

Horváth Attila^[1] - Kiss Rebeka^[2]: A törvények indokolása mint "hozzáadott érték"? (JK, 2023/10., 433-444. o.)

Egy szövegközpontú kísérlet tanulságai

A tanulmány a jogalkotói indokolások mint magyarázó szövegek "hozzáadott értékének" definiálására és mérésére vállalkozik. E célból esettanulmányi megközelítésre támaszkodtunk: a kormányzati igazgatásról szóló [2018. évi CXXV. törvény \(Kit.\)](#) szövegét és indokolását hasonlítottuk össze analitikus módon. Kiindulópontunk az volt, hogy az indokolásnak többletinformációt kell tartalmaznia a normaszöveghez képest. Kutatásunk legfontosabb megállapítása, hogy a [Kit.](#) részletes indokolásának közel háromnegyede nem tartalmaz semmilyen hozzáadott értéket. A fennmaradó egynegyedét magyarázatok, példák teszik ki; a jogalkotói cél, egyéb utalások, a korábbi szabályozással való összevetés pedig alig lelhető fel benne. Kísérleti kutatásunk rávilágít a jogintézmény kapcsán fennálló egyik legsúlyosabb problémára, nevezetesen, hogy a [jogalkotási törvények](#) pro forma megfelelő indokolások tartalmilag túlnyomóan üresek, semmitmondók, hozzáadott értékkel csak korlátozottan rendelkeznek.

Summary - Explanatory Notes as an "Added Value"? Findings of a Text-Focused Experiment

In this article, we proposed a definition and measurement of the "added value" of explanatory notes. For this purpose, we have used a case study approach and compared analytically the normative text and the explanatory notes of [Act CXXV of 2018](#) on Government Administration (AGA). Our starting point was that, given the nature of an interpretative text, the explanatory notes should contain more information than the legal norm itself. The main finding of our research is that almost three quarters of the explanatory notes of AGA have no added value. The remaining quarter consists of interpretations and examples; with little explanation of the legislative purpose, references to other legislation or comparisons with the previous regulation are provided. Our experimental research sheds light on one of the most serious shortcomings of the examined legal instrument, i.e. that the explanatory notes - which are pro forma in accordance with the provisions of the Act on Legislation ([Act CXXX of 2010](#) on Legislation) -, are generally meaningless, uninformative and of limited added value.

Tárgyszavak: indokolás, jogalkotás, törvényhozás, [jogalkotási törvény](#), szövegvizsgálat

I.

Témafelvetés és célkitűzés[1]

A [jogalkotási törvény](#) (a továbbiakban: [Jat.](#)) értelmében a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben - többek között - bemutatja a javasolt szabályozást szükségessé tevő különböző társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, a jogalkotó célját, továbbá ismerteti - optimális esetben a hatásvizsgálattal összefüggően - a szabályozás várható hatásait.[2]

Noha a minőségi jogalkotás szempontjából az előzetes hatásvizsgálathoz és a társadalmi egyeztetéshez hasonlóan a jogszabályok indokolása is kulcsfontosságú elem lenne,[3] a gyakorlatban az indokolás megszövegezésével a jogalkotó sok esetben csak a formális kötelezettségének tesz eleget.[4] A pro forma benyújtott indokolások tartal-

- 433/434 -

milag üresek, rendkívül sablonosak, semmitmondóak,[5] sokszor lényegében csak megismétlik szakaszjelzések nélkül, "prózában" leírva (esetenként néhány szó felcserélésével) a norma szövegét, "hozzáadott értékkel" pedig korlátozottan rendelkeznek.[6] A szakirodalom megállapítása alapján is pusztán formális és komolytalan az olyan indokolás, ami a törvényjavaslat szövegét ismerteti és annak leírására

szorítkozik.[7] Míg egy jól megírt és részletezett, funkcióját betöltő indokolást fel tud használni a jogalkalmazó, és az képes lehet a jogalkotói cél feltárására,[8] addig egy rosszul sikerült indokolás lényegében csak papírpocsékolás.[9]

Szemmel látható módon a jogalkotó gyakran úgy tekint e jogintézményre, mint egy kötelezően letudandó, kellemetlen feladatra.[10] A jogalkotó szándéka nem vagy nehezen rekonstruálható belőle, sok esetben pedig nem a valódi jogalkotói célt fogalmazza meg, hiszen olykor nem is célja a törvényhozó hatalomnak, hogy felfedje a szabályozás mögött húzódó tényleges közpolitikai célkitűzéseket,[11] sokkal inkább szimbolikus és látszat-célkitűzéseken keresztül fejezi ki azokat.[12]

Az indokolások sok esetben érdemi magyarázó funkció helyett formálissá válva egyfajta "tartalomjegyzékként" szolgálnak a jogszabályhoz.[13] Egy-egy szakasz részletes szakmai indokai helyett gyakran olvashatjuk az alábbi fordulatokat: a javaslat felsorolja, érinti, deklarálja, meghatározza, nevesíti, kimondja, definiálja, megállapítja, rendezi, biztosítja, előírja, szabályozza, tartalmazza. A kialakult gyakorlaton pedig a jogalkotói indokolások kapcsán eszközölt közelmúltbeli normatív módosítások sem tudtak érdemben javítani. Egy dolog ugyanis lényegében nem változott: a jogalkotói indokolások tartalmára vonatkozó rendelkezések kikényszeríthetőségének hiánya.

Mivel meglátásunk szerint az indokolások szövegszerű megléte nem jelenti automatikusan azt, hogy az tartalmilag is megfelel a [Jat.](#) szabályainak, tanulmányunkban kísérletet teszünk a jogalkotói indokolások mint magyarázó szövegek "hozzáadott értékének" definiálására és mérésére. E cél eléréséhez a kormányzati igazgatásról szóló [2018. évi CXXV. törvény \(a továbbiakban: Kit.\)](#) normaszövegét és indokolását vetjük össze, és így feltérképezzük, hogy az indokolás szövegezése kapcsán milyen mintázatok és gyakorlatok figyelhetők meg, vagyis, hogy a normaszöveghez képest az indokolás milyen többletinformációval, hozzáadott értékkel rendelkezik.

A tanulmányban először röviden felvázoljuk elméleti keretünket, majd ismertetjük a vizsgálat módszertanát. Definiáljuk a "hozzáadott érték" fogalmát, valamint az esettanulmányunk kapcsán felállított kategóriarendszeren keresztül meghatározzuk a "hozzáadott érték" és a "nem hozzáadott érték" lehetséges kategóriáit, amelyeket a [Kit.](#)-ből hozott példákkal illusztrálunk. Ezt követően felvázoljuk a vizsgálatok eredményét, végül a következtetéseket levonva egyben kijelöljük kutatásunk további irányait is.

II.

Az indokolás rendeltetése

Ahhoz, hogy meg tudjuk ragadni a jogalkotói indokolás fogalmát és szerepét, szükségszerű elhelyezni azt a különböző jogi szövegtípusok között.[14] A jog belső logikája alapján a jogi szövegtípusok az alábbi csoportokra oszthatók:

- 434/435 -

hatók: (1) jogforrások, (2) jog működési szövegei, (3) jogot magyarázó szövegek.[15] A jogalkotói indokolás a magyarázó szövegekhez sorolható, amelyek jellemzője, hogy bár nem részei a jogrendszernek, némelyikükre hivatkozhatnak a működési szövegek (például a jogalkalmazó a bírósági határozatok indokolásában). Olyan metaszövegek, amelyek a jogforrásokról és a működési szövegekről szólnak, a jogrendszer "belső szövegeit" magyarázzák, feldolgozzák, mind a jogi szakma szereplői mind a laikusok számára érthető formában.[16]

Abból kifolyólag, hogy a jogalkotói indokolásnak nincs elfogadott egzakt definíciója, a meghatározását a vonatkozó jogszabályok együttes olvasatából és a kialakult gyakorlatból tudjuk kikövetkeztetni: "A jogalkotói indokolás az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslat szövegtervezetét kísérő, formailag kisebb-nagyobb mértékben kötött alakú, nem normastruktúrában kifejezett olyan nyilvános dokumentum, amely a törvényjavaslat előterjesztőjének előadásában a törvényjavaslat társadalmi okait, általános, különös vagy részletes jogi indokait, várható gazdasági hatásait tartalmazza. Egyben alá kell támassza a javasolt szabályozás szükségességét és ki kell fejtse a szabályozás elmaradása esetén várható negatív következményeket".[17] Az indokolásnak a jogalkotási folyamatban eljárési szerepe és meghatározott helye van,[18] a törvénykezdeményezés egyik sine qua non előfeltételét képezi. Funkciója, hogy a magatartási szabályokként rögzített, normastruktúrában kifejezett jog mögött húzódó célstruktúrát feltárja, a javasolt jogi szabályozást meggyőzést célzó érveléssel alátámassza és kifejtse, hogy mit kíván elérni a törvényjavaslat, ha törvényként fogadják el.

Az indokolások formai kötöttsége az írásos formában merül ki, az általános és részletes indokolásra tagolást csak az egyes részek által betöltött funkció és a gyakorlat alakította ki.[19]

Az általános indokolás a törvényjavaslatnak a társadalmi összefüggéseket széles elvi alapon tárgyaló, kiemelkedő része, amelyben hangsúlyosabb a társadalmi-politikai érvek szerepe,[20] melyeket az országgyűlési felszólalások is megerősítenek. Egyúttal fontos viszonyítási pontot is jelenthet a jogszabály alkalmazása és hatályosulásának vizsgálata során, választ adva arra, hogy vajon a törvény beváltotta-e a jogalkotó által megfogalmazott célkitűzéseket.[21] Az egyes szakaszokhoz fűzött részletes indokolás különböző egyéb állásfoglalások és megnyilatkozások sora, amelyeket a parlamenti felszólalások kisebb mértékben erősítenek meg, ugyanakkor tartalmazzák az előterjesztő adott szabályozási kérdés beható tanulmányozásán alapuló magyarázatát. Segítséget nyújtanak a jogalkalmazónak a jogértelmezésnél, rávilágítanak a normában lévő logikai kapcsolatokra,[22] az indokolás különös részében tehát a jogi vonatkozás hangsúlyosabb.[23] Esettanulmányunkban ennek megfelelően - az eltérő rendeltetésük és betöltendő funkciójuk miatt - az általános és részletes indokolást külön elemezzük.

III.

A vizsgálat módszere

1. Az esettanulmány mint módszer

Kutatásunk módszertana tekintetében esettanulmányi megközelítésre támaszkodtunk: célirányosan kiválasztottunk egy törvényt, és az ahhoz fűzött indokolást részletesen elemeztük. Az eset (azaz a törvény) kiválasztása során egyrészt azt tartottuk szem előtt, hogy olyan törvényre essen a választásunk, amely egy korábbi, hasonló tárgyú jogszabály helyébe lépett (azaz "újraszabályozó" normának tekinthető), ugyanis - feltételezésünk szerint - egy ilyen törvény indokolásában nagyobb teret kapnak a módosításokat magyarázó szövegrészek. Másrészt olyan törvényt igyekeztünk választani, amely kellően terjedelmes, hiszen egy hosszabb indokolásban vélelmezhetően jobban kirajzolódik annak minősége. Harmadrészt azt is figyelembe vettük, hogy a vizsgálandó törvény ne egy ágazatspecifikus jogszabály legyen, hanem egy viszonylag közismert, széles körben alkalmazott törvény.

A fenti szempontok alapján a választásunk a [Kit.](#)-re esett, amely a központi államigazgatási szerveket és az államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők jogállását szabályozta újra. A vizsgálat során a [Kit.](#) kihirdetési szövegváltozatát (azaz az ún. közlönyállapotot) vetettük össze a törvény indokolásával.[24] Az általános és részletes indokolást - azok eltérő funkciója és rendeltetésbeli különbsége miatt - külön kezeltük. A fent kifejtett elméleti keretből levezetve, az általános indokolásban elsősorban a társadalmi-politikai érvek szerepét vizsgáltuk, míg a részletes indokolásban az egyes szakaszokhoz fűzött indokolást analitikus módon összehasonlítottuk a normaszöveggel: a két szöveget szakasról szakaszra "összeolvastuk" és a részletes indokolásban azokat a szövegrészeket kerestük, amelyek a normaszöveghez képest valamiféle többletet - azaz hozzáadott értéket - hordoznak ma-

- 435/436 -

gukban. (Empirikus eredményeink ismertetése során az indokolás két egységét külön kezeljük, a jelen pontban bemutatott módszertant a részletes indokolás vonatkozásában alkalmaztuk.)

Bár a későbbiekben részletesebben is kitérünk módszerünk korlátaira, előljáróban már itt is leszögezzük, hogy egyetlen jogszabály vizsgálata alapján természetesen nem lehet az indokolások általános "színvonalára" következtetni, azonban úgy véljük, hogy a problémák megfogalmazására és kontextusba helyezésére egy esettanulmány is alkalmas lehet.

2. Mi az, ami nem hozzáadott érték?

Vizsgálatunk középpontjában a "hozzáadott érték" (HAÉ) fogalma állt. A kiindulópontként szolgáló axiómánk az volt, hogy az indokolás szövegének legalább részben el kell térnie a jogszabály szövegtől, és többet/mást kell mondania, mint a normaszöveg. Vagyis az indokolásban kell, hogy legyen valamiféle HAÉ, ami - optimális esetben - megfelel a [Jat. 18. § \(1\) bekezdésében](#) foglalt követelményeknek.

Az elemzést megelőzően tisztáztuk, hogy mi nem minősül HAÉ-nek. Ide az indokolás azon szövegrészeit soroltuk, amelyek lényegében semmilyen hasznos pluszinformációt nem tartalmaznak, mert

a) pusztán szóról szóra (a fentebb hivatkozott kifejezéssel élve: "prózában" leírva) megismétlik az adott szakaszhoz tartozó normaszöveget, vagy

b) néhány szót felcserélve, egy-két pluszkifejezést közbeszúrva, de lényegi magyarázat és pluszinformáció nélkül ugyanazt írják le, mint ami a norma szövegéből is kiolvasható, vagy

c) csupán kivonatolva összefoglalják, hogy mit szabályoz(nak) az adott szakasz(ok), vagy

d) a normaszövegnek ellentmondanak.

A szó szerinti átvételre kiváló példát jelent a járási hivatal hivatalvezetőjének illetményét szabályozó rendelkezés, amelyet úgy "indokol" a jogalkotó, hogy betűről betűre megismétli a normaszöveget:

"A hivatalvezető illetményét a kormány megbízott javaslatára a kormányhivatal irányítására kormányrendeletben kijelölt miniszter - tekintettel az adott járás, járási hivatal adottságaira, így különösen a járás lakosságszámára, a járási hivatal szervezetére, feladatára és állományára - legfeljebb az illetményalap huszonkétszeresében állapítja meg (a [259. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#))."

A b) pontra az államtitkár feladatkörét szabályozó rendelkezés szolgál példaként. A jogszabály szövege a következő:

"[23. § \(1\)](#) Az államtitkár - törvényben meghatározott kivételekkel, a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint - a miniszter teljes jogkörű helyettese.

(2) A miniszter a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában a minisztériumban működő államtitkárok közül általános helyettesítésére egy miniszterhelyettest jelöl ki.

(3) Az államtitkár ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint, az abban meghatározott helyettes államtitkár tevékenységének az irányítását.

(4) Az államtitkár a feladatainak ellátásáért és hatáskörének gyakorlásáért a miniszternek, illetve a miniszterelnöknek felelősséggel tartozik.

(5) Az államtitkári cím használata során utalni kell az államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére."

A szakaszhoz fűzött "indokolás":

"Az államtitkár politikai felsővezetőként - törvényben meghatározott kivételekkel - a miniszter teljes jogkörű helyettese. Az államtitkár a tevékenységéért a miniszternek és a miniszterelnöknek tartozik felelősséggel. Az államtitkár ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár tevékenységének az irányítását. A miniszter általános helyettesítésére az államtitkárok közül egy miniszterhelyettest kell kijelölni (részlet a [23-24. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#))."

Amint látható, az a) pont esetében a két szöveg tökéletesen (még a központosítások tekintetében is) megegyezik, a b) pont tekintetében pedig bár néhány szó felcserélésre kerül, érdemi magyarázatot nem találunk az indokolásban.

A kivonatos indokoláshoz [c) pont] nézzük meg a munkaközi szünetről és a pihenőidőről szóló rendelkezéseket alátámasztó szöveget:

"Meghatározza a munkaközi szünet, a napi pihenőidő és a heti pihenőnap szabályait (a [121. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#))."

Amint a rövidke szövegből kitűnik, a jogalkotó kísérletet sem tett arra, hogy bármilyen érdemi többletinformációt tegyen az indokolásba - ehelyett megelégedett azzal, hogy összefoglalta a szakasz tartalmát. (Ilyen "egyszerűsített" megoldással egyébként többtucatnyi szakasznál élt a jogalkotó.)

Meglepő módon az indokolás vizsgálata során olyan szövegrészeket is találtunk, amelyek kifejezetten ellentmondanak a normának. A fenti d) pontra példaként szolgál a [Kit.](#)-nek a szabadság kiadásáról szóló következő rendelkezése:

"[129. § \(1\)](#) A szabadságot az esedékességének évében kell kiadni és kivenni."

És most nézzük az indokolást:

"A törvény kimondja, hogy a szabadságot esedékesség évét követő hónap utolsó napjáig kell kiadni (részlet a [129. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

Bár tisztában vagyunk azzal, hogy a [Jat. 18. § \(5\) bekezdése](#) alapján figyelmen kívül kell hagyni az indokolás normával ellentétes szövegrészeit, de az ezekhez hasonló hibák egyértelműen nem tartalmazzak HAÉ-t, sőt adott esetben a jogértelmezést is nehezítik.

- 436/437 -

3. A hozzáadott érték kategóriái

Ezt követően a [Kit.](#) kapcsán a HAÉ alábbi öt fő kategóriáját határoztuk el:

a) Jogalkotói cél megfogalmazása.

Az indokolás azon szövegrészeit soroltuk ide, amelyek közvetlen módon utaltak arra, hogy mi volt a jogalkotó célja a törvénnyel, vagy az egyes rendelkezésekkel, illetve egy adott jogintézmény kapcsán javasolt szabályozással. Néhány példa:

"A törvény a szervei és a személyi megközelítés egységét tűzi ki célul, [...] (részlet az [1. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"A rendelkezés célja, hogy a jövőben egy differenciáltabb és működésében átláthatóbb központi hivatali szervezetrendszer jöjjön létre (részlet a [34-38. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"A Kormány munkáltatóként való deklarálása szimbolikus, célja a kormánytisztviselői kar egységességének erősítése (részlet a [80. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

b) Utalás a jogszabályon belül más, kapcsolódó rendelkezésre.

Az indokoláson belüli olyan utalásokat soroltuk ide, amelyekben a jogalkotó hivatkozik a korábbi vagy későbbi rendelkezésekre (ide nem értve a más szakaszokból "összeollózott" normaszöveget), hiszen ezek elősegíthetik a szabályozás koherenciájának és belső logikájának megértését. A kiválasztási eljárásról szóló rendelkezéseknél a következőképp fogalmaz az indokolás:

"Fontos hangsúlyozni, hogy a kiválasztási eljárás lefolytatásához szükséges időtartam meghatározásánál tekintettel kell lenni arra, hogy ha az álláshely hat hónapon át betöltetlen, akkor az a központosított álláshely-állomány részévé válik (részlet a [83. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

Az indokolás tehát visszautal a központosított álláshely-állományt szabályozó rendelkezésekre ([53. §](#)), mintegy kontextusba helyezve a [83. §](#) előírásait.

c) Kiutalás más joganyagra.

Más jogforrások felhívása két okból is indokolt és hasznos lehet a jogszabály indokolásában. Egyrészt az ilyen kiutalás segíthet az adott jogszabályi rendelkezés értelmezésében, másrészt a szabályozás alátámasztható a nemzetközi vagy külföldi joganyagokra vagy a joggyakorlatra hivatkozással. Néhány példa a [Kit. indokolásából](#):

"A Kormány feladatkörét az [Alaptörvény](#) határozza meg, erre tekintettel a törvény - átemelve a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló [2010. évi XLIII. törvény \(a továbbiakban: Ksztv.\)](#) ide vonatkozó rendelkezéseit - a Kormány feladatkörével és működésével kapcsolatban egyes kiegészítő rendelkezéseket állapít meg (részlet az [5. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"A munkaidővel kapcsolatos rendelkezéseket a vonatkozó [2003/88/EK irányelvel](#) összhangban határozza meg (részlet a [118. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"[Alaptörvény](#) nemzeti hitvallásának, a [VI. cikk \(1\) bekezdésének](#), a [XV. cikk](#), valamint a [XIX. cikk](#) teljesülésével összhangban kiemelten támogatja a családi élet tiszteletben tartását, mivel az együttélésünk legfontosabb kerete a család, ezért Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat (részlet a [152. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

d) Összevetés a korábbi szabályozással.

Idesoroltuk az indokolás azon szövegrészeit, amelyek a korábbi szabályozással vetik össze a [Kit.](#)-et, és felhívják a figyelmet a korábbi szabályozáshoz képest változó rendelkezésekre, illetve az egyes szabályok változatlan fenntartására.

da) Utalás a változásokra.

Álláspontunk szerint jelentős HAÉ-nek tekinthető a változások kiemelése - még akkor is, ha a legtöbb esetben a jogalkotó adós maradt annak a magyarázatával, hogy miért módosított a fennálló szabályozáson. Úgy véljük, hogy önmagában már az is segítheti az érdeklődőt, ha az indokolás felhívja a figyelmet, hogy változott a szabályozás, és/vagy egy új jogintézmény kerül bevezetésre. Illusztrációként néhány példa:

"A törvény a politikai szolgálati jogviszony meghonosításával új munkavégzésre irányuló jogviszonytípust vezet be (részlet a [3. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"A korábbiakhoz képest változást jelent, hogy a törvény nem határozza meg szervként a kormánybizottságot (részlet a [8-11. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"A határozott idejű áthelyezést felváltja a külszolgálati kirendelés új jogintézménye (részlet a [102. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

db) Utalás a korábbi (hatályos) szabályozás fenntartására.

Az indokolás nemcsak a módosuló rendelkezésekre utal, hanem esetenként azt is rögzíti, hogy mi az, amin a [Kit.](#) nem változtat. Álláspontunk szerint ezen utalások is relevánsak lehetnek, hiszen az jogkereső közönség számára az is hasznos információt lehet, hogy egyes rendelkezések, jogintézmények, eljárások annak ellenére sem módosulnak, hogy gyökeresen átalakult a kormányzati igazgatási szervezetrendszerre vonatkozó szabályozás. Példaként említhetők a következő szövegrészek:

"Nem csak szervek, hanem egyes vezetők tekintetében is beszélhetünk irányításról, a törvény ennek tartalmát határozza meg a korábbi szabályozással egyezően (részlet a [4. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"Az utasítás teljesítésének megtagadására vonatkozó szabályokat a korábbi rendelkezésekkel egyezően állapítja meg (részlet a [94. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

"A törvény a kormánytisztviselő kártérítési felelősségének általános alakzataként fenntartja a vétkességi felelősséget (részlet a [164. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

e) Egyéb magyarázatok, példák.

Ehhez a reziduális kategóriához azokat a szövegrészeket soroltuk, amelyek a fenti kategóriák egyikébe sem illeszkedtek, azonban hordoznak magukban valamiféle többletinformációt. Itt vettük figyelembe egyrészt azokat

- 437/438 -

a magyarázó mondatokat, amelyek a normaszöveget interpretálják olyan módon, hogy az HAÉ-nak minősíthető - vagyis nem soroltuk ide a normaszöveget "zanzásító", összefoglaló szövegrészeket -, illetve a példákat kínáló mondatokat. Így például a joggal való visszaélés tilalmát szabályozó rendelkezésnél az indokolás a következőt jegyzi meg:

"Egy magatartás akkor is jogszerűtlennek minősül, ha a törvény szövegének megfelel ugyan, de nem a jogintézmény rendeltetésének megfelelő célra irányul. Joggal való visszaélés esetén a látszat szerint egy jogos magatartásról van szó, valójában azonban jogellenes, ezért tilos (részlet a [64. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

Álláspontunk szerint ez az indokolás érdemben is magyarázza a normaszöveget, és így segítheti - többek között - az érdeklődő kormánytisztviselőt vagy a jogalkalmazót a joggal való visszaélés tilalmának értelmezésében.

Az érdemi magyarázó szövegrészre további példát jelent a kormánytisztviselő lemondásához fűzött indokolás:

"Az érvényességhez nem szükséges a munkáltatói jogkör gyakorlójának elfogadó nyilatkozata. A lemondási nyilatkozatot írásba kell foglalni, indokolni azonban nem kell, de abból világosan ki kell tűnni, hogy az érintett a jogviszonyáról lemond (részlet a [106. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

Bár a fentiek egy közszolgálati jogban jártas szakértőnek evidensek lehetnek, azonban egy kevésbé elmélyült ismeretekkel rendelkező érdeklődőnek hasznos adalékként szolgálhatnak, így a HAÉ itt is kimutatható.

Az álláshelyi elismerésről szóló rendelkezés a következőképp került indoklásra:

"Az álláshelyi elismerés azon kormánytisztviselőket honorálja, akik az adott álláshelyen az adott besorolásban végzik tartósan a munkájukat és az előmeneteli rendszer eltörlésével besorolásuktól függetlenül is lehetőség legyen a teljesítményük elismerésére (részlet a [144. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

Ez a szöveg jól megvilágítja az álláshelyi elismerés rendeltetését, segít ennek az új - ámbár később hatályon kívül helyezett - jogintézménynek az értelmezésében, így a HAÉ itt is egyértelműen jelen van.

4. Operacionalizálás

A fenti kategóriarendszer kidolgozását követően az indokolás szövegét szétdaraboltuk az egyes kategóriák között oly módon, hogy az indokolás minden szövegrészét pontosan egy kategória alá soroltuk be (vagyis az indokolásnak nem volt olyan eleme, amely egyetlen kategóriához sem tartozott volna, és olyan sem, amelyik egyszerre több kategóriához tartozott volna). A szétdarabolás során az összetartozó gondolatokat igyekeztünk egyben kezelni, azaz nem szavak szintjén ítéltük meg az átmásolás mértékét vagy a HAÉ-t[25] - nyelvészeti szempontból talán úgy fogalmazhatunk, hogy a darabolás alapvetően nem a mondatok, hanem a szintagmák és/vagy a tagmondatok szintjén történt. Ennek az volt az oka, hogy egy hosszabb összetett mondatnak gyakran csak egy (kisebb) része hordozott magában HAÉ-t. Így például nézzük az indokolás következő mondatát:

"A törvény [1. melléklete](#) tartalmazza az illetménytáblát, amely az álláshelyhez rendelt besorolások szerinti sávokat tartalmazza, megszüntetve az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a pótlékok rendszerét (részlet a [134. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

Ebből a mondatból csak a "megszüntetve az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a pótlékok rendszerét" minősítettük HAÉ-nak, hiszen a mondat első fele pusztán "kivonatolásnak" tekinthető.

Egy másik példa:

"A magas színvonalon teljesítő munkaerő megtartása okán a törvény biztosítja a lakhatási jellegű támogatásokat [Magyarország Alaptörvényének XXII. cikkével](#) összhangban (a [149. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#))."

Ez a mondat három kategória között lett szétdarabolva:

- "A magas színvonalon teljesítő munkaerő megtartása okán" egyéb magyarázatnak minősült;
- "a törvény biztosítja a lakhatási jellegű támogatásokat" szövegrész nem bír HAÉ-val;
- a "[Magyarország Alaptörvényének XXII. cikkével](#) összhangban" szövegrészt pedig más joganyagra történő kiutalásként kategorizáltuk.

A szétdarabolást követően összesítettük, hogy az egyes kategóriákhoz az indokolás mekkora része került besorolásra. A számítások alapját itt a leütések (a karakterek és a szóközök) képezték.

Fontosnak tartjuk leszögezni, hogy a felsorolt HAÉ-kategóriák kialakítása során kizárólag a [Kit.](#) indokolásában fellelhető HAÉ-típusokra szorítkoztunk - vagyis akár más kategóriák is szóba jöhetnek, mint például - a [Jat. 18. § \(1\) bekezdésében](#) elvártaknak megfelelően - a szabályozás várható hatásainak bemutatása, továbbá a társadalmi-gazdasági okok, (akár számszerűsített) hatások ismertetése, valamint a jogszabály előkészítése során elvégzett esetleges összehasonlító jogi kutatások eredményeinek beépítése az indokolásba.

Ezenfelül az egyéb magyarázatok, példák kategórián belül további alkategóriák is kialakíthatók lehetnének, mint például a bírói gyakorlatra történő konkrét utalás vagy a jogirodalmi-jogtudományi hivatkozás. Joggyakorlatra (a kialakult bírói gyakorlatra és az általános joggyakorlatra) hivatkozást csak általánosságban, két köz-

- 438/439 -

beszúrt félmondat formájában találunk a [Kit. 73-74. §-ához](#) fűzött [indokolásában](#), míg jogirodalmi álláspontokra a [Kit.indokolása](#) egyáltalán nem hivatkozik. A más joganyagokra történő kiutalásoknak természetesen sokkal szélesebb a palettája, mint amivel a [Kit.](#) indokolása operál, így ide lenne értendő az Alkotmánybíróság gyakorlatára és más jogalkalmazó szervek (Emberi Jogok Európai Bírósága, Európai Unió Bírósága stb.) döntéseire, állásfoglalásaira, ajánlásaira történő hivatkozás is.

Végezetül megjegyezzük, hogy a részletes indokolás vizsgálatokor alapvetően "megengedő" álláspontot vettünk fel, a HAÉ mércéjét viszonylag alacsonyra tettük, azaz egy fordulatot vagy mondatot akkor is besoroltunk a fentebb említett kategóriák valamelyikébe, ha az bármilyen minimális többletinformációt tartalmazott a normaszöveghez képest. Így például a [134. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#) - többek között - kimondja, hogy a [Kit.](#) megszünteti az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a pótlékok rendszerét. Ez a megállapítás a korábbi jogi szabályozást és a [Kit.](#) szövegét is jól ismerő szakember számára triviális lehet (főként, hogy az előbbieket megszüntetése a normaszövegből is kikövetkeztethető), azonban álláspontunk szerint még egy ilyen indokolásban is van HAÉ, hiszen ezt a normaszöveg értelemszerűen nem mondja ki expressis verbis, és adott esetben hasznos adalékul szolgálhat a [Kit.](#)-tel ismerkedők részére.

5. A módszer korlátai

A metodológiai alapok ismertetésekor ki kell térni az általunk alkalmazott módszertan korlátaira is, amelyek értelemszerűen kihatnak az eredményeink interpretálhatóságára. Az esettanulmány mint módszer inherens gyengesége abban rejlik, hogy a megfigyelések és a következtetések csak korlátozottan általánosíthatók, ugyanakkor vitathatatlan előnye, hogy mélyreható vizsgálatot tesz lehetővé, így kutatási kérdésünk megválaszolására is alkalmas - legalábbis a vizsgált törvény tekintetében.

Ahogy azt az operacionalizálás keretében illusztráltuk, elemzésünk során a HAÉ mértékének és az egyes kategóriáknak a kiszámolásához a részletes indokolás egy-egy szakaszhoz fűzött szövegrészét tekintettük egy teljes egységnek. Mivel kutatásunk középpontjában a HAÉ fogalma állt, a vizsgálat során eltekintettünk annak elemzésétől, hogy a normaszöveg hossza és az indokolás hossza milyen arányban állnak egymással. Vagyis a HAÉ-t 100%-ban állapítottuk meg, amennyiben a normaszöveghez képest a szakaszhoz fűzött indokolás teljes mértékben pluszinformációt, magyarázatot tartalmaz, függetlenül attól, hogy a HAÉ a teljes normaszöveg vonatkozásában áll-e fenn, vagy csak annak egy-egy bekezdéséhez, mondatához viszonyítva. Ehhez nézzük meg példaként a tanulmányi jellegű támogatásokról szóló rendelkezéshez fűzött indokolást:

"A törvény kiemelten kezeli - a jogszerűség és a szakszerűség, valamint a hatékonyság alapelveivel összhangban - a feladatok magasabb szintű és eredményes ellátásának biztosítékaként a kormánytisztviselő tanulmányainak, fejlődésének támogatását [Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikkével](#) összhangban (a [151. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#))."

Az első bővített mondatot az egyéb magyarázatok, példák körébe soroltuk, míg a második mondat egy kiutalás más joganyagra. A normaszöveg ugyan 18 bekezdésből áll, míg a szakaszhoz fűzött indokolás csupán két mondat, a HAÉ mértéke mégis 100%. A részletes indokolás teljes egésze a jogszabály szövegén túlmutató, többet/mást mond, mint a normaszöveg, így a fogalomalkotás körében meghatározott HAÉ-definíciónknak önmagában 100%-ban megfelel, még akkor is, ha egyébként a tanulmányi jellegű támogatások és azok 18 bekezdésnyi részletszabálya kapcsán nem kapunk részletesebb magyarázatot.

Ezenfelül a módszer nem alkalmas annak meghatározására, hogy a HAÉ a normaszöveg egy-egy szakaszának pontosan mely bekezdéseit, mondatait fedi le. Így míg a tisztán üres, semmitmondó, azaz HAÉ-nak nem minősülő kategóriákba (szó szerinti átmásolás, szórendcserés átemelés, kivonatolás, normaszövegnek ellentmondás) sorolt szövegrészeket tartalmazó indokolás esetében egyértelműen megállapítható annak használhatatlansága, megfordítva már más a helyzet: a HAÉ-t tartalmazó indokolások vonatkozásában a

módszerrel nem kapunk világos képet (még 100%-os HAÉ-érték esetén sem, melyet a [151. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#) is illusztrál) a használhatóság kérdése kapcsán. Ennek szemléletes példája a kinevezés módosítása és annak indokolása:

"A törvény bevezeti a kormányzati szolgálati jogviszony nyugvásának jogintézményét (részlet a [89. §-hoz](#) fűzött [indokolásból](#))."

A szakaszhoz fűzött indokolás egyedül a [\(6\) bekezdéshez](#) kapcsolódik, a szakasz ugyanakkor a kinevezés módosítása kapcsán számos további rendelkezést tartalmaz. Az indokolás első mondata a rendelkezést a korábbi szabályozással összevetve utal egy változásra, ezt követően viszont csak a [\(6\) bekezdésben](#) foglaltak szó szerinti, illetve szórendcserés átmásolását tartalmazza.

Végül megjegyezzük azt is, hogy vizsgálatunk módszere nem tudja teljes egészében kiküszöbölni a szubjektivitást. Ahogy arra korábban is utaltunk, egyrészt "megengedő" álláspontot vettünk fel és minden minimális többletinformációt besoroltunk valamely HAÉ-kategóriába, másrészt a mondatokat vagy összetartozó gondolatokat - ahol lehetett - igyekeztünk nem széttagolni. Mindez azt jelenti, hogy egy-egy gondolat határának meghúzója és a minimális többletinformáció tulajdonítása is (a jelen pontban ismertetett logika mentén, valamint a 3.2 és 3.3 pontokban konkrét példákkal illusztrált módon, de) részben saját szubjektív megítélésünkön alapult.

- 439/440 -

IV.

Eredmények

1. Az általános indokolás elemzése

Ahogy arra korábban utaltunk, rendeltetése és betöltendő funkciója miatt az általános indokolást külön elemeztük, és abban elsősorban a társadalmi-politikai érvek szerepét vizsgáltuk meg. Az alábbiakban összefoglaljuk - azok tartalmi értékelése nélkül - a jogalkotó által a javaslat általános indokolásában megfogalmazott céljait (1. táblázat). A célok kapcsán (pusztán az indoklás szövegére támaszkodva) az egyes kapcsolódó részcélokat, korábbi intézkedésekre történő utalásokat és a célok eléréséhez rendelt eszközöket (jogi szabályozás várható változása, az előterjesztésen keresztül eszközölt lépések) tüntettük fel.

1. táblázat

A [Kit.](#) általános indokolásában megfogalmazott jogalkotói célok

Megfogalmazott jogalkotói cél	Kapcsolódó részcélok	Eddig tett intézkedések	A cél eléréséhez rendelt eszközök
Magyarország versenyképességének javítása	A közigazgatásban dolgozók anyagi megbecsülésének javítása, nagyobb anyagi elismerése	N/A	A javaslat kiterjed a juttatásokra
Bürokráciacsökkentés	A központi közigazgatásban csak annyian dolgozzanak, mint ahány emberre, álláshelyre valóban szükség van	Létszámzár elrendelése	A létszámgazdálkodáshoz szükséges fogalmak és jogi keretek megteremtése
		A központi igazgatásban (minisztériumokban, háttérintézményekben) betölthető álláshelyek számának meghatározása	A Kormány felhatalmazása a kormányzati igazgatási szerv alaplétszáma és a központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyek meghatározására, rendeletben történő szabályozására
		A Karrier Híd programról való döntés	N/A

Hatékony kormányzati munka végzése	Hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítása	2010 óta zajló közigazgatási reformok	A kormányzati igazgatási szervezetrendszer átalakítása
	A kormányzati tisztségviselők szolgálati jogviszonyának szabályozása		A Kormány felhatalmazása az álláshely betöltéséhez szükséges szakmai és képesítési követelmények rendeletben történő szabályozására
A gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselők kiemelt megbecsülése	Speciális jogosultságok, kedvezmények, támogatások meghatározása	A kormány általános családbarát politikája	A kormánytisztviselők családalapítási támogatásnak bevezetése
			A közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítése

A táblázat a szerzők szerkesztése

Amint az az 1. táblázatból is kitűnik, az előterjesztő négy fő jogalkotói célt jelölt meg, hangsúlyozva az előterjesztés általános kormányzati politikába való betagozódását, és társadalompolitikai érvként kiemelve a kormánytisztviselők anyagi elismerésének növelését, valamint a családalapítási támogatások bevezetését.

Az általános indokolás pozitívuma, hogy habár elég szűkszavúan, de utal a javaslat benyújtása előtt tett, a javasolt szabályozás céljaihoz illeszkedő kormányzati intézkedésekre és arra a reformkeretrendszerre, amelybe illeszkedik a törvényjavaslat. A célok eléréséhez rendelt eszközök azonban szintén nincsenek kellőképpen részletezve, a kormányzati igazgatási szervezetrendszer teljes átalakítását célzó javaslat mögött húzódozó célokról és okokról igen keveset tudunk meg. Noha a cél egy koherensebb szabályozási rendszer kialakítása a korábbi, fragmentált (Áttv.,[26] [Khtv.](#),[27] [Ksztv.](#), [Kttv.](#)[28]) szabályozás szintetizálásával, erről az új szabályozási keretről semmi nem derül ki az általános indokolás rövid, alig egyoldalas szövegéből.

Összességében úgy véljük, hogy a [Kit.](#) által eszközölt változások volumenéhez viszonyítva az általános indokolás igen szűkszavú. A jogpolitikai célok megfogalmazásán túl adós marad azok kellő részletességű kifejtésével és

- 440/441 -

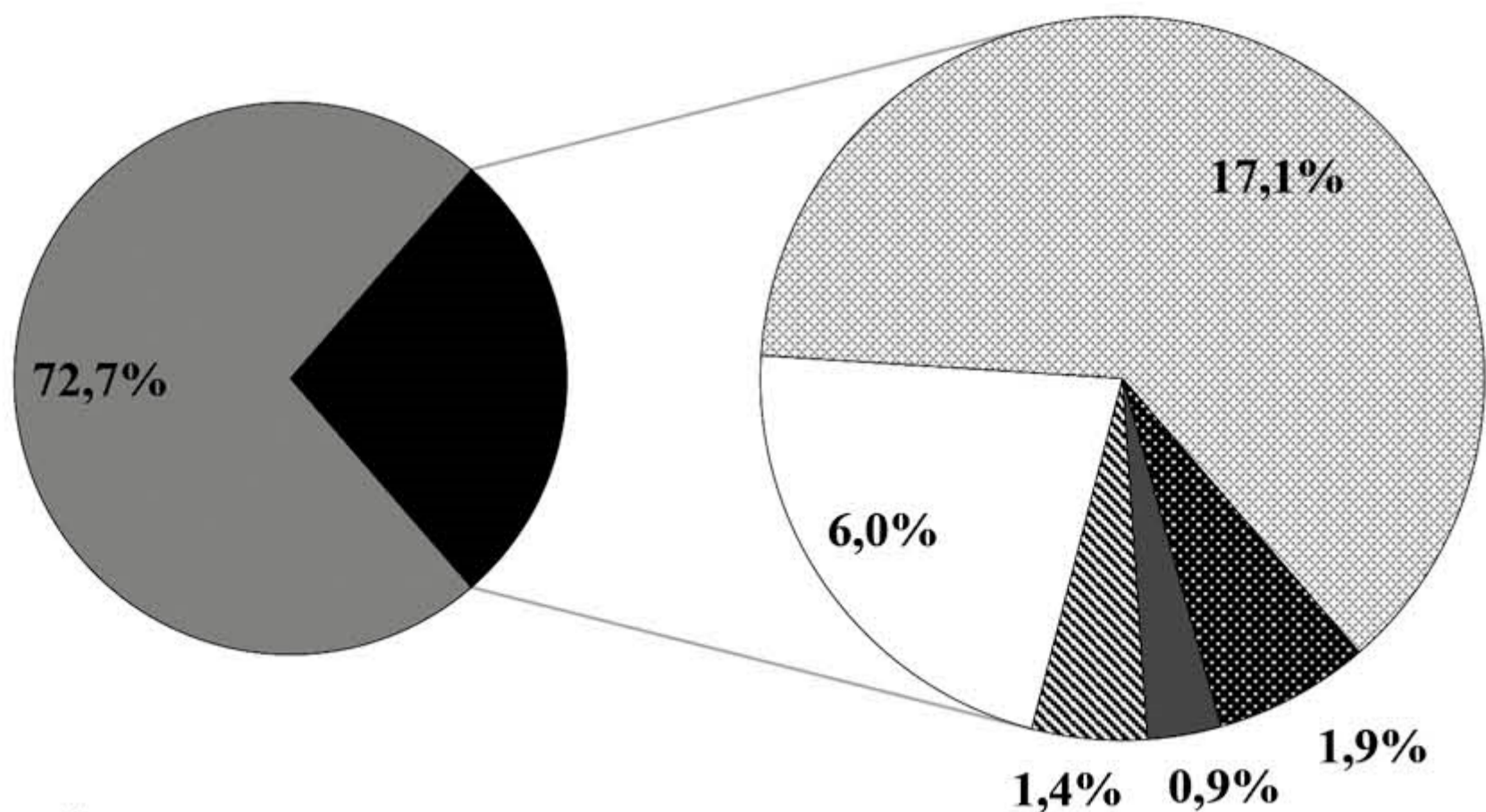
társadalmi-politikai érvekkel való bővebb alátámasztásával, a célokhoz rendelt eszközök helyességének igazolásával, így annak részletezésével, hogy a cél eléréséhez választott eszközök és összességében a javasolt szabályozás alkalmas-e a kijelölt közpolitikai célok maradéktalan betöltésére. A szabályozás várható hatásainak bemutatására lényegében nem tér ki a jogalkotó.

2. A részletes indokolás elemzése

A [Kit.](#) normaszövege és [részletes indokolása](#) szakasról szakaszra történő összehasonlításának eredményét az 1. ábra foglalja össze, az egyes kategóriák részletesebb kibontását pedig a 2. táblázat szemlélteti.

1. ábra

A [Kit.](#) részletes indokolásában található HAÉ aránya



- Nem HAÉ
- HAÉ: Jogalkotó cél megfogalmazása
- HAÉ: Utalás a jogszabályn belül más, kapcsolódó rendelkezésre
- HAÉ: Kivonatolás más joganyagra
- HAÉ: Összevetés korábbi szabályozással
- HAÉ: Egyéb magyarázatok, példák

Az ábra a szerzők szerkesztése

Az ábráról leolvasható kutatásunk legfontosabb megállapítása, vagyis hogy a [Kit. részletes indokolásának](#) közel háromnegyede (72,7%) nem tartalmaz semmilyen hozzáadott értéket, azaz az indoklás túlnyomó hányada "prózában" leírja, szórendcserével átmásolja a normaszöveget, vagy "tartalomjegyzékként" funkcionálva "zanzásítja" a norma tartalmát. A HAÉ mértéke nagyjából az indoklás egynegyedét (27,3%) teszi ki, ezekben a szövegrészekben jellemzően magyarázatokat, példákat, a rendelkezések részletesebb kifejtését találhatjuk.

A [Kit.](#) 333 szakaszt tartalmaz, ebből összesen 180 szakasznál találtunk valamilyen (egy vagy több kategóriához tartozó) HAÉ-t, vagyis a részletes indoklás közel felében (153 szakasz) nem lelhető fel a normaszöveghez képest semmilyen pluszinformáció. Kiemelendő, hogy az [indokolás](#) öt szakaszban is[29] ellentmond a normaszövegnek; ezek egy része olyan tárgyi ellentmondás, ami alapján feltételezhető, hogy azok egy része korábbi törvények indokolásából vagy a törvény-előkészítés egyeztetéseiből maradt bent a [Kit. indokolásában](#).

2. táblázat

A HAÉ-k megoszlása a [Kit. részletes indokolásában](#)

Kategória		Érintett §-ok száma	Karakter (szóközökkel)	Arány (Részletes indokolás = 100%)	
Nem hozzáadott érték	„Prózában” leírt, szó szerinti átmásolás	175	50 505	47,5%	72,7%
	Szórendcserés átemelés	121	17 209	16,2%	
	Kivonatolás, „zanzásítás”	248	8 414	7,9%	
	Normaszövegnek való ellentmondás	5	1 191	1,1%	

	Jogalkotói cél	14	1 975	1,9%	
	Utalás a normaszövegen belül más rendelkezésekre	7	957	0,9%	
	Kiutalás más joganyagokra	25	1 497	1,4%	
	Összevetés korábbi szabályozással	114	6 424	6,0%	
Hozzáadott érték	Egyéb magyarázatok és példák	117	18 179	17,1%	27,3%

A táblázat a szerzők szerkesztése

Ami a HÁÉ-t illeti, a jogalkotói cél 14 szakasznál jelenik meg, ugyanakkor ezek megfogalmazása kapcsán sokszor a cél további magyarázat nélkül marad, így például a 80. §-hoz fűzött indokolásból megtudjuk, hogy "a Kormány munkáltatóként való deklarálása szimbolikus, célja a kormánytisztviselői kar egységességének erősítése", az azonban már nem derül ki, hogy miért volt szükséges a

- 441/442 -

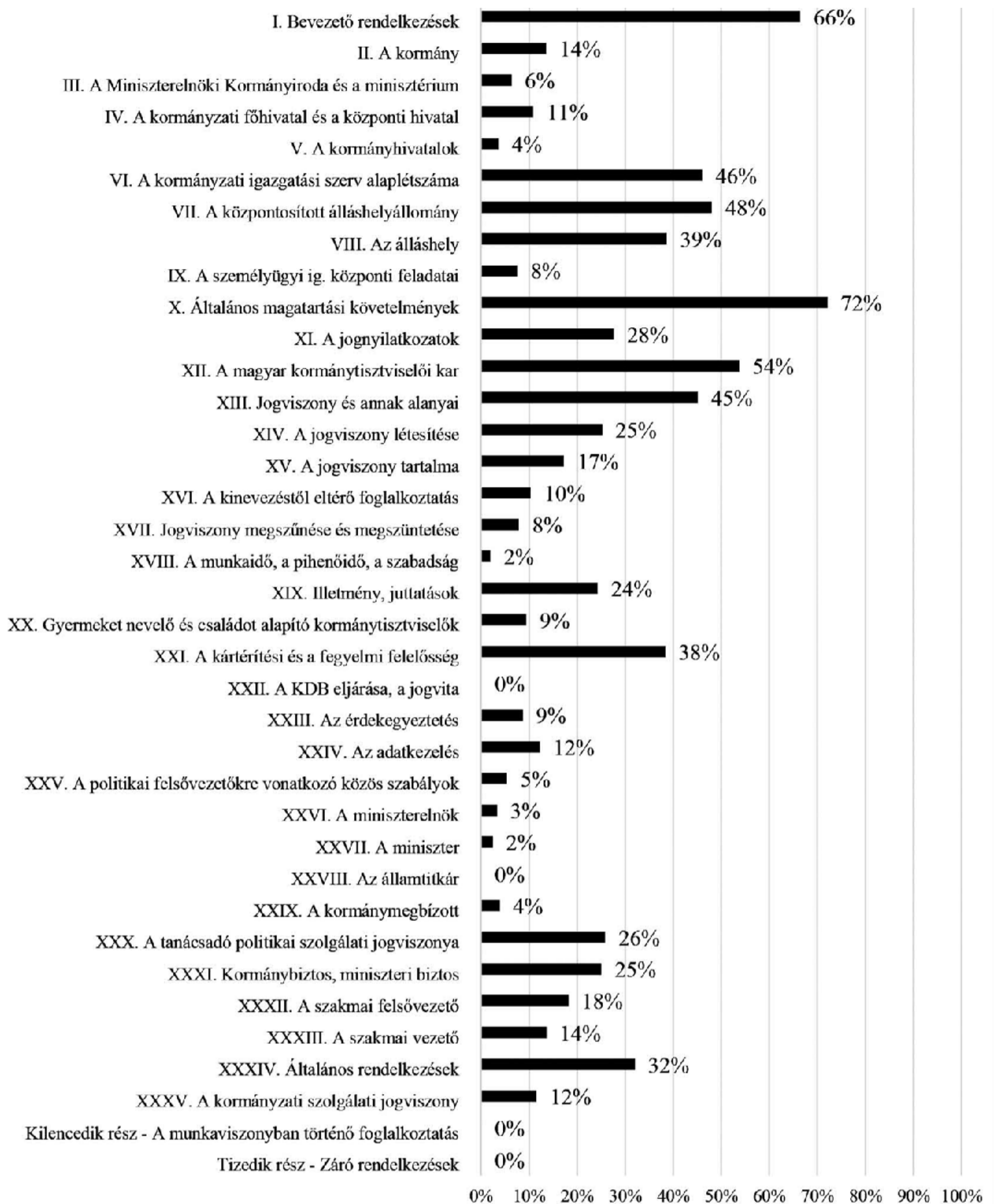
korábbi szabályozást módosítani, vagyis az állam helyett a kormányt tenni a kormányzati szolgálati jogviszony másik alanyának, és ez a korábbiakhoz képest miért erősíti jobban a kormánytisztviselői kar egységességét.

Normaszövegen belüli utalásokat csak elvétve találtunk, ennél gyakoribb volt a kiutalás más joganyagra, jellemzően az [Alaptörvény](#) bizonyos, de a [Polgári Törvénykönyvről](#) szóló V. törvény egyes szakaszaival való koherenciára is találtunk utalást. A [34-38. §-hoz](#) fűzött [indokolás](#) pedig a kormányzati főhivatalokat sorolja fel.

A HAÉ legnagyobb hányadát (17,1%) az egyéb magyarázatok, példák tették ki. Ezek mellett 71 szakaszban 30 db utalást találtunk a hatályos szabályozás fenntartására, valamint ennél némileg kevesebb alkalommal, 55 szakasz tekintetében 35 utalást találtunk a korábbi (hatályos) szabályozáshoz képest bekövetkezett változásra, illetve egy új szabályozás bevezetésére vagy a korábbi szabályozás eltörlésére. A korábbi szabályozással való összevetés nehezen volt karakterszámban mérhető, hiszen gyakran csupán olyan közbeszúrásokként jelent meg, mint hogy "a korábbi szabályozással egyezően", "a hatályos rendelkezésekhez hasonlóan", "a törvény nem változtat a hatályos szabályokon" vagy "a jövőben nem törvényi, hanem kormányrendeleti szinten jelennek meg".

2. ábra

A HAÉ aránya fejezetenkénti bontásban



Az ábra a szerzők szerkesztése

- 442/443 -

A 2. ábra azt mutatja meg, hogy a [Kit.](#) egyes fejezeteinél miként alakult a kapcsolódó indokolások hozzáadott értéke, azaz hogy az adott fejezethez fűzött indokolás mekkora hányada minősül HAÉ-nek. Amint látható, jelentős különbségek vannak a tekintetben, hogy az egyes fejezetek értelmezéséhez mennyiben nyújt segítséget az indokolás. Ebből a szempontból az I. (Bevezető rendelkezések) és a [X. fejezet](#) (Általános magatartási követelmények és alapelvek) indokolása teljesített a legjobban, ugyanis az ezen fejezetekhez fűzött indokolás kétharmada, illetve közel háromnegyede tartalmazott HAÉ-t. (A képet ugyanakkor árnyalja, hogy mindkét fejezet meglehetősen rövid, négy, illetve öt szakaszból áll.)

Ezzel szemben négy olyan fejezete is van a [Kit.](#)-nek, amelynél az [indokolás](#) semmilyen HAÉ-val nem bír, illetve számos további fejezetnél nagyítóval kell keresni a normaszövegen túli információkat. Álláspontunk szerint különösen aggályos, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony olyan jelentős elemeinél is csekély az indokolás haszna, mint például a jogviszony megszűnése vagy a munkaidő, pihenőidő és szabadság témaköre. Közelebbről: a [Kit. 107. §-a](#) szabályozza a kormánytisztviselő felmentését (amely vitathatatlanul a jogállás egyik neuralgikus pontja), ám a szakaszhoz készült indokolás semmi egyebet nem csinál, mint összefoglalja a szakasz tartalmát. Az indokolás "haszontalansága" még szembeötlőbb az érdemteleniséget szabályozó [109. §-nál](#). Az érdemteleniség - mint kötelező felmentési ok - bevezetése a [Kit.](#) egyik újítása volt, így a törvény iránt érdeklődő kormánytisztviselő, szakember, jogalkalmazó stb. joggal várhatja el, hogy az indokolás elárul valamit például a jogalkotó céljáról. Ehhez képest a szakaszhoz fűzött indokolás rögzíti, hogy "[a] törvény bevezeti az érdemteleniség jogintézményét" [ami a III.3. pont d) alpontja értelmében HAÉ-nak minősül], majd lényegében megismétli a normaszöveget - azaz semmi nem derül ki arról, hogy a jogalkotó miért tartotta fontosnak bevezetni ezt a felmentési okot.

Visszatérve a 2. ábrára, az is megfigyelhető, hogy a törvény egyes fejezetei kapcsán mintha lankadt volna a jogszabály-előkészítő(k) "lelkesezése", így a XVI., XVIII., XIX. és XX. fejezetekhez fűzött indokoláson belül több olyan egybefüggő részt is találunk, ahol egyáltalán nincs (vagy csak elvétve) jelenik meg bármilyen HAÉ. A [Kit. 274. §-ától](#) kezdve az indokolás egyáltalán nem tartalmaz HAÉ-t, annak ellenére sem, hogy a normaszöveg ezen részében kerül szabályozásra - többek között - a munkaviszonyban történő foglalkoztatás is. A zárórendelkezésekhez egy-egy mondatos indokolást találunk, így az értelmező rendelkezések kapcsán megtudjuk, hogy azok a törvény alkalmazása szempontjából fontos fogalmakat tartalmazzák; a hatálybalépés dátumánál szintén semmilyen magyarázattal nem szolgál az indokolás - így sem az nem derül ki, hogy miért ilyen rövid felkészülési időt biztosított a jogalkotó,[30] sem pedig az, hogy a törvény egyes rendelkezései miért később léptek hatályba.

V.

Összegzés és következtetések

Tanulmányunkban a jogalkotói indokolások mint magyarázó szövegek hozzáadott értékének definiálására és mérésére tettünk javaslatot. E célból az esettanulmányi megközelítésre támaszkodtunk, azaz a célirányosan kiválasztott [Kit.](#) normaszövegét és indokolását hasonlítottuk össze analitikus módon, feltérképezve, hogy az indokolás szövegezése kapcsán milyen mintázatok és gyakorlatok figyelhetők meg. A hozzáadott érték koncepciójának kialakítása során kiindulópontunk az volt, hogy magyarázó szöveg jellegére tekintettel az indokolás többletinformációt kell, hogy tartalmazzon a normastruktúrában kifejezett rendelkezésekhez képest. Az indokolás szövege tehát legalább részben el kell, hogy térjen a normaszövegtől, és a jogszabály egyes rendelkezései kapcsán a "prózaszerű" átmásolás helyett, valamivel több, optimális esetben a [jogalkotási törvényben](#) meghatározott tartalmi kritériumoknak megfelelő magyarázatot kell tartalmazzon.

Állításunk szerint az indokolások szövegszerű megléte nem jelenti automatikusan azt, hogy az tartalmát tekintve megfelel a [Jat.](#) szabályainak. Ezért szövegközpontú kísérletünkben keretrendszer alakítottunk ki a nem hozzáadott érték kategóriáinak - szó szerinti átmásolás, szórendcserés átemelés, kivonatolás, normaszövegnek ellentmondás - elhatárolásához. Továbbá a HAÉ öt fő kategóriáját - (1) jogalkotói cél, (2) utalás a jogszabályon belül más, kapcsolódó rendelkezésekre, (3) kiutalás más joganyagra, (4) összevetés korábbi szabályozással, (5) egyéb magyarázatok, példák - határoltuk el a vizsgált törvény kapcsán.

Kutatásunk legfontosabb megállapítása, hogy a [Kit.](#) részletes indokolásának közel háromnegyede nem tartalmaz semmilyen hozzáadott értéket. A fennmaradó egynegyed magyarázatok, példák teszik ki; a jogalkotói cél, egyéb utalások, a korábbi szabályozással való összevetés pedig csak nyomokban található az indokolásban. Bár hangsúlyozandó, hogy a vizsgálatunk során tett megfigyelések és következtetések - már csak az esettanulmányt mint kutatási módszert jellemző korlátok miatt is - korlátozottan általánosíthatók, kísérleti kutatásunk mégis rávilágít a jogintézmény kapcsán fennálló egyik legsúlyosabb problémára. Nevezetesen, hogy a [jogalkotási törvénynek](#) pro forma megfelelő indokolások tartalmilag túlnyomóan üresek, semmitmondók, hozzáadott ér-

- 443/444 -

téssel csak korlátozottan rendelkeznek. Noha a [jogalkotási törvény](#) világosan felsorolja az indokolások szükséges tartalmi elemeit, azok ritkán lelhetők fel az indokolások szövegében.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy néhány pozitívuma ellenére a [Kit. általános indokolása](#) felszínes, a hangzatos jogalkotói célok megfogalmazásán túl a célok eléréséhez rendelt eszközök kiválasztását nem támasztja alá kellően, és érdemi információkat nem nyújt a javasolt módosítások szükségszerűsége tekintetében - annak ellenére sem, hogy kormányzati igazgatási rendszert számos szempontból átalakította a jogszabály. A részletes indokolás hozzáadott értékkel rendelkező része tekintetében pedig fontosnak tartjuk leszögezni, hogy ennek a 27,3%-nyi szövegrésznek sem éppen "Jat.-konform" az összetétele. Ezt alátámasztandó ismét rögzítjük, hogy a [Jat.](#) értelmében az indokolás fő rendeltetése egyrészt a javasolt szabályozást szükségessé tevő társadalmi, gazdasági, szakmai okok és célok bemutatása, másrészt pedig a jogi szabályozás várható hatásainak ismertetése. Noha mi ennél jóval tágabban vontuk meg a HAÉ körét, meg kell jegyezni, hogy amennyiben a vizsgálatunkat a két előbbi kategóriára (okok/célok, illetve hatások) szűkítettük volna le, úgy sokkal alacsonyabb lett volna a HAÉ-val bíró szövegrészek aránya. Amint fentebb utaltunk rá, az indokolás meglehetősen keveset árul el a jogalkotó céljairól (az okokról pedig még kevesebbet), azonban a jogi szabályozás várható hatásairól lényegében semmit nem tudtunk meg. Összességében az a benyomás alakult ki bennünk, hogy ahol a részletes indokolás használható, ott is - főként a magyarázatoknak, példáknak, utalásoknak köszönhetően - inkább kommentár jellege van. (Mindez elvezet egy másik kérdéshez, hogy ti. mi a különbség az indokolás és a kommentár között.)

A tanulmányban is jelzett módszertani korlátok ellenére kialakított koncepciónk alkalmas a vonatkozó normatív szabályok módosításával is igazoltan egyre jelentősebb szerepű jogalkotói indokolások hozzáadottérték-alapú vizsgálatára. Kutatásunk hosszú távú célja egy minden jogalkotói indokolás vizsgálatára alkalmas keretrendszer megalkotása, így a jövőbeni kutatások egyaránt összpontosíthatnak az alapul szolgáló módszertani keretrendszer finomítására és az eredmények szélesebb körű, több esettanulmányra, vagy "újraszabályozó" törvények közötti longitudinális elemzések lefolytatására. Jelen tanulmányunk egyrészt megalapozó keretet és kiindulópontot biztosít ilyen irányú prospektív vizsgálatokhoz, másrészt reményeink szerint hozzájárul a jogalkotói indokolásokkal szembeni elvárásokkal kapcsolatos szakmai-tudományos diskurzusokhoz. ■

JEGYZETEK

[1] A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

[2] [2010. évi CXXX. törvény](#) a jogalkotásról [18. §\(1\) bekezdés](#).

[3] Varsányi Benedek: A [rég](#)i és az új [jogalkotási törvény](#) összehasonlítása. MTA Law Working Papers. 2014/55. sz. 7.

[4] A külföldi szakirodalomban a jogalkotói indokolásokat általában a hatásvizsgálatokkal együtt tárgyalják. Ez többnyire annak tudható be, hogy egyrészt egyes jogrendszerek vonatkozó jogalkotási szabályozása alapján a hatásvizsgálatot a jogalkotói indokolás részévé teszik, másrészt a két dokumentum célját (közel) azonosnak tartják. Mind a hatásvizsgálat, mind a jogalkotói indokolás tekinthető a javasolt szabályozások érthetőségét támogató jogalkotási segédeszköznek, amelyek elősegítik, hogy a címzettek elsajátítsák a normatív szabály tartalmát, vagyis céljuk a polgárok tájékoztatása. Ehhez lásd többek között: Staroňová, Katarína: An evaluation of the quality of impact assessment: The case of Slovakia and Slovenia. *Journal of Comparative Politics*. 2011/1. sz. 4-30.; Staroňová, Katarína: Better regulation and regulatory quality: the case of RIA in Slovakia. *Sociológia - Slovak Sociological Review*. 2009/3. sz. 247-264.; Kasemets, Aare - Liiv, Mari-Liis: The Use of Socio-legal Information in the Draft Acts' Explanatory Memoranda: A Pre-Condition for Good Governance. In: Jenei György - Barabashev, Alexei - van den Berg, Frits (eds.): *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*. Bratislava, NISPAcee, 2005. 142-165.

[5] Bárándy Gergely: Centralizált Magyarország - megtépzott jogvédelem: A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010-2014). Budapest, Scolar, 2014. 86.; Erdős Csaba - Szabó Zsolt: A normatív keretek változása és hatása a minőségi törvényalkotásra. In: Sebők Miklós - Gajduscheck György - Molnár Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 178.; Kiss Rebeka: A törvények jogalkotói indokolása - Egy kvantitatív kutatás tapasztalatai, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium - Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*. 2022/1. sz. 195.

[6] Kiss: i. m. 191.

[7] Kampis György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, Unió, 1995. 153.

[8] [Ferenczy Endre: A jogtudomány művelésének műfajai: az indokolás?](#) *Jogtudományi Közöny*. 2011/2. sz. 110-116.; Stiller Andrea - Kormos Balázs: Gondolatok az indokolások jelentőségéről a teleologikus jogértelmezés alaptörvényi szabályai tükrében, valamint az indokolások nyilvánosságának biztosítására

vonatkozó szabályozási környezetről. Fontes Iuris. 2019/2. sz. 12.

[9] Tamás András: Legistica - A jogalkotás vázlata. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. 204.

[10] Tilk Péter: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya - hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridicata et politica. 2015/1. sz. 621-623.

[11] Bárándy: i. m. 86.; Kiss: i. m. 191.

[12] Varsányi: i. m. 15.

[13] Kiss: i. m. 191.

[14] A különböző szövegfajták kategorizálása történhet nyelvi, műfaji vagy stílus szerinti megközelítéssel. Ezekhez részletesen lásd: Kurtán Zsuzsa: Értelmező magyarázatok nyelvhasználati jellemzői a jogban. Porta Lingua. 2017/1. sz. 383-396.; Bhatia, Vijay K. - Gotti, Maurizio: Explorations in Specialized Genres. Lausanne, Peter Lang Verlag, 2011.; Biber, Douglas: A typology of English texts. Linguistics. 1989/1. sz. 3-44. Tanulmányunkban a kifejezetten jogi szövegekkel kapcsolatos - a jogi korpuszok rétegzettségét, illetőleg a jog belső logikáját szem előtt tartó - lehetséges csoportosításokból indulunk ki a jogalkotói indokolások besorolása tekintetében.

[15] [Zódi Zsolt: Jogi szövegtípusok](#), Magyar Jogi Nyelv. 2017/2. sz. 20-29.

[16] Uo. 26.

[17] Kiss: i. m. 188.

[18] Varga Csaba: A jog mint logika, rendszer és technika. Budapest, Osiris, 2000. 211.

[19] Kampis: i. m. 153.

[20] Varga: i. m. 211.

[21] Drinóczi Tímea - Petrétai József (szerk.): Jogalkotástan. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2004. 296-296.

[22] [Tóth Judit: A jog asztalánál](#). Magyar Jogi Nyelv. 2022/1. sz. 26.

[23] Szabó Imre: A jogszabályok értelmezése. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1960. 217.

[24] Azért nem a [Kit.](#) hatályos szövegváltozatát vizsgáltuk, mert a jogalkotói indokolás értelemszerűen az "eredeti", kihirdetési normaszöveghez készült.

[25] Ez viszont azt is jelenti, hogy a fejezetben bemutatott eredmények tekintetében egy gépi, szöveg-újrafelhasználást (text reuse) mérő elemzés esetében a pusztán szóról szóra megismételt és a néhány szó felcserélésével megalkotott indokolás mértéke valamivel alacsonyabb értéket eredményezne.

[26] [2016. évi LII. törvény](#) az állami tisztviselőkről.

[27] [2011. évi CLXVII. törvény](#) a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról.

[28] [2011. évi CXCV. törvény](#) a közszerológati tisztviselőkről.

[29] Lásd a [129.](#), a [158.](#), a [262.](#), a [267.](#) és a [269. §-t](#), valamint az ezekhez fűzött [indokolásokat](#).

[30] A [Kit.](#) esetében a törvény kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő (vacatio legis) mindössze tíz nap volt, noha a törvény az kormányzati igazgatási rendszer jelentős átalakítását eredményezte.

Lábjegyzetek:

[1] A szerző egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

[2] A szerző PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.