: <https://council.nyc.gov/pb/>, [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657\\_Particip-Budg-Brazil-web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Particip-Budg-Brazil-web.pdf), [http://www.vedegylet.hu/pages/rk/downloads/Fazekas\\_Reszveteli\\_ktgvetes\\_100807\\_final.pdf](http://www.vedegylet.hu/pages/rk/downloads/Fazekas_Reszveteli_ktgvetes_100807_final.pdf). Konzultációra: [http://www.civitas.eu/sites/default/files/Results%20and%20Publications/Brochure\\_STAKEHOLDER\\_CONSULTATION\\_web.pdf](http://www.civitas.eu/sites/default/files/Results%20and%20Publications/Brochure_STAKEHOLDER_CONSULTATION_web.pdf), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-8500.12209>, [https://www.ifib.de/publikationsdateien/Creative\\_final.pdf](https://www.ifib.de/publikationsdateien/Creative_final.pdf), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.7291&rep=rep1&type=pdf>, <https://joinup.ec.europa.eu/document/madrid-participa-madrid-p> (Letöltések ideje: 2018. augusztus 21.)

## 5.6. A MEGISMERHETŐSÉG FELTÉTELEINEK JAVÍTÁSA

Ahogy arra a jogi keretek és a problémák bemutatása körében utaltunk, a megismerhetőség két oldalát a kihirdetés és az utánközlés jelentik. A kihirdetés tekintetében a jelenlegi széttagolt rendszerből a kitörést egyértelműen a helyi rendeletek kihirdetésének központi alapra helyezése jelentené. Ez egységes törvényi – Jat-beli – szabályozást és a magasabb szintű jogszabályokhoz hasonló, központi felületen elérhető egységes kihirdetési rendszert feltételezne.<sup>65</sup> Ez a megoldás magával hozná az elektronikus kibocsátás minden előnyét: olcsóbb kihirdetés, technikai feltételek miatt visszadátumozás lehetőségének kizárása, párhuzamos kihirdetésből eredő hitelességi problémák kiküszöbölése, valamint távoli, azonnali, bárki általi ingyenes elérhetőség. Nagy előny volna továbbá, hogy ezáltal a központi rendszerben automatikusan elektronikus formában rendelkezésre állnának a jogszabályszovegek, így az esetleges utánközlés is lényegesen egyszerűbb és hiánymentes lehet.<sup>66</sup> A jegyzők ezáltal az egységes szerkezetű szövegek előállításának „nyűgjétől” és annak hibalehetőségeitől is megszabadulhatnak, ha ezt a központi rendszer automatikus hatályosító funkciója végezné.

Ezzel párhuzamosan a korábban megszokott kihirdetési módok – így a hirdetőablai közzététel is – utánközlési móddá válhatnak. Így a központilag kihirdetett rendeletek szövege továbbra is elérhető volna a helyben szokásos módon, csak immár a kihirdetéshez fűződő joghatások nélkül.

A központi kihirdetés megvalósítása mellett indokolt továbbá a Magyar Közlöny megjelenítésének frissítése, a mai követelményekhez alakítása is.

Az utánközlés tekintetében a prioritást egyértelműen a Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendeletekkel való teljes feltöltése jelenti. Ezzel párhuzamosan itt is szükséges a mai követelményekhez alakítás: optimalizált felület, dedikált app, fejlesztett funkciók és felhasználóbarát kialakítás. Utóbbi magában foglalhatná a jogszabályi hivatkozáskezelést (linkelést), illetve egy olyan felület kialakítását, amely automatikusan akár továbbnavigálás nélkül megjelenítené a hivatkozások mögötti tartalmat, jelezné az értelmező rendelkezéseket, rövidítéseket stb.

Ahogy arra korábban utaltunk, egy egységes, integrált megközelítésű előkészítő alkalmazás az egységes szerkezetű utánközlést is nagyrészt automatikussá tehetné. A fenti fejlesztések és az előkészítéssel való integráció további lehetőségeket is hordoz, további fejlesztési irányokat is kijelöl majd. Ez egyfelől a jogszabályi keresések, a felhasználás módja stb. széles körű naplózását, és ezáltal a big data-ban rejlő lehetőségek kihasználását jelentené, másfelől akár egyszerű megoldásokkal közvetlen felhasználói visszajelzések gyűjtésére is lehetőséget teremtene. Mindezek pedig ráirányíthatnák a figyelmet a jogszabály neuralgikus pontjaira, amelyek tartalmi változtatást vagy nyelvi egyszerűsítést is indukálhatnak, hosszabb távon pedig hozzásegíthetnék a jogalkotót jobb jogszabályok megalkotásához.

<sup>65</sup> Lásd részletesebben a Módos Mátyás: A jogszabályok megismerhetősége... című idézett műben. A közvetlen feltöltés biztosítaná, hogy a helyi rendeletalkotás ne szenvedjen csorbát: a központi közigazgatás sem meggátolni, sem késleltetni nem volna képes az önkormányzati rendeletek ilyen módon történő kihirdetését.

<sup>66</sup> Módos Mátyás: A jogszabályok megismerhetősége... i. m. 105–120. o

## 5.7. EGYÉB INFORMATIKAI-MÓDSZERTANI MEGOLDÁSOK A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSÉRT

Az előző pontokban felvázolt sarokponti lépések mellett még több informatikai-módszertani jellegű beavatkozási lehetőség volna a jobb jogalkotás megteremtése érdekében.

Önálló projektet, önálló fejlesztési irányt jelentene egy átfogó nyelvi felülvizsgálat, nyelvi egyszerűsítés lefolytatása a helyi önkormányzati rendeletek tekintetében. Ez meghatározott jogi-nyelviszi szempontok mellett a teljes vagy meghatározott ágazati joganyag áttekintését és újrafogalmazását jelentené. Egy ilyen projektre természetesen nem helyi szinten, hanem általában az önkormányzati joganyagot érintően, központilag lehet sort keríteni. Ilyen módon értelemszerűen a felülvizsgálat eredményei és az azokból következő változtatási javaslatok csak ajánlások lehetnek a helyi önkormányzatok számára, máskülönben éppen az önkormányzatiság sérelme vetődhet fel. Azért szükséges mégis a vizsgálatot külső szereplők által és több önkormányzatot érintően elvégezni, mert egyrészt ezzel biztosítható az elfogulatlanság, másrészt éppen a szélesebb merítésből fakadóan jobban kirajzódnak a tipikus problémák, típushibák, amelyekre átfogó jelleggel lehet megoldást találni. Egy ilyen felülvizsgálat természetesen kapcsolódik – kapcsolódhat más fejlesztésekhez is, egyrészt támaszkodhat egy megfelelő elektronikus jogszabály-nyilvántartásra, másrészt a felülvizsgálat eredményei beépíthetők a jövőbeli előkészítő-szövegező programok algoritmusába. Utóbbival folyamatba építetten valósulhat meg a nyelvi egyszerűsítés.

A nyelvi egyszerűsítéshez hasonló, azzal akár párhuzamosan is végezhető projekt volna a jogrendszeri koherencia biztosítása érdekében történő felülvizsgálat. A nyelvi egyszerűsítés esetén megfogalmazott módszerek a projektre is irányadók, azzal, hogy itt a szempontrendszert nem a könnyű érthetőség és a jogi bikkfanyelv kiküszöbölése, valamint a normagazdaságosság szempontjai, hanem a magasabb szintű jogszabályokkal meglévő összhang, nyelvi-kifejezésbeli azonosság megteremtése jelentené. E tekintetben is igaz, hogy az egyszeri projekt eredményei beépíthetők a jövőbeli előkészítésbe, ezzel biztosítva az eredmények tartósságát.

A felülvizsgálati projektek harmadik formája lehet az adminisztratív terhek csökkentése, illetve a tartalmi de-reguláció középpontba állítása. Ez számos szempontra kiterjedhet, így akár a szükségtelen, hatástalan vagy elavult szabályozás is kiszűrhető általa. Ahogy az előző projekteknel, itt is lényeges a külső, több önkormányzat anyagát áttekintő felülvizsgálat. Mindezekre akár külön módszertani kutatóintézet felülvizsgálata is megfontolandó.

A vázolt felülvizsgálati projektek elsősorban módszertani megközelítésűek. Ugyanakkor ezek esetében is elképzelhetők „okos” megoldások, azaz a technológiai (informatikai) eszközöknek a felülvizsgálat szolgálatába állítása is. A jogrendszeri áttekintések ugyanis sokkal hatékonyabbak lehetnek szövegbányászati és big data-elemzésekkel, a javaslatok megfogalmazása során pedig akár a mesterséges intelligencia használatára is sor kerülhet. Természetesen mindez nem jelenti az emberi tényező kikapcsolását: a szükségszerű jogászai áttekintés mellett azért sem, mert a javaslatok csak jogalkotás útján valósulhatnak meg.

Az előkészítést érintő módszertani jellegű beavatkozási lehetőség volna a kötelező önkormányzati jogalkotási feladatok gyűjtése és az ezzel kapcsolatos jelző- illetve értesítési rendszer kialakítása. Ezzel elkerülhetővé válna az önkormányzati mulasztás és az ebből eredő eljárások lefolytatása.

A kötelező jogalkotással összefüggő kérdés lehet a flexibilis szabályozási modellek bevezetése és alkalmazhatóságának megteremtése. Ez ismét csak részben módszertani, részben informatikai kérdés, hiszen ez esetben nem egyszerű sablonjogszabályokról van szó, hanem annál jóval többről: meghatározott élethelyzetekre, tipikusan felmerülő, szabályozást igénylő esetekre helyzetfüggő alternatív szabályozási megoldások felkínálásáról a kellő háttérmagyarázatok biztosításával. Ilyen modellszabályozások elkészítése szintén egy külön kutatóintézet keretében képzelhető el.

A fentiekől eltérő jellegű, de hasonlóan hasznos beavatkozást jelentene végül egy meghatározott önkormányzati rendeleti kör idegen nyelven történő elérhetővé tétele. Ez természetesen nem valamennyi település tekintetében és a szabályozás csak egy szűk köre tekintetében merül fel. A turizmussal és a külföldi befektetésekkel jelentősen érintett települések esetén ugyanakkor nagy jelentősége volna az egységes szerkezetű angol nyelvű normaszövegek vagy azok kivonatai közzétételének. Könnyen belátható, hogy ez mind a befektetések szempontjából, mind az idelátogatók szabálykövetése érdekében jelentős lépés volna. A módszertani-technológiai elemet ez esetben az egységes terminológia megteremtése és alkalmazása jelentené.

## 5.8. TOVÁBBI LEHETSÉGES BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK

A legnagyobb léptékű változások a fentiek szerinti technológiai és módszertani beavatkozással érhetőek el, de ezek mellett is van még tere a fejlesztésnek.

Első helyen említhető ezek közül a jogi keretek módosítása, kiegészítése, illetve finomhangolása. Ahogy arra már utaltunk, különösen helyi szinten volna nagy jelentősége a konzultációs mechanizmusok, a társadalmi egyeztetés kötelezővé tételének. Természetesen differenciált megoldásra volna szükség, akár tárgykör, akár a változtatás léptéke, akár a településméret vagy a konzultációs eszközök szerint indokolt lehet differenciálni. A cél ugyanakkor a mostani tendencia megfordítása volna: a konzultáció kivételessége helyett a konzultáció elmaradásának kivételessége. Mindez természetesen a fent részletezettek szerinti technológiai megoldásokkal képzelhető el elsősorban, de fontos látni, hogy a tényleges végrehajtás szabályozási oldalról is megtámogatható, illetve megtámogatandó. Ez elsősorban az Möt. kiegészítésével volna elképzelhető.

Hasonló a helyzet a hatásvizsgálatok kapcsán. Itt is az biztosítaná a gyakorlati beavatkozás hatásosságát, ha a szabályozási oldal is megerősítésre kerülne. Ez jelentheti meghatározott hatásvizsgálati módszerek alkalmazásának kötelező bevezetését, akár meghatározott jogalkotási tárgykörök szabályozására szűkítve. Természetesen itt is differenciált megközelítésre van szükség, és indokolt a kötelezettség fokozatos bevezetésének előírása. A módosítás részben a Jat., részben az Möt. módosításával képzelhető el.

Az előző pontban vázolt kihirdetési forma megvalósításához szükségszerű a vonatkozó szabályozás, a Jat. és az Möt., valamint a Jat. végrehajtási rendeleteinek módosítása, kiegészítése. Mindezek azt is indokolhatják, hogy az Möt.-ben gyakorlatilag egy rendeletalkotással kapcsolatos blokk – alcím – jöjjön létre.

A nem informatikai és módszertani típusú beavatkozási lehetőségek között meg kell említeni a helyi jogalkotás szakemberekkel való megtámogatásának szükségességét, amire e helyütt területi okokból nem térünk ki.

## 5.9. ESETTANULMÁNY I. A PARLEX

Noha nem az önkormányzati jogalkotás támogatását célozza, a jogszabály-előkészítést segítő magyar rendszerként fontos példa a ParLex, tekintettel arra, hogy megoldásainak egy része a hasonló kritériumokra tekintettel a helyi önkormányzati jogalkotásra is sikerrel adaptálható lenne.

Az Országgyűlés Házbizottságának az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról szóló 4/2018-2022. állásfoglalása rögzíti, hogy az irományok benyújtása során az írásbeliség követelményének – meghatározott

kivételektől eltekintve – a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere alkalmazásával kell vagy lehet eleget tenni:<sup>67</sup> ez a ParLex.

A program egy olyan „parlamenti dokumentum- és irományszerkesztő, valamint folyamatkezelő rendszer, amely a hatályos jogszabályok előírásaira épülve a megfelelő felhasználói és adatbiztonság mellett biztosítja egyes [parlamenti] irományok szerkesztését és elektronikus benyújtását”.<sup>68</sup> A rendszer zárt felhasználói kör számára elérhető, segítségével – a leírása szerint – „a jogalkotás területén kockázatmentesen, az országgyűlési munka folyamatos biztosításával fokozatosan megvalósítható a minőségi jogalkotás követelményrendszere”. A program bemutatása szerint ez az automatikus hivatkozáskezelésnek, a beépített sablonoknak, az automatikus parlamenti korrektúra használatával megkönnyített irományszerkesztésnek és az előhatályosító funkciónak köszönhető.<sup>69</sup>

A nyilvánosan elérhető felhasználói kézikönyv lehetőséget ad a rendszer funkcióinak áttekintésére. A ParLex lehetővé teszi irománytervezetek létrehozását, teljes körű szerkesztését és benyújtását, valamint az országgyűlési hivatali folyamatok során a kodifikációs, illetve bizottsági feldolgozást és az ehhez kapcsolódó munkafolyamatok elvégzését.<sup>70</sup>

A folyamatkezelő jellegből fakadóan értelemszerűen az egyes funkciók (irományszerkesztés, iromány benyújtása, feldolgozás) használatának lehetősége más-más jogosultsághoz kötött. Ennek megfelelően lehetséges az egyes tervezetekből (irományokból) több verziót létrehozni, lehetséges a tervezetek több felhasználó általi szerkesztése, az elvégzett változtatások nyomon követhetők, visszavonhatók, továbbszerkeszthetők.<sup>71</sup> A folyamatkezelő lehetőséget ad a létrehozott tervezet véleményeztetésére.<sup>72</sup> A véglegesítés után a rendszer a benyújtáshoz lehetőséget ad az aláírók kiválasztására, és benyújtólevelet is generál, a parlamenti iromány-nyilvántartó rendszerhez (PAIR) való kapcsolódás révén pedig a ParLex-rendszerben benyújtott törvényjavaslatok automatikusan parlamenti irományszámot is kapnak. A rendszer a benyújtást követően jogi szakvélemény készítését is folyamatba helyezi. Az eljárás későbbi folyamatában a program valamennyi lépést támogat, és ezek lefolytatását elektronikus felületen biztosítja. Így lehetséges a bizottsági irományoktól (jelentés, háttéranyag) az előterjesztői tájékoztatón át az egységes javaslat vagy akár a szavazási forgatókönyv előállításáig a ParLex segítségével támaszkodni. A rendszer külső és belső értesítési rendszert is tartalmaz, valamint dátumkezelést, határidő-figyelést is biztosít.

A szerkesztőfelület keretsablonokra épül, önálló indítványként általános és költségvetési törvényjavaslatot, valamint határozati javaslatot is lehet vele létrehozni. A felhasználói kézikönyv alapján szerkesztőfelület a jogszabályi szerkezetet – a Jszer. alapján – automatikusan építi fel, a sorszámozás (a szerkezeti egységek megjelölése) manuálisan sem írható felül.<sup>73</sup> Egy törvényjavaslat létrehozása az alapszerkezet létrehozását követően háromféleképpen lehetséges:

<sup>67</sup> Forrás: [http://www.parlament.hu/documents/10181/111782/4\\_2018\\_2022\\_HB\\_AF.pdf/4ace3b2c-de38-01a5-a218-f8903a4fca8c](http://www.parlament.hu/documents/10181/111782/4_2018_2022_HB_AF.pdf/4ace3b2c-de38-01a5-a218-f8903a4fca8c) (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

<sup>68</sup> Forrás: <http://www.parlament.hu/elektronikus-iromanyszerkesztes-es-benyujtas-a-parlex-rendszer-?inheritRedirect=true> (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

<sup>69</sup> Forrás: lásd az előző lábjegyzet.

<sup>70</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv I. rész 2. o. <https://goo.gl/1KSKsa> (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

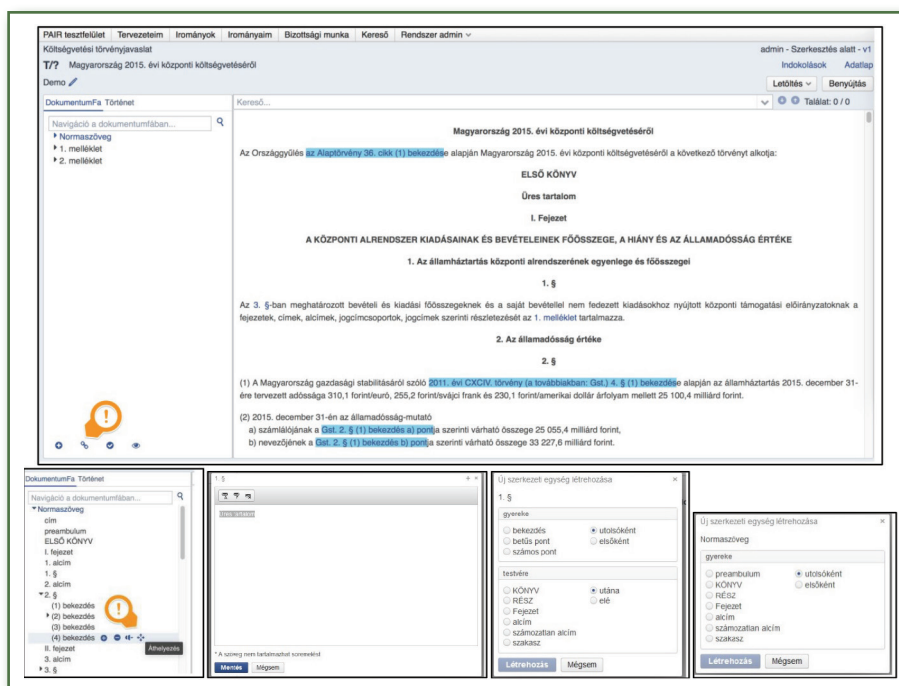
<sup>71</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv II. rész 5. o. <https://goo.gl/bpYvUf> (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

<sup>72</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv II. rész 42–43. o.

<sup>73</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv I. rész 11. o.

- a szerkezet kézi felépítésével és az egyes szerkezeti elemek tartalmának a ParLex szerkesztőfelületén történő rögzítésével (begépeléssel),
- a kézi felépítése után szövegszerkesztőből történő szerkezeti elemenkénti átmásolással, valamint
- importálással és automatikus konverzióval .docx vagy .mdb fájlból.<sup>74</sup>

A szerkesztő a Jszt. szerinti szerkezeti egységek felépítése (automatikus sorszámozás) mellett olyan támogató funkciókkal rendelkezik, mint a szöveg-építőelemek használata (gyorsszöveg), speciális mellékletek létrehozásának támogatása (például táblázat, költségvetési mellékletek), szerkezeti egység áthelyezése vagy típusának konvertálása, importálás esetén ellenőrzés és hibák jelzése, navigációs és keresőfunkciók, hivatkozásfelismerés és -kezelés, kereszthivatkozások kezelése, hivatkozások gyűjtése, indokolások szövegezése számára külön felület, gyorsbillentyűk használata stb.<sup>75</sup> A benyújtást követően külön szerkesztőfelület áll rendelkezésre a módosító javaslatok létrehozására, ez automatikusan a bevett, ún. parlamenti korrektúrajelöléssel jelzett módosító javaslatokat hoz létre az eredeti benyújtott szövegben jelzett változtatásból. A parlamenti korrektúrával történő megjelenítés teljes szó-összehasonlításon alapul.<sup>76</sup> A módosító indítvány elrendelt formanyomtatványon történő megjelenítését a ParLex a sablonkezelő funkció használatával automatikusan készíti el.



3. ábra. A ParLex indítványszerkesztőjének egyes ablakai

Forrás: Felhasználói Kézikönyv II. rész. 14–15. o., 19. o., 21. o., 32. o.

<sup>74</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv II. rész 13. o.

<sup>75</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv II. rész 13–42. o.

<sup>76</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv III. rész 5–6. o. <https://goo.gl/6BMhW8> (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

Ha az önálló indítványhoz (tipikusan törvényjavaslathoz) módosító javaslatok érkeztek, akkor kap szerepet az előhatályosítás. Az egyes szerkezeti egységek sorszáma automatikusan megváltozik, nemcsak a szerkezeti egység jelölésében, hanem az esetlegesen már felépített belső hivatkozásokban is.<sup>77</sup> Az előhatályosító funkció valódi jelentősége az egységes javaslat elkészítésekor jelentkezik. A ParLex ugyanis alapértelmezetten egybeszerkeszti az összegző módosító javaslat pontjait a törvényjavaslat szerkezetével és szövegével (ha az összegző módosító javaslat nem tartalmaz egymást kizáró pontokat). A rendszer színekkel jelzi a felmerülő problémákat, az ütközéseket vagy egy rendelkezésre vonatkozó több párhuzamos módosítást. Ilyenkor természetesen a hatályosítás sorrendjén (módján) manuálisan lehet változtatni.<sup>78</sup>

A ParLex lehetőséget ad a papíralapon benyújtott indítványok feldolgozására is, ilyenkor az eljárás a ParLex-rendszerben folytatható.

Látható tehát, hogy a parlamenti eljárás tekintetében már működik egy egyedileg fejlesztett, komplex rendszer, amely integráltan biztosítja az alapszintű, Jszer-re épülő szerkesztőfelületet és a meglehetősen összetett, soklépéses és sokszereplős folyamat kezelését.

A rendszer számos eleme – különös tekintettel a szerkesztőfelületre – átültethető volna az önkormányzati jogalkotásba is, vagy akár arra épülve egyedi továbbfejlesztéssel az önkormányzati jogszabály-előkészítés támogatására is alkalmassá tehető.

## 5.10. ESETTANULMÁNY II. AZ INTEGRÁLT JOGALKOTÁSI RENDSZER

A ParLex-rendszer bevezetése után – részben arra támaszkodva, illetve az ennek során szerzett tapasztalatok felhasználásával az Igazságügyi Minisztérium, az Országgyűlés Hivatala és a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó (a továbbiakban: Közlönykiadó) újabb fejlesztésbe kezdett – európai uniós társfinanszírozással. Az adminisztratív terhek csökkentése – Integrált Jogalkotási Rendszer elnevezésű projekt keretében a tájékoztató szerint „olyan fejlesztések valósulhatnak meg, amelyek célja az adminisztratív terhek csökkentése az úgynevezett belső (közigazgatáson belüli, hivatalok/állami szervek közötti) folyamatok elektronikus támogatása által”, a projekt célja a háttérműveletek és kapcsolódó folyamatok e-megoldásainak fejlesztése.<sup>79</sup>

A tanulmány írásával egyidejűleg is zajló fejlesztésről, annak elemeiről csak korlátozottan adtak tájékoztatást a felek, az elérhető információk bemutatása e körben ugyanakkor azért is különösen indokolt, mert a tervek szerint a rendszer jövőbeni részét képezi majd a helyi önkormányzati rendszer számára fejlesztett modul is.

A megvalósítást lehetővé tevő közbeszerzési eljárás az Integrált Jogalkotási Rendszer létrehozásához szükséges informatikai fejlesztésről szól, annak elemei pedig a következők:

<sup>77</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv III. rész 22–28. o.

<sup>78</sup> Forrás: ParLex Felhasználói Kézikönyv III. rész 32–35. o.

<sup>79</sup> A projekt konzorciumi formában valósul meg. Részletesebben lásd [http://www.kormany.hu/download/b/b1/11000/0524sajtkozlemeny\\_projekt%20indul%C3%A1s\\_IJR.docx](http://www.kormany.hu/download/b/b1/11000/0524sajtkozlemeny_projekt%20indul%C3%A1s_IJR.docx) (Letöltés ideje: 2018. október 21.)



- EJR (Elektronikus Jogszabály-előkészítő Rendszer), az előhatályosító továbbfejlesztésével (jogszabályszerkesztési funkciókat támogató rendszer, jogszabályok szövege automatikusan feldolgozásra és strukturálásra kerül: hivatkozások felépítése, és elemi egységekre bontása),
- GovLex (kormányzati jogi workflow – jogalkotási folyamatot támogató rendszer)
- LocLex (önkormányzati jogi workflow – jogalkotási folyamatot támogató rendszer)
- ParLex integrációja, továbbfejlesztése (jogalkotási folyamatot támogató rendszer)
- NJT (Nemzeti Jogszabálytár) integrációja, továbbfejlesztése
- WMS (közlöny kiadását támogató rendszer) integrációja, továbbfejlesztése
- intelligens kereséseket végrehajtó alrendszer
- vállalkozások és lakosság számára jogi tájékoztató és társadalmi egyeztetési rendszer
- 250 konkurens, összességében legalább 3000 felhasználó kiszolgálására képes webes rendszer.<sup>80</sup>



4. ábra. Az Integrált Jogalkotási Rendszer tervezett elemei

Forrás: Közlönykiadó, Sebő Szabolcs [https://www.mhk.hu/files/IJR\\_nyito\\_MKLG\\_20170929\\_veg.pptx](https://www.mhk.hu/files/IJR_nyito_MKLG_20170929_veg.pptx) (9. dia)

Az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) egyes alrendszerei tehát a jogalkotási folyamat valamennyi lépését lefednék a szerkesztéstől az eljárás (folyamat)kezelésen át a kihirdetésig és az utánközlésig, azaz, a Közlönykiadó megfogalmazásában a „szakértői keretrendszer bevezetésétől magasabb színvonalú jogalkotás várható, ahol a jogszabály

<sup>80</sup> Forrás: [http://www.kozbeszerzes.hu/data/hirdetmeny/portal\\_520120/portal\\_1858\\_2017.pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/data/hirdetmeny/portal_520120/portal_1858_2017.pdf) (Letöltés ideje: 2018. október 21.). Az ajánlatkérő a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. volt.

első tervezetének megszületésétől egészen a *Magyar Közlöny*ben történő kihirdetéséig minden tevékenység informatikailag támogatott és összekapcsolt”.<sup>81</sup> Az egyes modulok kapcsán a következő információk láttak napvilágot.

Az EJR (Elektronikus Jogszabály-előkészítő Rendszer) lesz az IJR fő modulja, amely a 3 fő szakrendszert – a kormányzatit (GovLex), az országgyűlést (ParLex) és a helyi önkormányzatit (LocLex) – szolgálja ki egy általa előállított strukturált jogi dokumentum létrehozásával. Az EJR tehát a jogszabálytervezetek (és jogszabálynak nem minősülő jogi aktusok) megszerkesztését és megszövegezését támogatja, „a szintaktikai és kodifikációs szabályokat a rendszer által biztosítva”. A kodifikáció ezáltal – a Közlönykiadó tájékoztatása alapján – nagyrészt automatizáltan, a projekt során kialakított egységes jogi adattárból táplálkozva, a Jszt. által meghatározott követelmények figyelembevételével történik majd, a jogszabályok módosítása pedig minden esetben a hatályos (egységes szerkezetű) szövegen történik majd, amely alapján a módosító rendelkezéseket maga az EJR kodifikálja.<sup>82</sup>

A GovLex-rendszerről jelenleg az tudható, hogy célja a kormányzati jogszabály-előkészítési munkafolyamat rendjének teljes körű informatikai támogatása az ezzel foglalkozó valamennyi szerv számára, ami kiváltja az előkészítési eljárásban történő számos dokumentumküldést, és saját felületen biztosítja a szervezeteken átívelő véleményezést, azok összehangolását és becsatornázását. A GovLex emellett „további kényelmi funkcióként a kormányzati munkához igazodó különböző szervező, lekérdező, nyilvántartó és végrehajtást ellenőrző szolgáltatásokat is biztosít” majd.<sup>83</sup>

A ParLex-rendszer az előző pontban bemutatottak szerint jelenleg is működik, a fejlesztés során értelemszerűen az új rendszerelemekhez való kapcsolódást szükséges megoldani.

A helyi önkormányzati jogalkotást támogató alrendszerrel és a kihirdetési rendszer megújítását célzó modulról a jelen tanulmány írásáig nem tettek közzé információkat a fejlesztők.

Az IJR végezetül a megismerhetőség tekintetében is nagy lépést, a Nemzeti Jogszabálytár megújítását tervezi. A Közlönykiadó tájékoztatása szerint a korszerűsítés célja egy intelligens, kényelmi szolgáltatásokkal is kiegészülő joganyagkereső rendszer kialakítása, mely mobiltelefonos alkalmazáson keresztül is elérhető lesz, új szolgáltatásként pedig személyre szabható felületet biztosít majd, amelyen tematikus, illetve élethelyzet-alapú jogszabály-lekérdezések is lehetségesek majd.<sup>84</sup>

Bár éppen a fejlesztés helyi önkormányzatokat érintő alrendszerét illetően nem adtak még közre információt a projekt résztvevői, az bizonyos, hogy a fejlesztés jelentősen érinteni fogja az önkormányzati jogalkotást is, remélhetőleg megvalósítva a részben e tanulmányban felvetetteket is. A rendszer bevezetése és tényleges működtetése azonban a 3200 önkormányzat tekintetében várhatóan még hosszú folyamat lehet.

<sup>81</sup> Forrás: [https://www.mhk.hu/files/sajtok\\_IJRCikk\\_18-05-11.pdf](https://www.mhk.hu/files/sajtok_IJRCikk_18-05-11.pdf) (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

<sup>82</sup> Forrás: [https://www.mhk.hu/files/IJR\\_EJR\\_GOVLEX\\_20180712\\_jav.pdf](https://www.mhk.hu/files/IJR_EJR_GOVLEX_20180712_jav.pdf) (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

<sup>83</sup> Forrás: lásd az előző lábjegyzetet.

<sup>84</sup> Források: [https://www.mhk.hu/files/IJR\\_EJR\\_GOVLEX\\_20180712\\_jav.pdf](https://www.mhk.hu/files/IJR_EJR_GOVLEX_20180712_jav.pdf). és [https://www.mhk.hu/files/NJT\\_vegleges\\_MKLG.pdf](https://www.mhk.hu/files/NJT_vegleges_MKLG.pdf) (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

### 5.11. ESETTANULMÁNY III. NEMZETKÖZI XML-RENDSZEREK

A szemantikus webről és a szemantikus technológiákról röviden már ejtettünk szót. A technológia lényege, hogy az információ elérését egyszerűbbé, pontosabbá, kényelmesebbé tegye azáltal, hogy a számítógép nemcsak olvassa a szöveget, hanem érti is annak tartalmát. Ehhez az automatikus értelmezéshez a gép által feldolgozható metaadatokra (metainformációkra) van szükség, valamint olyan fogalmi rendszerekre, ún. ontológiákra, amelyek automatikus osztályozást tesznek lehetővé. A szemantikus információk kezelését az XML-tartalomkezelés teszi lehetővé. A jogszabályi szövegekbe is ilyen metaadatok ágyazhatók be gyakorlatilag tetszőleges számban, ezek lehetnek a tagolást (szerkezeti egységet) értelmező jelölők, vagy akár magyarázatok, érvényességi időtartamok és egyéb információk, amelyek előhívását akár a felhasználás módjától vagy a felhasználó típusától is függővé lehet tenni. Az ehhez kapcsolódó beviteli mezőket pedig úgy lehet kialakítani, hogy a meghatározott metaadatok automatikusan kapcsolódjanak a bevitt szöveghez, így a háttérben információgazdag, sokoldalún használható XML-tartalom készül. A rendszerek támogatják a verziók kezelését, a folyamatvezérlést, az intelligens keresést, a szövegfeldolgozást, a jogosultságok kezelését és az import-export funkciókat is.

A fent bemutatott ParLex és IJR olyan rendszerek, melyek szintén támaszkodnak az XML-technológiára, azonban egyedi, szigetszerű fejlesztést jelentenek, vélhetően nem hasznosítva a jogi dokumentumkezelésre épülő nemzetközi szabványokat. Meglepő módon az ilyen szabványok közül a leginkább elterjedt az eredetileg az ENSZ égisze alatt az afrikai országok számára fejlesztett, nyílt hozzáférésű AKOMA NTOSO rendszer. Ez az XML-séma használatos ma már egyes afrikai országok mellett az Európai Unióban és Brazíliában is.<sup>85</sup> Az Európai Unió interoperabilitási programja, az ISA keretében fejlesztett, évekkel ezelőtt nyílt hozzáférésűvé tett LEOS programja (Legislation Editing Open Software) is erre a sémára épül. A LEOS egy webes felületen elérhető szerkesztőprogram, ami az Európai Bizottság által kezdeményezett jogi aktusok szerkesztésének támogatására készült, de szabad hozzáférésű jellegéből adódóan módosítható, más típusú jogalkotási feladatokra is alkalmassá tehető.<sup>86</sup> Az XML-sztenderdek más fejlesztésekben már régóta használatosak Olaszországban (NormelnRete), Dániában (LexDania) vagy Svájcban (CHLexML), igaz, eredeti céljuk a megismerhetőséget biztosító dokumentumkezelés volt.<sup>87</sup>

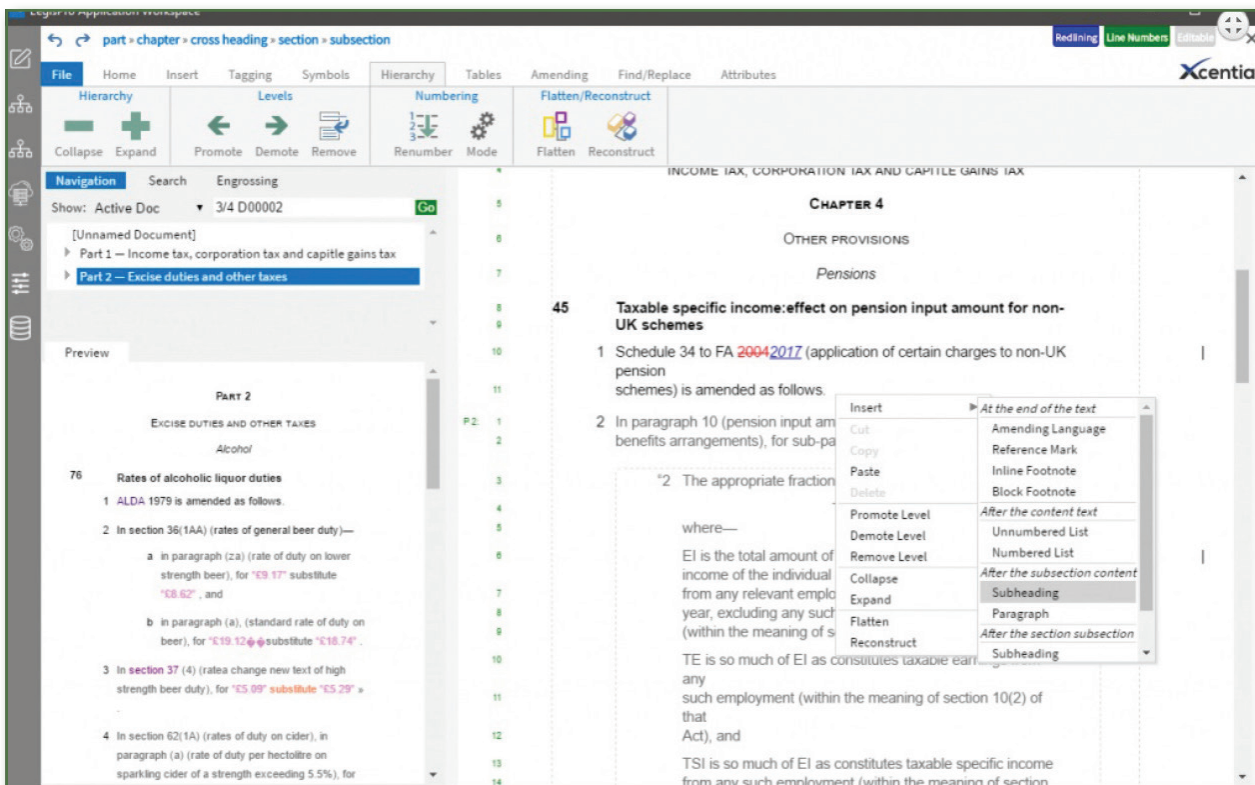
Az Egyesült Államokban piaci alapú, „dobozos”, de továbbfejleszhető szoftverként elérhető a Xcential cég által fejlesztett LegisPro. Az alkalmazás széles körű konfigurálhatóságot biztosít, így elvileg bármely jogalkotó igényeihez testre szabható. A szoftver elsődleges célja a kodifikáció támogatása, de az előkészítés minden fázisában (véleményezés, közzététel stb.) alkalmazható. Az AKOMA NTOSO (LegalDocML) szabványos jogalkotási adatmodellre, valamint az ahhoz kapcsolódó amerikai szabványra, az USLM-re (United States Legislative Markup) épül, mindkettőt támogatja, ezzel is biztosítva akár meglévő rendszerek migrációját. A rendszert 2004 óta használja Kalifornia állam jogalkotása, de támogatja az Egyesült Államok képviselőházát és az amerikai közlönykiadót is, valamint egyes elemei használatosak az Egyesült Királyság és Skócia parlamentjében.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Forrás: <http://szabadszoftver.kormany.hu/letoltesek/tanulmanyok/A%20szabad%20szoftverek%20helyzete%20az%20EU-ban.pdf> (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

<sup>86</sup> Forrás: <https://joinup.ec.europa.eu/solution/leos-open-source-software-editing-legislation> (Letöltés ideje: 2018. október 21.)

<sup>87</sup> Jerzy Duda: XML Models for Legal Documents: Current Polish Practices and International Standards. In *Information Technology and Law*. Ed. by Wojciech Cyruł. Jagellonian University Press. Kraków. 2014. 50. o.

<sup>88</sup> Forrás: <https://xcential.com/> (Letöltés ideje: 2018. október 21.)



6. ábra. A LegisPro felhasználói ablaka

Forrás: <https://xcentia.com/why-did-we-build-our-own-xml-editor/>

## 7. KONKLÚZIÓ

Magyarországon ma a helyi jogszabály-előkészítés nélkülözi a megfelelő modern eszközrendszert, ez pedig visszahat a jogszabályok minőségére is. A problémákat egy komplex szemléletű program segítségével lehet orvosolni, a közigazgatás-tudomány és az informatika közös segítségével, módszertani-technológiai támogatással. Ennek megfelelően indokolt egy, az előkészítés teljes folyamatát átfogó és informatikailag támogató programot létrehozni. A tanulmányban vázolt minőségi jogszabály-előkészítési program elemeinek megvalósítása esetén a következő pozitív hatásokkal (eredményekkel) számolhatunk: a jogszabály-előkészítés hatékonysága számottevően nő, a kodifikációs hibák száma jelentősen csökken, az előkészítés fókuszába a tartalmi kérdések kerülhetnek, a jogszabályok minősége és elfogadottsága, valamint tartóssága nő. Mindezek eredményeképp a jogszabályok alkalmazhatósága javul, a jogszabályok érthetősége és követhetősége érezhetően növekszik, ami a jogbiztonság követelményének megfelelő, teljes mértékben „példás” jogállami jogalkotást eredményez.

Lényeges hangsúlyozni, hogy a program megvalósítása esetén – a fejlesztés költségeit is kalkulálva – jelentős költségmegtakarítás érhető el. Ez nagyobb részben a papírfelhasználás csökkenéséből, részben munkaerő-megtakarításból, valamint a kodifikációs hibák elmaradásából származó megtakarításból adódik.

# BIBLIOGRÁFIA

- Bodnár Eszter – Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvényelfogadása óta. *Kodifikáció*, 2012/1. 31–42.
- Bottyán Béla: Egyes kérdések a minőségi jogalkotás elvéről. *Pro Publico Bono*, 2015/1. 38–54.
- Csink Lóránt: Mérföldkő a jogalkotásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/8. 2–7.
- Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2004.
- Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- Giovanni Sartor – Monica Palmirani – Enrico Francesconi – Maria Angela Biasiotti: *Legislative XML for the Semantic Web*. Springer, 2011.
- Havasi Bianka – Nyikos Bettina: Jogalkotási követelmények érvényesülése egyes helyi rendeletek tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*, 2015/6. 15–18.
- Havasi Bianka: Jogalkotási, jogszabályszerkesztési követelmények érvényesülése a helyi rendeletek tükrében. *Új magyar közigazgatás*, 2017/2. 89–93.
- Hoffmann István – Budai Balázs – Módos Mátyás – Agg János – Juhász Zsolt: Önkormányzati feladatellátás vizsgálata a KÖFOP program keretében. *Jegyző és Közigazgatás*, 2018/2. 11–14.
- Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.
- Jerzy Duda: XML Models for Legal Documents: Current Polish Practices and International Standards. In *Information Technology and Law*. Ed. by Wojciech Cyruł. Jagellonian University Press, Kraków. 2014.
- Kampis György – Szép György – Vida István: *A jogszabályok előkészítése*. Kódexpress, Budapest, 1998.
- Kampis György: *Kodifikáció*. UNIÓ Kiadó, Budapest, 1995.
- Módos Mátyás: A jogszabályok megismerhetősége a XXI. században. In *Jog és Állam; 20. X. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Szerk. Erik Stenpien, Miskolczi Bodnár Péter. KGRE ÁJK. Budapest, 2015. 105–120.
- Módos Mátyás: A minőségi jogszabály-előkészítés lehetőségei a 21. században. *Társadalom és Honvédelem*, XIX/4., 2015. 147–156.
- Monica Palmirani: *Legislative XML: Principles and Technical Tools*. ARACNE, Rome, 2012.
- ParLex Felhasználói Kézikönyv I–IV. rész
- Report on the rule of law. Elfogadta a Velencei Bizottság a 86. plenáris ülésén (Velence, 2011. március 25–26.)
- Saskia van de Ven – Rinke Hoekstra – Radboud Winkels – Emile de Maat – Ádám Kollár: MetaVex: Regulation Drafting Meets the Semantic Web. In *Computable Models of the Law*. Springer, 2008.
- Silvio Peroni: Markup Semantics and Quality Evaluation of Legal Drafting. In *Semantic Web Technologies and Legal Scholarly Publishing*. Springer, 2014. 95–120.
- Szeredi – Lukácsy – Benkő: *A szemantikus világháló elmélete és gyakorlata*. Typotex Kiadó, Budapest, 2005.
- Tamás András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*. Budapest, 1999.
- Tilk Péter: A hatásvizsgálatok szerepe és „fontossága” a helyi jogalkotásban. *Jegyző és Közigazgatás*, 2017/1. 10–14.

Tilk Péter: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya – hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében. In *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szerk. Tóth Judit. Acta jur. et Pol., Szeged, 2015. 614–631.

Tilk Péter: A jogszabályok megismerhetősége. *Magyar Jog*, 2005/7. 418–424

Tilk Péter: Az önkormányzati rendeletalkotás a jogalkotási elvárások tükrében. In Bencsik András – Horváth Csaba szerk.: *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2017.

# A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Kiadói szerkesztő:**

Dorogi Katalin

## **Tördelőszerkesztő:**

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-332-3 (elektronikus)