

# **Doktori (PhD) értekezés**

dr. Kiss Rebeka

2026

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

dr. Kiss Rebeka:

**A törvények jogalkotói indokolása  
a közjog és a jogelmélet tükrében**

Doktori (PhD) értekezés

**Témavezető:**

Dr. Horváth Attila  
egyetemi docens

**Budapest, 2026**

# Tartalomjegyzék

Ábrák és táblázatok jegyzéke.....	7
<b>1. Bevezetés .....</b>	<b>10</b>
1.1. Témafelvetés, a kutatás aktualitása és relevanciája.....	10
1.2. A kutatás célkitűzései, kutatási kérdések és hipotézisek.....	14
1.3. A kutatás módszertana.....	19
1.4. A disszertáció felépítése .....	23
<b>2. Elméleti és fogalmi keretek .....</b>	<b>26</b>
2.1. Miért kell a jogszabályokat indokolni?.....	26
2.2. Fogalmi áttekintés.....	31
2.2.1. Az indokolás mint dokumentum .....	31
2.2.2. Az indokolás mint fogalom .....	37
2.3. Az indokolás funkciói.....	39
2.3.1. Jogalkotási funkció.....	40
2.3.2. Jogalkalmazási funkció .....	41
2.3.3. Demokratikus funkció .....	42
<b>3. A jogalkotói indokolás Magyarországon .....</b>	<b>45</b>
3.1. Történeti kitekintés .....	45
3.2. A hatályos szabályozás .....	51
3.3. A jogalkotói indokolások kvantitatív szövegelemzésének módszertana.....	57
3.3.1. Az adatbázis összeállítása .....	57
3.3.2. A „hozzáadott érték” kategóriarendszere és az elemzés módszertana .....	62
3.4. A kvantitatív szövegelemzés eredményei.....	72
3.4.1. Leíró statisztika .....	72
3.4.2. A jogalkotói indokolások „hozzáadott értékének” vizsgálata .....	81
3.5. Esettanulmányok.....	105
3.5.1. Az esettanulmány mint kutatási stratégia és az esetválasztás indokolása .....	105
3.5.2. Alacsony „hozzáadott értékű” indokolás: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.....	107
3.5.3. Magas „hozzáadott értékű” indokolás: a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény .....	115
3.5.4. Az egyes HAÉ-kategóriák szövegszintű megjelenése válogatott példákon keresztül.....	122
3.5.5. A nem „hozzáadott értékű” szövegrészek jellegzetes megnyilvánulásai a jogalkotói indokolásban.....	158

<b>4. Preambulumok és az indokolások összefüggése .....</b>	<b>167</b>
4.1. A preambulum fogalma és jogalkotástani megítélése .....	167
4.2. A preambulumok és a célmeghatározások előfordulása az 1990–2022 közötti jogalkotási gyakorlatban .....	169
4.3. A kötelező preambulum első éve: a 2024. évi Jat.-módosítás hatásának vizsgálata .....	180
4.3.1. A Jat.-módosítás háttere és parlamenti vitája .....	180
4.3.2. A vizsgálat módszertana .....	183
4.3.3. Az empirikus vizsgálat eredményei .....	184
<b>5. A jogalkotói indokolás megjelenése a jogalkalmazásban .....</b>	<b>190</b>
5.1. A jog értelmezése .....	190
5.2. A céltételező jogértelmezés .....	193
5.3. A bírósági határozatok kvantitatív szövegelemzésének módszertana .....	198
5.3.1. Az adatbázis összeállítása .....	198
5.3.2. Az elemzés módszertana .....	200
5.4. A kvantitatív szövegelemzés eredményei .....	203
5.4.1. Leíró statisztika .....	203
5.4.2. Eredmények bemutatása .....	206
<b>6. A jogalkotói indokolás szabályozása az Európai Unió tagállamaiban .....</b>	<b>211</b>
6.1. A komparatív vizsgálat keretei: nemzetközi standardok és európai uniós elvárások .....	211
6.2. Az irányadó aktussal nem rendelkező tagállamok sajátosságai .....	216
6.2.1. Málta .....	216
6.2.2. Lettország .....	217
6.3. Az intern normatív aktusokra és soft law eszközökre támaszkodó modellek .....	219
6.3.1. Ausztria .....	219
6.3.2. Belgium .....	221
6.3.3. Ciprus .....	222
6.3.4. Dánia .....	223
6.3.5. Finnország .....	225
6.3.6. Hollandia .....	226
6.3.7. Horvátország .....	227
6.3.8. Írország .....	229
6.3.9. Luxemburg .....	230
6.3.10. Németország .....	231

6.3.11. Olaszország .....	233
6.3.12. Portugália .....	234
6.3.13. Szlovénia .....	235
6.4. Az indokolási kötelezettséget jogszabályban előíró tagállamok megoldásai .....	236
6.4.1. Bulgária .....	236
6.4.2. Csehország .....	238
6.4.3. Észtország.....	239
6.4.4. Franciaország .....	241
6.4.5. Lengyelország .....	243
6.4.6. Litvánia.....	244
6.4.7. Románia .....	245
6.4.8. Svédország .....	246
6.4.9. Szlovákia .....	248
6.5. Az indokolások alkotmányos szintű szabályozása .....	249
6.5.1. Görögország .....	249
6.5.2. Magyarország .....	250
6.5.3. Spanyolország .....	251
6.6. Következtetések .....	252
<b>7. A jogalkotói indokolás az angolszász jogrendszerekben .....</b>	<b>256</b>
7.1. A komparatív vizsgálat keretei: a minőségi jogalkotás angolszász eszközrendszere .....	256
7.2. Egyesült Királyság.....	260
7.3. Ausztrália .....	264
7.4. Új-Zéland.....	267
7.5. Kanada .....	270
7.6. Amerikai Egyesült Államok .....	272
7.7. Következtetések .....	275
<b>8. Következtetések és javaslatok .....</b>	<b>277</b>
8.1. A kutatás következtetései és tudományos eredményei.....	277
8.2. De lege ferenda javaslatok a hazai szabályozás fejlesztéséhez .....	283
8.3. A kutatás gyakorlati hasznosíthatósága .....	286
<b>9. Irodalomjegyzék.....</b>	<b>292</b>
<b>10. Függelék .....</b>	<b>316</b>
10.1. A részletes indokolások elemzéséhez alkalmazott rendszerutasítás.....	316
10.2. A 2018. évi CXXV. törvény részletes indokolásán végzett gépi és manuális annotálás összehasonlítása (1–7. §).....	324

10.3. Az általános indokolások elemzéséhez alkalmazott rendszerutasítás.....	329
10.4. A találatok validálásához használt szövegkörnyezet szemléltetése.....	335
10.5. A jogalkotói indokolások formai tagolása az EU tagállamaiban.....	336

# Ábrák és táblázatok jegyzéke

## Ábrák

1. ábra: Az elemzéshez alkalmazott generatív AI modell elhelyezkedése a mesterséges intelligencia rendszertanában .....	66
2. ábra: A részletes indokolások terjedelmének eloszlása (1990–2022).....	78
3. ábra: A törvények és a részletes indokolások átlagos terjedelmének alakulása jogalkotási ciklusonként (1990–2022) .....	79
4. ábra: Az előterjesztők megoszlása jogalkotási ciklusonként (1990–2022).....	80
5. ábra: A vizsgált tartalmi kategóriák aránya a részletes indokolásokban.....	83
6. ábra: A HAÉ-kategóriák aránya az általános indokolásokban.....	88
7. ábra: A „hozzáadott érték” arányának alakulása jogalkotási ciklusonként.....	90
8. ábra: A „hozzáadott érték” kategóriáinak időbeli alakulása a részletes indokolásokban.....	93
9. ábra: A nem „hozzáadott érték” kategóriáinak időbeli alakulása a részletes indokolásokban .....	96
10. ábra: A HAÉ-arány eloszlása benyújtó típusonként .....	100
11. ábra: A HAÉ-arány eloszlása a törvény jellege szerint.....	102
12. ábra: A HAÉ-arány eloszlása közpolitikai területek szerint .....	104
13. ábra: A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény részletes indokolásának tartalmi kategóriák szerinti megoszlása .....	108
14. ábra: A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény részletes indokolásának tartalmi kategóriák szerinti megoszlása .....	116
15. ábra: A preambulummal rendelkező törvények aránya (1990–2022).....	169
16. ábra: A 2025-ben kihirdetett törvények preambulumbeküzdéseinek megoszlása .....	185
17. ábra: A közzétett BH-k számának alakulása (1990–2022) .....	203
18. ábra: A BH-k szöveghosszának alakulása (1990–2022).....	204
19. ábra: A BH-k jogterület szerinti megoszlása (1990–2022).....	205
20. ábra: Teleologikus jogértelmezésre utaló kifejezést tartalmazó határozatok száma (1990–2022) .....	206
21. ábra: A szubjektív teleologikus értelmezési módszerre utaló kifejezések normalizált gyakorisága (1990–2022).....	208
22. ábra: A „Hozzáadott Érték” Elemző alkalmazás nyitóképernyője.....	287
23. ábra: Egy alacsony „hozzáadott értékű” indokolás elemzése a HAÉ elemző alkalmazással.....	288
24. ábra: Egy magas „hozzáadott értékű” indokolás elemzése a HAÉ elemző alkalmazással.....	289

## Táblázatok

1. táblázat: Az adatbázis változói .....	60
2. táblázat: A 2018. évi CXXV. törvény általános indokolásán végzett gépi annotálás eredménye .....	71
3. táblázat: Az adatbázis összefoglaló adatai.....	75
4. táblázat: A legrövidebb és leghosszabb részletes indokolással rendelkező törvények.....	77
5. táblázat: Az egyes kategóriák aránya a részletes indokolásban a különböző súlyozási módszerekkel .....	86
6. táblázat: A hozzáadott érték arányának időbeli alakulása különböző súlyozási módszerekkel és az indokolások terjedelme szerint .....	91
7. táblázat: Példák a normaszöveg és indokolás közötti ellentmondásokra .....	98
8. táblázat: Az adatbázis változói .....	200
9. táblázat: A teleologikus jogértelmezésre utaló kulcskifejezések.....	202
10. táblázat: Az EU tagállamainak jogalkotói indokolásra vonatkozó aktusainak áttekintése .....	253
11. táblázat: A jogalkotói indokolások a vizsgált angolszász jogrendszerekben .....	276
12. táblázat: A kutatás hipotéziseinek tesztelési eredményei .....	283

A disszertáció és az ahhoz kapcsolódó kutatások  
a Kulturális és Innovációs Minisztérium Kooperatív Doktori Program  
Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési  
és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készültek

(KDP azonosító: C1755790)



AZ NKFI ALAPBÓL  
MEGVALÓSULÓ  
PROJEKT

# 1. Bevezetés

## 1.1. Témafelvetés, a kutatás aktualitása és relevanciája

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) értelmében „*a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a jogszabály normatív tartalmával összefüggő társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, [...], bemutathatja a szabályozással összefüggő azon részletes körülményeket, amelyek a szabályozás értelmezését segíthetik, továbbá ismertetheti a szabályozás előzményeit*”.<sup>1</sup> A törvényjavaslatokhoz fűzött indokolás a jogalkotási folyamatban betöltött szerepén túl a jogalkalmazás számára is kiemelt jelentőséggel bír, hiszen az Alaptörvény 28. cikke – a szubjektív teleologikus értelmezés alkotmányos rangra emelésével – a bíróságok számára előírja, hogy „*a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban*”<sup>2</sup> kell értelmezzék és a „*jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe*” vegyék.<sup>3</sup>

Ezen tartalmi követelmények nem a hazai jogalkotó sajátos elvárásai, a jogalkotástan külföldi irodalma is a jogszabály-előkészítési folyamat alapfeltételeként kezeli a szabályozás céljainak, okainak és várható hatásainak dokumentálását. Garth C. Thornton klasszikus műve szerint a jogszabálytervezetek kidolgozásának folyamata öt egymással szoros kapcsolatban álló szakaszra bontható: a megértésre, az elemzésre, a tervezésre, az összeállításra és kidolgozásra, valamint a vizsgálatra és tesztelésre. Ez az iteratív megközelítés már a kezdeti szakasztól fogva megköveteli, hogy a jogszabály előkészítője tisztában legyen a megoldandó problémával, valamint hogy precíz útmutatásokkal rendelkezzen a jogszabály céljairól és tervezett hatásairól.<sup>4</sup>

A jogszabálytervezetek kidolgozásának első munkafázisát tehát a politikai elképzelések és megfontolások meghatározása, továbbá a keretfeltételek vizsgálata jelenti, mivel ahhoz, hogy jó törvényt alkossunk, fontos meghatározni a jogszabályok célját és szerepét a szabályozási környezet egészén belül.<sup>5</sup> Ezeknek a célkitűzéseknek egyrészt világosnak és

---

<sup>1</sup> Jat. 18. § (5) bekezdés

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

<sup>3</sup> Uo.

<sup>4</sup> THORNTON, 1970.

<sup>5</sup> XANTHAKI, 2022: 1.

egyértelműnek kell lenniük, másrészt biztosítani kell, hogy a választott szakpolitikai megoldás valóban a legjobb és legkevésbé terhes módja legyen a célok megvalósításának.<sup>6</sup> Az indokolás tehát nem pusztán a jogalkotási eljárás formai kelléke, hanem annak a garanciája, hogy a jogalkotó tudatosan és átláthatóan végzi el ezt a célmeghatározási feladatot.

Mindezek alapján a jogszabályok indokolása a minőségi jogalkotás szempontjából – az előzetes hatásvizsgálathoz és a társadalmi egyeztetéshez hasonlóan – kulcsfontosságú elem.<sup>7</sup> A gyakorlatban azonban a jogalkotó az indokolás megszövegezésével sok esetben pusztán a formális kötelezettségének tesz eleget.<sup>8</sup> Napjainkban az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatok ugyan *pro forma* tartalmazzák a kötelezően csatolandó, iránymutatásként szolgáló indokolásokat, ezek azonban gyakran nem hordoznak valós „hozzáadott értéket”, és a jogalkotás garanciáit sem erősítik. Az indokolások rendkívül sablonosak, semmitmondóak,<sup>9</sup> sokszor lényegében csak megismétlik szakaszjelzések nélkül, „prózában” leírva (szó szerint átmásolva, vagy néhány szó felcserélésével) a norma szövegét, noha a szakirodalom megállapítása szerint is pusztán formális és komolytalan az olyan indokolás, amely a törvényjavaslat szövegét ismerteti és annak leírására szorítkozik.<sup>10</sup> Egy-egy szakasz részletes szakmai indokai helyett gyakran olvashatjuk az alábbi üres, rövid fordulatokat: jogtechnikai módosítás, nyelvhelyességi pontosítás, szövegcsérés pontosítás, szövegmódosítás, technikai jellegű rendelkezés, valamint, hogy a javaslat felsorolja, érinti, deklarálja, meghatározza, nevesíti, kimondja, definiálja, megállapítja, rendezi, biztosítja, előírja, szabályozza, tartalmazza.

Míg egy jól megírt és részletezett, funkcióját betöltő indokolást fel tud használni a jogalkalmazó, és az képes lehet a jogalkotói cél, valamint a szabályozás mögött meghúzódó okok feltárására,<sup>11</sup> addig egy rosszul sikerült indokolás lényegében csak papírpoecskolás.<sup>12</sup> Szemmel látható módon a jogalkotó gyakran úgy tekint e jogintézményre, mint egy kötelezően letudandó, kellemetlen feladatra,<sup>13</sup> az így kidolgozott indokolásból pedig a jogalkotó szándéka nem vagy csak nehezen rekonstruálható. A kialakult gyakorlaton a jogalkotói indokolások kapcsán eszközölt közelmúltbeli normatív módosítások sem tudtak érdemben javítani – egy

---

<sup>6</sup> European Commission: *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 2015, <https://bit.ly/3OPfGJJ>.

<sup>7</sup> VARSÁNYI, 2014: 7.

<sup>8</sup> STAROŇOVÁ, 2009., 2016.; KASEMETS–LIIV, 2005.

<sup>9</sup> BÁRÁNDY, 2014: 86.; KISS, 2022: 195.; HORVÁTH–KISS, 2023: 434–435.

<sup>10</sup> KAMPIS, 1995: 153.

<sup>11</sup> FERENCZY, 2011: 110–116.; STILLER–KORMOS, 2019: 12.

<sup>12</sup> TAMÁS, 2013: 204.

<sup>13</sup> TILK, 2013. TILK, 2015: 621–623.; TILK, 2018: 346.

dolog ugyanis lényegében nem változott: a jogalkotói indokolások tartalmára vonatkozó rendelkezések kikényszeríthetőségének hiánya.

Bár a szakirodalomban megfigyelhető, hogy a jogalkotással kapcsolatos diskurzusok túlnyomó többsége a diszfunkciók között említi a törvények indokolásának gyakorlatát, és egy-egy résztémát érintő tanulmány ugyan született – így többek között az indokolások nyilvánosságáról, az Alaptörvény hetedik módosításának hatásairól vagy az indokolások jogértelmezésben betöltött szerepéről –,<sup>14</sup> azonban a jogintézmény rendszerszintű, empirikus és összehasonlító vizsgálatára mindeddig nem került sor. A jogalkotói indokolások kérdésköre a hazai jogtudományban viszonylag periferikus területen helyezkedik el, Varga Csaba annak kutatását reménytelen vállalkozásnak, az intézményrendszert pedig szakirodalom hiányában kutathatatlannak tartotta.<sup>15</sup> Disszertációm ennek ellenére e jogintézmény átfogó vizsgálatára vállalkozik.

A kutatás aktualitását és relevanciáját nem kizárólag a tudományos feldolgozás hiánya alapozza meg, hiszen az indokolások problematikája nem csupán a szakirodalomban jelenik meg: az elmúlt évek jogalkotási gyakorlatában számos olyan eset merült fel, amely a közvélemény és a sajtó figyelmét is ráirányította a jogintézmény hiányosságaira. Az egyes felsőoktatási, családügyi és kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVI. salátatörvény 80. §-a kapcsán – amelyben a kormány a 2017-ben széles körű közfelháborodást kiváltó, Lex CEU-ként emlegetett korábbi rendelkezéseket kívánta hatályon kívül helyezni<sup>16</sup> – a részletes indokolás mindössze annyit tartalmazott, hogy az „*módosító és hatályon kívül helyező rendelkezéseket*” tartalmaz.<sup>17</sup> A rendelkezés társadalmi és politikai jelentőségéhez képest tehát sem a hatályon kívül helyezés okairól, sem a szabályozás céljáról, sem a várható hatásokról nem adott tájékoztatást az indokolás, vagyis a Jat. 18. §-a szerint előírt tartalmi elemek egyike sem jelent meg benne.

Más jellegű, de szintén az indokolások minőségét érintő problémára mutatott rá az egyes hatósági eljárásokat érintő egyszerűsítések érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló 2021. évi L. törvény indokolása, amely a „*bejelentések csekély számára*” hivatkozva vezette ki az értesítési cím jogintézményét a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból.<sup>18</sup> Ebben

---

<sup>14</sup> Ld. pl.: FERENCZY, 2011: 110–116.; VARGA ZS., 2018.; STILLER–KORMOS, 2019: 12.

<sup>15</sup> VARGA, 2000: 109.

<sup>16</sup> 24.hu: *Váratlan kormánydöntés jöhet: eltörölnék egy törvényt, ami 7 éve rengeteg embert háborított fel*, (2024. 11. 27.), <https://bit.ly/4lfMOVQ>.

<sup>17</sup> Ld. az egyes felsőoktatási, családügyi és kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXVI. törvény 80. §-ához fűzött indokolást

<sup>18</sup> Ld. az egyes hatósági eljárásokat érintő egyszerűsítések érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló 2021. évi L. törvény általános indokolását

az esetben nem az indokolás hiánya, hanem az abban foglalt érvelés megalapozatlansága okozott problémát: az általános indokolásban jelzett „csekély szám” nem a társadalmi igény hiányának volt köszönhető, hanem annak, hogy az értesítési címhez kapcsolódó adminisztratív környezetet évekig nem teremtették meg – a jogintézmény 2013-ban lépett hatályba, az értesítési cím bejelentéséhez szükséges űrlap azonban csak 2016-ban jutott el a kormányhivatalokba –, a jogalkotó mégis erre hivatkozva szüntette meg a jogintézményt.<sup>19</sup> Az indokolás tehát éppen azt a funkcióját nem töltötte be, amelyet a Jat. megkövetel, és a szabályozás szükségességét alátámasztó valódi okok és az előzetes hatásvizsgálat eredményeinek bemutatása helyett a jogalkotó egy félrevezető érvre alapozta a döntését.

A normaszövegnek ellentmondó jogalkotói indokolás problémája sem csupán elméleti jelenség. 2025 májusában Sulyok Tamás köztársasági elnök az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzeti rendeletek törvényi szintre emeléséről szóló törvényjavaslatot (T/11681.) kifejezetten az indokolásokra vonatkozó házszabályi követelmények megsértésére hivatkozva küldte vissza megfontolásra az Országgyűlésnek.<sup>20</sup> Meglátása szerint az egységes javaslattervezethez készített indokolás számos esetben teljes egészében függetlenedett a törvényjavaslat eredeti indoklásától és a módosító javaslatok indoklásától, ráadásul az újraserkesztett indokolást nem a Házszabály által meghatározott határidőben,<sup>21</sup> hanem a törvény elfogadását követő második napon nyújtották be – az Országgyűlés tehát úgy szavazott a törvényről, hogy a képviselők az indokolást nem ismerhették meg. Az államfő arra is rámutatott, hogy mivel számos rendelkezés esetében feloldhatatlan tartalmi ellentét áll fenn az eredeti és az újraserkesztett indokolás között, a törvény érintett rendelkezései tekintetében teljes egészében ellehetetlenült a jogszabály céljának az Alaptörvény 28. cikke szerinti megállapítása.<sup>22</sup>

Az itt bemutatott példák egy szélesebb körű problémát illusztrálnak: a jogalkotói indokolások nem felelnek meg a jogalkotásról szóló törvény tartalmi követelményeinek, mind a mai napig *lex imperfectaként* funkcionálnak, és így a minőségi jogalkotás garanciáját sem erősítik. Disszertációm e jogintézmény normatív kereteit, a jogalkotási gyakorlatban kialakult diszfunkciókat, valamint a fellelhető jó gyakorlatokat vizsgálja – kitérve a szabályozás összehasonlító kontextusára és az indokolások jogalkalmazásban betöltött szerepére is.

---

<sup>19</sup> Utcajogász Egyesület: *A kormány nyáron megszüntette az értesítési címet, most pedig visszahozta a lakók számára hátrányosabb formában*, (2021. 11. 19.), <https://bit.ly/4llyPxW>.

<sup>20</sup> Ld. a T/11681. irományszámú törvényjavaslatot, <https://bit.ly/40lg6sF>.

<sup>21</sup> Ld. az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (HHSz.) 137/A. §-át

<sup>22</sup> 24.hu: *Sulyok Tamás megvétőzta a veszélyhelyzeti rendeletek törvényi szintre emelését*, (2025. 05. 30.), <https://bit.ly/4bCrMg3>.

## 1.2. A kutatás célkitűzései, kutatási kérdések és hipotézisek

A disszertáció három empirikus vizsgálatra épül, amelyekhez az általános kutatási célkitűzésekből levezetett, egymást kiegészítő kutatási kérdések és hipotézisek tartoznak. Az első kutatási kérdés a jogalkotói indokolások tartalmi minőségére irányul. Arra keresi a választ, hogy empirikusan megragadható és mérhető-e, hogy mennyiben felelnek meg az indokolások a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) által előírt tartalmi követelményeknek, illetve milyen arányban hordoznak a törvényszövegen túlmutató, valódi értelmezési segítséget nyújtó tartalmat. E kérdéshez három hipotézis és három exploratív vizsgálat kapcsolódik.

A jogalkotásról szóló törvény egyértelmű tartalmi követelményeket támaszt a jogalkotói indokolásokkal szemben: az indokolásnak be kell mutatnia a szabályozást szükségessé tevő társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, ismertetnie kell a jogi szabályozás várható hatásait, valamint a szabályozás értelmezését segítő részletes körülményeket.<sup>23</sup> A gyakorlatban azonban a jogalkotó az indokolás megszövegezésével sok esetben csupán a formális kötelezettségnek tesz eleget.<sup>24</sup> A *pro forma* benyújtott indokolások tartalmilag gyakran üresek, rendkívül sablonosak, sokszor lényegében csak megismétlik szakaszjelzések nélkül, „prózában” leírva a norma szövegét, érdemi magyarázó funkció helyett egyfajta tartalomjegyzékként szolgálnak a jogszabályhoz.<sup>25</sup> A jogalkotó szándéka e szövegekből nem vagy csak nehezen rekonstruálható, mivel a szabályozás mögött húzódó tényleges közpolitikai célkitűzések helyett az indokolások sok esetben szimbolikus és látszat-célkitűzéseket fogalmazznak meg.<sup>26</sup>

A szakirodalom e megállapításai azonban szórványos megfigyelésekre és eseti példákra épülnek,<sup>27</sup> átfogó, nagymintás empirikus vizsgálat a jogalkotói indokolások összetételéről és minőségéről mindeddig nem készült. A disszertáció első empirikus vizsgálata e hiányt kívánja pótolni: amennyiben a szakirodalom által következetesen jelzett problémák – a normaszöveg ismétlése, a tartalmi üresség, a jogalkotói cél feltárására való alkalmatlanság – valóban rendszerszintű jelenségek, akkor a Jat. által megkövetelt két kiemelt tartalmi elem, a célmeghatározás és a hatásvizsgálat a jogalkotói indokolások szövegében szükségképpen kisebb arányban jelenik meg, mint a normaszöveget különböző mértékben ismétlő, „hozzáadott értéket” nem képviselő szövegrészek.

---

<sup>23</sup> Jat. 18. § (5) bekezdés

<sup>24</sup> KISS, 2022.

<sup>25</sup> BÁRÁNDY, 2014: 86.; FERENCZY, 2011: 110–116.; KISS, 2022.; HORVÁTH–KISS, 2023.

<sup>26</sup> VARSÁNYI, 2014: 15.

<sup>27</sup> Ld. pl.: TÓTH, 2022.; HORVÁTH–KISS, 2023.

H1: *A jogalkotói indokolások többsége (több mint 50%-a) nem a Jat. által elvárt tartalmi elemeket – a szabályozási célok meghatározása és a várható hatások bemutatása – tartalmazza.*

Az első hipotézis a „hozzáadott értéket” hordozó és nem hordozó szövegrészek aggregált arányára vonatkozik, de nem különbözteti meg, hogy a nem „hozzáadott értékű” szövegrészek milyen jellegű tartalmat hordoznak. Ahogyan arra fentebb utaltam, az indokolások jellemző problémája nem egyszerűen az érdemi tartalom hiánya, hanem az, hogy a szöveget a normaszöveg különböző formában történő megisméltése – szó szerinti átmásolás, átfogalmazás és kivonatolás – tölti ki, amely a normaszövegből már eleve kiolvasható információt tartalmaz, és így a normaszöveg értelmezéséhez érdemben nem járul hozzá. A második hipotézis e jelenség mértékét ragadja meg: azt állítja, hogy ez a fajta ismétlés összességében meghaladja a Jat. által ténylegesen elvárt két tartalmi elem együttes arányát.

H2: *A jogalkotói indokolásokban a normaszöveg átvételére, átfogalmazására vagy kivonatolt összefoglalására fordított terjedelem meghaladja a Jat. által kifejezetten megkövetelt tartalmi elemek – a szabályozási célok meghatározása és a várható hatások bemutatása – együttes terjedelmét.*

Az előző két hipotézis az indokolások tartalmi összetételét a vizsgált időszak egészére nézve ragadja meg, az időbeli tendenciára azonban nem terjed ki. Az időbeli összehasonlítást ugyanakkor indokoltá teszi, hogy az indokolásokkal szemben támasztott normatív elvárások a vizsgált három évtizedben (1990–2022) lényegében változatlanok maradtak, mivel mind a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (régí Jat.) elvárta, mind a jelenleg hatályos Jat. előírja, hogy az indokolás mutassa be a szabályozás szükségességét és ismertesse a szabályozás várható hatásait. A jogalkotás minőségének javítására irányuló törekvések ráadásul az elmúlt évtizedekben mind nemzetközi szinten,<sup>28</sup> mind a hazai jogalkotási reformokban egyre hangsúlyosabban jelentek meg,<sup>29</sup> ami az indokolási gyakorlatra is kedvező hatást gyakorolhatott volna. A fentebb ismertetett szakirodalmi megállapítások szerint azonban az indokolások gyakorlata érdemben nem javult, a harmadik hipotézis ezért kifejezetten az időbeli tendenciára irányul.

---

<sup>28</sup> Ld. pl.: az Európai Bizottság „jobb szabályozás” (*Better Regulation*) politikai programját [European Commission: *European Governance: Better Lawmaking*. COM(2002) 275 final. Brussels, 2002, <https://bit.ly/4s0UmON>.], amelynek eszköztára mára a fejlett demokráciákban és az Európai Unió szintjén is a jó kormányzás alapját képezi (BUNEA–CHRISP, 2023: 732.)

<sup>29</sup> A jogalkotási törvény módosításának ismertetésére és a jogalkotói indokolások szabályozásával kapcsolatos normatív változásokra a 3. fejezetben térek ki.

*H3: A jogalkotói indokolások „hozzáadott értékének” aránya az 1990 és 2022 közötti jogalkotási ciklusok során csökkenő tendenciát mutat.*

A hipotézisvizsgálatok mellett az első kutatási kérdéshez kapcsolódóan három exploratív elemzést is végeztem annak feltárására, hogy az indokolások „hozzáadott értéke” összefügg-e a törvényjavaslat benyújtójának típusával, a törvény jellegével (új szabályozás vagy módosítás), valamint a szabályozás közpolitikai tartalmával.

A második empirikus vizsgálat és az ahhoz kapcsolódó két kutatási kérdés a preambulumok és a jogalkotói indokolások viszonyára irányul. A preambulum a jogszabály szövegének részét képező, de normatív tartalommal nem rendelkező olyan logikai egység, amelyben a jogalkotó a szabályozás céljait és indokait fogalmazza meg. A jogalkotói indokolás ezzel szemben nem része a normaszövegnek: a törvényjavaslathoz csatolt, a szabályozást szükségessé tevő társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, valamint a várható hatásokat bemutató magyarázó dokumentum. A két eszköz funkciója ugyanakkor átfedhet, amint azt az Alaptörvény 28. cikke is tükrözi, amely szerint a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.

Ebből kiindulva a második kutatási kérdés arra irányul, hogy a jogalkotási gyakorlatban a preambulum – amelynek elkészítése a 2024. évi Jat.-módosítást<sup>30</sup> megelőzően nem volt kötelező –, a normaszöveg célmeghatározó rendelkezései – amelyek nem minden törvényben szerepelnek önálló szerkezeti egységként – és a jogalkotói indokolás egymást kiegészítő funkciót töltenek-e be, vagy e szöveghelyek között tartalmi átfedés áll fenn. E kérdéshez szorosan kapcsolódik annak vizsgálata, hogy a jogalkotásról szóló törvény 2024. évi módosítása – amely gyökeresen szakított a preambulum hagyományosan kivételes alkalmazásával, és valamennyi jogszabály kötelező elemévé tette azt, egyúttal a célmeghatározást az indokolásból a preambulumba helyezte át – milyen hatást gyakorolt a preambulumok tartalmára. A harmadik kutatási kérdés ezért arra irányul, hogy a preambulumok kötelezővé tétele a gyakorlatban érdemi, önálló célmeghatározást eredményezett-e a preambulumokban, vagy csupán más szöveghelyen reprodukálta az indokolás tartalmát.

A harmadik empirikus vizsgálat a jogalkotói indokolások bírói jogalkalmazásban betöltött szerepére irányul. Az előző kutatási kérdések a jogalkotás oldaláról közelítik meg a jogalkotói indokolásokat – arra irányulnak, hogy a jogalkotó milyen tartalommal tölti meg ezt

---

<sup>30</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2024. évi XVI. törvény

az eszközt és hogy milyen viszonyban állnak a preambulumokkal. A jogalkotói indokolás funkciójának teljes körű feltárásához azonban szükséges annak vizsgálata is, hogy az indokolások milyen mértékben és milyen formában jelennek meg a bírói jogértelmezésben. E kérdés különösen az Alaptörvény 28. cikkének tükrében vált aktuálissá: a rendelkezés 2012-től alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a bíróságok a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék, majd a 2019-es hetedik Alaptörvény-módosítás azt is előírta, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a javaslat indokolását kell figyelembe venni. E két alkotmányos fordulópont az objektív teleologikus értelmezés – amely a jogszabály immanens céljára és rendeltetésére hivatkozik – és a szubjektív teleologikus értelmezés – amely a jogalkotó eredeti szándékára, a jogszabály keletkezéstörténetére és a jogalkotási előkészítő anyagokra, jogalkotói indokolásra támaszkodik – erősödését egyaránt célozta.

Ehhez kapcsolódóan a negyedik kutatási kérdés annak vizsgálatára irányul, hogy e normatív változások mérhető hatást gyakoroltak-e a Kúria jogértelmezési gyakorlatára, és ezen belül milyen helyet foglal el a jogalkotói indokolásra való hivatkozás. E kérdéshez négy hipotézis kapcsolódik. A korábbi hazai empirikus kutatások azt mutatták,<sup>31</sup> hogy a jogalkotó céljára, szándékára és a miniszteri indokolásra való hivatkozás nem volt gyakori a felsőbbirósági joggyakorlatban, sőt egyes szerzők annak további visszaszorulását prognosztizálták.<sup>32</sup> Az Alaptörvény 28. cikkének bevezetése e tekintetben fordulópontot jelenthetett, így a negyedik hipotézis azt állítja, hogy az objektív teleologikus értelmezés alkotmányos rangra emelése mérhető hatást gyakorolt a felsőbbirósági joggyakorlatra.

*H4: Az objektív teleologikus értelmezésre utaló bírósági döntések éves száma a 2012–2022 közötti időszakban szignifikánsan magasabb, mint az 1990–2011 közötti időszakban.*

Az ötödik hipotézis a 2019-es hetedik Alaptörvény-módosításhoz kapcsolódik, amely a szubjektív teleologikus értelmezést is alkotmányos szinten nevesítette, kifejezetten előírva a jogalkotói indokolás és a preambulum figyelembevételét a jogértelmezés során. A hipotézis azt állítja, hogy e módosítás a jogalkotói szándékokra és akaratra, valamint a jogalkotói indokolásra és a preambulumra utaló kifejezések érzékelhető növekedését eredményezte a bírósági határozatokban.

---

<sup>31</sup> Pokol Béla az 1977-es, 1988-as és 1990-es évek felsőbbirósági joggyakorlatát vizsgálva jutott erre a megállapításra (POKOL, 1999a). Lásd még az Alaptörvény hatálybalépését megelőző empirikus jogszociológiai kutatásokat, különösen: TÓTH J., 2017.

<sup>32</sup> Ld. POKOL, 1999a.

*H5: A szubjektív teleologikus értelmezésre utaló bírósági döntések éves száma a 2019–2022 közötti időszakban szignifikánsan magasabb, mint az 1990–2018 közötti időszakban.*

A hatodik hipotézis a szubjektív teleologikus értelmezésen belüli, a jogértelmezési módszert leíró nyelvi jelek megoszlására vonatkozik. Az Alaptörvény 28. cikke a preambulomot és az indokolást egyaránt nevesíti a jogértelmezés forrásaként, a preambulum készítése azonban a 2024-es Jat.-módosítást megelőzően nem volt kötelező, és a korábbi jogalkotási gyakorlatban alkalmazása a kiemelkedő jelentőségű jogszabályokra korlátozódott. Ebből következően a bírósági joggyakorlatban a preambulumra való hivatkozás várhatóan háttérbe szorult a jogalkotói indokolásra és a jogalkotói szándéokra való hivatkozáshoz képest.

*H6: A preambulumokra történő bírósági hivatkozások aránya a szubjektív teleologikus hivatkozásokon belül elenyésző.*

A hetedik hipotézis a szubjektív teleologikus jogértelmezésen belül kifejezetten a jogalkotói indokolásokra történő hivatkozásokra szűkíti a vizsgálatot. A 2019-es Alaptörvény-módosítás az indokolást kifejezetten a jogértelmezés forrásaként nevesítette, és ezzel egy időben az Indokolások Tárának létrehozása a jogalkotói indokolások hozzáférhetőségét is biztosította. A hipotézis azt állítja, hogy e normatív változások hatására a bíróságok gyakrabban hivatkoznak a jogalkotói indokolásra mint a módosítást megelőző években.

*H7: A jogalkotói indokolásokra történő bírósági hivatkozások éves száma a 2019–2022 közötti időszakban szignifikánsan magasabb, mint az 1990–2018 közötti időszakban.*

A disszertáció célja tehát az itt bemutatott kutatási kérdések és hipotézisek mentén kettős. Egyrészt feltérképezi az 1990 és 2022 között elfogadott több mint háromezer törvény jogalkotói indokolásának tartalmi mintázatait, a preambulumokkal való viszonyukat, valamint három évtized felsőbbbírósági gyakorlatának tükrében vizsgálja a bírói jogalkalmazásban betöltött szerepüket. Másrészt a hazai szabályozást és gyakorlatot más jogrendszerek megoldásaival veti össze. Az összehasonlító jogi elemzés első része az Európai Unió 27 tagállamának szabályozási modelljeit tekinti át, vizsgálva, hogy az egyes tagállamok milyen normatív keretek között írják elő a jogszabályok indokolásának kötelezettségét és milyen tartalmi követelményeket támasztanak ezekkel a dokumentumokkal szemben. Az elemzés második része öt angolszász jogrendszer – az Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok – gyakorlatát vizsgálja, különös tekintettel a

jogalkotói indokolás intézményesítésének eltérő modelljeire és az indokolásnak a bírói jogértelmezésben betöltött szerepére.

A hazai empirikus vizsgálatok eredményeinek és az összehasonlító jogi elemzésből azonosított jó gyakorlatoknak az együttes értékelése alapján *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazok meg a hazai jogalkotói indokolási gyakorlat fejlesztésére. A kutatás eredményeinek gyakorlati hasznosíthatóságát egy nyilvánosan elérhető webalkalmazás is szemlélteti, amely a disszertációban kidolgozott „hozzáadott érték” kategóriarendszer és empirikus módszertan alkalmazásával tetszőleges normaszöveg–indokolás pár tartalmi elemzését teszi lehetővé.

### 1.3. A kutatás módszertana

A kutatás során vegyes módszertant (*mixed methods*) alkalmaztam, amely a kvantitatív és kvalitatív megközelítések szisztematikus integrációján alapul. A vegyes módszertan központi előfeltevése, hogy a különböző kutatási stratégiák kombinálása teljesebb megértést nyújt, mint bármelyik megközelítés önmagában, mivel az egyik módszer korlátait a másik erősségei ellensúlyozzák. A kutatás felépítésében a John W. Creswell és Vicki L. Plano Clark által leírt szekvenciális logikát követtem (*explanatory sequential design*):<sup>33</sup> a kvantitatív szövegelemzés eredményeire építettem rá a kvalitatív esettanulmányokat, amelyekkel az aggregált mintázatok mélyebb megértését, illusztrálását és kontextualizálását végeztem el. A módszerek kombinálásával a komplementaritást kívántam megvalósítani, és a kvantitatív elemzéssel azonosított átfogó tendenciákat a kvalitatív esettanulmányokkal konkrét példákon keresztül tettem láthatóvá az egyes szövegek szintjén.

A vegyes módszertani megközelítés alkalmazását az empirikus jogi kutatás sajátosságai is indokolják. Laura Beth Nielsen amellettt érvel, hogy a jog mint kutatási tárgy maga is összetett jelenség, amelyet az egyének, a szervezeti környezetek és az intézményi struktúrák együttesen formálnak, s ezek a szintek egymást kölcsönösen befolyásolják. Nielsen ebből azt a következtetést vonja le, hogy a jog teljes körű megértése szükségképpen többféle kutatási megközelítés alkalmazását igényli.<sup>34</sup> A több módszert alkalmazó kutatás előnye, hogy egyszerre képes megválaszolni a *mennyi* és a *miért* típusú kérdéseket, amelyekre önmagában sem a kvantitatív, sem a kvalitatív megközelítés nem adhat teljes választ.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> CRESWELL–PLANO CLARK, 2011: 81–86.

<sup>34</sup> NIELSEN, 2010: 952–954.

<sup>35</sup> SCHEPPELE, 2009, idézi NIELSEN, 2010: 954.

A jogi szövegek kvantitatív elemzése az elmúlt évtizedekben jelentős fejlődésen ment keresztül. A '90-es éveket követően a kutatók egyre gyakrabban tekintettek adatként a jogi szövegekre is, felismerve, hogy a *big data* módszerek alkalmazhatók a jogtudomány, a jogalkotás és a jogalkalmazás területén is.<sup>36</sup> Az utóbbi évtizedekben a diszciplináris határok lazulása, valamint a technikai fejlődés és a számítógépek teljesítményének növekedése új empirikus társadalomtudományi módszerek elterjedését tették lehetővé a jogtudomány területén is.<sup>37</sup> A társadalomtudományokban egyre elterjedtebb szöveg mint adat (*text as data*) megközelítés<sup>38</sup> a kétezres években kezdett teret nyerni a jogi kutatásokban is.<sup>39</sup> A hagyományos statisztikai eljárásokon túlmutató kvantitatív módszerek – mint a szövegbányászat (*text mining*) – a magyar jogtudományban is megjelentek; a jogi szövegeket adatként kezelő kutatások az elmúlt másfél évtizedben bontakoztak ki.<sup>40</sup>

Jelen kutatásban a kvantitatív elemzés lehetővé tette, hogy több évtizedet átfogó, több tízezer dokumentumot tartalmazó szövegtörzseket dolgozzak fel, és ezáltal a jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlat hosszú távú mintázatait, időbeli trendjeit és rendszerszintű jellemzőit tárjam fel. Az esettanulmányok ezt a makroszintű képet egészítették ki: a számszerű eredmények mögé tekintve, szövegszinten vizsgáltam az egyes jelenségeket, egyúttal a részletes szövegelemzéssel validáltam a kvantitatív eredményeket.

A kvantitatív vizsgálatokhoz a Wolters Kluwer Hungary Kft. Jogtár és az ORAC Kiadó Jogkódex adatbázisából állítottam össze saját korpuszokat automatizált adatgyűjtési módszerrel (*web scraping*). A törvények és indokolásaik szövegét a Jogtárból, a bírósági határozatokat a Jogkódexből gyűjtöttem össze. Bár a Jogtár felhasználási feltételei korlátozzák a szövegek gépi feldolgozását, ugyanakkor e szerződéses és jogfenntartáson alapuló korlátozások [*opt-out* a kereskedelmi szöveg- és adatbányászatra (*text and data mining*, TDM)] nem érintik a 2019/790/EU irányelv (Digital Single Market, DSM) 3. cikkében biztosított kutatási célú TDM-kivételt, amely kutatószervezetek számára biztosítja a jogszerűen hozzáférhető anyagok tudományos kutatási célú szöveg- és adatbányászatait, a 7. cikk (1) bekezdése szerint pedig az e kivétellel ellentétes szerződéses rendelkezések nem érvényesíthetők.<sup>41</sup> A kutatószervezet fogalmát a DSM irányelv 2. cikkének (1) bekezdése

---

<sup>36</sup> LIVERMORE–ROCKMORE, 2019.

<sup>37</sup> FRANKENREITER–LIVERMORE, 2020: 39–40.

<sup>38</sup> GRIMMER–STEWART, 2013.

<sup>39</sup> FRANKENREITER–LIVERMORE, 2020: 41–42.

<sup>40</sup> Ehhez ld. pl.: ZÓDI, 2020: 94–95.

<sup>41</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve (2019. április 17.) a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról

határozza meg, amely alá az egyetemek is tartoznak – és így a jelen kutatás keretében végzett adatgyűjtés esetében is a kutatási célú TDM-kivétel érvényesül.

A kivétel hazai átültetését a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 35/A. §-a tartalmazza, amely a kivételt a nyilvánossághoz közvetítés jogára is kiterjeszti. A *Kneschke vs. LAION* ügyben a Hamburgi Regionális Bíróság 2024-ben, majd a Hamburgi Felsőbíróság 2025-ben megerősítette, hogy a tudományos kutatási célú adatkészlet-létrehozás a DSM irányelv 3. cikkének hatálya alá tartozik.<sup>42</sup> A kivétel dogmatikai alapját a nem kifejező felhasználás (*non-expressive use*) koncepciója adja, amely szerint a kutatási célú TDM során a védett művek nem szerzői alkotásként, kifejező tartalomként kerülnek érzékelésre, hanem a számítógépes elemzés adatbemeneteként funkcionálnak (*de-intellectualized use*).<sup>43</sup> Ez a megközelítés alátámasztja, hogy a tudományos célú TDM a nemzetközi szerzői jog három lépcsős tesztjének mindhárom kritériumát teljesíti: meghatározott különös esetnek minősül, nem ütközik a mű rendes felhasználásába, és – tekintettel a tudományos kutatás támogatásának közérdekű céljára – nem sérti indokolatlanul a szerzők jogos érdekeit.<sup>44</sup>

A jogalkotói indokolások tartalmi összetételének („hozzáadott értékének”) vizsgálatához az 1990–2022 között kihirdetett törvényeket és a javaslatokhoz fűzött jogalkotói indokolások szövegéből és metaadataikból építettem adatbázist (a 3.4.1. pontban bemutatott szűrés után a vizsgálatba 3 316 törvény-indokolás dokumentumpár került bevonásra). Az elemzés során nagy nyelvi modell (*large language model*, LLM) alapú annotálást alkalmaztam, amelyhez egy 12 elemű kategóriarendszert dolgoztam ki. Nyolc kategória a „hozzáadott értékű” szövegrészeket azonosította (célmeghatározás; jogszabályon belüli utalás; kiutalás más jogforrásra; joggyakorlatra való hivatkozás; szakirodalomra való hivatkozás; összevetés a korábbi szabályozással; hatásvizsgálat bemutatása; egyéb magyarázatok, példák), négy kategória pedig a nem „hozzáadott értékű” szövegrészeket (szó szerinti átmásolás; átfogalmazás; kivonatolás; normaszövegnek való ellentmondás). A módszer validálásához a korpusz egy részhalmazán manuális annotálást végeztem, amelynek eredményeit a gépi elemzéssel vettem össze.

A preambulumok vizsgálata ugyanerre a 3 316 törvény-indokolás dokumentumpárt tartalmazó korpuszra épült, amelyből 875 törvény tartalmazott preambulumot. Az elemzés során a preambulumok előfordulási arányát és szerkezeti jellemzőit vizsgáltam, különös tekintettel a jogalkotásról szóló törvény 2024. évi módosítására, amely a preambulumot

---

<sup>42</sup> LG Hamburg, 310 O 227/23, 2024. szeptember 27.; OLG Hamburg, 5 U 104/24, 2025. december 10.

<sup>43</sup> SENFTLEBEN, 2026: 75.

<sup>44</sup> Vö. SENFTLEBEN, 2026: 95–96.; DSM irányelv (10)–(11) preambulumbekzdései

valamennyi jogszabály kötelező elemévé tette. E módosítás hatásának feltárásához a 2025-ben kihirdetett törvények preambulumát bekezdésszintű tartalomelemzésnek vettem alá (a 4.3.2. pontban bemutatott szűrés után a vizsgálatba 107 törvény–indokolás dokumentumpár került bevonásra). Egyrészt vizsgáltam, hogy a preambulumok mennyiben felelnek meg a Jat. 18. § (1) bekezdésében előírt tartalmi követelménynek, amely szerint a preambulumban a szabályozás célját minden esetben meg kell határozni. Másrészt elemeztem, hogy a preambulum mennyiben tartalmaz az általános indokoláshoz képest új, önálló tartalmat, illetve mennyiben ismétli meg annak szövegét.

A bírósági határozatok elemzéséhez az 1990 és 2022 között közzétett 14 875 elvi jelentőségű felsőbbbírósági döntésből állítottam össze korpuszt. A teleologikus értelmezésre utaló kifejezések azonosítására szótár-alapú megközelítést (*dictionary-based approach*) alkalmaztam, amelynek keretében előre definiált kulcsszavak és kifejezések előfordulását kerestem a szövegtörzsben. A keresés során megkülönböztettem a szubjektív teleologikus értelmezést, amely a jogalkotói indokolásra, szándéokra és akaratra utaló kifejezéseket foglalja magában, valamint az objektív teleologikus értelmezést, amely a jogszabály céljára és rendeltetésére utaló kifejezéseket tartalmazza. A találatokat a kulcsszavak körüli szövegtörzsben (*keyword-in-context*) manuális ellenőrzésével validáltam.

A kvantitatív elemzéseket kvalitatív esettanulmányokkal egészítettem ki, amelyek módszertani keretét Robert K. Yin munkássága adja. Yin az esettanulmányt olyan kutatási stratégiaként határozza meg, amely egy kortárs jelenség mélyreható vizsgálatát teszi lehetővé annak valós környezetében.<sup>45</sup> A jogalkotói indokolások kvalitatív elemzéséhez az esetek kiválasztása célzott mintavétellel, a Michael Quinn Patton által leírt kritérium-alapú (*criterion sampling*) és a kritikus eset mintavétel (*critical case sampling*) kombinálásával történt.<sup>46</sup>

Az összehasonlító jogi elemzés (*comparative legal research*) módszertani alapját a funkcionális módszer (*functional method*) adta, amely az eltérő jogrendszerek megoldásait ugyanazon intézmény – jelen esetben a jogalkotói indokolás – funkciója szempontjából vizsgálja.<sup>47</sup> A kutatás keretében az Európai Unió valamennyi tagállamának, valamint öt angolszász jogrendszernek – az Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok – a jogalkotói indokolásokra vonatkozó szabályozását és gyakorlatát tekintettem át. Az elemzés célja a jó gyakorlatok azonosítása volt, amelyek alapján a hazai szabályozásra vonatkozó *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazhattam meg. Az elemzés

---

<sup>45</sup> YIN, 2018: 15.

<sup>46</sup> PATTON, 2015: 266–267.

<sup>47</sup> ZWEIGERT–KÖTZ, 1998: 34.; VAN HOECKE, 2015: 9–10.

során jogszabályszovegeket, parlamenti dokumentumokat és iránymutatásokat, valamint a vonatkozó szakirodalmat vizsgáltam; az angolszász jogrendszerek esetében emellett a joggyakorlatot is feltérképeztem, különös tekintettel a jogalkotói indokolások bírói jogértelmezésben betöltött szerepére. Az eredményeket a szabályozás szintje szerint rendszereztem: az irányadó aktussal nem rendelkező tagállamoktól az intern normatív aktusokra és *soft law* eszközökre támaszkodó modelleken át a jogszabályi, illetve alkotmányos szintű szabályozásig.

#### 1.4. A disszertáció felépítése

A disszertáció *2. fejezete* a kutatás elméleti és fogalmi kereteit rögzíti. A fejezet abból a kérdésből indul ki, hogy milyen elméleti és alkotmányos érvek szólnak amellett, hogy a jogalkotó a jogszabály szövege mellett annak indokait – célját, szükségességét, a mérlegelt szabályozási alternatívákat, a szabályozás várható hatásait – is feltárja. E kérdésre Luc J. Wintgens jogalkotás-elméletétől A. Daniel Oliver-Lalana parlamenti deliberációra épülő érvelésén át Mathilde Cohen jogállamisági és Mattias Kumm alkotmányos legitimitás megközelítéséig több irányzat is választ kínál. Az elméleti keretek rögzítését követően a fogalmi áttekintés az indokolást egyrészt dokumentumtípusként helyezi el a jogi szövegek rendszerében – elhatárolva a normaszövegtől, a preambulumtól és a kommentártól –, másrészt azt vizsgálja, hogy fogalmi szinten mit jelent valamit „megindokolni”, és mit értünk „okok”, „célok” és „indokok” alatt. A fejezet záró egysége az indokolás három funkcióját – a jogalkotási, a jogalkalmazási és a demokratikus funkciót – tárgyalja, amelyek a disszertáció empirikus vizsgálatainak elméleti keretéül szolgálnak.

A disszertáció legterjedelmesebb egysége a *3. fejezet*, amely a jogalkotói indokolást a magyar jogrendszer kontextusában vizsgálja. A fejezet történeti kitekintéssel indul, amelyben az indokolási gyakorlat hazai hagyományait és az arra vonatkozó szabályozás fejlődését tekintem át, majd a hatályos jogi keretet ismertetem. A fejezet empirikus magját a kvantitatív szövegelemzés képezi: az 1990 és 2022 között elfogadott és kihirdetett törvény-indokolás dokumentumpárokából saját összeállítású adatbázist hoztam létre, amelyen nagy nyelvi modellre épülő karakterszintű annotálással vizsgálom, hogy az indokolások milyen arányban tartalmaznak a normaszövegen túlmutató, érdemi tartalmat („hozzáadott értéket”, HAÉ), és milyen arányban szorítkoznak a jogszabályszóveg pusztá megisméltésére. Az elemzéshez egy 12 elemű kategóriarendszert dolgoztam ki, amelynek nyolc kategóriája a „hozzáadott értékű”, négy kategóriája pedig a nem „hozzáadott értékű” szövegrészeket azonosítja. A kvantitatív

eredmények szövegszintű vizsgálatához és értelmezéséhez esettanulmányokat alkalmazok: egy alacsony és egy magas „hozzáadott értékű” törvény indokolását elemzem részletesen, majd az egyes HAÉ-kategóriák szövegszintű megjelenését további válogatott példákon keresztül mutatom be.

A 4. fejezet a preambulumból és a jogalkotói indokolások összefüggését tárja fel. Ennek aktualitását a jogalkotásról szóló törvény módosítása adja, amely a célmeghatározó rendelkezéseket a normaszövegből a preambulumba helyezte át. Az elemzéshez szintén az 1990–2022 közötti jogalkotási ciklusok törvény–indokolás dokumentumpárjait tartalmazó saját adatbázisomat használom fel, amelyben a preambulumból előfordulási arányait, funkcionális típusait, továbbá a normaszöveg célmeghatározó rendelkezéseivel és az általános indokolással való összefüggéseit vizsgálom. A fejezet ezt követően kitér a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2024. évi XVI. törvény (Jat.-módosítás) hatásainak vizsgálatára, ennek keretében a 2025-ben elfogadott és kihirdetett törvények preambulumaik célmeghatározásait vizsgálja.

Az 5. fejezet a jogalkotói indokolás jogalkalmazásban való megjelenését térképezi fel. A fejezet elméleti keretét a teleologikus jogértelmezés két altípusának – az objektív és a szubjektív céltételező értelmezésnek – az áttekintése adja, különös tekintettel az Alaptörvény 28. cikkére, amely 2012-től az objektív, majd a 2019-es hetedik Alaptörvény-módosítást követően a szubjektív teleologikus értelmezést is alkotmányos rangra emelte, és a jogszabály preambulumát, illetve az indokolást a célmeghatározás elsődleges forrásaként jelölte meg. Az empirikus vizsgálat az 1990 és 2022 között közzétett 14 875 elvi bírósági határozatból (BH) összeállított saját adatbázison alapul, amelyben szótár-alapú megközelítéssel (*dictionary-based approach*) azonosítom a teleologikus jogértelmezésre – mind a jogalkotói indokolásra és szándéokra hivatkozó, mind a jogszabály céljára és rendeltetésére utaló – kifejezéseket. A fejezet központi kérdése, hogy az Alaptörvény 28. cikke, valamint annak 2019-es módosítása milyen hatást gyakorolt a bírói jogértelmezési gyakorlatra, és hogy a bíróságok a jogalkotói cél feltárása során milyen súllyal támaszkodnak a jogalkotói indokolásokra.

A 6. fejezet komparatív vizsgálatot tartalmaz, amely a jogalkotói indokolás szabályozását az Európai Unió valamennyi tagállamában vizsgálja. A fejezet kiindulópontját az uniós „jobb szabályozás” (*Better Regulation*) program, az OECD szabályozáspolitikai keretrendszere, valamint a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrzőlistája által megfogalmazott elvárások képezik, amelyek a jogalkotói indokolást a minőségi jogalkotás és a demokratikus elszámoltathatóság garanciális elemeként azonosítják. Az egyes tagállami megoldásokat a szabályozás jogforrasi szintje szerint csoportosítom: elkülönítem az irányadó

aktussal nem rendelkező tagállamokat, az intern normatív aktusokra és *soft law* eszközökre támaszkodó modelleket, a jogszabályi szintű előírásokat, valamint az alkotmányos szintű szabályozást alkalmazó országokat. A fejezet az egyes modellek bemutatásán túl a tagállami gyakorlat jellegzetes problémáira is rámutat – a normaszöveg pusztá megismétlésére szorítókozó indokolásoktól a hatásvizsgálati eredmények integrálásának elmaradásán át a parlamenti módosítások utáni koherenciazavarokig.

A 7. fejezet a jogalkotói indokolás intézményét öt angolszász jogrendszerben – az Egyesült Királyságban, Ausztráliában, Új-Zélandon, Kanadában és az Amerikai Egyesült Államokban – vizsgálja. E jogrendszerek bevonását az indokolja, hogy itt a jogalkotói indokolás a kontinentális hagyománytól eltérő fejlődési utat járt be: az angolszász jogértelmezés évszázadokon át a normaszövegen kívüli anyagok bírói felhasználását kizáró szabályt (*exclusionary rule*) követte, amelyet az elmúlt évtizedekben a vizsgált jogrendszerek eltérő mértékben és formában oldottak fel. A fejezet az egyes országtanulmányokban a szabályozási keretrendszer, az indokolás tartalmi és formai követelményei, valamint az irányadó esetjog elemzésén keresztül mutatja be az intézményesülés teljes spektrumát – az Egyesült Királyság és Ausztrália kötelező, strukturált indokolási rendszerétől az Egyesült Államok modelljéig, ahol egységes indokolási dokumentum helyett a jogalkotói szándékra vonatkozó információk különböző jogi státuszú kongresszusi iratokban, szétszórtan jelennek meg, és ahol azok bírói felhasználhatóságát a textualizmus és a céltételező értelmezés közötti elméleti vita máig meghatározza.

A 8. fejezet a kutatás következtetéseit foglalja össze és *de lege ferenda* javaslatokat fogalmaz meg a hazai szabályozás fejlesztéséhez, továbbá számba veszi a disszertáció tudományos eredményeit. A fejezet záró egysége a kutatás gyakorlati hasznosíthatóságát mutatja be. Ennek keretében bemutatom a disszertáció módszertanára épülő, nyilvánosan elérhető webalkalmazást, amely lehetővé teszi tetszőleges normaszöveg–indokolás páros elemzését a kutatás során kidolgozott kategóriarendszer alapján.

*„Racionális jogalkotás érvek nélkül nem lehetséges: egy törvény csak akkor tekinthető racionálisnak – és így legitimnek –, ha kellően megindokolt. Ez a jogalkotás elméletének a felvilágosodásig visszanyúló alaptétele: a »jó jogalkotótól« elvárják, hogy racionális normákat alkosson, és hogy a nyilvánosság számára feltárja azok indokait. A törvény minősége és a mögötte álló érvelés minősége között összefüggés áll fenn: minél jobb a jogalkotási érvelés, annál jobb lesz az abból születő törvény. Éppen ezért a jogszabályok parlamenti indokolása nem választható el a jogalkotás elméletétől.”*

*/A. Daniel Oliver-Lalana<sup>48</sup>*

## 2. Elméleti és fogalmi keretek

### 2.1. Miért kell a jogszabályokat indokolni?

A jogalkotói indokolás vizsgálatának kiindulópontja egy alapvető kérdés: milyen elméleti és alkotmányos érvek szólnak amellett, hogy a jogalkotó a jogszabály szövege mellett annak indokait – célját, szükségességét, a mérlegelt szabályozási alternatívákat, a szabályozás várható hatásait – is feltárja és nyilvánosságra hozza? A jogszabályok célját ugyanis a normaszöveg maga is megjelölheti: a preambulum vagy az általános rendelkezések célmeghatározó szakasza ezt a funkciót töltheti be. Az indokolás azonban túlmutat a normaszövegben foglalt célkijelölésen: nem csupán azt rögzíti, hogy a jogalkotó mit akar elérni, hanem azt is, hogy miért tartja szükségesnek a beavatkozást, milyen alternatívákat mérlegelt, milyen megfontolások vezették a választott megoldáshoz, és milyen hatások várhatók a szabályozástól.

E kérdésre a jogfilozófiától a szabályozástanáig több irányzat is választ kínál. Bár eltérő szemléletből közelítenek, következtetések egy irányba mutatnak: a jogalkotói indokolás nem pusztán technikai dokumentum, amelyet a jogalkotási eljárás melléktermékeként állítanak elő. Az indokolás egyszerre szolgálhatja a jogállamiságot, amennyiben átláthatóvá teszi a szabályozási döntések mögötti megfontolásokat; a demokratikus legitimitást, hiszen a törvényhozási eljárásban segíti az érdemi parlamenti vitát, azt követően hozzáférhetővé teszi a szabályozás mögöttes okait és indokait a nyilvánosság számára; végül a jogalkotási minőséget is javíthatja, arra sarkallva a jogalkotót, hogy alaposan végiggondolja a szabályozás célját, szükségességét és várható hatásait.

---

<sup>48</sup> OLIVER-LALANA, 2013: 137. (saját fordítás)

A legátfogóbb választ a jogalkotás elméletének (*legisprudence*) az a viszonylag új irányzata adja, amelyet Luc J. Wintgens jogfilozófus dolgozott ki az ezredforduló környékén.<sup>49</sup> Wintgens abból indul ki, hogy a jogelmélet hagyományosan szinte kizárólag a bírói tevékenységgel foglalkozik, vagyis azzal, hogy hogyan értelmezik és alkalmazzák a már létező jogot.<sup>50</sup> A jogalkotást ezzel szemben a jogelmélet évtizedeken át figyelmen kívül hagyta, arra hivatkozva, hogy a jogszabályok létrehozása politikai kérdés, amelyre a jogelméleti racionalitás követelményei nem vonatkoznak.<sup>51</sup> Wintgens szerint ez a szétválasztás maga is politikai indíttatású volt: a jogot objektív, tudományos módszerekkel vizsgálható rendszerként kezelték, a megalkotását pedig a szubjektív politikai döntéshozatal körébe utalták, ezzel elfedve, hogy a jogszabályok mögött is értékválasztások állnak, amelyek igazolásra szorulnának.<sup>52</sup>

Ez a megközelítés – amelyet Wintgens „erős legalizmusnak” (*strong legalism*) nevez – abból a feltevésből táplálkozik, hogy a jog lényege a kész szabályok követése és alkalmazása, nem pedig a megalkotásuk módja. E szemlélet klasszikus megfogalmazását Max Weber adta, aki szerint a legalitás önmagában megalapozza a legitimitást, hiszen ha egy norma az elfogadott eljárás szerint jött létre és formai szempontból érvényes, további igazolásra nincs szükség.<sup>53</sup> Ebből a felfogásból egyenesen következik, hogy a szuverenitás egyfajta fekete dobozként (*black box*) működik, amelyben a szuverén senkinek nem tartozik azzal, hogy feltárja döntéseinek indokait.<sup>54</sup> Lawrence M. Friedman Weber elemzéséből kiindulva mutatta ki a jogalkotás és a jogalkalmazás közötti aszimmetriát. Míg a bíróktól elvárják, hogy döntéseiket megindokolják, a jogalkotóktól nem – ami nem azt jelenti, hogy a jogszabályok mögött nincsenek megfontolások, csupán azt, hogy e megfontolások a jogalkotási folyamat végeredményéből nem ismerhetők meg.<sup>55</sup>

Wintgens ezt az egyoldalúságot kívánja meghaladni. Érvelése szerint a jogalkotó is szabályokat követ (mindenekelőtt az alkotmány normáit), és ha a bírótól elvárjuk, hogy megmutassa, hogyan és miért követi a szabályokat, akkor ugyanezt a jogalkotótól is meg kell követelni. A jogalkotásnak is szüksége van saját elméleti keretre, amely a politikai döntéshozatal mellett a racionális igazolás igényét is érvényesíti.<sup>56</sup> Ennek az elméleti keretnek

---

<sup>49</sup> WINTGENS, 2002.; 2006.; 2012.

<sup>50</sup> WINTGENS, 2006: 1.; WINTGENS, 2012: 1.

<sup>51</sup> WINTGENS, 2006: 1–5.

<sup>52</sup> WINTGENS, 2006: 1.

<sup>53</sup> WINTGENS, 2006: 4–5.

<sup>54</sup> WINTGENS, 2012: 213–214.

<sup>55</sup> FRIEDMAN, 1966: 150–154.

<sup>56</sup> WINTGENS, 2006: 5.; WINTGENS, 2012: 140, 218.

az alapja az egyéni szabadság, amely Wintgensnél egyszerre a jogrendszer alapelve és vezérfonala.<sup>57</sup> Külső korlátozás hiányában az egyének szabadon cselekedhetnek, ezért minden jogszabály az egyéni szabadság külső korlátozásának minősül, a jogalkotónak pedig indokolnia kell, miért szükséges az adott korlátozás.<sup>58</sup> Ez az indokolás nem merülhet ki egyszeri aktusban, mert a legitimitáció Wintgens felfogásában nem állapot, hanem folyamat, amelyben a norma formai érvényessége szükséges, de nem elégséges feltétele a legitimitásának.<sup>59</sup>

Az indokolási kötelezettséget négy elv konkretizálja.<sup>60</sup> Az *alternativitás elve* szerint a szabadság korlátozása csak akkor igazolható, ha a jogalkotó érvelni tud amellelt, hogy a beavatkozás alternatíva a sikertelenné vált társadalmi önszabályozáshoz képest.<sup>61</sup> A *normatív sűrűség elve* megköveteli, hogy ha a jogszabály szankciót is tartalmaz, a jogalkotó külön indokolja ezt a kettős szabadságkorlátozást, és mutassa be, miért nem elegendők az enyhébb eszközök, mint a tájékoztatás, az ösztönzők vagy az önszabályozás.<sup>62</sup> Az *időbeliség elve* szerint az indokolásnak időben megújulónak kell lennie, hiszen ami egy adott pillanatban igazolt volt, a körülmények változásával igazolatlaná válhat.<sup>63</sup> Végül a *koherencia elve* szerint az egyes jogszabályok indokolása nem vizsgálható elszigetelten, hanem a jogrendszer egészébe illeszkedve kell értelmezhetőnek lennie.<sup>64</sup>

Wintgens elmélete a jogalkotói indokolás szükségességét jogfilozófiai alapon vezeti le, az egyéni szabadság korlátozásának igazolási kötelezettségéből, a kérdés azonban a demokratikus legitimitáció oldaláról is megközelíthető. A. Daniel Oliver-Lalana, a jogalkotás elméletének egyik meghatározó kutatója abból indul ki, hogy a parlamenti viták ideális esetben a jogalkotói érvek előterjesztésének és megvitatásának legfőbb színterei, és ha ezt komolyan vesszük, akkor a jogszabályok legitimitációja nemcsak a formálisan helyes eljárásból fakad, hanem abból is, hogy a jogalkotó érdemi indokokat ad döntései mellett.<sup>65</sup> Oliver-Lalana ezt az elvárást az indokolási kultúra (*culture of justification*)<sup>66</sup> fogalmával ragadja meg, amely szerint a demokratikus jogállamban a közhatalmi döntéseket, így a jogalkotóét is igazolni kell az érintettek felé.<sup>67</sup>

---

<sup>57</sup> WINTGENS, 2006: 7.; WINTGENS, 2012: 283.

<sup>58</sup> WINTGENS, 2006: 10.; WINTGENS, 2012: 220.

<sup>59</sup> WINTGENS, 2006: 10.; WINTGENS, 2012: 196.

<sup>60</sup> WINTGENS, 2006: 10.

<sup>61</sup> Uo.

<sup>62</sup> WINTGENS, 2006: 11–12.

<sup>63</sup> WINTGENS, 2006: 13–14.

<sup>64</sup> WINTGENS, 2006: 15–16.

<sup>65</sup> OLIVER-LALANA, 2013: 137.

<sup>66</sup> Az „indokolási kultúra” fogalmát MUREINIK (1994: 31–32.) dolgozta ki, a jogalkotásra való alkalmazásához ld. DYZENHAUS, 2015: 425–426.

<sup>67</sup> OLIVER-LALANA, 2019: 218.

Oliver-Lalana ugyanakkor rámutat, hogy ez az elvárás a gyakorlatban sajátos feszültséget szül. Miközben a jogalkotási eljárás minőségének vizsgálata egyre fontosabb szerepet kap az alkotmánybíráskodásban, a parlamenti vita minőségét a bíróságok alig veszik figyelembe. Egy indokolási kultúrában ez nehezen értelmezhető, mert kedvezőtlen üzenetet küld a képviselőknek és a választóknak egyaránt, azt sugallva, hogy nem számít, megvitatják-e érdemben a törvényjavaslatokat, és ha igen, milyen színvonalon.<sup>68</sup> Ha pedig a parlamenti vita az indokolás egyik forrása, akkor a törvényjavaslat mellé csatolt írásbeli indokolás a másik, és a kettő együtt alkotja azt a nyilvánosan hozzáférhető érvelési bázist, amelyre a jogszabály legitimitása épülhet. Ebben a tekintetben Oliver-Lalana továbbfejleszti azt a gondolatot, amelyet Jeremy Waldron vetett fel a jogalkotás méltóságáról, miszerint ha a jogalkotás nem pusztán politikai alku, hanem racionális deliberáció, akkor az indokolás ennek a deliberációnak a dokumentálása és megőrzése.<sup>69</sup>

Az indokolási kötelezettség elméleti megalapozásához a jogállamiság oldaláról is fontos érvek fűzhetők, amelyek – bár nem kifejezetten a jogalkotói indokolásra irányulnak, hanem a közhatalmi döntéshozatal általánosabb szintjén fogalmazódnak meg – a jogalkotói indokolás szükségességét is megalapozzák. Mathilde Cohen gondolat kísérletében egy olyan jogrendszert képzel el, amelyben a döntéshozók semmilyen szinten nem adnak számot döntéseik okairól. Egy ilyen rendszer elemzése szerint három szükségszerű problémával szembesülne: a döntések konzisztenciájának hiányával, a jog tartalmának megismerhetetlenségével, és – ami Cohen érvelésének központi eleme – a döntések vitathatóságának ellehetetlenülésével, hiszen az állampolgárok az indokok ismerete nélkül nem képesek a közhatalmi döntéseket érdemben megkérdőjelezni és számonkérni.<sup>70</sup> Mindebből Cohen azt a következtetést vonja le, hogy a jogállamiság kortárs fogalma elválaszthatatlan az indokolási kötelezettségtől: a jogállamiság lényegében az indokok uralmát (*rule of reasons*) jelenti, nem pedig csupán a szabályok formális érvényesülését.<sup>71</sup>

Cohen ugyanakkor elismeri, hogy a hagyományos felfogás szerint nem minden intézménytől követelik meg az indokolást: a jogalkotóktól – szemben a bíróságokkal és a közigazgatási szervekkel – általában nem várják el, hogy döntéseiket formálisan megindokolják, és ez mindaddig nem okoz problémát, amíg a jogrendszer egésze biztosítja, hogy az állampolgárok számára elegendő indok álljon rendelkezésre a közhatalmi döntések

---

<sup>68</sup> OLIVER-LALANA, 2019: 207.

<sup>69</sup> WALDRON, 1999: 1–2.; OLIVER-LALANA, 2019: 218.

<sup>70</sup> COHEN, 2010: 4–10.

<sup>71</sup> COHEN, 2010: 3.

megértéséhez és értékeléséhez.<sup>72</sup> Tézise szerint az indokolási kötelezettség egyaránt alátámasztja a jogállamiság procedurális és szubsztantív felfogását. Az előbbi azt követeli, hogy az állam bármit is tesz, azt kiszámítható és következetes módon, indokokkal alátámasztva tegye, az utóbbi pedig azt, hogy az indokolás javítsa a döntések minőségét, a döntéshozót alapos végiggondolásra és nyilvános ellenőrzésnek való kitettségre szorítva.<sup>73</sup>

Mattias Kumm az alkotmányos legitimitás oldaláról jut hasonló következtetésre. Amellett érvel, hogy az alkotmányos legitimitás nem állhat egyetlen lábán, és nem elégséges, hogy a jogszabály a formálisan helyes eljárás szerint, többségi döntéshozatal útján jött létre.<sup>74</sup> A legitimitás második pillére tartalmi jellegű, és azt követeli meg, hogy a szabályozás igazolható legyen azok felé is, akiket a legjobban terhel – akiknek a legnagyobb hátrány viselése mellett is el kell tudniuk fogadni, hogy a jogszabály a szabad és egyenlő polgárok közötti igazságos együttműködés ésszerű kísérlete.<sup>75</sup> Kumm ebből a kiindulópontból – a bírói felülvizsgálat kontextusában – fogalmazza meg tézisé: a közhatalmi döntések vitathatóságához és indokolásuk megkövetelhetőségéhez való jog éppoly alapvető intézményi elköteleződése a liberális demokráciának, mint az egyenlő szavazati jog.<sup>76</sup> Ahogyan a választójog a politikai egyenlőséget fejezi ki, az indokoláshoz való jog azt az elvet testesíti meg, hogy a legitim közhatalom gyakorlása csak olyan döntéseken alapulhat, amelyek az érintettek felé ésszerűen igazolhatók. A kettő egymást kiegészíti, míg a választójog az állampolgárt a politikai döntéshozatal részesévé teszi, az indokoláshoz való jog lehetővé teszi számára, hogy a ráháruló terhek indokait megismerje és vitassa.<sup>77</sup>

Cohen és Kumm érvelése elsősorban a közhatalmi döntések általános indokolási kötelezettségéről szól, és nem kifejezetten a jogalkotói indokolásra irányul – Cohen, amint láttuk, a jogalkotót kifejezetten a hagyományosan nem indokoló intézmények közé sorolja. Ha azonban elfogadjuk, hogy a közhatalmi döntések legitimitása nem nélkülözheti az ésszerű igazolást, felmerül a kérdés, hogy a jogalkotó – mint az egyéni szabadság egyik legáltalánosabb és legátfogóbb korlátozásának forrása – mentesülhet-e ez alól az elvárás alól. A jogalkotói indokolás éppen e kérdésre ad választ, amennyiben dokumentálja azokat az okokat, célokat és megfontolásokat, amelyekre a jogalkotó a szabályozási döntését alapozta, és amelyekre

---

<sup>72</sup> COHEN, 2010: 4.

<sup>73</sup> COHEN, 2010: 3, 11–15.

<sup>74</sup> KUMM, 2010: 168.

<sup>75</sup> KUMM, 2010: 168–169.

<sup>76</sup> KUMM, 2010: 170.

<sup>77</sup> KUMM, 2010: 170–171.

hivatkozva a döntés az állampolgárok és a jogalkalmazók számára vitathatóvá és ellenőrizhetővé válik.

Az indokolási kötelezettség egyes jogrendszerekben alkotmányos szinten is megjelenik.<sup>78</sup> Ahol ilyen kifejezett alkotmányos rendelkezés nincs, ott az alkotmánybíróságok gyakorlata közvetett úton teremthet igazolási kényszert. A német alkotmányjogban például a jogalkotót formális indokolási kötelezettség nem terheli,<sup>79</sup> a hagyományos felfogás szerint a jogalkotó senkinek nem tartozik mással, mint magával a törvénnyel.<sup>80</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) azonban az alapjogi arányossági vizsgálat részeként értékelheti, hogy a jogalkotó kellően feltárta-e a szabályozás alapjául szolgáló tényállást, felmérte-e a szabályozás várható hatásait, és a jogszabályt alkotmányellenesnek nyilváníthatja, ha a jogalkotó e kötelezettségeinek nem tett eleget, vagy nem mérlegelte megfelelően a szabályozási alternatívákat.<sup>81</sup> Ez a megközelítés – amelyet a szakirodalom eljárási vagy folyamatorientált felülvizsgálatnak (*process review*) nevez – azt jelzi, hogy az indokolás nem pusztán jogpolitikai elvárás, hanem alkotmányos követelmény is lehet.<sup>82</sup>

## 2.2. Fogalmi áttekintés

### 2.2.1. Az indokolás mint dokumentum

Ahhoz, hogy a jogalkotói indokolás fogalmát és funkcióját meg tudjuk ragadni, először el kell helyeznünk azt a jogi szövegek rendszerében. A jog működése során sokféle szövegtípus keletkezik, amelyeket funkciójuk és kötőerejük szerint csoportosíthatunk. A jog belső logikája alapján három nagy szövegcsaládot különböztethetünk meg: a jogforrásokat, a jog működési szövegeit és a jogot magyarázó szövegeket.<sup>83</sup>

A jogforrások – a jogszabályok, az Alaptörvény és módosításai – normatív kötőerővel rendelkeznek, kihirdetésre kerülnek, és a jogrendszer elsődleges alkotóelemeit képezik. A jog

---

<sup>78</sup> Ehhez részletesebben ld. a disszertáció 6.5. alfejezetét.

<sup>79</sup> MEBERSCHMIDT, 2012: 367.

<sup>80</sup> GEIGER, 1979: 141. Ld. még MEBERSCHMIDT, 2012: 348.; WALDHOFF, 2007.

<sup>81</sup> Az arányossági vizsgálat fokozatait – vagyis azt, hogy a bíróság milyen intenzíven ellenőrizheti a jogalkotó tényfeltárását és előrejelzését – a BVerfG két alapdöntésben alakította ki. Az Apotheken-ítéletben (BVerfGE 7, 377, 1958) a bíróság megállapította, hogy a szabadságkorlátozás súlyának növekedésével az alkotmánybírósági felülvizsgálat intenzitásának is növekednie kell, ami magában foglalja a jogalkotó által figyelembe vett tények vizsgálatát. A Mitbestimmung-ítéletben (BVerfGE 50, 290, 1979) a bíróság ezt háromfokú vizsgálati modellé fejlesztette, amelyben a bíróság – az ügy jellegétől és az alapjogi beavatkozás súlyától függően – a jogalkotó tényfeltárását és prognózisát eltérő mélységben ellenőrizheti. Összefoglalóan: MEBERSCHMIDT, 2012: 362–366.

<sup>82</sup> POPELIER–VAN DE HEYNING, 2013.; OLIVER–LALANA, 2019: 212–213.

<sup>83</sup> ZÖDI, 2017: 22–24.

működési szövegei – így a bírósági határozatok, a közigazgatási döntések, a szerződések – a jogforrások alkalmazásakor keletkeznek, és az adott jogviszonyban kötőerővel bírnak. A jogot magyarázó szövegek ezzel szemben nem részei a jogrendszernek, azonban a jogforrásokról és a működési szövegekről szólnak: a jogrendszer „belső szövegeit” dolgozzák fel, magyarázzák, mind a jogi szakma szereplői, mind a laikusok számára. Ebbe a harmadik szövegcsaládba tartoznak a jogi kommentárok, a jogtudományi értekezések és a jogalkotói indokolások is.<sup>84</sup>

E hármás felosztás természetesen ideáltípus, a gyakorlatban tiszta szövegtípusok nem léteznek, és ezek határai átjárhatók. Egy szöveg akár egyidejűleg is betölthet több funkciót: egy alkotmánybírósági határozat például működési szöveggént születik, amennyiben azonban alkotmányellenesnek minősít és megsemmisít egy jogforrási rendelkezést, ebben a részében maga is jogforrási jelleget ölt, indokolása pedig magyarázó szöveggé alakul át.<sup>85</sup> Hasonló kettősség jellemzi a jogalkotói indokolást is, amely formálisan a magyarázó szövegek közé tartozik, a bíróságok azonban a jogértelmezés során rendszeresen hivatkoznak rá, így a működési szövegek argumentációs eszköztárának részévé válik. Ez az átmeneti jelleg teszi szükségessé, hogy az indokolást fogalmilag pontosan elhatároljuk a többi rokon funkciójú jogi szövegtípustól.

A jogalkotói indokolásnak nincs egzakt, általánosan elfogadott definíciója a hazai jogirodalomban. Meghatározását ezért a vonatkozó jogszabályok együttes olvasatából, a jogirodalmi megközelítésekéből és a kialakult gyakorlatból lehet kikövetkeztetni. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 18. § (5) bekezdése a jogszabály előkészítőjének kötelezettségévé teszi, hogy a tervezethez indokolást csatoljon, amelyben bemutatja a jogszabály normatív tartalmával összefüggő társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A Jat. emellett lehetőséget ad arra is, hogy az előkészítő a szabályozással összefüggő részletes körülményeket és a szabályozás előzményeit is bemutassa az indokolásban.

E törvényi keretek alapján a jogalkotói indokolás az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslat szövegtervezetét kísérő, formailag kisebb-nagyobb mértékben kötött alakú, nem normastruktúrában kifejezett nyilvános dokumentumként határozható meg, amely a törvényjavaslat előterjesztőjének előadásában a törvényjavaslat társadalmi okait, általános, különös vagy részletes jogi indokait, várható gazdasági hatásait tartalmazza.<sup>86</sup> Egyben alá kell

---

<sup>84</sup> ZÓDI, 2017: 27–29.

<sup>85</sup> Uo.

<sup>86</sup> KISS, 2022: 188–189.

támasztania a javasolt szabályozás szükségességét, ki kell fejtenie a szabályozás elmaradása esetén várható negatív következményeket, és az indokolásból ki kell derülnie annak is, hogy a javasolt normaszöveg a deklarált célok elérésére alkalmas-e.<sup>87</sup> Az indokolásnak a jogalkotási folyamatban eljárási szerepe és meghatározott helye van,<sup>88</sup> a törvénykezdeményezés egyik nélkülözhetetlen előfeltételét képezi. Funkciójából és jellegéből eredően hozzá kell járulnia a transzparens, ellenőrizhető és jogbiztonságot érvényesítő közhatalom-gyakorlás megvalósulásához,<sup>89</sup> továbbá alapul szolgálhat az utólagos hatásvizsgálatok elvégzéséhez és kiértékeléséhez is.<sup>90</sup> E sokrétű szerep pontos megértéséhez azonban előbb szükséges az indokolást elhatárolni a többi, rokon funkciójú jogi szövegtípustól.

A Jat. 18. § (7) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás kötelező erővel nem rendelkezik. Ez az indokolást alapvetően megkülönbözteti a normaszövegtől, amely normastruktúrában kifejezett jogforrás, és amelyet a Magyar Közlönyben hirdetnek ki. Az indokolás ezzel szemben a jogszabálysövegen kívül álló dokumentum, amelyet nem hirdetnek ki, hanem a Magyar Közlöny mellékletét képező Indokolások Tárában tesznek közzé,<sup>91</sup> és amelyet közzétételét követően nem lehet módosítani.<sup>92</sup>

A Jat. 18. § (8) bekezdése a normaszöveg elsőbbségét is biztosítja azáltal, hogy előírja, hogy a jogszabály értelmezésekor figyelmen kívül kell hagyni az indokolás jogszabálysöveggel ellentétes részét. Bár az előterjesztőnek a módosító javaslatok indokolásainak figyelembevételével újra kell szerkesztenie a törvényjavaslathoz fűzött indokolást, és ezáltal összhangba kell hoznia azt a végső normaszöveggel,<sup>93</sup> a gyakorlatban a normaszöveg és az indokolás közötti ellentmondás lehetősége nem zárható ki. Amennyiben a törvényjavaslat előkészítőjének figyelmetlensége mégis ellentmondást eredményez a két szöveg között, az indokolás mellőzendő, és ez egyéb jogkövetkezményt nem von maga után. Az ilyen ellentmondások ugyanakkor nyilvánvalóan nem segítik a jogalkalmazást.

Jogdogmatikai szempontból fontos hangsúlyozni, hogy indokolása nem a törvénynek, hanem a törvényjavaslatnak van. Ez olvasható ki az Alaptörvény 28. cikkéből is, amely a jogszabályok céljának megállapítása kapcsán nem a jogszabály, hanem a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolásának figyelembevételét írja elő a

---

<sup>87</sup> VARSÁNYI, 2014: 7.

<sup>88</sup> VARGA, 1978: 90.

<sup>89</sup> STILLER-KORMOS, 2019: 13.

<sup>90</sup> VARSÁNYI, 2014: 7.

<sup>91</sup> Jat. 28/B. § (4) bekezdés

<sup>92</sup> STILLER-KORMOS, 2019: 13.

<sup>93</sup> Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (HHSz.) 137/A. §-a

jogalkalmazó számára. Ez abból következik, hogy az indokolás szövegéről az Országgyűlés külön nem szavaz, így az nem tekinthető az Országgyűlés akaratát tükröző dokumentumnak, hanem az előterjesztő álláspontjának kifejeződése marad.

Szintén fontos elhatárolni az indokolást a jogszabály preambulumatól, különösen a 2024. évi XVI. törvény fényében, amely a Jat. módosításával kötelezővé tette a preambulum alkalmazását azon jogszabálytervezetek esetében, amelyek előkészítését 2025. január 1-jén vagy azt követően kezdték meg,<sup>94</sup> és előírta, hogy a preambulumban a szabályozás célját minden esetben meg kell határozni.<sup>95</sup> A preambulum a jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező, ám annak részét képező logikai egység, amelyet a normaszöveggel együtt hirdetnek ki.<sup>96</sup> A preambulum és az indokolás további összefüggéseit, valamint a kötelező preambulum bevezetésének hatását a disszertáció 4. fejezete vizsgálja.

A kontinentális jogrendszerekben a jogot magyarázó szövegek legjellemzőbb műfaja a kommentár,<sup>97</sup> amely formális értelemben olyan szöveg, amely strukturálisan egy adott jogforráshoz – jellemzően egy kódexhez vagy törvényhez – igazodik, és annak rendelkezéseit folyamatosan, tételesen magyarázza.<sup>98</sup> A kommentár műfajának gyökerei a középkori glosszátorokig nyúlnak vissza, akik a margóra írt megjegyzések módszerével és szómagyarázatokkal értelmezték a római jogi szövegeket, megvetve ezzel az alapját a római jog szisztematikus európai tanulmányozásának. Jelenlegi, modern formáját a német jogtudomány alakította ki a 20. század elején. A kommentárok a jogszabály szerkezetét követve, szakasról szakaszra haladva dolgozzák fel az egyes rendelkezéseket a joggyakorlat és a jogirodalom tükrében, továbbá az adott jogterület aktuális jogi állapotát dokumentálják a jogalkalmazó és gyakorló jogászok számára.<sup>99</sup>

Bár a kommentár és az indokolás egyaránt a normaszöveg megértését és értelmezését segíti, jellegükben és keletkezésükben alapvetően eltérnek egymástól. A kommentár utólagos, jogtudományi jellegű feldolgozás, amelyet nem a jogszabály előterjesztője, hanem a jogi szakma művelői készítenek, jellemzően a jogszabály hatálybalépését és a joggyakorlat kialakulását követően, a joggyakorlat, a jogtudomány és a jogrendszer egésze szemszögéből. Az indokolás ezzel szemben a jogalkotási eljáráshoz kötődik, a törvényjavaslatot kíséri, és az előterjesztő szemszögéből fejti ki a szabályozás indokait és céljait. A gyakorlatban a két

---

<sup>94</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2024. évi XVI. törvény 3. §-hoz fűzött indokolása

<sup>95</sup> Jat. 18. § (1) bekezdés

<sup>96</sup> TÓTH J., 2019: 236.

<sup>97</sup> ZÓDI, 2017: 25.

<sup>98</sup> KÄSTLE-LAMPARTER, 2020: 4.

<sup>99</sup> KÄSTLE-LAMPARTER, 2020: 3–5.

szövegtípus közötti határ nem mindig éles: az indokolások egy része kommentárszerű magyarázatot tartalmaz, a kommentárok szerzői pedig az egyes rendelkezések elemzésekor felhasználják az indokolásokat mint a jogalkotás során keletkezett előkészítő szövegeket.<sup>100</sup>

A két szövegtípus közötti különbség azonban jól szemléltethető a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) példáján keresztül, ha az egyes rendelkezésekhez fűzött jogalkotói indokolást összevetjük az Mt.-hez készült Nagykommentárral.<sup>101</sup> Az Mt. 1. §-a a törvény célját határozza meg. Az ehhez fűzött indokolás az előterjesztő szemszögéből fejt ki a kodifikáció jogpolitikai hátterét: ismerteti, hogy az Mt. megalkotását a Széll Kálmán Terv keretében készített Magyar Munka Terv irányozta elő, bemutatja az 1992-es Mt. két évtizedes tapasztalatait – különösen a kollektív megállapodások korlátozott munkaerő-piaci szerepét és a relatív diszpozitív szabályozási szemlélet hatásait –, hivatkozik a Lisszaboni Stratégiára épülő Zöld Könyvre, valamint az Alaptörvény munka jelentőségét kidomborító rendelkezéseire, és mindezekből vezeti le a tisztességes foglalkoztatás szabályozási célkitűzését.<sup>102</sup>

A Nagykommentár ehhez képest egészen más perspektívából közelít. Elhelyezi a rendelkezést a magyar jogalkotási gyakorlatban, megállapítva, hogy bár a Jat. kifejezett rendelkezést erre nem tartalmaz, a jogalkotásban szokásossá vált a jogalkotási cél törvényen belüli megjelölése, így az Mt. külön szakaszban foglalja össze a normaszöveg célját. A kommentár elemzi a rendelkezés normatív jellegét, és arra a következtetésre jut, hogy az „elsősorban deklaratív természetű, normatív – a törvény hatálya alá tartozók jogait és kötelességeit megállapító közvetlen – tartalma nincs”, és normativitása legfeljebb az Mt. 5. §-ában rögzített önálló értelmezési alapelvek kontextusában érvényesülhet. Mindeközben a Nagykommentár maga is rendszeresen hivatkozik az indoklásra, „amint az Mt. indoklása rámutat” fordulattal vezetve be a jogalkotói szándék ismertetését.<sup>103</sup>

Az Mt. 16. §-a a kötelezettségvállalás intézményét szabályozza, amely a kötelemfakasztó egyoldalú jognyilatkozatok sajátos munkajogi formája. Az indokolás három szempontból indokolja a külön szabályozás szükségességét. A jogalkotó egyrészt rögzíteni kívánta, hogy a munkavállaló csak törvény kifejezett rendelkezése alapján tehet ilyen jognyilatkozatot, másrészt kezelni kívánta azt a gyakorlati helyzetet, hogy a munkáltató kötelezettségvállalása gyakran nem egy konkrét munkavállalóhoz intézett jognyilatkozatként,

---

<sup>100</sup> ZÓDI, 2017: 25.

<sup>101</sup> Ld. BANKÓ–BERKE–KISS–SZÖKE, 2019.

<sup>102</sup> Az Mt. 1. §-ához fűzött indokolás

<sup>103</sup> BANKÓ–BERKE–KISS–SZÖKE, 2019: az Mt. 1. §-ához fűzött kommentár

hanem munkáltatói szabályzat útján jelenik meg, harmadrészt pedig enyhíteni kívánta azt a bírói gyakorlatot, amely szerint a munkáltató kötelezettségvállalása a közlést követően egyoldalúan nem volt módosítható, a gazdálkodás körülményeinek változásától függetlenül.<sup>104</sup>

A Nagykomentár ugyanezt az intézményt lényegesen szélesebb perspektívából tárgyalja. A polgári jogi közérdekű kötelezettségvállalástól határolja el az Mt. 16. §-ában szabályozott jogintézményt, feltárja a munkáltatói és munkavállalói oldal aszimmetriáját, elemzi a határozatlan időre szóló rendszeres szolgáltatás visszavonhatóságának a Ptk.-ból fakadó, az Mt. által nem szabályozott problémáját, és bemutatja azt a bírói gyakorlatot, amely szerint a feltétel és időhatározás nélkül nyújtott juttatás utóbb mintegy szerződéses elemmé válik.<sup>105</sup>

Az Mt. 32. §-a egyetlen mondatban határozza meg, hogy a munkaviszony alanyai a munkáltató és a munkavállaló. Az indokolás ehhez elsősorban a munkáltató és a munkavállaló fogalmának, valamint a munkáltatói és munkavállalói képesség kellékeinek törvényi meghatározásához fűz magyarázatot, kitér a közszolgálati jogviszonyok rendszerének fenntartására, és jelzi a szabályozás kógens természetét.<sup>106</sup> A Nagykomentár ugyanennél a szakasznál olyan kérdéseket bont ki, amelyekre az indokolás nem tér ki: részletesen elemzi a munkáltató–munkavállaló fogalompár korrelatív jellegét, hosszasan tárgyalja a gazdasági társaság tagjának és vezető tisztségviselőjének egyidejű munkavállalói jogállását – a korábbi jogalkalmazási aktusok, a társasági törvények változó megoldásai és a Ptk. vonatkozó rendelkezéseinek elemzésével –, és azt a helyzetet is vizsgálja, amikor a jogosulti és kötelezeti pozíció ugyanabban a személyben egyesül.<sup>107</sup>

A három példából jól látható, hogy az indokolás és a kommentár – bár egyaránt a normaszöveg értelmezését segítik – eltérő nézőpontból, módszertannal és céllal teszik azt. Az indokolás az előterjesztő nézőpontjából, a jogalkotási folyamat részeként a szabályozási döntés indokait és céljait tárja fel. A kommentár ezzel szemben a jogtudomány és a joggyakorlat nézőpontjából, a jogrendszer egészének összefüggésében rendszerezi és dogmatikailag dolgozza fel az adott jogszabályt, és ennek során olyan kérdéseket is felvet és elemez, amelyekre az előterjesztő nem tért ki. A két szövegtípus között lényeges különbség az is, hogy míg a Jat. minden törvényjavaslat esetében kötelezővé teszi az indokolás csatolását, addig

---

<sup>104</sup> Az Mt. 16. §-ához fűzött indokolás

<sup>105</sup> BANKÓ–BERKE–KISS–SZÖKE, 2019: az Mt. 16. §-ához fűzött kommentár

<sup>106</sup> Az Mt. 32–35. §-ához fűzött indokolás

<sup>107</sup> BANKÓ–BERKE–KISS–SZÖKE, 2019: az Mt. 32. §-ához fűzött kommentár

kommentár csak egyes jogszabályokhoz – jellemzően a nagyobb kódexekhez és a gyakorlat szempontjából kiemelkedő jelentőségű törvényekhez – készül.

Miután az indokolást mint dokumentumot elhelyeztem a jogi szövegek rendszerében és elhatároltam a rokon funkciójú szövegtípusoktól, a következő pontban azt vizsgálom, hogy fogalmi szinten mit jelent egy jogszabályt indokolni, azaz mit értünk a szabályozás okainak, céljainak és várható hatásainak bemutatása alatt.

### 2.2.2. *Az indokolás mint fogalom*

Az indokolás mint fogalom a kifejezés nyelvi jelentéséből is megragadható. A magyar nyelv értelmező szótára szerint indokolni annyi, mint valaminek az okát kifejteni, megokolni.<sup>108</sup> Az indokolás szó a szótár szerint két értelemben használatos: jelöli egyfelől az okok kifejtését, másfelől az így kifejtett gondolati tartalmat, az érveket.<sup>109</sup> A magyarázat ennél tágabb fogalom, amely valamely jelenség okainak, indítékainak és összefüggéseinek feltárásával annak teljes megértését célozza.<sup>110</sup> Figyelemre méltó az is, hogy maga az indok szó a nyelvújítás korának tudatos alkotása: az indító ok kifejezés összevonásából keletkezett a német *Beweggrund* (mozgató ok) mintájára.<sup>111</sup> Az indokolás fogalmában tehát eredendően benne rejlik a cselekvésre indító, mozgató ok feltárásának igénye.

A jogalkotói indokolás e fogalmak elemeit egyesíti: nem csupán az okok száraz felsorolását, hanem a szabályozási döntés mögött álló társadalmi, gazdasági és szakmai körülmények bemutatását, az érvek kifejtését, a jogalkotó által elérni kívánt célok megjelölését, valamint a szabályozás várható hatásainak ismertetését foglalja magában. Ebben az értelemben az indokolás túlmutat a pusztán okfejtésen (valaminek bizonyítása, igazolása vagy magyarázata az okok és következmények kapcsolatának logikus feltárásával),<sup>112</sup> és a normaszöveg egész gondolati hátterét feltáró, magyarázó jellegű szöveggé válik.

A Jat. az indokolás kötelező tartalmát olyan fogalmak köré szervezi, amelyek pontosan megfelelnek a fenti nyelvi elemzésben feltárt tartalmi rétegeknek. A 2024-es módosítást megelőzően a Jat. 18. § (1) bekezdése az előkészítő kötelezettségévé tette, hogy az indokolásban bemutassa azokat a „társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat”, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismertesse a jogi szabályozás várható

---

<sup>108</sup> ÉrtSz. III., 1960: „indokol” szócikk, 1. jelentés

<sup>109</sup> ÉrtSz. III., 1960: „indokolás” szócikk, 1. és 2. jelentés

<sup>110</sup> ÉrtSz. IV., 1961: „megmagyaráz” szócikk, 1. jelentés

<sup>111</sup> ÚESz., 2011: „indok” szócikk

<sup>112</sup> ÉrtSz. V., 1961: „okfejtés” szócikk

hatásait.<sup>113</sup> Ez a formula három fogalmat kapcsolt össze – okokat, célokat és hatásokat –, amelyek nyelvi értelemben is eltérő időhorizontra és gondolati műveletre utalnak.

Az „ok” valamely változásnak, történésnek az előidézője, az az előzmény, amelynek szükségszerű következménye van.<sup>114</sup> A jogalkotási kontextusban az ok visszatekintő fogalom: arra a kérdésre ad választ, hogy milyen fennálló társadalmi, gazdasági vagy szakmai körülmények, problémák tették szükségessé a normatív beavatkozást. A „cél” ezzel szemben előretekintő: az eredmény, amelyet valaki tudatosan igyekszik elérni, amelynek megvalósítására törekszik.<sup>115</sup> A jogalkotó a cél megjelölésével azt fejezi ki, milyen állapotot, eredményt kíván a szabályozással elérni. A „várható hatás” végül a szabályozás következményeire vonatkozik: arra a változásra, amelyet a jogszabály a hatálya alá tartozó viszonyokban előreláthatóan előidézik.

A jogirodalomban az ok és a cél összekapcsolódásának régi hagyománya van. A történeti és a teleológikus érvelések egymásba csúszására Blutman László is felhívja a figyelmet, amelynek okát abban ragadja meg, hogy a történeti értelmezés az értelmezendő szabályozás indokait és céljait (*ratio legis*) próbálja feltárni.<sup>116</sup> Ez a gyakorlati tapasztalat a jogalkotói indokolás oldaláról is érthető: a jogalkotó szándéka éppen a felismert probléma (ok) normatív eszközökkel történő megoldása (cél), így a kettő szervesen összetartozik.

A 2024-es Jat.-módosítás e tartalmi elemek elhelyezésében hozott változást. A jogalkotó a jogszabály előkészítőjének kötelezettségévé teszi, hogy az indokolásban bemutassa azokat a „jogszabály normatív tartalmával összefüggő társadalmi, gazdasági, szakmai okokat”, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismertesse a várható hatásokat. Emellett az előkészítő bemutathatja az értelmezést segítő részletes körülményeket és a szabályozás előzményeit.<sup>117</sup> A „célok” kifejezett említése tehát kikerült az indokolás kötelező tartalmából és a preambulumba került át.<sup>118</sup>

Mindazonáltal az Alaptörvény 28. cikke a jogszabályok célját a jogértelmezés központi szempontjaként rögzíti: *„a bíróságok a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, és a jogszabály céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására*

---

<sup>113</sup> Jat. 18. § (1) bekezdés, a 2024. évi XVI. törvény 3. §-ával történt módosítást megelőző szöveg

<sup>114</sup> ÉrtSz. V., 1961: „ok” szócikk, 1. jelentés

<sup>115</sup> ÉrtSz. I., 1959: „cél” szócikk, 1. jelentés

<sup>116</sup> BLUTMAN, 2015: 90.

<sup>117</sup> Jat. 18. § (5) bekezdés

<sup>118</sup> Jat. 18. § (1) bekezdés; a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2024. évi XVI. törvény 3. §

*irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni*".<sup>119</sup> Az Alaptörvény tehát – a Jat.-módosítás után is – a jogszabály indokolását a célmegállapítás elsődleges forrásaként jelöli meg, ami arra utal, hogy a jogalkotói célok az indokolásból sem tűnhetnek el maradéktalanul: a szabályozás okainak kifejtése szükségképpen magában foglalja annak bemutatását is, hogy az adott probléma kezelésére milyen normatív megoldást és milyen elérendő állapotot tűzött ki a jogalkotó.

Végezetül fontos hangsúlyozni, hogy az indokolás nem azonos az értelmezéssel. Az indokolás a jogalkotó szöveges magyarázata a saját döntésének háttéréről. Az értelmezés ezzel szemben a jogalkalmazó tevékenysége: a már megalkotott normaszöveg tartalmának értelmezése a konkrét jogeset eldöntése érdekében.<sup>120</sup> Varga Csaba megfogalmazásában az indokolás feladata, hogy a normastruktúrában kifejezett szabályozást visszavezesse abba az oksági és célszerűségi összefüggésrendszerbe, amelyből az önállósult normaként való kifejezésekor kiemelték, és ezzel a jogalkotó tudatossága és szándéka megismerhetőséget nyerjen.<sup>121</sup> Az indokolás a Jat. tartalmi elvárásai szerint tehát nem a norma tartalmát állapítja meg, hanem azt a gondolati háttérrel tárja fel, amelyből a norma született, és amelynek ismerete a későbbi értelmezést segítheti.

### **2.3. Az indokolás funkciói**

A jogalkotói indokolás a jogrendszer működésében egyidejűleg több funkciót is betölt, amelyeket három dimenzió mentén elemzek. A jogalkotási funkció az indokolásnak a törvényhozási eljárásban betöltött meggyőző és döntéselőkészítő szerepét, valamint a szabályozási döntés racionalizálására gyakorolt hatását foglalja magában. A jogalkalmazási funkció azt a szerepet tárgyalja, amelyet az indokolás a jogszabály hatálybalépését követően a bírói jogértelmezésben tölt be, különös tekintettel az Alaptörvény 28. cikkére, amely a jogalkotói cél feltárását a jogértelmezés egyik szempontjává emelte. A demokratikus funkció pedig az indokolás nyilvánosságához fűződő viszonyát vizsgálja, vagyis azt, hogy miként járul hozzá a szabályozási döntés háttérének megismerhetősége a transzparens és ellenőrizhető közhatalom-gyakorláshoz.

---

<sup>119</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

<sup>120</sup> JAKAB, 2011: 93.

<sup>121</sup> VARGA, 2000: 113.

### 2.3.1. Jogalkotási funkció

A modern parlamentáris demokráciákban az államhatalmi ágak szétválasztása következtében a törvényhozás folyamatában valódi munkamegosztás alakult ki a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között.<sup>122</sup> A bürokratikus-szakértői apparátusra épülő végrehajtó hatalom – élén a kormánnyal – nem csupán végrehajtója a törvényhozás aktusainak, hanem szakképzett apparátusával részt vesz a társadalmpolitikai döntések kidolgozásában, a szabályozások koncepcionális és szaktudományi megalapozásában.<sup>123</sup> A törvényjavaslatok szövegéhez csatolt indokolás lényegében e két pólus – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – között a befolyásolás és a meggyőzés eszközeként szolgál.<sup>124</sup> Az indokolásnak képesnek kell lennie arra, hogy meggyőzze az Országgyűlést a javaslatban foglalt szabályozás alkalmasságáról, időszerűségéről, valamint társadalmi, gazdasági, politikai és jogi megalapozottságáról, és mindenki más számára is racionálisan igazolhatóvá kell tennie a jogalkotó választását.<sup>125</sup>

Az indokolás kidolgozása egyúttal a jogalkotót is újragondolásra kényszeríti, hiszen a normastruktúrában kifejezett szabályozást a társadalmi, politikai és jogi érvelés nyelvén is ki kell fejtenie. Varga Csaba az indokolást a törvényhozás racionalizálásának intézményeként írja le, amely egyrészt azzal köti a törvényhozót, hogy választását a címzettek számára is racionálisan igazolnia kell, másrészt azzal, hogy gátat szab az eredeti szabályozási feltételekkel nyíltan szembe forduló törvényalkalmazásnak.<sup>126</sup> Ennek megfelelően az indokolás tehát nemcsak tájékoztatja a parlamenti döntéshozatalt, hanem a jogalkotás minőségének belső garanciájaként is működik. Az indokolás politikailag és jogilag egyaránt érvelési alapul szolgál a törvényjavaslat sorsát érdemben eldöntő plenáris ülések vitáihoz.<sup>127</sup> A képviselők (ideális esetben) az indokolás alapján tájékozódnak a szabályozás háttéréről, és az abban foglalt érvekre reagálva alakítják ki álláspontjukat.

Az indokolás jogalkotási funkciójának vizsgálata nem választható el attól a kérdéstől, hogy kikhez szól az indokolás, hiszen könnyen belátható, hogy nem minden címzett ugyanazokkal az igényekkel és elvárásokkal fordul a jogalkotói indokolás felé, és ezek az eltérő igények magát az indokolás szerkezetét és tartalmát is alakítják. Varga Csaba e szempontból négy címzeti csoportot különböztet meg.<sup>128</sup>

---

<sup>122</sup> VARGA, 2000: 116.

<sup>123</sup> TRÓCSÁNYI-SCHANDA, 2014: 148.

<sup>124</sup> VARGA, 2000: 119–121.

<sup>125</sup> KISS, 2022: 189.

<sup>126</sup> VARGA, 2000: 130.

<sup>127</sup> VARGA, 2000: 119–121.

<sup>128</sup> VARGA, 2000: 130–132.

Az első az államhatalmi testület, a végrehajtó hatalom szervei és tagjai, az a bürokratikus, kormányzati apparátus, amely – kormány-előterjesztés esetén – az adott javaslat kidolgozásán és előkészítésén dolgozott. E címzetti kör azért is kiemelt jelentőségű, mert a törvény kihirdetését követően a végrehajtó hatalom felel annak végrehajtásáért. A második a társadalom egésze, az állampolgárok összessége, akikre a majdani törvény személyi hatálya kiterjed, és akik ideális esetben meggyőződéssel nyugvó önkéntes jogkövetéssel tartják be a jogszabályok rendelkezéseit. A harmadik a jogalkalmazó, mindenekelőtt a bírúk, akik a normaszöveg értelmezéséért felelnek. A negyedik maga a jogalkotó, aki az indokoláson keresztül önmagához is szól, és akit az indokolás a saját szabályozási döntésének végig gondolására és felülvizsgálatára sarkall.<sup>129</sup>

E négy címzetti kör eltérő elmélyültséggel és eltérő igényekkel fordul az indokolás felé. Az államhatalmi testület és a társadalom egésze elsősorban az általános indokolásra, annak társadalmi-politikai vonatkozásaira tart igényt, hiszen számukra a szabályozás szükségességének és hátterének általános megértése a meghatározó. A jogalkalmazó és a jogalkotó ezzel szemben szakmai jellegükből adódóan inkább a jogi indokolás megismerését igénylik, amelyet az indokolás részletező, különös részéből tudnak megismerni. Ezek az eltérő igények alapozták meg azt a bevett gyakorlatot, hogy a törvényjavaslatokhoz fűzött indokolások általános és részletes indokolásra tagolódnak, ahol az előbbiben a társadalmi-politikai, az utóbbiban a jogi vonatkozások kapnak hangsúlyosabb szerepet. A két szöveg értelmileg ugyanakkor nem válik el egymástól: az indokolás a normatív szabályozás egészének megvilágítója és racionális kibontása, amely azonban többlétszabályozást még látens formában sem adhat.<sup>130</sup>

### **2.3.2. Jogalkalmazási funkció**

Az indokolás a jogszabály hatálybalépését követően a bírói jogértelmezés forrásává is válik. Bár a jogalkotói indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, és látszólag puha jogi dokumentum, ugyanakkor számos tartalmi kérdésben állásfoglalást tartalmazhat,<sup>131</sup> és a megalapozott indokolások szakmai színvonaluk révén alkalmasak a jogalkotói cél feltárására is.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Uo.

<sup>130</sup> VARGA, 2000: 130–132.

<sup>131</sup> FERENCZY, 2011: 114–115.

<sup>132</sup> STILLER–KORMOS, 2019: 12.

Az indokolás jogalkalmazási szerepe az Alaptörvény 2019. január 1-jétől hatályos 28. cikkével alkotmányos rangra emelkedett. E rendelkezés értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, és a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venniük.<sup>133</sup> A hetedik Alaptörvény-módosítás ezzel az objektív teleologikus értelmezés mellett a szubjektív teleologikus értelmezési módszert is alkotmányos szintre emelte, és az indokolást a jogalkotói cél feltárásának autentikus forrásaként jelölte meg.<sup>134</sup>

A jogalkalmazási funkció tényleges érvényesülése ugyanakkor vegyes képet mutat. A hetedik Alaptörvény-módosítást megelőző empirikus kutatások arra mutattak rá, hogy a jogalkotói szándékra való hivatkozás a felsőbírósági ügyekben elenyésző volt, és a tendencia a teljes eltűnés irányába mutatott.<sup>135</sup> Az Alaptörvény 28. cikkének módosítása e helyzeten kívánt változtatni, bár a szakirodalom megosztott abban a kérdésben, hogy ez a gyakorlatban valódi elmozdulást eredményezett-e.<sup>136</sup> Mindez rávilágít arra, hogy az indokolás jogalkalmazási funkciója csak akkor tölthető be, ha az indokolás maga megfelelő minőségű, hiszen amennyiben az indokolás csupán megismétli a normaszöveget vagy tartalmilag üres, éppen azt a szerepet nem tudja betölteni, amelyet az Alaptörvény 28. cikke annak tulajdonít.

### ***2.3.3. Demokratikus funkció***

Az indokolás demokratikus funkciója abban ragadható meg, hogy a szabályozási döntés háttérét a nyilvánosság számára megismerhetővé teszi. Az előző pontokban tárgyalt jogalkotási és jogalkalmazási funkció elsősorban a jogalkotási eljárás és a jogalkalmazás belső szereplőihöz – a képviselőkhöz, a kormányzati apparátushoz, a bíróságokhoz – kapcsolódik. A demokratikus funkció ezzel szemben kifelé irányul: az indokolás révén nem csupán a jogalkotási eljárás résztvevői, hanem a társadalom egésze is megismerheti, hogy milyen okok, célok és megfontolások állnak egy-egy jogszabály mögött.

Ez az elvárás szorosan kapcsolódik a 2.1. alfejezetben tárgyalt elméleti keretekhez, amelyek szerint egy demokratikus jogállamban a közhatalmi döntéseket – így a jogalkotóét is – az érintettek felé igazolni kell. A jogalkotói indokolás demokratikus funkciója e gondolat

---

<sup>133</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

<sup>134</sup> VARGA ZS., 2018.

<sup>135</sup> POKOL, 1999a.

<sup>136</sup> SZIGETI, 2018.

intézményi kifejeződése: az indokolás az a dokumentum, amelyen keresztül a jogalkotó a társadalom felé is számot ad döntésének okairól. Varga Csaba címzetti tipizálásában a társadalom egésze az indokolás második címzetti köre, az állampolgárok összessége, akikre a törvény személyi hatálya kiterjed, és akik meggyőzése az önkéntes jogkövetés előmozdítása szempontjából is kiemelt jelentőségű.<sup>137</sup> Az önkéntes jogkövetés esélyét növeli, ha az érintettek megértik és elfogadják a szabályozás indokait, ehhez azonban szükséges, hogy az indokolás nyilvánosan hozzáférhető és tartalmilag megfelelő minőségű legyen.

A jogalkotói indokolások nyilvánossága Magyarországon több szinten biztosított. Az indokolások a törvényjavaslatokhoz csatolva az Országgyűlés irománnyilvántartásában érhetőek el, a Jat. pedig előírja, hogy az indokolás közzétételéről gondoskodni kell. E közzététel intézményi kereteit az Alaptörvény hetedik módosítását követően a jogalkotó tovább erősítette az Indokolások Tárának létrehozásával, amely a Magyar Közlöny mellékleteként jelenik meg az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet alapján.<sup>138</sup> Az Indokolások Tárában közzétett indokolások a Nemzeti Jogszabálytáron keresztül elektronikusan is kereshetők, így azok rendszerezett és kereshető formában állnak a jogkereső állampolgárok rendelkezésére.

Az indokolás demokratikus funkciója ugyanakkor nem merül ki a hozzáférhetőség biztosításában. Stiller Andrea és Kormos Balázs rámutatnak, hogy az indokolásnak funkciójából és jellegéből eredően hozzá kell járulnia a transzparens, ellenőrizhető és jogbiztonságot érvényesítő közhatalom-gyakorlás megvalósulásához.<sup>139</sup> A transzparencia ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a szabályozási döntés mögötti megfontolások nem maradnak rejtve a kormányzati apparátus belső szféráiban, hanem a nyilvánosság előtt is megismerhetővé válnak. Az ellenőrizhetőség pedig azt, hogy az indokolás a társadalom, a sajtó, a tudományos közösség és az ellenzék számára lehetővé teszi a szabályozási döntés érdemi vizsgálatát és kritikáját. Varsányi Benedek hasonló gondolatmenetet követ, amikor emellett érvel, hogy az indokolásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy alapul szolgáljon az utólagos hatásvizsgálatok elvégzéséhez és kiértékeléséhez.<sup>140</sup> Ha az indokolás világosan rögzíti a szabályozás céljait és a jogalkotó által várt hatásokat, a jogszabály hatálybalépését követően a társadalom és a tudományos közösség össze tudja vetni a tényleges eredményeket a jogalkotó által deklarált célokkal. Az indokolás ebben az értelemben túlmutat a jogalkotási döntés

---

<sup>137</sup> VARGA, 2000: 130–132.

<sup>138</sup> Jat. 28/B. § (4) bekezdés; 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 4. § (1) bekezdés, 20. §

<sup>139</sup> STILLER–KORMOS, 2019: 13.

<sup>140</sup> VARSÁNYI, 2014: 7.

egyszeri igazolásán, és a szabályozás folyamatos társadalmi értékelésének alapjául is szolgálhat.

A demokratikus funkció tényleges érvényesülése azonban – a jogalkotási és a jogalkalmazási funkcióhoz hasonlóan – az indokolás minőségétől függ. Ha az indokolás tartalmilag üres, a normaszöveg prózaszerű átmásolásából áll, vagy az általánosság szintjén marad anélkül, hogy a szabályozási döntés tényleges okait és mérlegelt alternatíváit feltárná, a demokratikus funkció kiüresedik. Az indokolás ebben az esetben formálisan megfelel a Jat. előírásainak, valójában azonban sem a társadalom tájékoztatását, sem a szabályozási döntés ellenőrizhetőségét nem szolgálja.

„Scire leges non hoc est, verba earum tenere, sed vim ac potestatem.” [„A törvények ismerete nem azt jelenti, hogy azoknak (csak) a szavait tudjuk, hanem hogy az értelmüket és a céljukat (is).”]

/Dig. 1, 3, 17<sup>141</sup>

### 3. A jogalkotói indokolás Magyarországon

#### 3.1. Történeti kitekintés

A törvénytervezetekhez a jogalkotó már az 1860-as évek végétől indokolást fűzött, amit az előterjesztő a parlamenti felszólalásban adott elő.<sup>142</sup> Írásban megfogalmazott módosító javaslatok benyújtása ekkor még nem volt gyakori, ezért az elfogadott, majd kihirdetett törvények normaszövege többnyire megegyezett a beterjesztett törvénytervezet eredeti szövegezésével.<sup>143</sup> 1944 előtt az elfogadott törvényeket az Országos Törvénytárban hirdették ki, az indokolásokat pedig külön, az igazságügyi tárca hivatalos lapjában közölték. 1944 és 1947 között a Magyar Törvénytárban a korábbi gyakorlathoz hasonlóan csak a normaszöveg jelent meg, az évente kiadott Törvények Gyűjteményében azonban már lábjegyzetes formában közlésre került a kihirdetett törvénnyel együtt annak indokolása is. Amennyiben a módosító javaslat az indokolás módosulását is eredményezte, úgy a változásokat külön feltüntették a gyűjteményben, vagyis nem a benyújtott törvényjavaslat mellé csatolt eredeti indokolás került csak közzétételre.<sup>144</sup>

1957-től a Magyar Közlönyben a kihirdetett törvények a törvényjavaslatokhoz benyújtott indokolásokkal együtt jelentek meg. Ez azért is érdekes, hiszen normatív szinten egészen 1987-ig nem volt kötelező a törvényjavaslatokhoz indokolást fűzni, ahogy az sem volt jogszabályban meghatározva, hogy az indokolásokat valamilyen formában szükséges lenne közzé tenni, így a gyakorlat szokásjogi alapon alakult ki.<sup>145</sup> Változást a Magyar Népköztársaság Országgyűlésének 1985–1990 között hatályos Ügyrendjének 26. § (2) bekezdése hozott: „A javaslatokat indokolással együtt írásban az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani.”

---

\* A fejezet a szerző következő publikációinak felhasználásával készült: KISS, 2022.; KISS, 2025a.

<sup>141</sup> Dig. 1, 3, 17, Celsus libro 26 digestorum [Földi–Hamza (2020: 73.) fordítása].

<sup>142</sup> Ehhez ld.: Az országos ülés hitelesített jegyzőkönyveit – többek között: 80. országos ülés 1869. december 3-dikán Somssich Pál elnöklete alatt; 160. országos ülés 1870. április 4-én Somssich Pál elnöklete alatt, a Corpus Juris Hungarici törvénygyűjtemény kiadványait, valamint a Wolters Kluwer Hungary Kft. által gondozott Ezer év törvényei című adatbázist.

<sup>143</sup> SOLTÉSZ, 1994a: 107.

<sup>144</sup> SOLTÉSZ, 1994b: 324.

<sup>145</sup> VARSÁNYI, 2014: 1.

A jogalkotás rendjének törvény általi szabályozottságát előíró alkotmányos szintű rendelkezés azonban csak 1990-ben került bevezetésre a Magyar Köztársaság Alkotmányába.<sup>146</sup> Később az Országgyűlés által elfogadott törvények a Magyar Közlönyben már nem az eredeti indokolás szövegével, hanem az elfogadott módosító javaslatok változtatásaival kiegészítve kerültek közzétételre. Ekkor már normatív szinten is kötelező volt a törvényjavaslatokat indokolni:<sup>147</sup> „A törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait”.<sup>148,149</sup>

Elvi problémaként merült fel azonban már ekkor is – és ez mind a mai napig fennáll – hogy az ilyen módon összeállított indokolások abból kifolyólag, hogy arról a Ház külön nem szavazott, mennyiben képesek tükrözni az Országgyűlés akaratát. A parlament a vita lezárását követően csak a benyújtott módosító indítványokról szavaz, valamint a törvényjavaslat egészének elfogadásáról dönt, a javaslat indokolásáról azonban nem. Mindez természetesen fokozottan aggályos abban az esetben, ha a módosító javaslatok koncepcionálisan és alapjaiban változtatják meg az eredeti törvényjavaslatot.<sup>150</sup> A fenti problémák orvoslására 1991-ben az Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottság állásfoglalást adott ki két alternatíva felállításával:

- a) Az indokolás funkciója a parlamenti viták elősegítése és az érvelési alap biztosítása. Az indokolás kizárólag a törvényjavaslathoz kapcsolódik, az Országgyűlés külön nem dönt az elfogadásáról, így a Magyar Közlönyben a kihirdetett törvény kíséretében sem jelenik meg.
- b) Nem lehet elvonatkoztatni a törvényjavaslatok indoklásától. Szükségszerűen következik ebből, hogy az Országgyűlésnek külön kell döntenie a törvényjavaslathoz fűzött

---

<sup>146</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 7. § (2) bekezdése. Az Alkotmány eredetileg alkotmányerejű törvényről rendelkezett, de ezt a kategóriát a következő évi alkotmánymódosítás (a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény) megszüntette.

<sup>147</sup> A korabeli jogalkotási törvény vonatkozó indokolása a jogalkotási eljárás kapcsán ki is fejté, hogy a szabályozás a kialakult gyakorlatot emeli normatív szintre, segítve a rendelkezéssel a jogalkotó szerv megalapozott döntésének meghozatalát.

<sup>148</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 40. § (1) bekezdése

<sup>149</sup> A szakaszhoz fűzött indoklásból nem derül ki, mit is ért a jogalkotó a „jogi megoldás szempontjainak ismertetése” alatt. Egyes értelmezések szerint ez azt jelenti, hogy az elvetett jogtechnikai lehetőségek és variációk cáfolatát és a figyelembe vett szempontokat is be kell mutatni az indoklásban. Ehhez ld.: FERENCZY, 2011: 113.

<sup>150</sup> Csak néhányat említve: A 2010–2014-es törvényhozási ciklusban a T/3538/13. sz. és T/3507/98. sz. zárószavazás előtti módosító javaslatok; T/4662/197. sz. bizottsági ajánlás a záró vitához.

indokolásnak a módosító javaslatok indokolásaival kiegészített szövegéről is,<sup>151</sup> nem csak a törvényjavaslat normaszövegéről.<sup>152</sup>

A vita megosztotta a jogalkotót, a jogalkalmazókat és a jogtudomány művelőit is. A jogalkalmazók alapvetően a törvények indokolásának szükségessége mellett érveltek, hiszen amellet, hogy azok a meggyőzés funkcióját töltik be, a törvény érvényesülése kapcsán is kulcsfontosságú szerepet játszanak, mind a jogalkalmazók, mind a társadalom tagjai számára értelmezési alapot nyújtanak a törvények kapcsán és jogértelmezési forrásként szolgálnak. Ezzel szemben a szaktárcák és képviselők amellet érveltek, hogy a törvények indokolás nélküli volta arra sarkallhatja a jogalkotót, hogy normatív megfogalmazásait pontosabbá, egyértelművé tegye, hiszen így nem tudja az indokolásba bújtatott adalékkal kiegészíteni a normaszöveget. Végül az első alternatíva mentén született döntés, 1991. szeptember 19-től a Magyar Közlönyben kihirdetett törvények mellet nem jelentek meg a javaslatok indokolásai.<sup>153</sup>

A 2011-ben hatályba lépett új jogalkotási törvényt (Jat.) megelőzően a törvényjavaslatokhoz fűzött indokolás kötelezettségét és tartalmát egy, a jelenleginél részletesebb és több, alacsonyabb szintű normatív aktus által meghatározott rendszer szabályozta, melyeket kiegészítettek a minisztériumok által kiadott, a kodifikációs gyakorlatot érdemben befolyásoló, különböző jogszabály-szerkesztési útmutatók és irányelvek. E szabályozási struktúra alapját a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (régí Jat.) rendelkezései adták. A jogszabály előírta, hogy annak megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat,<sup>154</sup> hiszen jogalkotásra akkor kerülhet sor, ha azt a társadalmi-gazdasági viszonyok rendezése, az állampolgári jogok és kötelességek érvényre juttatása, valamint az érdeköszeütközések feloldása szükségessé teszi.<sup>155</sup> Mindezek a jogrendszer egysége és áttekinthetősége, a túlszabályozás és az indokolatlan szabályozás elkerülése, valamint a jogszabályok hatékonyságának biztosítása érdekében szükségesek.

A jogalkotó szerv megalapozott döntését elősegítendő, a várható hatásokról és a végrehajtás feltételeiről a jogalkotót tájékoztatni kellett, amelynek a jogalkotói indokolás adott formális keretet.<sup>156</sup> A törvényjavaslathoz csatolt indokolásban kellett bemutatni azokat a

---

<sup>151</sup> A szavazástechnikai kérdéseket felvető gyakorlati problémák miatt erősödött az az álláspont, miszerint a törvényeknek nincs indokolása, és nem is szükséges, hogy legyen.

<sup>152</sup> SOLTÉSZ, 1994a: 109–112.

<sup>153</sup> SOLTÉSZ, 1994b: 325.

<sup>154</sup> Régi Jat. 18. § (1) bekezdése

<sup>155</sup> A 17–20. §-hoz fűzött indokolás

<sup>156</sup> A 37–43. §-hoz fűzött indokolás

társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé tették, továbbá az előterjesztőnek ismertetnie kellett a jogi megoldás szempontjait.<sup>157</sup> A törvény tehát nem csupán a szabályozás szükségességének alátámasztását várta el, hanem a választott kodifikációs technika és jogi konstrukció melletti érdemi érvelést is.

A régi Jat. mellett a rendszerváltás utáni első házszabály is tartalmazott rendelkezéseket az indokolások kapcsán. Egyrészt megerősítette az indokolási kötelezettséget,<sup>158</sup> másrészt az indítványok szabályszerűsége körében kimondta, hogy az indokolásában meg kell jelölni az elfogadása esetén várható társadalmi és becsült gazdasági hatásokat, lehetőség szerint számszerűsítve. Tekintve, hogy a parlamentáris demokráciákban a törvénykezdeményezés terén a kormány dominanciája érvényesül,<sup>159</sup> és a kormány rendelkezik a jogszabályok megfelelő előkészítéséhez szükséges háttérapparátussal, az európai uniós tagállamok többségében a kormány-előterjesztések előkészítése kapcsán többletkövetelményeket írnak elő az indokolásra vonatkozóan is. Ezt a mintát követi Magyarország is, így a kormány ügyrendjéről szóló határozatokban előírták, hogy az előterjesztésben röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen a javasolt intézkedés indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, költségkihatását, várható társadalmi, gazdasági, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait, illetve következményeit, és az alkalmazhatóság feltételeit is.<sup>160</sup> Később a hatások bemutatásának kötelezettsége kiegészült az egészségi, valamint környezeti hatások ismertetésének szükségességével,<sup>161</sup> továbbá, azzal, hogy a várható hatásokat szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva, a hatásvizsgálati lap csatolásával kell bemutatni.<sup>162</sup>

Fontos megjegyezni, hogy ezek a követelmények a kormányülésre előterjesztett döntések vonatkozásában jelentek meg, a parlamenti benyújtás szakaszára nem tértek ki. Mivel a kormányülések döntéselőkészítő dokumentumai nem nyilvánosak, érdemben nem ellenőrizhető, hogy az ügyrendben előírt követelményeket a parlament előtti szakaszban ténylegesen betartották-e. Ez különösen azokban az esetekben problematikus, amikor az

---

<sup>157</sup> Régi Jat. 40. § (1) bekezdése

<sup>158</sup> A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, 85. § (3) bekezdése. Később ezt hatályon kívül helyezte a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 36/2012. (IV. 19.) OGY határozat 74. § 51. pontja, ekkor a rendelkezés átkerült a jelenleg is hatályos, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 28. § (4) bekezdésébe.

<sup>159</sup> Ehhez ld.: DÖRING, 2001: 158., KÖNIG–LIN–SILVA, 2023: 549.

<sup>160</sup> A Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat, 10. pont

<sup>161</sup> A szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő egyes kormányzati feladatokról, a 2005. évi deregulációs programról, valamint egyes kormányhatározatok, illetve kormányhatározati pontok hatályon kívül helyezéséről szóló 1082/2005. (VII. 27.) Korm. határozat, 1. pont

<sup>162</sup> A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, 10. a) pont

Országgyűléshez benyújtott előterjesztés nem tartalmazza a hatásvizsgálat eredményeit, a konzultációk tanulságait, valamint a társadalmi egyeztetésen benyújtott javaslatok integrálását.

Mindezeket egészítették ki a különböző minisztériumi és miniszteri utasítások,<sup>163</sup> irányelvek,<sup>164</sup> és tájékoztatók.<sup>165</sup> Noha az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-szerkesztésről szóló rendelete<sup>166</sup> nem tartalmazott iránymutatást az indokolások kidolgozása kapcsán, az azt kiegészítő útmutatók gyakorlati segítséget nyújtottak a kodifikációs munka ellátásához, köztük az indokolások tartalmi követelményeit is részletesen bemutatták.

Jogforrásilag az útmutatók nem jogszabályok és nem is közjogi szervezetszabályozó eszközök, megsértésük közvetlen jogkövetkezéssel nem jár, és formálisan nem kikényszeríthetők. Címzetti körük szűk, elsősorban a minisztériumok jogszabály-előkészítő apparátusának, a kodifikátoroknak szólnak, a jogalkalmazókat és a parlament tagjait közvetlenül nem kötik. Mindazonáltal tényleges normatív hatásuk jóval meghaladhatja formális jogi súlyukat: a kodifikációs gyakorlatot – ahogyan az az alábbiakban bemutatásra kerülő tartalmi előírásaikból is kitűnik – érdemben meghatározzák. Ez a kettősség – a formális kötőerő hiánya mellett a gyakorlatformáló hatás – a *soft law* eszközök sajátja.

A kontinentális jogrendszerekben széles körben elterjedtek az ilyen jogalkotási kézikönyvek és útmutatók,<sup>167</sup> hasznosságukat több kutatás is vizsgálta.<sup>168</sup> Jacob Stark a jogalkotási kézikönyveket a törvényalkotás legjobb útmutatójának nevezi,<sup>169</sup> Ronan Cormacain ugyanakkor rámutatott, hogy ezek az eszközök elsősorban a jogalkotás technikai és formai aspektusaiban hasznosak, míg innovatív megoldások kidolgozásában kevésbé hatékonyak, és akkor működnek a legjobban, ha ötletek és iránymutatások forrásaként szolgálnak, nem pedig kötelező érvényű előírásokként.<sup>170</sup> Hasonló állásponton van Helen Xanthaki is, aki szerint a kézikönyvek jövője a jogalkotási elvek rugalmas összeállításában, nem pedig merev előírások rendszerében rejlik.<sup>171</sup>

---

<sup>163</sup> Ld. pl.: a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium jogszabály-előkészítési felelősségébe tartozó jogszabályok, jogszabályokat nem tartalmazó kormány-előterjesztések, a Kormánynak szóló jelentések, valamint az utasítások, irányelvek és tájékoztatók előkészítéséről szóló 10/2008. (HÉ 46.) KHEM utasítás; a jogszabály-előkészítés, a más tárcák hatáskörébe tartozó előterjesztések véleményezésének koordinációjáról és a felkészítés rendjéről szóló 5/2009. (II. 13.) KHEM utasítás

<sup>164</sup> Ld. pl.: a jogszabályszerkesztésről szóló 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv; a jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005. (IK 8.) IM irányelv

<sup>165</sup> Ld. pl.: a jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK 10.) IM tájékoztató

<sup>166</sup> A jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet

<sup>167</sup> Ld. pl.: *Guide de légistique. La Documentation française*, Paris, 2017, <https://bit.ly/4m2MVE8>; az egyes tagállamok szabályozási megoldása és gyakorlata kapcsán ld. részletesen: KISS, 2025a.

<sup>168</sup> Ld. pl.: DONELAN, 2022.

<sup>169</sup> STARK, 2002: 192.

<sup>170</sup> CORMACAIN, 2013: 219–220.

<sup>171</sup> XANTHAKI, 2010.

Mindez a hazai útmutatókra is érvényes megállapítás: az Igazságügyi Minisztérium által a jogszabály-szerkesztési rendeletéhez kiadott útmutatók autoritása nem jogi szankción, hanem a kibocsátó tárca szakmai tekintélyén és az útmutatók gyakorlati hasznosságán alapult. A fentebb ismertetett többszintű szabályozási struktúrában – ahol a törvényi szintű alapokat a parlamenti és kormányzati ügyrendi előírások, majd utóbbiakat a *soft law* eszközök egészítették ki – az útmutatók a legalsó, ugyanakkor a kodifikációs gyakorlat számára az egyik leginkább kézzelfogható szintet képezték.

Az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-szerkesztési rendeletéhez készített 1977-es útmutató az indokolások kapcsán egy strukturált, tudományos igényű előkészítő munkát vázolt fel, amely első lépése egy részletes, elméletileg is megalapozott tanulmány, az ún. problematika, továbbá ehhez kapcsolódóan a szabályozás főbb elvi tételeit összefoglaló tézisek kidolgozása volt. A problematikát jelentős jogszabályok esetén kellett elkészíteni, megfelelően megindokolt – esetenként alternatív – javaslatokat tartalmazott, míg a téziseket akkor is ki kellett dolgozni, ha problematika nem készült.<sup>172</sup> Ez a gyakorlat hasonlít az ésszerű alapos, többlépcsős előkészítő szakaszból álló gyakorlatára, ahol egy előzetes jogalkotási szándék elkészítésével kezdődik a kormány-előterjesztések kidolgozása, amely célja a szabályozandó társadalmi probléma azonosítása, a jogalkotási cél kijelölése, valamint a lehetséges szakpolitikai megoldási alternatívák összehasonlítása és azok közül a legmegfelelőbb kiválasztása.<sup>173</sup>

A tartalmi szempontokra figyelemmel az útmutató előírta, hogy az indokolásnak a szabályozás általános politikai, jogpolitikai indokait kell ismertetnie, és fel kell tárnia azokat a gazdasági, társadalmi és szakmai szempontokat, amelyek az adott jogi megoldásokhoz vezettek. A szakmai viták során felmerült érveket és észrevételeket indokolt esetben fel kell használni az indokolás szövegezése során. Az útmutató előírta, hogy kerülni kell a jogszabály ismertetéséből álló, kizárólag leíró jellegű indokolást. Formai szempontból a hosszabb jogszabálynál az indokolás általános és különös részre oszlik, a különös indokolás vagy fejezetekhez, vagy szakasz-csoportokhoz, vagy szakaszhoz fűzött magyarázatokat tartalmazza. Az indokolás mellett a miniszter a szakközlönyben további magyarázatot tehetett közzé, amely feltárta a jogszabály előkészítésének célját, a választott jogi megoldások okát és tájékoztatást adott a jogalkalmazás során előreláthatólag felvetődő legalapvetőbb kérdések megválaszolására.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> *A jogszabályok előkészítése (irányelvek)*, Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1977.

<sup>173</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS). 2020, <https://bit.ly/4b2eb2v>, 1. § (1) bekezdés

<sup>174</sup> *A jogszabályok előkészítése (irányelvek)*, Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1977.

Az 1999-es útmutató ezt a szemléletet vitte tovább, kifejtve, hogy az indokolás kettős célt szolgál: egyik célja az, hogy tájékoztassa a javasolt szabályozásról a jogalkotót és a tárgyatól függő részletességgel érveket fejtsen ki a szabályozás szükségessége és helyessége mellett, másik célja a jogalkalmazók eligazítása, így az új törvény gyakorlati alkalmazásának megkönnyítése.<sup>175</sup> A jogalkalmazást segítő funkció érvényesülését gyengítette azonban, hogy az indokolások Magyar Közlönyben történő közzétételének bevett gyakorlata még 1991-ben megszűnt,<sup>176</sup> és csak az Indokolások Tárának 2019-es létrehozásával kapott újra intézményes keretet.<sup>177</sup>

Az útmutató az indokolás részletességét és terjedelmét illetően egy pragmatikus, a szabályozás jellegéhez igazodó, rugalmas megközelítést rögzített, hangsúlyozva, hogy az indokolás mélysége minden esetben a törvény terjedelmétől és összetettségétől függ, ezzel tudatosan elkerülve mind a minden egyes szakaszt kiüresedetten magyarázó, 1949 előtti gyakorlatot, mind az 1950-es évek indokolás nélküli gyakorlatát.<sup>178</sup> Az útmutató az általános és részletes indokolásra való tagolást jelölte meg tipikus formai megoldásként, ugyanakkor rövidebb, egyszerűbb törvényeknél megengedte az egységes, tagolatlan formát is. Előírta, hogy az általános indokolásban kerülni kell a túlzottan szakmai és hosszadalmas elméleti fejtegetéseket, ehelyett az új szabályozás történeti előzményeit, a fennálló helyzet elemzését, a hatályos jogi szabályozás hiányosságait, az új törvény legfontosabb elveit kell tartalmaznia. Noha a magyarázat a törvény bármely szerkezeti egységéhez (rész, fejezet, szakasz) kapcsolódhat, az útmutató a leghatékonyabbnak a középutat tartotta, ennek megfelelően nagyobb törvények esetén azt javasolta, hogy az indokolás az alcímekkel összefogott szakaszcsoporthoz kapcsolódjon. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy több, tartalmilag összetartozó szakaszt együttesen, a köztük lévő összefüggéseket is bemutatva magyaráztak, elkerülve ezzel a felesleges ismétléseket és a mechanikus, üres magyarázatokat.

### **3.2. A hatályos szabályozás**

A törvényjavaslatokhoz fűzött indokolás kötelezettségét és szerepét jelenleg egy többszintű szabályrendszer határozza meg, amelynek legfontosabb elemeit az Alaptörvény, a jogalkotásról

---

<sup>175</sup> *Módszertani útmutató a jogszabályszerkesztéshez*, Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1999.

<sup>176</sup> SOLTÉSZ, 1994b: 325.

<sup>177</sup> KISS, 2022: 193, 198.

<sup>178</sup> Az 1950-es években a törvényjavaslatokhoz nem fűztek indokolást, a '60-as években esetenként rövid, tagolatlan indokolásokat készítettek, de csak az 1970-es évektől vált ismét gyakorlattá a hagyományos értelemben vett indokolások csatolása a normaszöveghez.

szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.), a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.), az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (HHSz.) adja.

A jogalkotási kötelezettség alapjait az Ogytv.,<sup>179</sup> a HHSz.<sup>180</sup> és a Jat. is rögzíti.<sup>181</sup> A tartalmi követelményeket a Jat. 18. § határozza meg, amely szerint az indokolásban az előterjesztő bemutatja a szabályozás szükségességét alátámasztó társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, valamint ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. Az indokolásban lehetőség van azon részletes körülmények és előzmények bemutatására is, amelyek a szabályozás mélyebb megértését, értelmezését segíthetik. A korábbi gyakorlathoz hasonlóan a kormány hatályos ügyrendje a kormány-előterjesztések tekintetében részletesebb tartalmi előírásokat tartalmaz. A korábbi ügyrendet kiegészítette azzal, hogy az indokolás a javasolt szabályozásnak a kormány társadalompolitikai célkitűzéseivel való illeszkedését is ismertetnie kell.<sup>182</sup>

Formai előírásokat sem ezek az aktusok, sem a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (JsZR.) nem határoznak meg. A gyakorlatban az indokolások túlnyomó része általános és különös részre oszlik, rövidebb normaszövegek esetén azonban tagolatlan. A részletes indokolást a normaszöveg egyes (vagy összevont) szakaszaihoz fűzik.<sup>183</sup> A JsZR.-hez azzal a céllal, hogy az a jogértelmezéshez és a szakszerű kodifikációs gyakorlat kialakításához segítséget nyújtson, egy (jelenleg már nem alkalmazott) útmutató is készült, ami a korábbi 1977-es és 1999-es útmutatókhoz képest jóval szűkebb körben, csak a céltételezéshez kapcsolódóan tartalmazott az indokolásokra vonatkozó iránymutatást. Az útmutató kimondta, hogy a célok felvázolására törvénytervezetek esetében korlátozott terjedelemben a preambulumban, teljes körben a törvényjavaslathoz készített indokolásban van lehetőség.<sup>184</sup>

A törvényalkotási folyamat átláthatóságát a Jet. biztosítja, amely előírja, hogy a törvény- és rendelettervezeteket az indokolásukkal együtt társadalmi egyeztetésre kell bocsátani.<sup>185</sup> A magyar jogrendszer a törvényalkotási folyamat során az indokolást „élő dokumentumként” kezeli, vagyis a parlamenti vita során elfogadott módosító javaslatok

---

<sup>179</sup> Ogytv. 28. § (4) bekezdése

<sup>180</sup> HHSz. 31. § (1) bekezdése

<sup>181</sup> Jat. 18. § (5) bekezdés

<sup>182</sup> A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat, 5. pont

<sup>183</sup> KISS, 2022: 200–201.

<sup>184</sup> *Útmutató a jogszabály-szerkesztéshez, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium*, Budapest, 2010, <https://bit.ly/4rGJBAB>; a JsZR. 66. §-ához fűzött útmutatás

<sup>185</sup> Jet. 5. § (1) bekezdése

figyelembevételével az előterjesztőnek újra kell szerkesztenie az eredeti indokolást.<sup>186</sup> Ennek célja, hogy az indokolás a lehető legjobban tükrözze az elfogadott törvény tartalmát. Az indokolást egyrészt közzéteszik a parlament honlapján (az iromány-nyilvántartás részeként),<sup>187</sup> másrészt a nyilvánosság biztosítása érdekében a Jat. létrehozta a Magyar Közlöny mellékletét képező Indokolások Tárát, ahol szintén közzéteszik azokat.<sup>188</sup>

Az indokolások jogértelmezésben betöltött szerepét maga az Alaptörvény rögzíti, kimondva, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, a jogszabály céljának megállapítása során pedig elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe veyék.<sup>189</sup> A Jat. ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, és amennyiben ellentétes a normaszöveggel, úgy azt a jogértelmezés során figyelmen kívül kell hagyni.<sup>190</sup>

A jogszabály céljának kifejtését a jogalkotó a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2024. évi XVI. törvény (Jat.-módosítás) elfogadásával a preambulumok tartalmi elemévé tette, egyben a Jat. korábbi, az indokolások tartalmára vonatkozó rendelkezéséből a célok kifejtésének szükségességét törölte. Ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikkét párhuzamosan nem módosította, így a jogszabály célját a preambulum mellett továbbra is az indokolásban kell keresnie a jogalkalmazónak. A Jat. ezen módosítását a jogalkotó azzal indokolta, hogy az indokolások jogértelmezésben betöltött szerepét meglátása szerint csökkenteni kell, tekintettel arra, hogy a jogalkalmazó számos esetben megkerülte azok figyelembevételét, azonban a preambulumban elhelyezett céltételezés már nem lesz figyelmen kívül hagyható.<sup>191</sup>

Ez a módosítás logikai ellentmondást tartalmaz az Alaptörvény hetedik módosításával a bíróságok és közvetetten más közhatalmi szervek jogértelmezésére irányadó szabály bevezetésével és annak indokolásával. Az Alaptörvény jelenleg is hatályos 28. cikkének indokolásában ugyanis a jogalkotó amellezt érvel, hogy *„a törvény ezen források [preambulum és indokolás] feltárását, értelmezési segédletként való használatát teszi kötelezővé a bíróságok részére a jogalkalmazási tevékenység során azzal, hogy ezek - értelemszerűen - nem tekinthetők a jogértelmezés ezen fajtája kizárólagos módszerének, hiszen abban változatlanul*

---

<sup>186</sup> HHSz. 137/A. §

<sup>187</sup> HHSz. 136. §

<sup>188</sup> A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet, 5. §, 20. §

<sup>189</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

<sup>190</sup> Jat. 18. § (7)–(8) bekezdés

<sup>191</sup> A Jat.-módosítás 1. §-hoz fűzött indokolása

*felhasználhatóak a jogszabály elfogadása kapcsán elhangzott érvek, a történeti alkotmány vívmányai vagy a jogtudomány eredményei is*". Az indokolás figyelembevétele (és a jogalkotói cél feltárása) tehát a Jat. módosítása előtt is alkotmányos kötelezettség volt a jogalkalmazóra nézve, a céltételezés és indokolás figyelembevételének „megkerülésével” kapcsolatos problémát pedig feltételezhetően nem a célok kifejtésének preambulumba való áterelése oldja majd meg.

A probléma gyökerét sokkal inkább az indokolások minőségi hiányosságaiban, valamint az indokolásban és a preambulumban nem fellelhető vagy a jogértelmezés szempontjából nem kielégítő céltételezésben kell keresni. Az Alaptörvény 28. cikke kapcsán azt a Kúria is rögzítette, hogy a rendelkezés nemcsak a bíróságok számára határoz meg kötelezettséget, hanem a jogalkotót is köti a jogalkotás során, „*hisz egy jogi norma megalkotásával a jogalkotó mindig egy kitűzött célt kíván elérni, e cél elérése végett alkotja meg a jogszabályt*”.<sup>192</sup> A Jat. módosítás tehát csak abban az esetben váltaná be az indokolásában kitűzött célokat, amennyiben a preambulumban megfogalmazott céltételezések valóban érdemben tudnák segíteni a jogalkotó céljának feltárását.<sup>193</sup>

A preambulumban céltételezésének problematikáját az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzeti rendeletek törvényi szintre emeléséről szóló T/11681. sz. törvényjavaslat<sup>194</sup> (az 1.1. alfejezetben már az indokolások tartalmi hiányosságai kapcsán említett) példáján keresztül kívánom megvilágítani. A salátatörvény több szempontból külön vizsgálat tárgya lehetne, hiszen azt a köztársasági elnök arra hivatkozva küldte vissza megfontolásra az Országgyűlésnek, hogy az előterjesztő súlyosan megsértette a HHSz. jogalkotói indokolásokra vonatkozó eljárési és tartalmi előírásait.<sup>195</sup> Nevezetesen az egységes javaslattervezethez készített előterjesztői indokolás számos esetben teljes egészében függetlenedett a törvény alapjául szolgáló javaslat szöveg eredeti indoklásától és a módosító javaslatok indoklásától, amit a HHSz. nem tesz lehetővé, hiszen az eredeti indokolást kizárólag a módosító javaslatok indokolásának figyelembevételével lehet újraszerkeszteni. Mindemelllett az újraszerkesztett indokolás benyújtási határidejét is elmulasztotta betartani az előterjesztő, így a javaslatról úgy szavazott az Országgyűlés, hogy a képviselők nem ismerhették meg annak indoklását a szavazás előtt.

---

<sup>192</sup> BH 2021.6.186 Indokolás [26]

<sup>193</sup> KISS, 2025b: 50–51.

<sup>194</sup> T/11681. sz. indítvány, <https://bit.ly/4bb0Zag>.

<sup>195</sup> T/11681/13. sz. a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele, <https://bit.ly/40jwbiH>.

A preambulumban olvasható céltételezés szerint *“az Országgyűlés – áttekintve a veszélyhelyzeti kormányrendeletek szabályozási tárgyköreit – egyes jogintézmények átmeneti szabályként, illetve a normál jogrend részeként történő megállapításaként történő szabályozása céljából”* alkotta meg a törvényt. A fenti mondat mellett a mögöttes okok az általános indokolásból derülnek ki, így például az, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése és több alkalommal történő meghosszabbítása óta olyan események következtek be, amelyek valószínűvé teszik, hogy a háborúban álló orosz és ukrán fél tűzszünetben állapodik meg, ami megalapozza a különleges jogrend megszüntetését. Mindemellett rögzíti, hogy a veszélyhelyzet során számos olyan belügyi ágazatba tartozó kormányrendelet született, amelyek áttekintése, indokolt esetben egyes szabályok törvényi szintre emelése, illetve törvényi szintű átmeneti szabályok megalkotása szükséges.<sup>196</sup>

A célmeghatározások mélyebb tartalmi vizsgálata nélkül csak néhány példát kiemelve a salátatörvény részletes indokolásából derül ki, hogy a menekültügyi eljárás átmeneti szabályai kapcsán a jogalkotó célja, hogy a menekültügy területén fenntartsa az úgynevezett szándéknyilatkozati eljárás külön szabályait.<sup>197</sup> A magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges intézkedésekre vonatkozó átmeneti szabályok kapcsán az indokolás rögzíti, hogy a magyarországi stratégiai társaságokkal szembeni ellenséges célú felvásárlások további megakadályozása, megelőzése céljából indokolt a rendelkezések fenntartása.<sup>198</sup> Továbbá a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény módosítása kapcsán rámutat az indokolás arra, hogy annak célja a törvény felülvizsgálatát követő módosítása, illetve a gyakorlati alkalmazás során szerzett tapasztalatok alapján (noha ezek a gyakorlati tapasztalatok már nem kerülnek részletezésre) a tartós külszolgálattal összefüggő törvényi rendelkezések technikai jellegű kiegészítése, pontosítása.<sup>199</sup> Természetesen elképzelhető, hogy a jogalkalmazót a preambulumban foglalt céltételezés fogja eligazítani a munkája során, de észszerűbb azt feltételezni, hogy az általános indokolásban megfogalmazott jogalkotói szándék és a szabályozást szükségessé tevő okok, valamint a részletes indokolás szakaszokhoz fűzött célmeghatározásai jobban elősegíthetik a jogszabály kapcsán a jogértelmezést.<sup>200</sup>

Ahogy arra korábban utaltam, az, hogy a jogalkalmazó számos esetben megkerülte az indokolások figyelembevételét nem feltétlenül csak a jogalkalmazónak felrőható okból történt,

---

<sup>196</sup> KISS, 2025b: 51–52.

<sup>197</sup> T/11681. sz. indítvány, <https://bit.ly/4bb0Zag>; az 1–8. §-hoz fűzött indokolás

<sup>198</sup> Uo. a 36–54. § és az 1. melléklet indokolása

<sup>199</sup> Uo. a 220. §-hoz fűzött indokolás

<sup>200</sup> KISS, 2025b: 51–52.

bár erre is találunk példát. Így például a 3179/2018. (VI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzésének alaptörvény-ellenességét állapította meg többek között arra hivatkozva, hogy a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogértelmezési kötelezettségének csak a legszűkebb, felszínebb rétegét teljesítette. Ahelyett, hogy az Alaptörvény által megkövetelt komplex, a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempontjait is felismerő, a jogszabály célját és összefüggéseit is feltáró elemzést végzett volna, megelégedett a pusztán nyelvtani értelmezéssel, ez azonban nem felel meg az indokolt bírói döntéssel szemben támasztott alkotmányos követelményeknek, és így sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.<sup>201</sup>

Emellett azonban több esetben mutatnak rá a bírósági határozatok indokolásai, hogy a jogértelmezés során megpróbálták ugyan figyelembe venni a törvényjavaslatokhoz fűzött jogalkotói indokolást, de azt nem tudták érdemben felhasználni, mert az nem ad valódi eligazítást,<sup>202</sup> abban nem szerepel a jogalkotói cél, vagy az adott rendelkezés vonatkozásában az sem az objektív, sem pedig a szubjektív teleologikus értelmezés alapján nem állapítható meg. Erre jó példa a Kúria BH 2021.12.335. számon közzétett döntése, amelyben a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény kapcsán kimondta a jogalkalmazó, hogy az annak megalkotására irányuló javaslat indokolása nem tartalmazza a normaszöveg megváltoztatásának okát, és a vizsgált rendelkezéssel kapcsolatban a jogszabály célját, és az a törvény preambulumban meghatározott célokból sem következik.<sup>203</sup>

A szakirodalom kritikaként fogalmazza meg továbbá, hogy a törvényjavaslatokhoz gyakran csak *pro forma* csatolják az indokolásokat, így csak a formális kötelezettségnek tesznek eleget.<sup>204</sup> *“[A] törvényjavaslatok indokolása [n]em egységesen kiemelkedő minőségű. Nyelvtanilag („rögzítésre kerül”, „megállapításra kerül” stb.), és tartalmilag is előfordul hiányosság. Nem ritka, hogy az indokolás lényegében megismétli a normaszöveget § jelek nélkül. Ezzel a jogalkalmazó bíró nem sokra megy.”*<sup>205</sup> A valós „hozzáadott értéket” nem tartalmazó, normaszöveget érdemi magyarázat nélkül átmásoló indokolások azonban nemcsak a jogértelmezést nem segítik, de a jogalkotás garanciáját sem erősítik.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat Indokolás [81]–[83]

<sup>202</sup> Ld. pl.: BH 2021.6.160 Indokolás [34]; BH 2020.1.2 Indokolás [21]; BH 2020.9.256 Indokolás [66]

<sup>203</sup> BH 2021.12.335 Indokolás [23]

<sup>204</sup> KISS, 2022.

<sup>205</sup> VARGA ZS., 2018: 6–7.

<sup>206</sup> KISS, 2022: 195.

### 3.3. A jogalkotói indokolások kvantitatív szövegelemzésének módszertana

#### 3.3.1. Az adatbázis összeállítása

A kutatás empirikus alapját képező adatbázis összeállítása több lépésben történt. Az elemzés kiindulópontját az 1990 és 2022 között elfogadott és kihirdetett törvények, valamint a törvényjavaslatokhoz fűzött jogalkotói indokolások szövegeinek beszerzése képezte. A szövegek forrásának kiválasztása több szempont mérlegelését igényelte. A jogszabályok kihirdetésére szolgáló Magyar Közlöny a jogalkotói indokolásokat nem tartalmazza, mivel a jogalkotói indokolás a törvényjavaslathoz és nem a kihirdetett törvényhez kapcsolódó magyarázó dokumentum. A Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Indokolások Tára – amelyet az Alaptörvény hetedik módosítása nyomán a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2019. évi II. törvény és a Magyar Közlöny kiadásáról szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet hozott létre – csak 2019 márciusa óta teszi közzé a végső előterjesztői indokolásokat, visszamenőleg nem, így a vizsgált időszak (1990–2022) túlnyomó részét nem fedi le. Az Országgyűlés honlapjának (parlament.hu) iromány-nyilvántartása a törvényjavaslatokat és indokolásokat egyaránt tartalmazza, digitális archívuma azonban csak az 1994-től kezdődő parlamenti ciklust fedi le, így az 1990–1994 közötti időszak anyagai nem érhetők el benne.

A fenti korlátok miatt a szövegek beszerzéséhez kereskedelmi jogi adatbázist kellett igénybe vennem. Magyarország egyik piacvezető jogi adatbázisa, a Jogtár a vizsgált teljes időszakra (1990–2022) egységes formátumban tartalmazza mind a törvénytövegeket, mind a jogalkotói indokolásokat, ezért az adatgyűjtés ebből az adatbázisból történt, automatizált eljárással. A normaszöveg esetében minden esetben a kihirdetési szövegváltozatot (az ún. közlönyállapotot) vettem figyelembe.

A törvényjavaslat indokolásának a módosító javaslatok indokolásaival való kiegészítését és korrigálását 2019-ig sem az Alaptörvény, sem a Jat., sem a Hárszabály nem szabályozta. A 36/2018. (XII. 13.) OGY határozattal a Hárszabályba iktatott 137/A. § csak 2019. január 1-jétől írja elő, hogy az előterjesztő az egységes javaslatlattervezethez fűzött, az eredeti és a módosító javaslatok indokolásainak figyelembevételével megszóvegezett indokolást az iromány-nyilvántartásba vétel céljából megküldje a házelnöknek. Ebből kifolyólag a Jogtár forrásértékét növeli, hogy a 2019 előtt elfogadott törvények esetében ezt a feladatot az adatbázis kiadója saját szolgáltatásaként elvégezte, az előterjesztői indokolásokat az elfogadott módosító javaslatok indokolásaival összeszerkesztette és az elfogadott

törvényszöveghez igazította. A Jogtár maga is jelezte e szövegek státuszát: „*A törvényeknek nincs hivatalos, az Országgyűlés által elfogadott indokolása. A törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosítottuk, kiegészítettük*”.<sup>207</sup> Noha az így összeállított indokolások nem tekinthetők az Országgyűlés akaratát tükröző hiteles dokumentumnak, a jogalkalmazók, a jogtudomány és a végrehajtó hatalom hivatali apparátusa azonban túlnyomórészt ezekre támaszkodnak a törvények indokolásának megismerésekor, és a jelen kutatás is ezt a bevett gyakorlatot követi.

A jogszabályszovegek a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szt.) 1. § (4) bekezdése értelmében nem állnak szerzői jogi védelem alatt; a jogalkotói indokolások mint parlamenti irományok szerzői jogi státusza hasonló. A Jogtár felhasználási feltételei mindazonáltal tiltják a tartalom automatizált lekérdezését és tömeges letöltését (*web scraping*), abból adatbázis kialakítását, a szövegek szöveg- és adatbányászati (*text and data mining*, TDM) célú többszörözését vagy bármely más módon történő felhasználását, valamint a tartalom mesterséges intelligenciával bármilyen mértékben összefüggésbe hozható módon történő felhasználását, ideértve különösen a nagy nyelvi modellek (*large language model*, LLM) tanítását és fejlesztését; a szolgáltató emellett a 2019/790/EU irányelv (Digital Single Market, DSM)<sup>208</sup> 4. cikk (3) bekezdése, illetve az Szt. 35/A. § (1) bekezdés b) pontja alapján kifejezetten fenntartja jogait, illetve tiltakozik (*opt-out*) a kereskedelmi célú szöveg- és adatbányászat ellen.<sup>209</sup> E szerződéses korlátozások azonban nem érintik a tudományos kutatási célú szöveg- és adatbányászatra vonatkozó kivételt, amelynek jogalapját és a jelen kutatásra való alkalmazhatóságát az 1.3. alfejezetben ismertettem.

Az így összeállított adatbázis<sup>210</sup> a vizsgált időszakból (1990–2022) összesen 4 733 sort tartalmaz, amelyben minden sor egy törvényt és a hozzá tartozó jogalkotói indokolást reprezentál (az adatbázisból egyes törvénytípusok kizárására ezt követően került sor, ehhez lásd a 3.4.1. pontot). Az adatbázis összeállításának második lépéseként az egyes törvényekhez a Comparative Agendas Project (CAP)<sup>211</sup> magyar adatbázisában elérhető<sup>212</sup> további metaadatokat rendeltem. A CAP egy egységes kódolási rendszert alkalmazó nemzetközi kutatási projekt, amelynek keretében a vizsgált dokumentumokat 21 közpolitikai

---

<sup>207</sup> KISS, 2022: 197–198.

<sup>208</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve (2019. április 17.) a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról

<sup>209</sup> Wolters Kluwer Hungary Kft.: Jogi adatbázisok, szaklapok, online szolgáltatások, előfizetés-csomagok általános szerződési feltételei [2025. október 15.], <https://bit.ly/40ZGUPi>, X.6. e)–g) pont, X.11–12. pont.

<sup>210</sup> Az adatbázist kérés esetén a szerző rendelkezésre bocsátja.

<sup>211</sup> BAUMGARTNER et al., 2019.

<sup>212</sup> Az adatbázisokhoz lásd: <https://cap.tk.elte.hu/adatbazisok>

főtémakörbe<sup>213</sup> sorolják be úgy, hogy minden dokumentum pontosan egy kódot kap.<sup>214</sup> A CAP adatbázisból kinyert metaadatok a közpolitikai besorolás mellett az előterjesztőre vonatkozó adatokat (kormánypárti–ellenzéki besorolás, előterjesztő típusa), a parlamenti ciklus megjelölését, valamint a törvény jellegére vonatkozó információkat (új jogszabály vagy módosítás, emléktörvény) tartalmazzák. Az adatbázis változóit – a Jogtárból származó és az adatgyűjtés során létrehozott változókat, valamint a CAP adatbázisból kinyert metaadatokat – az 1. táblázat foglalja össze.

---

<sup>213</sup> A főtémakörök listája: makrogazdasági politika, emberi jogok, egészségpolitika, agrárpolitika, foglalkoztatáspolitikai, oktatáspolitikai, környezetpolitika, energiapolitika, bevándorláspolitikai, közlekedéspolitikai, igazságügy és büntetőpolitika, szociálpolitika, területpolitika és lakásügy, pénzügyi szabályozás, honvédelem, tudomány- és technológiapolitika, külgazdasági politika, külpolitika, kormányzati működés, földpolitika, kulturális politika.

<sup>214</sup> A magyar kódkönyvhöz lásd: <https://cap.tk.elte.hu/kozpolitikai-magyar>

1. táblázat: Az adatbázis változói

Változó	Leírás	Példa	Forrás
<b>doc_num</b>	A dokumentumpárok egyedi azonosítója. A változó a normaszöveget és az indokolást tartalmazó .txt fájlok összepárosítását segíti elő.	A 442_TORVENY_2018- _evi_cxxv- _torv-ny.txt és 442_INDOKOLAS_2018- _evi_cxxv- _torv-ny_indokolasa.txt fájlok, ahol a „doc_num” változó „442”.	Az adatgyűjtés során a fájlok rendszerezéséhez létrehozott változó, a „file_name” változóból kinyerve.
<b>file_name</b>	A dokumentumpárok egyedi neve, ami tartalmazza a „doc_num” változót és a „law_year” és „law_num” változók generálásához szükséges információkat, egyúttal segíti a törvény azonosítását is.	A „442_TORVENY_2018- _evi_cxxv- _torv-ny.txt” és „442_INDOKOLAS_2018- _evi_cxxv- _torv-ny_indokolasa.txt elnevezésű fájlok”.	Az adatgyűjtés során a fájlok rendszerezéséhez létrehozott változó.
<b>complete_title</b>	A törvény címe.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében „a kormányzati igazgatásról”.	Az adatgyűjtés során a „law_year” és „law_num” változók segítségével azonosított és a CAP adatbázis adataiból leszűrt változó.
<b>law_year</b>	A törvény kihirdetésének éve.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében „2018”.	A „file_name” változóból kinyert, a CAP adatbázis adatai alapján kereszt-validált változó.
<b>law_num</b>	A törvény sorszáma.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében „125”.	A „file_name” változóból kinyert, római számokból arab számokra átváltott, a CAP adatbázis adatai alapján kereszt-validált változó.
<b>electoral_cycle</b>	A választási ciklus kezdő és befejező éve, amelyben a törvényt kihirdették.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében „2018–2022”.	A CAP adatbázis adataiból leszűrt változó.
<b>gov_opp</b>	Benyújtó azonosítására szolgáló változó, ahol a változó: 0 ellenzéki párti indítványozók esetén; 1 kormánypárti indítványozók esetén; 2 kormánypárti és ellenzéki párti indítványozók esetén; 3 legalább két ellenzéki párti indítványozók esetén; 4 legalább két kormánypárti indítványozók esetén; 900 az indítványozó a kabinet tagja volt; 901 az indítványozó egy bizottság volt; 902 az indítványozó sem parlamenti, sem kabinet-, sem bizottsági tag nem volt.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény javaslatát a kormány (Miniszterelnökséget vezető miniszter) nyújtotta be, így a változó értéke „900”.	A CAP adatbázis adataiból leszűrt változó.
<b>new_legislature</b>	Törvény típusa, ahol a változó: 0 módosító törvény esetén; 1 új törvény esetén.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében a változó értéke „1”.	A CAP adatbázis adataiból leszűrt változó.

<b>commemorative</b>	Emléktörvény, ahol a változó: 0 emléktörvénynek nem minősülő jogszabály esetén; 1 emléktörvények esetén.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében a változó értéke „0”.	A CAP adatbázis adataiból leszárt változó.
<b>majortopic</b>	Comparative Agendas Project (CAP) közpolitikai főtemakörének kódja, ahol a változó: 1 makrogazdasági politika; 2 emberi jogok; 3 egészségpolitika; 4 agrárpolitika; 5 foglalkoztatáspolitiká; 6 oktatáspolitiká; 7 környezetpolitiká; 8 energiapolitika; 9 bevándorláspolitiká; 10 közlekedéspolitiká; 12 igazságügy és büntetőpolitiká; 13 szociálpolitika; 14 területpolitiká és lakásügy; 15 pénzügyi szabályozás; 16 honvédelem; 17 tudomány- és technológiapolitika; 18 külgazdasági politika; 19 külpolitika; 20 kormányzati működés; 21 földpolitiká; 23 kulturális politika. <sup>215</sup>	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében a változó értéke „20”.	A CAP adatbázis adataiból leszárt változó.
<b>law_text</b>	A törvény kihirdetésekor hatályos (az ún. közlönyállapot szerinti) normaszövege.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében: „Az Országgyűlés a korszerű és hatékony kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítása [...]”	Az adatgyűjtés során létrehozott változó.
<b>explan_text</b>	A törvényjavaslatához fűzött indokolás szövege.	A 442 „doc_num” változóval rendelkező törvény esetében: „A kormányzati igazgatásról szóló törvény elősegíti a hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítását [...]”	Az adatgyűjtés során létrehozott változó.

Forrás: saját szerkesztés

<sup>215</sup> A CAP kódkönyvben nincsen 11-es és 22-es kódú főtemakör.

### 3.3.2. A „hozzáadott érték” kategóriarendszere és az elemzés módszertana

A jogalkotói indokolások minőségének vizsgálatához olyan elemzési keretrendszert dolgoztam ki, amely az indokolás szövegét a normaszöveghez viszonyított információ-többlet alapján nyolc „hozzáadott érték” (HAÉ) kategóriát, továbbá négy nem „hozzáadott érték” (NEM) csoportot különböztet meg.<sup>216</sup> A besorolás alapkérdése az, hogy az indokolás adott szövegrésze tartalmaz-e olyan többlet információt, amely a normaszövegből önmagában nem olvasható ki és segíti-e a jogalkalmazót a törvény megértésében és értelmezésében, vagy csupán megismétli, átfogalmazza, illetve tömöríti a normaszöveg tartalmát.

A „hozzáadott érték” (HAÉ) kategóriák a jogalkotó szándékának megértését, a normaszöveg értelmezését, a törvény koherenciájának átlátását elősegítő, a normaszövegen túlmutató tartalmakat foglalják magukban:

- **HAÉ:1 – Célmeghatározás:** a törvény vagy az adott rendelkezés célját, a jogalkotó szándékát kifejezetten megfogalmazó szövegrész.
- **HAÉ:2 – Jogszabályon belüli utalás más rendelkezésre:** ugyanazon törvény más rendelkezésére történő kereszt-hivatkozás, amely a normaszöveg szerkezeti vagy logikai összefüggéseire hívja fel a figyelmet.
- **HAÉ:3 – Kiutalás más jogforrásra:** más jogszabályra, uniós jogforrásra vagy nemzetközi egyezményre történő konkrét hivatkozás.
- **HAÉ:4 – Joggyakorlatra való hivatkozás:** bírósági döntésekre, AB határozatokra, EJEB-döntésekre vagy jogalkalmazási tapasztalatokra való hivatkozás.
- **HAÉ:5 – Szakirodalomra való hivatkozás:** tudományos forrásokra, statisztikákra, szakértői véleményekre vagy szakmai jelentésekre történő hivatkozás.
- **HAÉ:6 – Összevetés a korábbi szabályozással:** a korábbi vagy hatályos szabályozáshoz képest bekövetkező változás ismertetése konkrét jogszabály megnevezése nélkül.
- **HAÉ:7 – Hatásvizsgálat bemutatása:** konkrét számadatokat, statisztikákat vagy egyéb empirikus adatokat tartalmazó szövegrész, amely a szabályozás várható hatásait számszerűsíti.
- **HAÉ:8 – Egyéb magyarázatok, példák:** a normaszöveg értelmezését segítő, de az előző kategóriákba nem sorolható magyarázat, háttérinformáció, kontextus.

---

<sup>216</sup> A keretrendszer a HORVÁTH–KISS, 2023 tanulmányban bemutatott megközelítés továbbfejlesztett és pontosított változata.

A nem „hozzáadott érték” (NEM) kategóriák ezzel szemben a normaszöveg tartalmának különböző mértékű ismétlését és az annak való ellentmondást foglalják magukban, amelyek a normaszöveghez képest nem adnak további magyarázatot:

- **NEM:1 – Szó szerinti átmásolás:** a normaszöveg szó szerinti (karakterpontos) átvétele.
- **NEM:2 – Átfogalmazás:** a normaszöveg tartalmának más szórenddel vagy szinonimákkal való visszaadása, amely nem ad magyarázatot.
- **NEM:3 – Kivonatolás:** a törvényszöveg tömörítése, összefoglalása magyarázat nélkül.
- **NEM:4 – Normaszövegnek való ellentmondás:** tartalmilag nem a hivatkozott normaszövegrészhez kapcsolódó, más rendelkezéseket ismertető, a normaszövegnek ellentmondó, vagy abból nem következő állításokat tartalmazó szövegrész.

A 12 kategória szerinti besorolás a vizsgált 3 316 törvény–indokolás pár esetében pusztán manuális elemzéssel nem volt elvégezhető: a részletes indokolások összesített terjedelme megközelíti a 78 millió karaktert, az elemzés pedig minden szövegrész esetében a hozzá tartozó normaszöveg párhuzamos olvasásával – további mintegy 130 millió karakter – és szövegrészenkénti mérlegeléssel jár, ami összességében több mint 200 millió karakter terjedelmű szöveg feldolgozását jelenti. A kutatásom ezért a kiválasztott törvények manuális, kvalitatív elemzése mellett (lásd a 3.5. fejezetben ismertetett esettanulmányokat) a teljes korpuszra kiterjedő kvantitatív, gépi szövegelemzéssel egészíti ki a vizsgálatot, amely lehetővé teszi az indokolások tartalmi összetételének rendszerszintű, időbeli és közpolitikai területek szerinti összehasonlítását.

Az elemzés automatizálásának módszertana iteratív fejlesztési folyamat eredményeként alakult ki, amelynek során három, egymásra épülő megközelítést teszteltem, mielőtt a végleges módszertant kialakítottam. Az első megközelítésem abból a feltevésből indult ki, hogy a nem „hozzáadott értékű” szövegrészek közül azok, amelyek a normaszöveget ismétlik, vagy minimális átfogalmazással átemelik, a normaszöveg és az indokolás szövege közötti hasonlóság mérésével automatikusan azonosíthatók. E logika mentén három, a számítógépes szövegelemzésben elterjedt hasonlósági algoritmust teszteltem.

A koszinusz-hasonlóság (*cosine similarity*) a két szöveget szógyakorisági vektorokká alakítja, majd e vektorok közötti szög alapján számszerűsíti a tartalmi átfedés mértékét: minél kisebb a szög, annál hasonlóbb a két szöveg szókészlete.<sup>217</sup> A Jaccard-hasonlóság (*Jaccard*

---

<sup>217</sup> A koszinusz-hasonlóság értéke egy 0 és 1 közötti szám, ahol az 1 a teljes egyezést, a 0 a teljes eltérést jelzi. A módszer lényege, hogy mindkét szövegből kigyűjti az abban előforduló szavakat és azok gyakoriságát, majd az így kapott szógyakorisági profilokat matematikai vektorokként ábrázolja. A szavak súlyozása az ún. TF-IDF módszerrel történik: egy szó annál nagyobb súlyt kap, minél gyakrabban fordul elő az adott szövegben (TF – *term*

*similarity index* vagy *Jaccard coefficient*) a két szövegben közösen előforduló szavak (vagy szókapcsolatok) számát viszonyítja az összes egyedi szó számához, ezzel a szókészletek átfedésének arányát fejezi ki.<sup>218</sup> A leghosszabb közös részsorozat (*longest common subsequence*, LCS) a két szövegben egyező sorrendben előforduló leghosszabb szósorozatot keresi meg, ami különösen a szó szerinti átvételek és a minimális módosítással történő átfogalmazások kimutatására használható.<sup>219</sup>

E módszerek alkalmasak a szó szerinti átmásolás (NEM:1) és – korlátokkal – az átfogalmazás (NEM:2) detektálására, a kategóriarendszer többi kategóriájának azonosítására azonban nem. A kivonatolás (NEM:3), amely a normaszöveg tartalmát tömörítve, más szavakkal adja vissza a hasonlósági algoritmusok számára nehezen különböztethető meg a valódi „hozzáadott értékkel” rendelkező szövegrészekről, mivel a tömörítés során a szókészlet jelentősen eltérhet az eredetitől. A hibás indokolás (NEM:4) felismerése tartalmi ellentmondás detektálását igényli, ami szóátfedés-mérésre épülő módszerekkel nem lehetséges. A „hozzáadott értékű” kategóriák (HAÉ:1–8) tekintetében a hasonlóság-alapú módszerek a „hozzáadott érték” pusztán létét jelezhetik a normaszövegtől eltérő szövegrészek azonosításával, annak típusát azonban nem: a koszinusz-hasonlóság és a Jaccard-hasonlóság nem képes eldönteni, hogy egy, a normaszövegtől eltérő szövegrész például célmeghatározás (HAÉ:1), korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6) vagy egyéb magyarázat, példa (HAÉ:8).

A második megközelítem hibrid modellt alkalmazott, amely a hasonlóságmérést szabályalapú mintázatfelismeréssel kombinálta. A mintázatfelismerés ún. reguláris kifejezéseket (*regular expression*, RegEx) használt – ezek olyan keresési szabályok, amelyek előre meghatározott szó- és kifejezémintákat keresnek a szövegben, hasonlóan ahhoz, ahogyan egy szövegszerkesztő „keresés” funkciója működik, de rugalmasabban: nemcsak pontos

---

*frequency*, szógyakoriság), de annál kisebbet, minél több különböző szövegben megtalálható (IDF – *inverse document frequency*, fordított dokumentumgyakoriság). Ezzel a módszer az olyan általános szavakat, mint az „a”, „és” vagy „hogy”, automatikusan alacsony súllyal kezeli, míg a tartalmilag jellemző kifejezéseket kiemeli. A két szöveg hasonlóságát a két vektor által bezárt szög koszinusza adja:  $\cos(\theta) = \frac{\vec{A} \cdot \vec{B}}{|\vec{A}| \cdot |\vec{B}|}$

<sup>218</sup> A Jaccard-index értéke szintén egy 0 és 1 közötti szám, ahol az 1 a teljes egyezést (a két szöveg pontosan ugyanazokat a szavakat tartalmazza), a 0 a teljes eltérést jelzi (a két szövegben egyetlen közös szó sincs). A számítás a két szöveg szókészletét halmazként kezeli, a közös szavak számát elosztja a két szövegben összesen előforduló egyedi szavak számával:  $J(A, B) = \frac{|A \cap B|}{|A \cup B|}$ , ahol A és B a két szöveg szóhalmazát jelöli.

<sup>219</sup> Az LCS nem feltételezi a szavak közvetlen egymás melletti elhelyezkedését: a közös szavak között mindkét szövegben lehetnek kihagyások, de a sorrendjük megegyezik. Például, ha az egyik szöveg „A törvény meghatározza a szervek jogállását” és a másik „A törvény részletesen szabályozza a szervek jogállását és feladatait”, az LCS: „A törvény ... a szervek jogállását” (a köztes szavak eltérnek, de a közös szavak sorrendje azonos). Az LCS-hasonlóságot a közös részsorozat hosszának és a két szöveg hosszának arányaként fejezik ki:  $LCS\text{-sim}(A, B) = \frac{|LCS(A, B)|}{\max(|A|, |B|)}$ , ahol |A| és |B| a két szöveg hossza szavakban, |LCS(A, B)| pedig a leghosszabb közös részsorozat hossza.

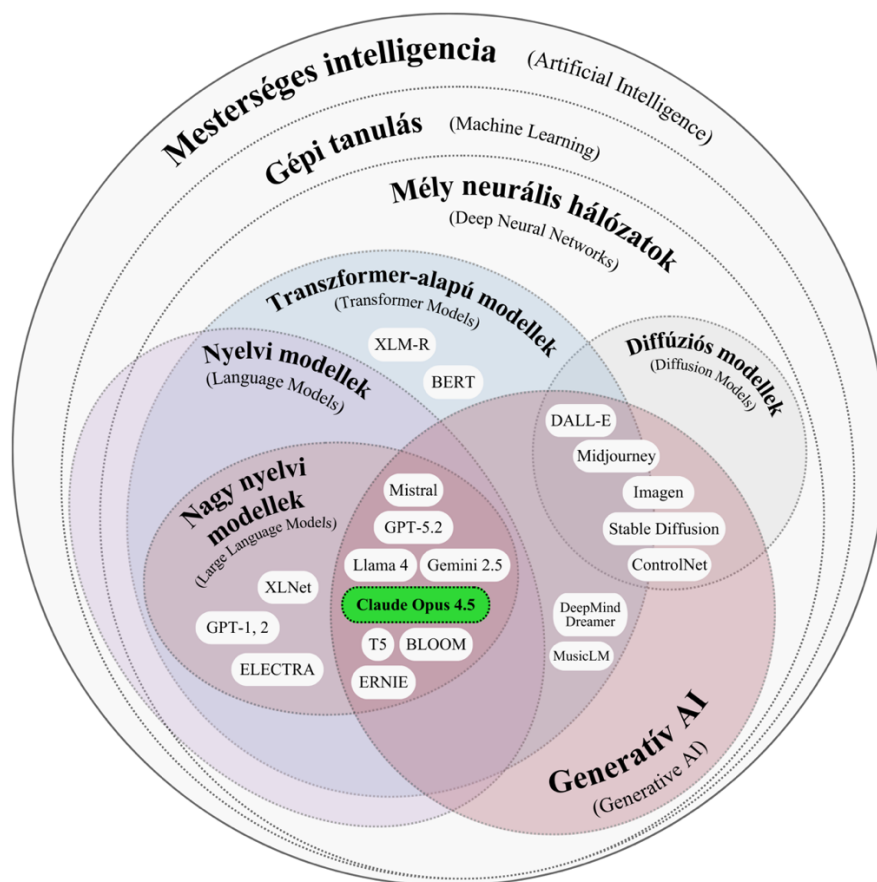
egyezeit, hanem változó szórendű, toldalékolt vagy részlegesen eltérő fordulatokat is képesek azonosítani.<sup>220</sup> A szabályok a HAÉ-kategóriák jellemző nyelvi fordulatait keresték (így például a HAÉ:1 esetében „a törvény célja”, a HAÉ:4 azonosításához „az AB határozat alapján”, a HAÉ:6 kategóriánál „a korábbi szabályozással egyezően”), és a találatokat a megfelelő kategóriába sorolták; a maradék, mintázattal nem azonosított szövegrészeket pedig a hasonlósági algoritmusok a normaszöveggel való átfedés mértéke alapján sorolták a NEM-kategóriákba. Ez a módszer pontosabb eredményeket adott, mint a pusztán hasonlóság-alapú megközelítés, azonban két strukturális korlátja volt: egyrészt a jogalkotói indokolások nyelvi változatossága miatt mindig maradtak olyan szövegrészek, amelyek egyetlen előre definiált mintázatba sem illeszkedtek, és ezért hibásan kerültek besorolásra; másrészt a mintázatok folyamatos bővítése és karbantartása az elemzés skálázhatóságát korlátozta, mivel minden újonnan azonosított nyelvi fordulat külön szabály hozzáadását igényelte.

E korlátok miatt az elemzéshez végül nagy nyelvi modellt (LLM) alkalmaztam. A nagy nyelvi modellek a mesterséges intelligencia (*artificial intelligence*, AI) tágabb területének részét képezik; az egyes részterületek egymáshoz való viszonyát és az elemzéshez alkalmazott Claude Opus 4.5 modell elhelyezkedését az AI rendszertanában az 1. ábra szemlélteti.

---

<sup>220</sup> A reguláris kifejezés egy olyan programozási eszköz (speciális szintaktikai szabályok szerint leírt string), amellyel nem egyetlen konkrét szövegrészletre, hanem szövegmintázatokra lehet keresni: megadható benne, hogy a keresett szövegrészben milyen típusú karakterek (számjegyek, betűk, szóközök) milyen sorrendben és milyen terjedelemben forduljanak elő. Például a kiutalás más jogforrásra (HAÉ:3) kategória azonosítására szolgáló egyik szabály a következő mintázatot alkalmazta: „\d{4}\.?\s\*évi\s+[IVXLCDM]+\.\s\*törvény”, ahol a „\d{4}” tetszőleges négy számjegyet jelöl (pl. „2013”, „1999”), a „\s+” és „\s\*” tetszőleges szóközt vagy sortörést, az „[IVXLCDM]+” tetszőleges római számot (pl. „V”, „LXXVI”, „CXXX”), a „törvény” pedig a „törvény” szó csonkolt alakja, amely így a szó bármely toldalékolt változatát is lefedi (pl. „törvényel”). Egyetlen ilyen szabály tehát azonosítani tudja a „2013. évi V. törvény”, a „1999. évi LXXVI. törvényt”, vagy a „2010. évi CXXX. törvényt” és bármely hasonló szerkezetű jogszabályhivatkozást. Az ilyen típusú szabályokból minden egyes kategóriára több tucatnyit kellett létrehozni, és az indokolások nyelvi változatossága miatt a szabálykészlet szinte soha nem lehetett teljes: bármely újonnan vizsgált törvény indokolása tartalmazhatott olyan fordulatot, amely egyetlen meglévő szabályba sem illeszkedett.

1. ábra: Az elemzéshez alkalmazott generatív AI modell elhelyezkedése a mesterséges intelligencia rendszertanában



Forrás: saját szerkesztés

Az AI gyűjtőfogalom, amely minden olyan számítógépes rendszert magában foglal, amely emberi kognitív képességeket szimulál. Ennek egyik ága a gépi tanulás, amelynek rendszerei nagy mennyiségű adatból vonnak ki mintázatokat, és e mintázatok alapján állítanak elő kimeneteket. A gépi tanulás különösen hatékony válfaja a mélytanulás, amely többretegű mesterséges neurális hálózatot alkalmaz, így egyre összetettebb összefüggések felismerésére képes. A nyelvfeldolgozás területén a 2017-ben publikált transzformer architektúra<sup>221</sup> hozott áttörést, amely egy ún. figyelemmechanizmus (*attention mechanism*) révén a szöveg bármely két pontja közötti összefüggést képes feldolgozni, függetlenül azok távolságától. A nagy nyelvi modellek e transzformer architektúrára épülő, nagyszámú (akár több százmilliárd) paraméterrel rendelkező rendszerek, amelyeket hatalmas szövegtárházakon (multimodális modellek esetén

<sup>221</sup> VASWANI et al., 2017.

képek, videók, hanganyagokat is felhasználva) tanítottak be, és amelyek a generatív AI rendszerek meghatározó eszközévé váltak.<sup>222</sup>

A generatív AI modellek működésének lényege, hogy a szöveget nem szavak vagy kifejezések mechanikus egyeztetésével dolgozzák fel, ahogyan a hasonlósági algoritmusok és a reguláris kifejezések teszik, hanem a betanítás során elsajátított nyelvi mintázatok alapján a szavak közötti összefüggéseket, a mondatok szerkezetét és a szöveg tágabb kontextusát is képesek feldolgozni. E megközelítés lényegi előnye, hogy a modell képes azonosítani, hogy egy szövegrész a normaszöveg tartalmát ismétli-e más szavakkal, vagy azon túlmutató, érdemi információt közöl [utóbbi esetben azt is, hogy az milyen típusú (célmeghatározás, jogforrás-hivatkozás, hatásvizsgálat stb.)], és – a megfelelő utasítások mellett – a kategóriák közötti határeseteket is képes kezelni.

Az elemzéshez az Anthropic által fejlesztett Claude Opus 4.5 modellt választottam.<sup>223</sup> A nagy nyelvi modellek kétféleképpen érhetőek el: egyrészt csevegőfelületen (*chatbot*), ahol a felhasználó kézzel írja be a kérdéseit és kapja meg a válaszokat, másrészt alkalmazásprogramozási felületen (*application programming interface*, API) keresztül, amely lehetővé teszi, hogy egy külső program automatizáltan, emberi beavatkozás nélkül küldjön szövegeket a modellnek és dolgozza fel a válaszokat. A 3 316 törvény–indokolás pár elemzése ez utóbbi módon, API-n keresztül történt, az általam Python programozási nyelven írt feldolgozó szkript segítségével.

A modellválasztást az elemzés lefuttatásakor (2025 decemberében) elérhető LLM-ek különböző teljesítményméréseken mért eredményei<sup>224</sup> és saját összehasonlító tesztelések tapasztalatai alapozták meg: a Claude Opus 4.5 bizonyult a legmegbízhatóbbnak a rendszerutasítás (*system prompt*) következetes követésében. A rendszerutasítás az a természetes nyelven, szöveges formában megadott utasításkészlet, amelyet a modell – jelen esetben – minden egyes szövegpár feldolgozása előtt megkap, és amely a besorolás szabályait, a kategóriadefiníciókat, az elhatárolási szempontokat és az annotált példákat tartalmazza. Ennek következetes alkalmazása a 12 elemű kategóriarendszer egységes érvényesítéséhez

---

<sup>222</sup> A nagy nyelvi modellek működésének alapja a következő szó (pontosabban: szóelem, ún. token) előrejelzése (predikció): a modell a betanítás során megtanulja, hogy egy adott szöveggörnyezetben milyen szó következik a legnagyobb valószínűséggel, és e tanult valószínűségek alapján állít elő szöveget.

<sup>223</sup> Az alkalmazott modell verziószáma: claude-opus-4-5-20251101.

<sup>224</sup> Az egyes nagy nyelvi modellek teljesítményét több független szervezet is méri és összehasonlítja. Az Artificial Analysis Intelligence Index – amely tíz különböző értékelési szempont [többek között kódolási feladatok (Terminal-Bench Hard, SciCode), tudományos kérdések (GPQA Diamond, Humanity’s Last Exam), utasításkövetés (IFBench) és szövegértés (AA-Omniscience, AA-LCR)] alapján képez összesített mutatót – 2025. decemberi állapota szerint a Claude Opus 4.5 a legmagasabb pontszámot elérő modell volt az elérhető nagy nyelvi modellek között. Lásd: Artificial Analysis: *Independent analysis of AI – Understand the AI landscape to choose the best model and provider for your use case*, <https://bit.ly/4lnKLLL>.

kulcsfontosságú volt. A rendszerutasítás teljes szövegét a 10.1. függelék tartalmazza. A kimenet kiszámíthatóságát szabályozó paramétert<sup>225</sup> a lehető legalacsonyabb, 0 értékre állítottam, hogy a besorolások a lehető leginkább reprodukálhatók legyenek.<sup>226</sup>

A modell minden egyes hívás során három bemenetet kapott: a rendszerutasítást, a normaszöveg adott egységét és a hozzá tartozó indokolás-szövegrészt. Az elemzéshez ezért a normaszöveget és a jogalkotói indokolás szövegét kisebb, egymásnak megfeleltethető egységekre kellett bontani. A hazai jogalkotási gyakorlat szerint a részletes indokolás az egyes szakaszokhoz vagy szakaszcsoporthoz fűzött magyarázatokból áll; az egyes egységeket az „Az 1. §-hoz”, „A 2–3. §-hoz”, „A 7. és 8. §-hoz” típusú szeparátorok választják el. Az általam írt feldolgozó szkript az indokolás szövegében e szeparátorokat reguláris kifejezésekkel azonosította, és a köztük húzódó szövegrészeket önálló egységekként kezelte. A normaszöveget a §-jelek mentén tagolta szakaszokra, azzal a megkötéssel, hogy új szakaszt csak üres sort követően nyitott, ezáltal a szakasz szövegén belül előforduló §-hivatkozások nem okoztak téves elválasztást. A párosítás során a szkript az indokolás szeparátoraiból kinyerte az összes hivatkozott szakaszszámot – kezelve a tartományokat (pl. „A 2–3. §-hoz”, ami a 2. és 3. §), az „és” kötőszóval kapcsolt hivatkozásokat (pl. „A 7. és 8. §-hoz” ebből a 7. és 8. §), valamint a nem egymást követő szakaszok felsorolását is (pl. „A 4. §-hoz, 7. §-hoz, 9. §-hoz és 17. §-hoz”, ami lefedi a 4., 7., 9. és 17. §-okat) –, majd a normaszöveg valamennyi hivatkozott szakaszát összefűzve egyetlen szöveggé rendelte hozzá az adott indoklás-egységhez.

A kódex jellegű jogszabályoknál, különösen a Polgári Törvénykönyvnél, amelyek nem szakaszonkénti, hanem címenkénti tagolást alkalmaznak az indokolásban (pl. „I. Cím”, „Első Könyv – II. Cím”), a szkript automatikusan felismerte a szerkezeti típust és ennek megfelelő cím-alapú bontással dolgozott. Ha az indoklás semmilyen szeparátort nem tartalmazott, a teljes normaszöveget és a teljes indokolást egyetlen párként kezelte.

---

<sup>225</sup> A nagy nyelvi modellek egy ún. hőmérséklet-paraméterrel (*temperature*) rendelkeznek, amely meghatározza, hogy a modell mennyire kiszámítható vagy változatos kimeneteket állít elő. A 0 érték mellett a modell jellemzően mindig a legvalószínűbb választ adja, míg magasabb értékek esetén változatosabb, kevésbé előrejelezhető válaszokat generál.

<sup>226</sup> A generatív AI modellek esetében a teljes reprodukálhatóság nem garantálható: a hőmérséklet-paraméter 0 értékre állítása mellett is előfordulhat, hogy a modell ugyanarra a bemenetre minimálisan eltérő kimenetet ad, mivel a feldolgozás során alkalmazott lebegőpontos számítások sorrendje az infrastruktúra aktuális állapotától függően változhat. A hőmérséklet mellett a kimenet jellegét további paraméterek is befolyásolják, így különösen a maximális válasz hossz (*max\_tokens*), amely a modell által visszaadható szöveg terjedelmét korlátozza, valamint a *top\_p* és *top\_k* paraméterek, amelyek a hőmérséklethez hasonlóan azt szabályozzák, hogy a modell mennyire kiszámítható vagy változatos kimeneteket állít elő. Az elemzés során a maximális válasz hosszát az egyes szövegegységek méretéhez igazítottam, a *top\_p* és *top\_k* paramétereket pedig az alapértéken hagytam, mivel a 0 hőmérsékleti érték mellett ezek hatása minimális.

Az így kialakított szövegpárokat a szkript az Anthropic API-ján keresztül, kötegelt feldolgozással (Batch API) továbbította a modellnek. A kötegelt feldolgozás lényege, hogy a szövegpárok nem valós időben, egyenként, hanem csoportosan kerülnek feldolgozásra, ami nagyszámú szöveg esetén a feldolgozás idejét és költségét egyaránt jelentősen csökkenti. További költségcsökkentést tett lehetővé a rendszerutasítás gyorsítótárazása (*prompt caching*): mivel minden egyes szövegpár ugyanazt a rendszerutasítást kapta, azt a rendszer csak egyszer dolgozta fel és tárolta, a további hívások során pedig újrafelhasználta. E megoldások elengedhetetlenek voltak a 3 316 törvény–indokolás pár elemzésének költséghatékony megvalósíthatóságához, tekintettel arra, hogy a Claude Opus 4.5 az elemzés időpontjában az egyik legdrágább modell volt.<sup>227</sup>

A módszer működését és megbízhatóságát a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény indokolásán szemléltetem, amelynek elemzése 212 szövegegységet eredményezett. A 10.2. függelék az első öt indokolási egységet mutatja be: minden egységnél a normaszöveg és az indokolás mellett a gépi annotálás eredményét és az általam elvégzett manuális annotálás eredményét is feltünteti, lehetővé téve a két besorolás közvetlen összehasonlítását. Az öt bemutatott egység közül négyenél (1., 2., 3., 4. §) a gépi és a manuális annotálás eredménye teljesen megegyezik; az 5–7. §-hoz fűzött indokolás esetében 6 százalékpontos eltérés mutatkozik a két elemzés között. A teljes törvény szintjén – mind a 212 szövegegység összesítésével – a gépi elemzés 29,3%-os, a manuális annotálás 27,3%-os összesített „hozzáadott értéket” mért, ami 2,0 százalékpontos eltérést jelent (a gépi elemzés enyhe felülbecslése irányába).

Több törvény manuális és gépi annotálásának szisztematikus összevetése alapján ez az eredmény általánosítható: a modell az egyes kategóriákat megbízhatóan felismerte, az eltérések jellemzően abból adódtak, hogy az összetett mondatokon belül a szövegrészek közötti határvonalat a modell máshol húzta meg, mint a manuális annotálás, az összesített „hozzáadott érték” tekintetében azonban ezek elhanyagolható mértékűek. E megbízhatóság elérése a rendszerutasítás iteratív fejlesztését igényelte: az utasítás végleges szövege több tesztelési kör során alakult ki, amelyek mindegyikében manuálisan kiértékeltem a gépi annotálás eredményét,

---

<sup>227</sup> A nagy nyelvi modellek API-n keresztüli használata tokenalapon fizetős: a szolgáltatók a bemenetként elküldött és a kimenetként visszakapott szöveg mennyisége (ún. tokenek száma) alapján számítják fel a díjat. A token a szöveg legkisebb feldolgozási egysége, amely jellemzően egy szónak vagy szótöredéknek felel meg; egy millió token hozzávetőlegesen 750 000 szó. A Claude Opus 4.5 díjszabása az elemzés időpontjában 5\$ / 1 millió bemeneti token és 25\$ / 1 millió kimeneti token volt. A kötegelt feldolgozás (Batch API) esetén a szolgáltató 50%-os árkedvezményt biztosít. A rendszerutasítás gyorsítótárazása az első alkalommal 6,25\$ / 1 millió token díjjal járt, az ismételt felhasználás azonban mindössze 0,50\$ / 1 millió tokenbe került, ami a bemeneti ár tizede.

azonosítottam a rendszeresen előforduló elhatárolási hibákat, és ennek alapján pontosítottam az utasítás kategóriadefinícióit, elhatárolási szabályait és mintapéldáit.

Az itt bemutatott módszernek ugyanakkor vannak inherens korlátai, amelyek nem a kvantitatív megközelítésből, hanem magából a mérés tárgyából fakadnak (a kvalitatív elemzés esetén ugyanígy jelentkeznek). Az elemzés az indokolás szövegében ténylegesen megjelenő tartalmat méri, vagyis azt vizsgálja, hogy a leírt szöveg milyen arányban minősül „hozzáadott értékűnek”, nem pedig azt, hogy a jogalkotó milyen érdemi indokolással maradt adós. Ami nem szerepel az indokolásban – például egy hiányzó célmeghatározás, vagy egy el nem végzett hatásvizsgálat esetén a társadalmi, gazdasági hatások bemutatásának teljes hiánya –, sem kvantitatív, sem kvalitatív módszerrel nem ragadható meg, hiszen a kutató nem írhatja meg a jogalkotó helyett az elmaradt indokolást, és annak terjedelmét sem becsülheti. Ha egy szakaszhoz fűzött indokolás egyetlen mondatból áll, amely teljes egészében érdemi magyarázatot ad (pl. célmeghatározást tartalmaz), az az adott egység szintjén 100%-os „hozzáadott értéket” eredményez függetlenül attól, hogy az indokolás terjedelme arányban áll-e a szabályozott norma összetettségével.

A kidolgozott módszer és az elemzés eredménye tehát a meglévő indokolás tartalmi összetételéről árul el valamit: megmutatja, hogy a jogalkotó által leírt szöveg milyen arányban tartalmaz a normaszövegen túlmutató, érdemi magyarázatot. Ebből azonban nem következik, hogy a magas „hozzáadott érték” egyben elegendő indokolást is jelent – egy rövid, teljes egészében érdemi indokolás a módszer szerint magas „hozzáadott értéket” kap, miközben a jogalkalmazó számára érdemben kevés magyarázattal szolgálhat. Az indokolások e szempontból való értékelését – vagyis hogy a jogalkotói indokolások a jogalkalmazó által végzett jogértelmezés szempontjából ténylegesen betöltik-e a funkciójukat – az 5. fejezet vizsgálja.

Az eddig bemutatott példák a részletes indokolás elemzésének módszertanát szemléltették, ahol a modell az egyes szövegegységeket a hozzájuk tartozó normaszöveg-szakaszokkal párban vizsgálta. Az általános indokolás elemzése ettől eltérő logikát követett: mivel az általános indokolás a törvény egészéhez fűzött magyarázat, a modell a teljes szöveget egyetlen egységként kapta meg, normaszöveg-pár nélkül, és kizárólag a HAÉ-kategóriák szerint annotálta – a NEM-kategóriák alkalmazására nem kerülhetett sor, hiszen nincs olyan konkrét normaszöveg-szakasz, amelyhez képest az ismétlés vagy az átfogalmazás megállapítható lenne (az ehhez kapcsolódó rendszerutasítás teljes szövegét ld. a 10.3. függelékben). A 2. táblázat ugyanazon törvény általános indokolásának elemzésének eredményét szemlélteti.

2. táblázat: A 2018. évi CXXV. törvény általános indokolásán végzett gépi annotálás eredménye

Általános indokolás	Gépi annotálás	HAÉ (%)
„A kormányzati igazgatásról szóló törvény elősegíti a hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítását, a nemzetet magas színvonalon szolgáló kormányzati tisztségviselők szolgálati jogviszonyának szabályozását, szolgálatuk nagyobb anyagi elismerését, továbbá a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítését. A közigazgatási reformok és bürokráciacsökkentés érdekében”	HAÉ:1	18,0
„a mostani törvény a sokadik és nem is az utolsó állomása annak a folyamatnak, amely 2010 óta zajlik.”	HAÉ:6	4,4
„A törvényhozó egyik fontos célja, hogy a központi közigazgatásban csak annyian dolgozzanak, mint ahány emberre, álláshelyre valóban szükség van.”	HAÉ:1	6,4
„A törvény rögzíti a kormányzati igazgatási szervek és a kormányzati igazgatásban alkalmazható tisztségviselők típusait, és az azok tevékenységének irányításért felelős vezetőket. A törvény rögzíti a Kormány működését, a miniszterelnök feladatait, irányítási jogköreit, a kormányülésekre, kormánykabinetekre, kormánybizottságra, testületekre vonatkozó szabályokat, a kormánybiztosok, miniszterelnöki biztosok és megbízottak jogállását, a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztériumok működési kereteit. A törvény kiterjed a kormányzati főhivatalok és a központi hivatalok jogállására és szervezeti működésére.”	HAÉ:2	27,1
„A törvény a bürokráciacsökkentéssel megteremti a kormányzati létszámgazdálkodáshoz szükséges fogalmakat és jogi kereteket,”	HAÉ:6	5,4
„felhatalmazza a Kormányt a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámának és a központosított álláshely-állományba tartozó álláshelyek meghatározására, és azok igénybevételeének, valamint az álláshely betöltéséhez szükséges szakmai és képesítési követelmények rendeletben történő szabályozására.”	HAÉ:8	13,0
„A törvény kiterjed a politikai felsővezetőkre vonatkozó alkalmazhatósági és összeférhetetlenségi szabályokra, továbbá a kormányzati szolgálati jogviszonyra, és a kormánytisztviselőkre, valamint a kormányhivatalokban dolgozó kormánytisztviselőkre, és kormányzati ügykezelőkre vonatkozó részletes szabályokra, továbbá az őket illető juttatásokra. A törvény külön fejezetet szentel a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőknél, az őket illető speciális jogosultságoknak, kedvezményeknek, támogatásoknak,”	HAÉ:2	22,9
„és bevezeti a kormánytisztviselők családalapítási támogatását.”	HAÉ:6	2,8
	Σ	100

Forrás: saját szerkesztés

A táblázatból kitűnik, hogy az általános indokolás szövegének felét a HAÉ:2 kategória (jogszabálon belüli utalás más rendelkezésre) teszi ki, ami ebben az esetben főként a jogszabály tartalmi elemeinek ismertetéséből áll. Ez nem módszertani hiba: a részletes indokolásnál egy ilyen jellegű szövegrész, amely a normaszöveg tartalmát foglalja össze, nagy valószínűséggel a NEM:3 (kivonatolás) kategóriába tartozna, mivel ott a vizsgálat tárgya éppen az, hogy az indokolás az adott szakasz normaszövegéhez képest nyújt-e érdemi többletet. Az általános indokolás esetében azonban a törvény tartalmának átfogó ismertetése nem redundancia, hanem az általános indokolás funkciójából adódó sajátosság, feladata éppen az,

hogy a törvény egészéről adjon áttekintő képet, és bemutassa a szabályozás célját, szerkezetét és főbb elemeit.

A fentiekben ismertetett módszertan – a 12 elemű kategóriarendszer, a normaszöveg és az indokolás szövegének automatizált szegmentálása és párosítása, valamint a nagy nyelvi modell általi annotálás – lehetővé tette a teljes korpusz egységes elemzését. A következő alfejezet először az elemzés hatókörének véglegesítését ismerteti (az adatbázisból kizárt törvénytípusokat és azok indokait), majd a korpusz leíró statisztikáját mutatja be – a törvények és indokolások számát, terjedelmét és időbeli eloszlását –, amelyek az eredmények értelmezéséhez szükséges kontextust adják, végül az elemzés érdemi eredményeit tárgyalja.

### **3.4. A kvantitatív szövegelemzés eredményei**

#### ***3.4.1. Leíró statisztika***

A jogalkotói indokolások vizsgálatához összeállított adatbázis az 1990 és 2022 közötti jogalkotási ciklusok alatt elfogadott és kihirdetett törvényeket és a törvényjavaslatokhoz fűzött jogalkotói indokolásokat tartalmazza. Az adatbázisból kizártam az emléktörvényeket, a költségvetési tárgyú törvényeket, a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeket, valamint az Alkotmányt, az Alaptörvényt és ezek módosításait, így az összesen 3 316 dokumentumpárt és azok metaadatait tartalmazza.

Az emléktörvények túlnyomórészt deklaratív és szimbolikus jellegű jogalkotási aktusok,<sup>228</sup> amelyek elsődlegesen nem klasszikus magatartási szabályokat állapítanak meg, hanem történeti és erkölcsi értékeléseken keresztül fejeznek ki alkotmányos vagy politikai álláspontot. A költségvetési törvények vegyes szerkezetűek, a törzsszövegük szakaszokban rögzít számos normatív – eljárási, felhatalmazó, korlátozó – rendelkezést, míg a költségvetés érdemi számszaki részletezése mellékletekben, táblázatos – fejezeti és előirányzati – bontásban jelenik meg, emiatt e törvények esetében a disszertációban alkalmazott, karakteralapú szövegösszehasonlítás módszertánával végzett elemzés korlátozottan informatív.

A nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályok indokolása jellemzően sematikus jellegű, nem a kihirdetett szerződések vagy egyezmények értelmezését szolgálja,

---

<sup>228</sup> Ilyen emléktörvény többek között az 1956 októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról szóló 1990. évi XXVIII. törvény; a Szent István államalapításának emlékééről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény; a „Civitas Fortissima” – Balassagyarmat, a legbátrabb városról szóló 2005. évi XXXIX. törvény; a húség falvairól szóló 2014. évi CIII. törvény; vagy az 1222. évi Aranybulla jelentőségéről és az Aranybulla Napjáról szóló 2022. évi XLVI. törvény.

hanem a kötelező hatály elismeréséhez és a kihirdetéshez kapcsolódó belső jogi és eljárási feltételek teljesülését rögzítő normatív rendelkezésekhez fűz rövid magyarázatot. Az indokolás ezért ezekben az esetekben tömör, technikai jellegű megállapításokra szorítkozik, és nem tekinthető a törvényszöveg tényleges magyarázatának. Az Alaptörvény és módosításai az alkotmányos jogforrási hierarchiában nem minősülnek jogszabálynak, és bár a 2010 előtt elfogadott alkotmányok és azok módosításai formailag törvények voltak, az alkotmányos berendezkedés alapjait meghatározó jellegük miatt azonban szintén nem vontam be az elemzésbe ezeket a jogforrásokat sem.

A vizsgált periódus lefedi a rendszerváltás utáni jogalkotási ciklusokból az Antall- és Boross-kormány időszakát (1990–1994), a Horn-kormány idejét (1994–1998), az első Orbán-kormányt (1998–2002), a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormányt (2002–2006), a második Gyurcsány- és a Bajnai-kormányt (2006–2010), valamint a második, harmadik és negyedik Orbán-rezsim időszakát (2010–2022). Az ötödik Orbán-kormány (2022–2026) törvényei két szempontból nem képezik az elemzés tárgyát. Egyrészt az adatgyűjtés és elemzés lefolytatásakor a törvényhozási ciklus még nem zárult le, így az a többi vizsgált ciklushoz képest csonka lenne. Másrészt a 2024-es Jat.-módosítás – a 3.2. alfejezetben bemutatott módon – érintette a jogalkotói indokolásokkal kapcsolatos tartalmi elvárások körét is, így e ciklus törvényeinek a jelen fejezetben alkalmazott módszertannal történő elemzése nem lett volna összemérhető a korábbi ciklusok eredményeivel. A Jat.-módosítás hatását a disszertáció 4.3. alfejezete vizsgálja, a 2025-ben kihirdetett törvények preambulumaik célmeghatározásain keresztül.

Az elemzés a törvényjavaslat érdemi rendelkezéseire korlátozódó normaszövegre terjedt ki, a zárórendelkezések – így a hatályba léptető, átmeneti, felhatalmazó és hatályon kívül helyező szakaszok –, valamint a mellékletek nem képezték annak tárgyát. Ennek oka, hogy a zárórendelkezések technikai-eljárási jellegű normák, amelyek nem a szabályozási tárgy érdemi tartalmát határozzák meg, hanem a jogszabály hatályosulásának és végrehajtásának kereteit rögzítik, míg a mellékletek jellemzően táblázatos, számszaki vagy felsorolás jellegű elemeket tartalmaznak, amelyek karakteralapú szövegelemzésre érdemben nem alkalmasak.

Az elemzés fókuszában a részletes indokolás állt, amely a normaszöveg rendelkezéseire szakaszonként vagy szakaszcsopontonként fűzött magyarázatokat tartalmazza. Mivel azonban a Jat. az indokolásokkal szemben támasztott tartalmi elvárásokat – a szabályozás céljainak meghatározását és a várható hatások bemutatását – a jogalkotói indokolás egészére vonatkozóan fogalmazza meg, az általános és részletes rész között nem téve

különbséget, kiegészítő jelleggel az általános indokolások összetételét is megvizsgáltam ugyanazon „hozzáadott érték” kategóriarendszer alapján.

Az adatbázis alapvető jellemzőit – az elfogadott törvények számát; a megjelölt törvények kizárása után tisztított, adatbázisban szereplő törvények számát; a normaszövegek és részletes indokolások átlagos terjedelmét, valamint az előterjesztők szerinti megoszlást (kormány, kormánypárti képviselő(k), ellenzéki képviselő(k), kormánypártból és ellenzéki pártból származó képviselő(k), bizottság – éves és jogalkotási ciklusonként összesítve a 3. táblázat foglalja össze. A törvénykezdeményezők között a köztársasági elnök nem szerepel, noha az Alaptörvény alapján a köztársasági elnök is jogosult törvénykezdeményezésre. A vizsgált időszakban egyetlen ilyen kezdeményezés vezetett elfogadott törvényhez,<sup>229</sup> ez azonban az adatbázisból kizárt törvénytípusok közé tartozott.

---

<sup>229</sup> Ez a Göncz Árpád köztársasági elnök kezdeményezése nyomán elfogadott, az 1956 októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról szóló 1990. évi XXVIII. törvény volt.

3. táblázat: Az adatbázis összefoglaló adatai

Jogalkotási ciklus	Év	N <sub>1</sub> *	N <sub>2</sub> **	Normaszöveg átl. hossz (karakter)	Részletes indokolás átl. hossz (karakter)	Benyújtó				
						Korm.	Korm. képv.	Ell. képv.	Korm. és ell. képv.	Biz.
1990–1994	1990	77	60	13 644	7 514	46	2	1	0	11
	1991	93	67	24 261	16 450	58	3	3	2	1
	1992	89	72	21 432	13 481	60	7	1	3	1
	1993	116	88	26 806	13 120	65	11	6	1	5
	1994	55	47	23 386	16 773	38	6	2	0	1
<b>Σ</b>	<b>430</b>	<b>334</b>	<b>22 291</b>	<b>13 373</b>	<b>267</b>	<b>29</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	
1994–1998	1994	50	33	20 151	12 223	30	2	0	0	1
	1995	125	84	32 074	17 744	73	5	2	2	2
	1996	131	83	44 803	20 639	72	6	2	1	2
	1997	159	114	38 988	21 345	94	16	3	1	0
	1998	34	26	40 327	33 375	19	6	0	1	0
<b>Σ</b>	<b>499</b>	<b>340</b>	<b>36 974</b>	<b>20 317</b>	<b>288</b>	<b>35</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	
1998–2002	1998	59	38	19 250	11 118	30	8	0	0	0
	1999	125	59	33 569	23 537	53	5	0	0	1
	2000	145	67	40 480	23 290	49	10	2	2	4
	2001	121	90	44 759	21 801	71	11	0	0	8
	2002	10	2	240 143	251 297	2	0	0	0	0
<b>Σ</b>	<b>460</b>	<b>256</b>	<b>38 800</b>	<b>22 798</b>	<b>205</b>	<b>34</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	
2002–2006	2002	58	35	44 954	23 489	27	7	1	0	0
	2003	133	101	53 773	31 533	86	11	1	3	0
	2004	140	101	35 245	18 472	67	21	5	4	4
	2005	189	139	38 203	21 201	113	20	1	2	3
	2006	53	31	44 703	44 839	24	5	0	0	2
<b>Σ</b>	<b>573</b>	<b>407</b>	<b>42 409</b>	<b>25 085</b>	<b>317</b>	<b>64</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	
2006–2010	2006	82	52	52 420	14 970	41	5	2	2	2
	2007	184	132	50 978	21 588	107	9	5	4	7
	2008	115	80	50 552	26 715	65	5	4	4	2
	2009	163	111	63 243	41 433	76	15	4	14	2
	2010	41	24	42 915	13 160	11	9	0	2	2
<b>Σ</b>	<b>585</b>	<b>399</b>	<b>54 008</b>	<b>26 767</b>	<b>300</b>	<b>43</b>	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	
2010–2014	2010	150	109	43 695	16 438	44	63	1	0	1
	2011	213	153	75 409	24 575	93	53	0	0	7
	2012	226	168	54 063	25 521	107	59	0	0	2
	2013	254	195	57 368	25 154	130	63	2	0	0
	2014	16	7	154 807	22 935	4	3	0	0	0
<b>Σ</b>	<b>859</b>	<b>632</b>	<b>59 578</b>	<b>23 584</b>	<b>378</b>	<b>241</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	
2014–2018	2014	97	63	59 931	20 232	39	23	0	0	1
	2015	230	178	40 407	15 030	131	40	0	2	5
	2016	191	151	47 556	24 293	111	39	0	1	0
	2017	208	142	69 908	36 130	101	37	1	0	3
	2018	4	3	3 407	1 043	2	1	0	0	0
<b>Σ</b>	<b>730</b>	<b>537</b>	<b>52 302</b>	<b>23 746</b>	<b>384</b>	<b>140</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	
2018–2022	2018	136	83	55 896	24 708	62	19	0	0	2
	2019	129	78	56 612	25 589	67	10	0	0	1
	2020	180	138	41 725	20 862	121	14	1	0	2
	2021	151	111	55 876	26 814	99	9	2	0	1
	2022	1	1	53 688	32 287	1	0	0	0	0
<b>Σ</b>	<b>597</b>	<b>411</b>	<b>51 263</b>	<b>24 171</b>	<b>350</b>	<b>52</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	

\* N<sub>1</sub> = Kihirdetett törvények száma\*\* N<sub>2</sub> = Elemzett törvények száma

Forrás: saját szerkesztés

A 3. táblázat éves bontású adataiban megfigyelhető átlagérték-ingadozások két tényezővel magyarázhatók. Egyrészt a parlamenti ciklusok utolsó évében az országgyűlési választások miatt jellemzően már kevés törvényt fogadnak el, másrészt az átlagértékeket az is befolyásolja, hogy a többéves előkészítést igénylő átfogó törvények elfogadására gyakran a ciklusok utolsó hónapjaiban kerül sor. Az 1998–2002-es ciklus végén mért, mintegy 240 000 karakteres átlagot a büntetőeljárásról (Be.) szóló törvény átfogó módosítása magyarázza, 2006-ban a régi Be.-t módosító novella (~220 000 karakter), a gazdasági társaságokról szóló törvény (~367 000 karakter), illetve a cégnyilvánosságról és cégeljárásról szóló törvény (~289 000 karakter) elfogadása járult hozzá az éves átlag emelkedéséhez. Hasonló hatás érvényesült 2010-ben is, amikor a 2009-ben elfogadott Polgári Törvénykönyv végrehajtásáról szóló törvény (Ptké.) ~413 000 karakteres terjedelme torzította felfelé az adott év átlagértékét. Ezzel szemben a 2018-as választási év mindössze három, rövid terjedelmű technikai módosítást tartalmazott (átlagosan 3 407 karakter), ami ellentétes irányú eltérést eredményezett. A ciklusonként aggregált mutatók ugyanakkor kiegyenlítik az ilyen, egyedi jogalkotási eseményekből fakadó éves ingadozásokat.

A jogalkotói indokolások két szerkezeti egységből épülnek fel: az általános indokolás a szabályozás átfogó hátterét, céljait és összefüggéseit ismerteti, míg a részletes indokolás az egyes rendelkezésekhez szakaszonként fűz magyarázatot. A 3 316 vizsgált törvényből 3 225 (97,3%) tartalmazott általános indokolást, amelynek átlagos terjedelme 4 336 karakter volt (medián: 2 234 karakter). Az általános rész a teljes indokolás terjedelmének átlagosan mintegy negyedét tette ki (átlag: 27%, medián: 22%). A vizsgált 3 316 dokumentumpár közül 3 050 (92,0%) tartalmazott érdemi részletes indokolást, míg 266 (8,0%) – jellemzően rövid, technikai jellegű módosító törvények – esetében csupán általános indokolás állt rendelkezésre.

A dokumentumok terjedelme jelentősen eltért, a részletes indokolások átlagos hossza 24 817 karakter (szórás = 69 263 karakter), míg a medián értéke 8 890 karakter. A legrövidebb részletes indokolások mindössze egy-két mondatból álltak, míg a leghosszabbak – jellemzően az átfogó kódexek és az azokhoz kapcsolódó novellák – akár több millió karaktert is kitétek. Az átlag azért magasabb a mediánnál, mert ezek a kiemelkedően hosszú indokolások felfelé húzták azt (a legrövidebb és leghosszabb részletes indokolással rendelkező törvényeket a 4. táblázat mutatja be).

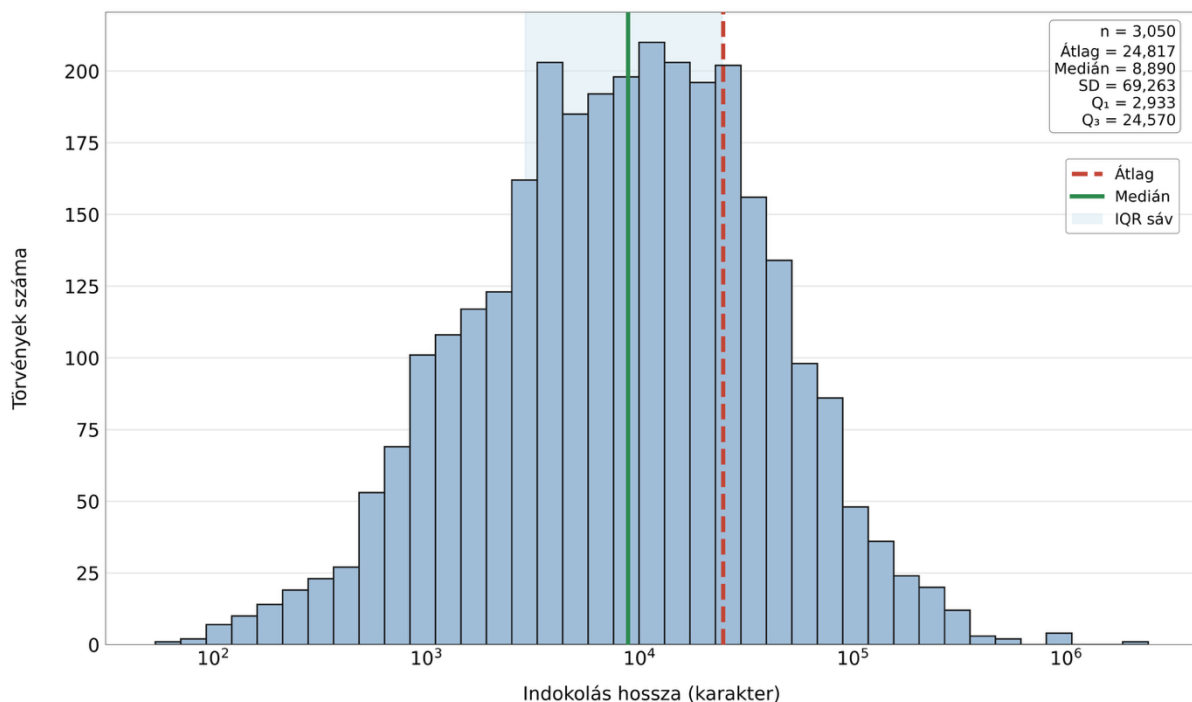
4. táblázat: A legrövidebb és leghosszabb részletes indokolással rendelkező törvények

Év	Törvény-szám	Cím	Törvény (karakter)	Részletes indokolás (karakter)
2013	CXXX.	Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény módosításáról	471	<b>53</b>
2013	XXVIII.	A devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a [...] szóló 2011. évi LXXV. törvény módosításáról	533	<b>59</b>
2010	XLIX.	A 2011. évi népszámlálásról szóló 2009. évi CXXXIX. törvény módosításáról	2 249	<b>73</b>
2017	CVI.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítása a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének	461	<b>74</b>
2015	CXLVI.	Az egyes polgári és büntető ügyekben eljáró bíróságok illetékességéről	4 149	<b>96</b>
2013	XLIX.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról	557	<b>98</b>
2014	XII.	A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2014. évi X. törvény hatálybalépésével	875	<b>100</b>
2010	CXXXIX.	Az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény módosításáról	1 640	<b>100</b>
2020	LXIX.	Az egyes törvények Csongrád megye névváltozásával összefüggő módosításáról	2 080	<b>104</b>
2011	LXII.	Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról	964	<b>111</b>
...	...	...	...	...
1997	CXLIV.	A gazdasági társaságokról	272 352	<b>387 271</b>
2020	XLIII.	A büntetőeljárásról szóló törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról	257 722	<b>419 637</b>
2006	IV.	A gazdasági társaságokról	367 181	<b>455 542</b>
2002	I.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról	327 053	<b>469 055</b>
1998	XIX.	A büntetőeljárásról	425 202	<b>556 255</b>
2016	CXXX.	A polgári perrendtartásról	581 710	<b>854 433</b>
2012	C.	A Büntető Törvénykönyvről	381 319	<b>941 051</b>
2017	XC.	A büntetőeljárásról	928 590	<b>954 192</b>
2013	V.	A Polgári Törvénykönyvről	1 021 102	<b>1 020 527</b>
2009	CXX.	A Polgári Törvénykönyvről	839 315	<b>2 439 585</b>

Forrás: saját szerkesztés

A részletes indokolások terjedelme szorosan összefügg a normaszöveg hosszával (Spearman  $\rho = 0,885$ ;  $p < 0,001$ ),<sup>230</sup> vagyis a hosszabb törvényekhez jellemzően terjedelmesebb részletes indokolás tartozik. Az átlag és a medián közötti jelentős eltérés – az előbbi közel háromszorosa az utóbbinak – arra utal, hogy a kiugróan hosszú dokumentumok (elsősorban a nagy kódexek) felfelé húzták az átlagot. Az 2. ábra a dokumentumok eloszlását mutatja logaritmikus skálán,<sup>231</sup> a halvány sáv az interkvartilis terjedelmet jelöli ( $Q_1 = 2\,933$ ;  $Q_3 = 24\,570$  karakter),<sup>232</sup> amelybe a dokumentumok középső 50%-a esik.

2. ábra: A részletes indokolások terjedelmének eloszlása (1990–2022)



Forrás: saját szerkesztés

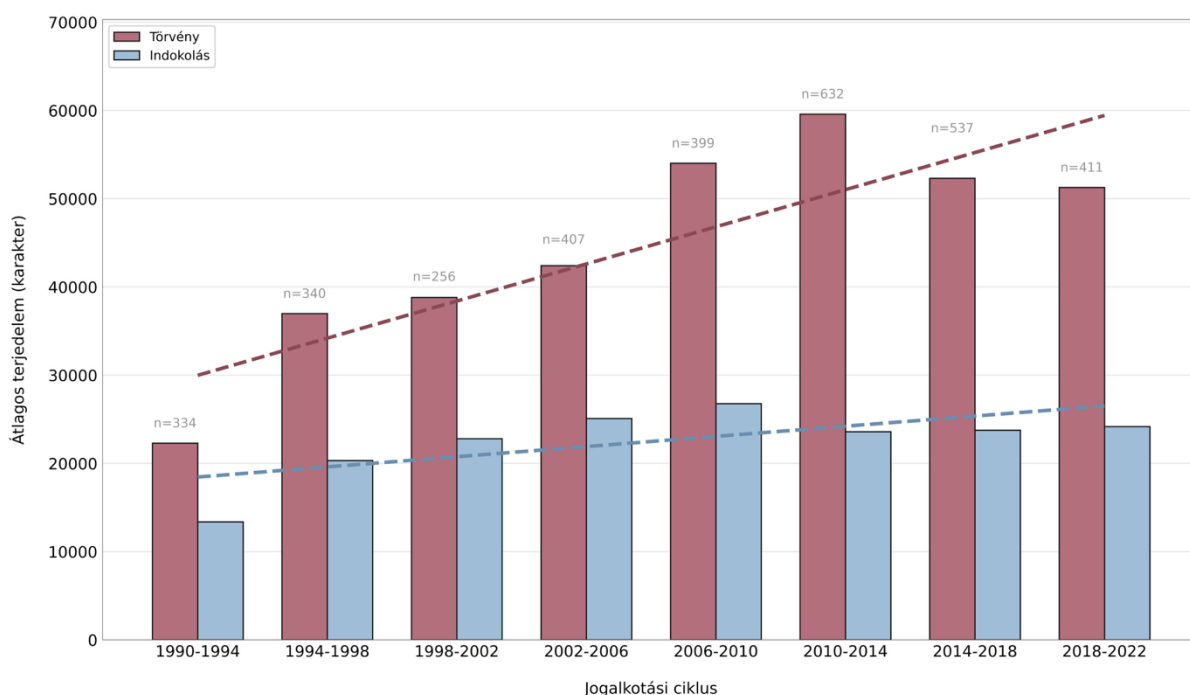
<sup>230</sup> A Spearman-féle rangkorreláció ( $\rho$ ) két változó közötti monoton összefüggés erősségét és irányát méri  $-1$  és  $+1$  közötti skálán. Az  $1$ -hez közeli érték erős pozitív, a  $-1$ -hez közeli erős negatív együttmozgást jelez; a  $0$  körüli érték az összefüggés hiányára utal. A Pearson-korrelációval szemben nem feltételez lineáris kapcsolatot, és kevésbé érzékeny a kiugró értékekre, ezért aszimmetrikus eloszlású adatok esetén előnyösebb. A  $p$ -érték a nullhipotézis – vagyis azon feltevés, hogy a vizsgált változók között nincs összefüggés – tükrében értelmezendő: azt mutatja meg, mekkora a valószínűsége annak, hogy a megfigyelthez hasonló vagy annál erősebb együttmozgás pusztán véletlenszerű ingadozásokból adódjon. Minél kisebb a  $p$ -érték, annál kevésbé valószínű, hogy az eredmény véletlenszerű. A társadalomtudományokban általánosan elfogadott konvenció szerint az  $5\%$ -os küszöb ( $p < 0,05$ ) alatt az eredményt statisztikailag szignifikánsnak tekintik; a  $p < 0,001$  azt jelenti, hogy a véletlenszerű magyarázat valószínűsége egytized százalék alatti. Fontos, hogy a  $p$ -érték kizárólag az összefüggés létezésének valószínűségéről szól, annak erősségéről vagy gyakorlati jelentőségéről nem: egy nagy mintán akár gyenge összefüggés is lehet szignifikáns, ezért az eredmények értelmezéséhez a hatásméret figyelembevétele is szükséges (korrelációs együtthatók esetében maga a  $\rho$ -érték tölti be a hatásméret szerepét is).

<sup>231</sup> A logaritmikus skála a tengelyértékek nagyságrendi (tízszeres) különbségeit egyenlő távolságokként jeleníti meg (pl.  $100$ ,  $1\,000$ ,  $10\,000$ ). Olyan adatoknál alkalmazandó, amelyek értéktartománya több nagyságrendet ölel fel, mivel lineáris skálán a kisebb értékek közötti különbségek láthatatlanná válnának.

<sup>232</sup> Az interkvartilis terjedelem (IQR) az adatok középső  $50\%$ -át magában foglaló tartomány. Az alsó kvartilis ( $Q_1$ ) az az érték, amelynél az adatok  $25\%$ -a kisebb; a felső kvartilis ( $Q_3$ ) az, amelynél  $75\%$ -a kisebb. A kettő közötti sáv a szórásnál robusztusabb szóródási mutató, mivel a kiugró értékek nem befolyásolják.

A terjedelem időbeli változását a 3. ábra mutatja be, amely a normaszövegek és a hozzájuk tartozó részletes indokolások átlagértékeit jogalkotási ciklusonként szemlélteti. A vizsgált időszakban mindkét szövegtípus terjedelme növekvő tendenciát mutat, ugyanakkor a növekedés üteme eltérő. Míg a normaszövegek átlaghossza ciklusonként átlagosan 4 139 karakterrel nőtt, addig a részletes indokolásoké 1 543 karakterrel emelkedett. Az 1990–1994-es jogalkotási ciklusban a normaszövegek átlagos terjedelme 22 291 karakter volt, a részletes indokolásoké 13 373 – a kettő közötti különbség mintegy 8 900 karaktert tett ki. A 2010–2014-es ciklusra a normaszövegek átlaga 59 578 karakterre emelkedett, a részletes indokolásoké pedig 23 584 karakterre, így a különbség meghaladta a 36 000 karaktert. Az eltérő növekedési dinamika arra utal, hogy bár a jogalkotás komplexitása a normatív tartalom tekintetében jelentősen növekedett, a részletes indokolások terjedelmi bővülése ezt csak részben követte. Ez önmagában nem jelent szükségszerűen minőségi romlást, az indokolások tartalmi összetételének vizsgálata azonban árnyalja ezt a képet (lásd a 3.4.2. pontot).

3. ábra: A törvények és a részletes indokolások átlagos terjedelmének alakulása jogalkotási ciklusonként (1990–2022)

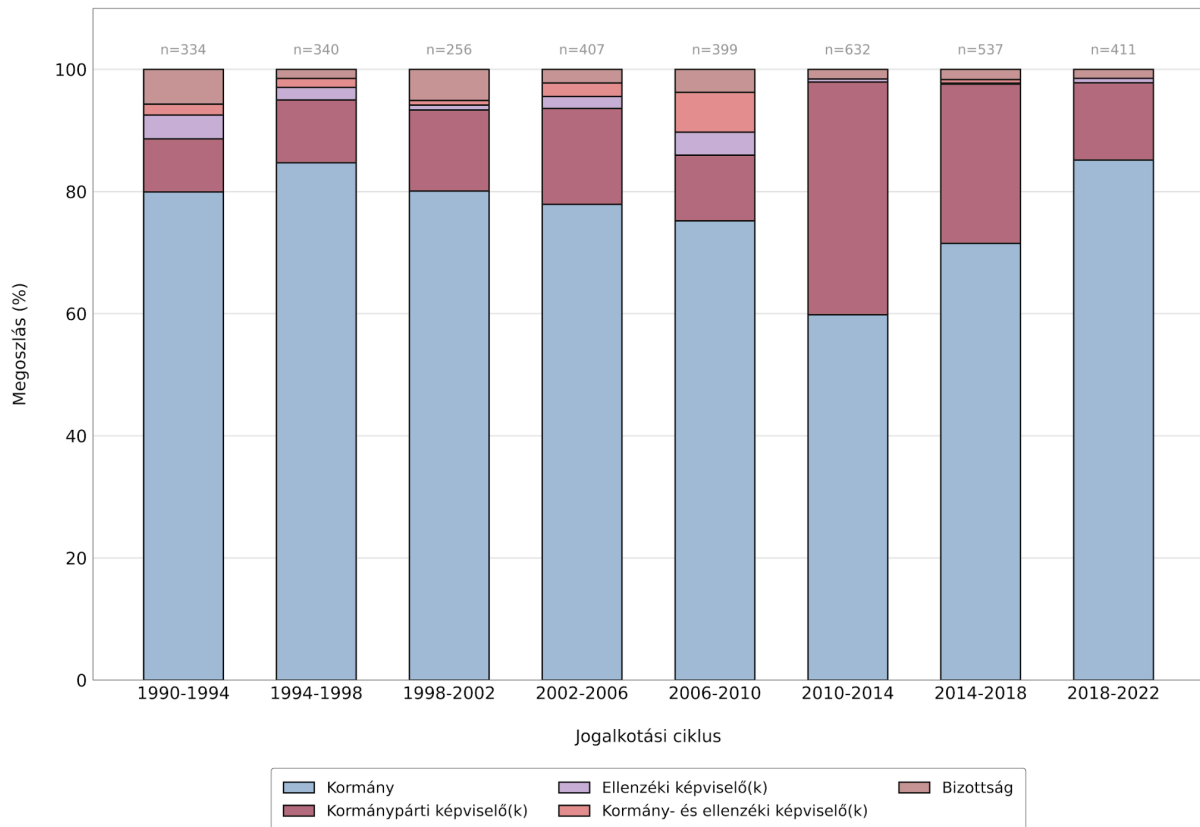


Forrás: saját szerkesztés

A jogalkotási aktivitás jelentős növekedést mutat a vizsgált időszakban (4. ábra), míg a rendszerváltást követő első demokratikus ciklusban (1990–1994) összesen 430 törvényt hirdettek ki (ezekből a vizsgált törvények száma 334), addig a 2010–2014-es ciklusban ez a szám 859-re emelkedett (ezekből a vizsgált törvények száma 632). A 2010 utáni parlamenti

jogalkotás korábbiaktól eltérő karakterének másik szabad szemmel is látható jellemzője az önálló képviselői indítványok számának rohamos emelkedése.<sup>233</sup> Míg a rendszerváltást követő első két évtizedben a kormány-előterjesztések alapján elfogadott törvények domináltak (75–85%), és az önálló képviselői indítványok aránya 13–21% között mozgott, addig a 2010–2014-es ciklusban a képviselői indítványok aránya 38,6%-ra ugrott. A 2014–2018-as ciklusban ez még mindig 26,8% volt, majd 2018 után visszaállt a korábbi szintre (13,4%).

4. ábra: Az előterjesztők megoszlása jogalkotási ciklusonként (1990–2022)



Forrás: saját szerkesztés

A vizsgált törvények további jellemzője az új és módosító jogszabályok közötti megoszlás: az adatbázisban szereplő 3 316 törvényből 884 (26,7%) minősült új jogszabálynak, míg 2 432 (73,3%) módosítótörvénynek. Az új törvények jellemzően terjedelmesebbek (medián: 31 365 karakter szemben a módosítók 12 511 karakterével), és a részletes indokolásuk is hosszabb (medián: 13 584 karakter szemben a módosítók 5 656 karakterével) – mindkét eltérés statisztikailag szignifikáns (Mann-Whitney U teszt,  $p < 0,001$ ).<sup>234</sup> Az új és módosító törvények

<sup>233</sup> KISS, 2020: 305–348.

<sup>234</sup> A Mann-Whitney U teszt két független csoport eloszlásának összehasonlítására szolgáló nem-paraméteres próba, amely nem feltételezi az adatok normális eloszlását. A teszt a két csoport értékeit közös rangsorba állítja,

aránya a vizsgált időszakban jelentősen eltolódott: az első demokratikus ciklusban (1990–1994) a törvények közel fele (46,4%) volt új jogszabály, ami a rendszerváltás utáni jogrendszer kiépítésének természetes velejárója, ez az arány azonban fokozatosan csökkent, és a 2014–2018-as ciklusban már csupán 13,2%-ot tett ki. A csökkenő trend statisztikailag erős (Spearman  $\rho = -0,976$ ;  $p < 0,001$ ;  $n = 8$  jogalkotási ciklus), és arra utal, hogy a jogalkotás súlypontja egyre inkább a meglévő szabályozás módosítására helyeződött át. Az alacsony elemszám ugyanakkor azt jelenti, hogy egyetlen ciklus eltérő értéke is jelentősen befolyásolhatná az együtthatót, ezért az eredmény a tendencia irányát megbízhatóan jelzi, pontos mértékét azonban nem.

A leíró statisztikai adatok alapján a magyar törvényhozás a vizsgált három évtizedben mennyiségi és szerkezeti szempontból egyaránt átalakult. A parlamenti jogalkotás aktivitásának növekedése, a törvények terjedelmének bővülése, a módosító törvények arányának emelkedése, valamint a 2010-es években megfigyelt eljárási sajátosságok – különösen a képviselői indítványok megnövekedett szerepe – együttesen arra utalnak, hogy a jogalkotás intenzívebbé vált, miközben a szabályozás súlypontja az átfogó, új jogszabályok megalkotásáról egyre inkább a meglévő keretek részenként történő módosítására helyeződött át. E mennyiségi változások azonban nem adnak választ arra a kérdésre, hogy a jogalkotói indokolások tartalmilag megfelelnek-e a jogalkotási törvény által támasztott követelményeknek, nevezetesen, hogy bemutatják-e a szabályozás társadalmi-gazdasági okait, céljait és várható hatásait. A következő alfejezet ezt vizsgálja.

#### **3.4.2. A jogalkotói indokolások „hozzáadott értékének” vizsgálata**

A jogalkotói indokolások tartalmi követelményeit a vizsgált időszakban két jogalkotási törvény határozta meg. Az 1987. évi XI. törvény (rég. Jat.) előírta, hogy az előterjesztőnek olyan indokolást kell csatolnia a törvényjavaslathoz, *„amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait”*.<sup>235</sup> A 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) e követelményt tartalmilag fenntartotta, megfogalmazásában azonban pontosította, így a 2024-es módosításáig előírta, hogy az indokolásnak *„be kell mutatnia azokat a társadalmi, gazdasági,*

---

majd azt vizsgálja, hogy az egyik csoport rangjai szisztematikusan magasabbak-e a másikénál. A  $p < 0,001$  eredmény azt jelzi, hogy az új és módosító törvények terjedelme közötti eltérés nem véletlenszerű ingadozás eredménye.

<sup>235</sup> Régi Jat. 40. § (1) bekezdés

szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismertetnie kell a jogi szabályozás várható hatásait”.<sup>236</sup>

A Jat. jogalkotói indokolása az indokolási kötelezettség körében hangsúlyozza a hatásvizsgálat jelentőségét, kiemelve, hogy ennek során figyelembe kell venni többek között a társadalmi, gazdasági, költségvetési vagy adminisztratív terheket befolyásoló hatások, környezeti és egészségi következményeket.<sup>237</sup> A normatív keret tehát az 1990–2022 közötti időszakban konzisztens maradt, mindkét jogalkotási törvény megkövetelte, hogy az indokolás a szabályozás okaira, céljaira és várható hatásaira vonatkozó érdemi információkat tartalmazzon, így az időszak egységes vizsgálati keretben elemezhető.

Elemzésem arra a kérdésre kereste a választ, hogy a jogalkotói indokolások milyen mértékben felelnek meg a jogalkotási törvényben foglalt követelményeknek. A 3.3.2. pontban ismertetett keretrendszer az indokolások tartalmát nyolc „hozzáadott érték” (HAÉ) és négy nem „hozzáadott érték” (NEM) kategóriába sorolja, lehetővé téve a jogalkotási törvény elvárásainak való megfelelés számszerűsítését. A HAÉ kategóriák közül kettő felel meg közvetlenül a jogalkotási törvény elvárásainak: a célmeghatározás (HAÉ:1) és a hatásvizsgálat (HAÉ:7).

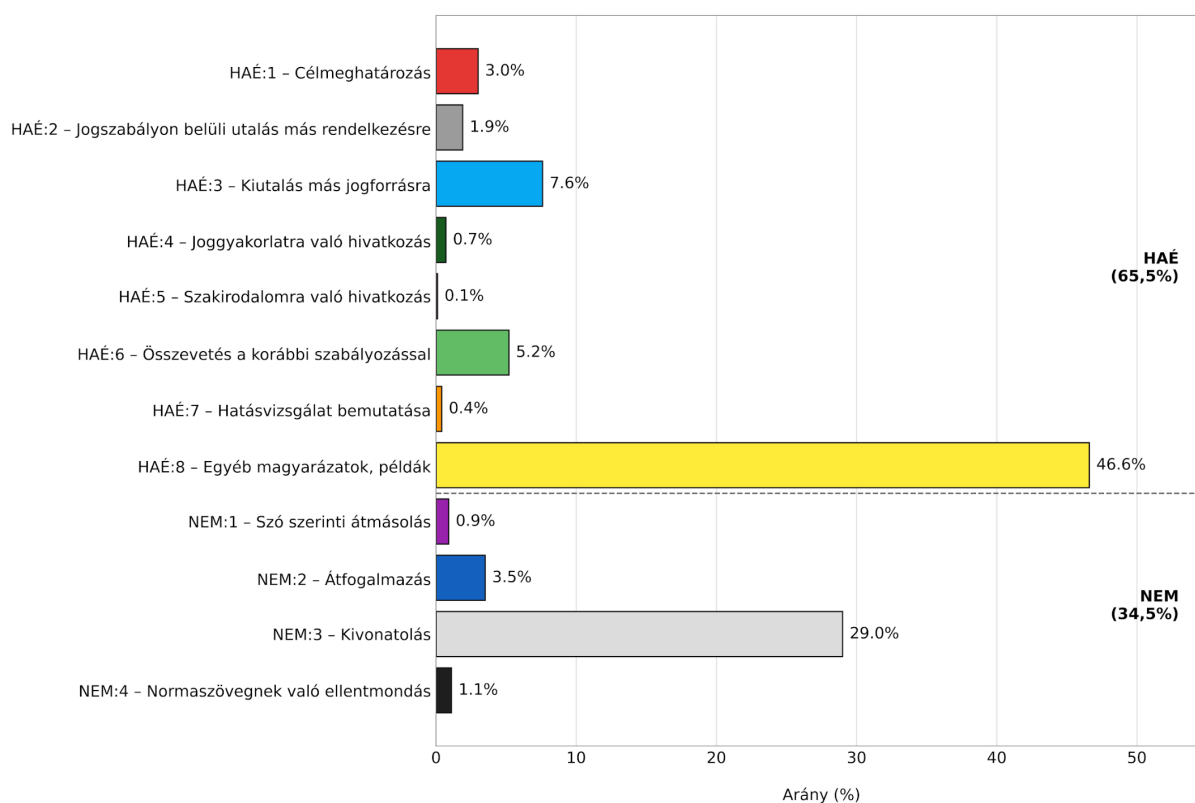
A hipotézisek teszteléséhez először a részletes indokolások tartalmi kategóriáinak aggregált megoszlását vizsgáltam; az általános indokolások kiegészítő elemzését a robusztussági vizsgálatokat követően mutatom be. Az 5. ábra a részletes indokolással rendelkező törvények mintája alapján számított (n = 3 050), dokumentumszintű súlyozatlan átlagokat jeleníti meg. Az eredmények szerint a részletes indokolások terjedelmének 65,5%-a sorolható a „hozzáadott érték” (HAÉ), 34,5%-a pedig a nem „hozzáadott érték” (NEM) kategóriákba. A Jat. által kifejezetten elvárt két tartalmi elem együttesen az indokolások terjedelmének mindössze 3,4%-át teszi ki (célmeghatározás: 3,0%; hatásvizsgálat: 0,4%). A jogalkotói indokolások tartalmának 96,6%-a tehát nem a jogalkotási törvény által *expressis verbis* megkövetelt elemekből áll, ami a H1 hipotézist igazolja.

---

<sup>236</sup> Jat. 18. § (1) bekezdés

<sup>237</sup> Jat. 18. §-hoz fűzött indokolás

5. ábra: A vizsgált tartalmi kategóriák aránya a részletes indokolásokban



Forrás: saját szerkesztés

A HAÉ legdominánsabb elemét az egyéb magyarázatok, példák (HAÉ:8) teszik ki (ez az indokolások szövegének közel fele, 46,6%), amelybe azok a szövegrészek kerültek besorolásra, amelyek nem illeszkedtek semelyik egzakt HAÉ kategóriába, azonban a normaszöveghez képest mégis valamiféle többletinformációt tartalmaztak, ezáltal nem voltak a NEM-kategóriák egyikébe sem sorolhatók. Ezek a további magyarázatok (különböző példákon keresztül az esettanulmányokat bemutató 3.5. alfejezet bontja ki jobban) értelmezést segítő olyan indokolások, amelyek összefüggéseket tárnak fel, háttérinformációkat tartalmaznak, gyakorlati példákon keresztül segítik a normaszöveg megértését.

A kategória jelentős aránya felveti a kérdést, hogy a HAÉ:8 tovább bontható-e tartalmilag elkülöníthető alkategóriákra, vagyis, hogy az „egyéb magyarázatok” címke mögött azonosíthatók-e visszatérő, egymástól jól megkülönböztethető szövegtípusok. Ennek vizsgálatára a HAÉ:8 kategóriába sorolt szövegrészek szógyakorisági vektorain (TF-IDF

reprezentáció)<sup>238</sup> K-means klaszterezést alkalmaztam<sup>239</sup> a teljes mintán (n = 245 424 szövegrész), amely a szövegrészeket tartalmi hasonlóságuk alapján előre megadott számú (k) csoportba sorolja úgy, hogy az egy csoportba kerülő szövegek egymáshoz a lehető leghasonlóbbak, a különböző csoportokba kerülők pedig a lehető legkülönbözőbbek legyenek.

A klaszterezés minőségét – vagyis azt, hogy a kialakított csoportok valóban tartalmilag elkülönülő szövegtípusokat ragadnak-e meg – a silhouette-együtthatóval mértem,<sup>240</sup> amely –1 és +1 közötti értéket vehet fel. Az 1-hez közeli érték azt jelzi, hogy egy szövegrész egyértelműen a saját csoportjába illik és távol áll a többitől; a 0 körüli érték határesetre utal, ahol a szövegrész lényegében bármelyik csoportba tartozhatna; a negatív értékek pedig arra mutatnak, hogy a szövegrész feltehetően rossz csoportba került. Ha az adatokban valóban léteznek jól elkülöníthető szövegtípusok, a silhouette-érték egy adott csoportszámánál (k) kiugróan magas lenne. Ehelyett az értékek a teljes vizsgált tartományban (k = 2–20) végig a nullához közel maradtak (0,005 és 0,022 között), ami arra utal, hogy a HAÉ:8 kategóriába sorolt szövegrészek nem alkotnak egymástól élesen elhatárolható típusokat, a magyarázatok inkább egy folytonos spektrumot képeznek, mintsem diszkrét csoportokat.

A klaszteranalízis eredményét kvalitatív vizsgálattal is ellenőriztem, amelynek keretében véletlenszerűen kiválasztott, HAÉ:8 kategóriába sorolt szövegrészeket (n = 100) tartalmilag elemeztem. Az eredmény alátámasztotta a statisztikai következtetést: néhány jellegzetes forma ugyan azonosítható, ezek azonban gyakran egyazon szövegrészen belül keverednek, ami megmagyarázza, miért nem tudta a klaszterezés sem szétválasztani őket. Ilyen típusok a fogalommagyarázatok (pl.: *„A következetesség elve azt jelenti, hogy a gazdálkodóról adott információ tartalma és formája az állandóság és az összehasonlíthatóság biztosított”*), gyakorlati problémák bemutatása (pl.: *„Amennyiben az anyakönyvi kivonaton három vagy négy utónevet tüntet fel, ez a személyazonosító okmányok kiállításánál okoz problémát”*), példák ismertetése [pl.: *„A továbbhárításra irányuló megtérítési igény (regresszigény, visszkereseti*

---

<sup>238</sup> A TF-IDF (term frequency–inverse document frequency) a szövegelemzésben elterjedt súlyozási eljárás, amely minden szövegrészt egy számsorozattal (vektorral) jellemez. A súlyozás lényege, hogy egy szó annál nagyobb súlyt kap, minél gyakoribb az adott szövegrészben, de annál kisebbet, minél több szövegrészben fordul elő összességében. Így a tartalmilag megkülönböztető szavak nagyobb hangsúlyt kapnak, míg az általánosan gyakori szavak (pl. névelők, kötőszók) háttérbe szorulnak.

<sup>239</sup> A K-means algoritmus a gépi tanulás egyik legerjedtebb felügyelet nélküli csoportosítási (klaszterezési) módszere. Az eljárás lényege, hogy az adatpontokat — jelen esetben a szövegrészek numerikus reprezentációit — előre megadott számú (k) csoportba sorolja. Az algoritmus iteratív módon keresi meg az optimális csoportbeosztást: minden lépésben kiszámítja az egyes csoportok középpontját, majd minden adatpontot a hozzá legközelebbi középpontú csoporthoz rendel, és ezt addig ismétli, amíg a beosztás stabilizálódik. A módszer célja annak feltárása, hogy az adatokban léteznek-e természetes csoportosulások.

<sup>240</sup> A silhouette-együttható (ROUSSEUW, 1987) azt méri, hogy az egyes adatpontok mennyivel hasonlóbbak a saját csoportjuk tagjaihoz, mint a legközelebbi másik csoport tagjaihoz. Az egyedi értékek átlaga adja az átlagos silhouette-értéket, amely a teljes csoportosítás megalapozottságát jellemzi.

*jog) arra az esetre vonatkozik, amikor...”]* és egyéb a normaszöveg értelmezését segítő magyarázatok [pl.: *„Mivel ezek a hálózatok a meglévő fizikai infrastruktúra (alépitmény vagy oszlopsor) nyomvonalán haladnak, amennyiben biztonsági övezetükkel nem terjeszkednek túl a meglévő fizikai infrastruktúrához kapcsolódó vezetékjogon, akkor az is vélelmezhető, hogy az építmény elhelyezése nem jár az ingatlan használatának további korlátozásával a már meglévő fizikai infrastruktúrához képest.”]*.

A további „hozzáadott érték” kategóriák közül kiemelkedik a más jogforrásokra való kiutalás (HAÉ:3: 7,6%) és a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6: 5,2%). Előbbi jellemzően az uniós jogharmonizációs kötelezettségekre, irányelvekre, vagy kapcsolódó hazai jogszabályokra történő hivatkozásokat tartalmazza. Utóbbi a hatályos rendelkezések és a javasolt változtatások összehasonlítását fedi. A jogszabályon belüli utalások (HAÉ:2: 1,9%), a joggyakorlatra való hivatkozások (HAÉ:4: 0,7%) és a szakirodalmi hivatkozások (HAÉ:5: 0,1%) aránya elenyésző, ami arra utal, hogy a jogalkotó ritkán támasztja alá az indokolást bírói gyakorlattal vagy tudományos forrásokkal.

A nem „hozzáadott érték” (NEM) kategóriák közül a normaszöveg kivonatolása (NEM:3) a legjelentősebb, amely az indokolások terjedelmének több mint negyedét (29,0%) teszi ki, és azokat a szövegrészeket foglalja magában, amelyek a normaszöveg tartalmát összefoglalják vagy „zanzásítva” ismertetik anélkül, hogy érdemi magyarázatot fűznének hozzá. A szó szerinti átmásolás (NEM:1: 0,9%) és az átfogalmazás (NEM:2: 3,5%) együttesen további 4,4%-ot képviselnek, így a normaszöveg ismétlésének különböző formái (NEM:1–3) összesen az indokolások terjedelmének 33,4%-át teszik ki.

Fontos megjegyezni, hogy a NEM-kategóriákba nemcsak a normaszöveg pusztá ismétlése tartozik, hanem a jogszabállyal való ellentmondás és a hibás indokolás (NEM:4: 1,1%) is, amikor az indokolás nem az adott normatív rendelkezésről szól, vagy azzal ellentétes tartalmat közöl. A normaszöveg ismétlésének aránya (33,4%) közel tízszerese a Jat. által kifejezetten megkövetelt tartalmi elemek – a célmeghatározás (HAÉ:1) és a hatásvizsgálat (HAÉ:7) – együttes arányának (3,4%), ami a H2 hipotézist igazolja.

Az eredmények robusztusságának ellenőrzésére két további súlyozási módszerrel is elvégeztem az elemzést (5. táblázat). A fent ismertetett dokumentumszintű megközelítésnél minden törvényre külön-külön kiszámoltam az egyes kategóriák arányát, majd ezeket az értékeket átlagoltam – így minden törvény azonos súllyal járul hozzá az összesített átlaghoz, függetlenül a részletes indokolás vagy a normaszöveg terjedelmétől. A karakterszintű súlyozásnál az indokolások tényleges terjedelmét vettem figyelembe: az egyes kategóriákba tartozó karakterek számát összeadtam az összes dokumentumból, majd elosztottam a részletes

indokolások teljes karakterszámával (75,7 millió karakter). Így a hosszabb indokolások – amelyek több karakterrel járulnak hozzá az összesítéshez – nagyobb súlyt kapnak az eredményben.

Ez a módszer azt mutatja meg, hogy az indokolások szövegének egésze milyen arányban tartalmazza az egyes kategóriákat. A törvényhossz-arányosított súlyozásnál a normaszöveg terjedelmét használtam súlyként: minden törvény kategória-arányát megszoroztam a hozzá tartozó törvénysszöveg karakterszámával, majd súlyozott átlagot számoltam. Ennek következtében a hosszabb, komplexebb törvényekhez tartozó indokolások nagyobb súllyal szerepelnek az összesítésben. Ez a megközelítés arra a kérdésre ad választ, hogy a terjedelmesebb jogszabályok indokolásai milyen tartalmi összetételt mutatnak.

5. táblázat: *Az egyes kategóriák aránya a részletes indokolásban a különböző súlyozási módszerekkel*

Kategória	Megnevezés	Dokumentum-szintű (%)	Karakter-szintű (%)	Törvényhossz-súlyozott (%)
HAÉ:1	Célmeghatározás	3,0	2,6	2,7
HAÉ:2	Jogszabályon belüli utalás más rendelkezésre	1,9	2,5	2,0
HAÉ:3	Kiutalás más jogforrásra	7,6	8,1	7,6
HAÉ:4	Joggyakorlatra való hivatkozás	0,7	0,9	0,6
HAÉ:5	Szakirodalomra való hivatkozás	0,1	0,1	0,1
HAÉ:6	Összevetés a korábbi szabályozással	5,2	6,1	5,7
HAÉ:7	Hatásvizsgálat bemutatása	0,4	0,2	0,2
HAÉ:8	Egyéb magyarázatok, példák	46,6	47,6	45,5
<b>Σ</b>		<b>65,5</b>	<b>68,1</b>	<b>64,4</b>
NEM:1	Szó szerinti átmásolás	0,9	0,6	0,7
NEM:2	Átfogalmazás	3,5	4,1	3,8
NEM:3	Kivonatolás	29,0	24,6	29,2
NEM:4	Normaszövegnek való ellentmondás	1,1	2,6	1,9
<b>Σ</b>		<b>34,5</b>	<b>31,9</b>	<b>35,6</b>

Megjegyzés: n = 3 050

Forrás: *saját szerkesztés*

A fenti táblázatból leolvasható, hogy a három módszer eredményei konzisztens mintázatot mutatnak. A Jat. által kifejezetten elvárt tartalmi elemek (HAÉ:1 és HAÉ:7) együttes aránya mindhárom esetben 3% körül marad: dokumentumszintű súlyozással 3,4%, karakterszintűvel 2,8%, törvényhossz-arányosított esetben 2,9%. A normaszöveg ismétlése (NEM:1–3) dokumentumszintű súlyozással 33,4%, karakterszintűvel 29,3%, törvényhossz-arányosítottal 33,7%. A H2 hipotézis szempontjából releváns mutató – a normaszöveg ismétlésének és a Jat. által elvárt elemeknek a hányadosa – mindhárom módszer esetén közel

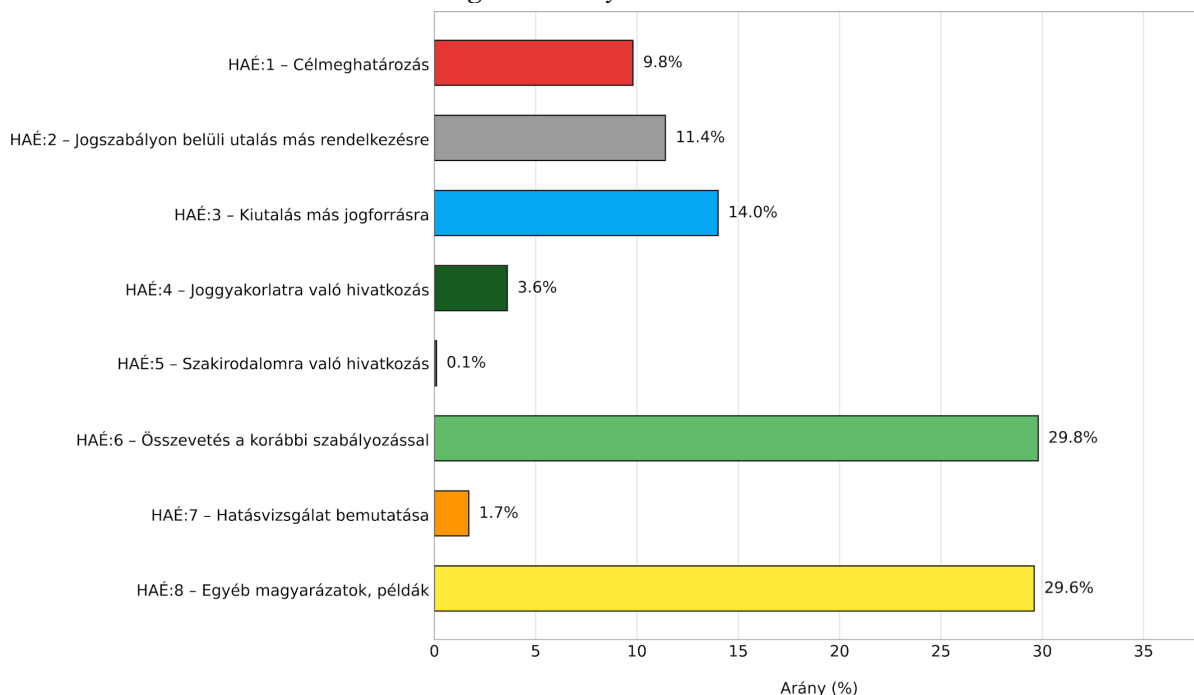
tízszeres vagy annál nagyobb arányt mutat (dokumentumszintű: 9,8×; karakterszintű: 10,5×; törvényhossz-arányosított: 11,6×).

A karakterszintű súlyozásnál megfigyelhető alacsonyabb kivonatolási arány (NEM:3: 24,6% a dokumentumszintű 29,0%-kal szemben) arra utal, hogy a hosszabb, átfogó törvények indokolásában kisebb arányt képvisel a normaszöveg puszta összefoglalása – a nagyobb terjedelmű indokolások tehát arányaiban több érdemi magyarázatot tartalmaznak. Ez a különbség azonban a hipotézisek érvényességét nem befolyásolja: az eredmények a H1 és H2 hipotézist a súlyozási módszer megválasztásától függetlenül alátámasztják.

Tekintettel arra, hogy a Jat. a jogalkotói indokolásokkal szemben támasztott tartalmi elvárásokat az indokolás egészére vonatkozóan fogalmazza meg (az általános és részletes rész között nem tesz különbséget), az általános indokolások tartalmi összetételét is megvizsgáltam ugyanazon „hozzáadott érték” kategóriarendszer alapján. Fontos módszertani különbség azonban, hogy míg a részletes indokolás esetében az egyes szövegrészek a normaszöveg megfelelő rendelkezéseivel összevetve kerültek besorolásra – ez az összevetés tette lehetővé a NEM-kategóriák (szó szerinti átmásolás, átfogalmazás, kivonatolás, hibás vagy normaszövegnek ellentmondó magyarázatok) azonosítását –, addig az általános indokolás jellegénél fogva nem rendelhető a normaszöveg egyes rendelkezéseire: nem egyes szakaszokat magyaráz, hanem a szabályozás egészének hátterét, céljait és összefüggéseit hivatott bemutatni.

Ennek következtében az általános indokolás minden szövegrészét a nyolc HAÉ kategória valamelyikébe kellett sorolni, így a HAÉ összesített aránya szükségszerűen 100%-ot ad, ami a részletes indokolás 65,5%-os HAÉ-arányával közvetlenül nem vethető össze. Az egyes kategóriák megoszlása ugyanakkor informatív: megmutatja, hogy az általános indokolás milyen típusú tartalmi elemekből épül fel, a célmeghatározástól a hatásvizsgálaton át a korábbi szabályozással való összevetésig (6. ábra).

6. ábra: A HAÉ-kategóriák aránya az általános indokolásokban



Megjegyzés: Az ábra a dokumentumszintű súlyozással számított átlagokat mutatja (n = 3 225)

Forrás: saját szerkesztés

Az általános indokolásokban a célmeghatározás (HAÉ:1) átlagos aránya 9,8%, a hatásvizsgálaté (HAÉ:7) 1,7% – mindkettő magasabb, mint a részletes indokolásban mért érték (3,0%, illetve 0,4%). Az átlagértékek azonban elfedik, hogy az általános indokolások több mint harmada (36,2%) egyáltalán nem tartalmazott célmeghatározást, és közel kilenctizedük (86,9%) nélkülözötte a hatásvizsgálat ismertetését. Az általános indokolásban ugyanakkor kiemelkedett a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6: 29,8%) és a más jogforrásokra való utalás (HAÉ:3: 14,0%) aránya, amelyek a részletes indokolásban lényegesen alacsonyabbak (5,2%, illetve 7,6%) voltak.

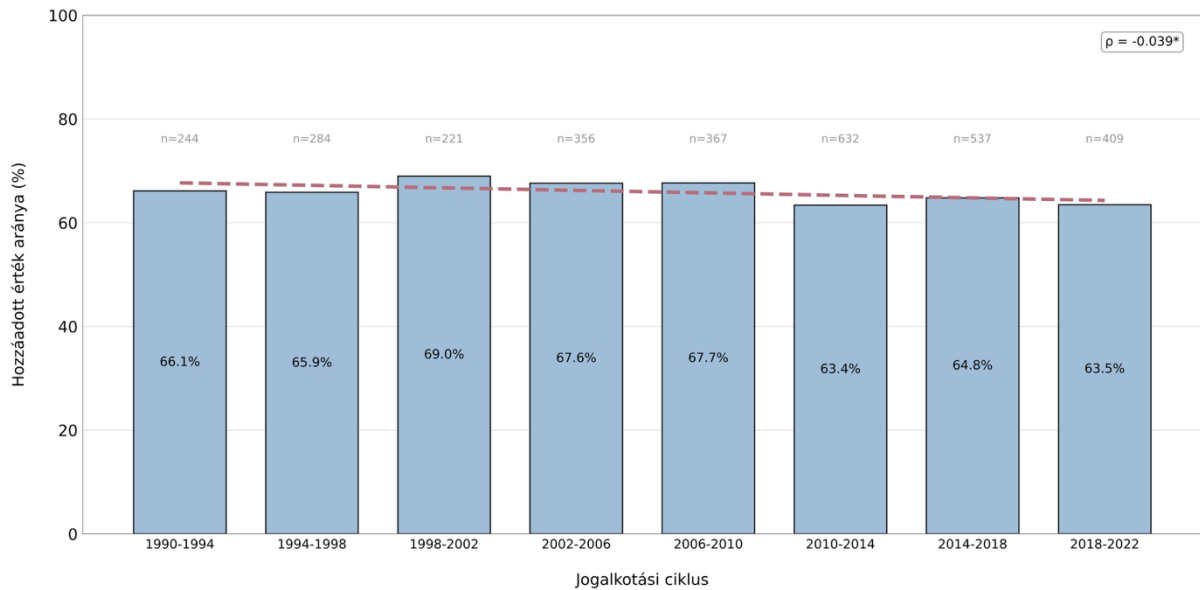
A korábbi szabályozással való összevetés azért is figyelemre méltó, mert tartalmilag részben átfed a Jat. elvárásaival: a hatályos és a javasolt szabályozás közötti különbségek bemutatása egyúttal a változtatás szükségességének okaira is rávilágíthat – ennek tényleges érvényesülését az esettanulmányok keretében kvalitatív elemzéssel vizsgálom (3.5. alfejezet). E kategória az általános indokolások 85,3%-ában jelen volt, így, ha a célmeghatározás (HAÉ:1), a hatásvizsgálat (HAÉ:7) és a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6) közül legalább egyet figyelembe veszünk, az általános indokolásoknak mindössze 4,1%-ából hiányzott mindhárom.

A két szerkezeti egység együttes vizsgálata teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a Jat. elvárásai a jogalkotói indokolás egészének szintjén teljesülnek-e. A 3 316 vizsgált törvény ötödében (662 esetben, 20,0%) sem az általános, sem a részletes indokolás nem tartalmazott célmeghatározást, és a hatásvizsgálat eredményeinek ismertetése a törvények több mint háromnegyede esetében (2 602 esetben, 78,5%) egyik szerkezeti egységben sem jelent meg. A legkritikusabb eredmény, hogy 577 törvélynél (17,4%) a jogalkotói indokolás egésze nem tartalmazta a Jat. által megkövetelt két tartalmi elem egyikét sem. Ez megerősíti, hogy a részletes indokolások elemzésénél feltárt hiányosságok nem a részletes és általános indokolás közötti funkciómegosztásból fakadnak, hanem a jogalkotói indokolási gyakorlat strukturális sajátosságát tükrözik.

Az aggregált eredmények vizsgálata után arra a kérdésre kerestem választ, hogy a jogalkotói indokolások minősége hogyan alakult a vizsgált három évtized során – javult-e az indokolási gyakorlat, nőtt-e a „hozzáadott érték” aránya és annak egyes kategóriái, vagy a tartalmi összetétel időben változatlan maradt. A vizsgálatot elsősorban a részletes indokolással rendelkező törvényekre korlátoztam ( $n = 3\ 050$ ). A teljes mintából ( $n = 3\ 316$ ) 266 törvény (8,0%) nem rendelkezett érdemi részletes indokolással, ezeknél a HAÉ-arány definíció szerint 0%. Az üres indokolások előfordulása időben egyenetlenül oszlott meg: az 1990–1994-es ciklusban a törvények 26,9%-ának hiányzott a részletes indokolása, ez az arány fokozatosan csökkent, és 2010 után gyakorlatilag eltűnt (0–0,5%).

Ha a teljes mintát vizsgálnánk – az üres indokolásokat 0%-os HAÉ-értékkel beszámítva –, a Spearman-korreláció pozitív lenne ( $\rho = 0,108$ ;  $p < 0,001$ ), ami javuló tendenciára utalna. Ez azonban nem a tartalmi minőség javulását tükrözné, hanem azt, hogy a 2010 utáni időszakban már szinte minden törvényhez készült részletes indokolás. A H3 hipotézis szempontjából ezért az érdemi részletes indokolással rendelkező törvények mintája releváns. A 7. ábra a „hozzáadott érték” összesített arányának változását jeleníti meg jogalkotási ciklusonként, dokumentumszintű átlagokkal számolva.

7. ábra: A „hozzáadott érték” arányának alakulása jogalkotási ciklusonként



Megjegyzés: n = 3 050

Forrás: saját szerkesztés

A HAÉ-arány a vizsgált időszakban enyhe csökkenő tendenciát mutat: az 1990–1994-es ciklusban mért 66,1%-os átlag az 1998–2002-es periódusra 69,0%-ra emelkedett (ez a három évtized legmagasabb értéke), majd fokozatosan mérséklődött, és a 2010–2014-es ciklusban 63,4%-ra, a 2018–2022-es időszakban pedig 63,5%-ra csökkent. A Spearman-korreláció szignifikáns negatív összefüggést mutat ( $\rho = -0,039$ ;  $p = 0,030$ ), ugyanakkor a gyenge hatásméret óvatosságra int: a romlás mértéke marginális, inkább stagnálásról beszélhetünk, mintsem érdemi minőségromlásról.<sup>241</sup> Az időbeli trend robusztusságát a korábban ismertetett súlyozási módszerekkel, valamint az indokolások terjedelme szerinti kvartilisekre bontással is megvizsgáltam (6. táblázat).

<sup>241</sup> A hatásméret az összefüggés gyakorlati erősségét számszerűsíti. Míg a statisztikai szignifikancia (p-érték) azt jelzi, hogy az összefüggés létezik-e, a hatásméret azt mutatja, mekkora. Nagy elemszámnál – mint a jelen vizsgálatban – akár elenyésző mértékű összefüggés is lehet szignifikáns, ezért a kettőt együtt kell értelmezni: egy szignifikáns, de gyenge hatásméretű eredmény arra utal, hogy az összefüggés statisztikailag kimutatható, gyakorlati jelentősége azonban csekély.

6. táblázat: A „hozzáadott érték” arányának időbeli alakulása különböző súlyozási módszerekkel és az indokolások terjedelme szerint

Jogalkotási ciklus	N <sup>a</sup>	Dokumentumszintű (%)	Karakter-szintű (%)	Törvényhossz-súlyozott (%)	Q1 (%)	Q2 (%)	Q3 (%)	Q4 (%)
1990–1994	244	66,1	64,9	62,1	67,6	69,0	62,9	65,0
1994–1998	284	65,9	65,1	62,2	65,8	70,0	63,4	65,2
1998–2002	221	69,0	67,9	64,6	71,4	68,0	69,0	68,7
2002–2006	356	67,6	69,9	64,1	66,5	67,9	66,3	69,4
2006–2010	367	67,7	65,8	63,9	65,1	67,8	68,8	68,3
2010–2014	632	63,4	68,4	64,3	59,3	65,3	63,4	66,7
2014–2018	537	64,8	68,6	65,7	58,7	65,2	70,2	67,9
2018–2022	409	63,5	71,3	65,4	52,2	63,6	68,2	71,5
<i>Spearman <math>\rho</math></i>		-0,039*	0,810*	0,810*	-0,177***	-0,098**	0,105**	0,099**

Megjegyzés: A dokumentumszintű és kvartilis Spearman-korrelációk egyedi törvényekre számítottak (n = 3 050). A karakterszintű és törvényhossz-súlyozott Spearman-korrelációk n = 8 ciklusátlag alapján számítva. A kvartilis-határok: Q1 < 2 933; Q2: 2 933–8 890; Q3: 8 890–24 570; Q4 > 24 570 karakter.

<sup>a</sup> N = Elemzett törvények száma

\* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001

Forrás: saját szerkesztés

A karakterszintű és törvényhossz-arányosított számítások a dokumentumszintű elemzéstől eltérő képet mutatnak: míg a dokumentumszintű ciklusátlagok enyhe csökkenést jeleznek (66,1%-ról 63,5%-ra), addig a karakterszintű értékek növekednek (64,9%-ról 71,3%-ra). A dokumentumszintű Spearman-korreláció az egyedi törvények HAÉ-arányának és az elfogadás időpontjának összefüggését méri (n = 3 050), míg a karakterszintű és törvényhossz-súlyozott módszereknél a trendet a nyolc ciklusátlag alapján vizsgáltam, mivel ezek a mutatók – amelyek a terjedelmesebb indokolásokat nagyobb súllyal veszik figyelembe – csak aggregált szinten értelmezhetők. A kétféle megközelítés eltérő kérdésre válaszol: a dokumentumszintű azt mutatja, hogyan változott egy átlagos törvény indokolásának minősége, míg a karakterszintű azt, hogyan változott az indokolások összességének tartalmi összetétele.

A kvartilis elemzés az eltérő trendek okát is feltárja. A legrövidebb indokolások (Q1 kvartilis, 2 933 karakter alatt) minősége a vizsgált időszakban számottevően romlott: az 1990–1994-es ciklus 67,6%-os HAÉ-aránya a 2018–2022-es periódusra 52,2%-ra csökkent, ami több mint 15 százalékpontos visszaesést jelent, és a kvartilisek közül itt a legerősebb a Spearman-korreláció ( $\rho = -0,177$ ;  $p < 0,001$ ). A második kvartilisbe tartozó indokolások szintén romlottak, bár kisebb mértékben ( $\rho = -0,098$ ;  $p < 0,01$ ). Ezzel szemben a terjedelmesebb indokolások minősége javuló tendenciát mutat: a leghosszabb indokolások (Q4 kvartilis, 24 570 karakter felett) HAÉ-aránya a kezdeti 65,0%-ról 71,5%-ra emelkedett ( $\rho = 0,099$ ;  $p < 0,01$ ).

Ez az eltérő dinamika magyarázza a súlyozási módszerek közötti különbségeket: mivel a karakterszintű számításnál a Q4-be tartozó, javuló minőségű indokolások nagyobb súlyt

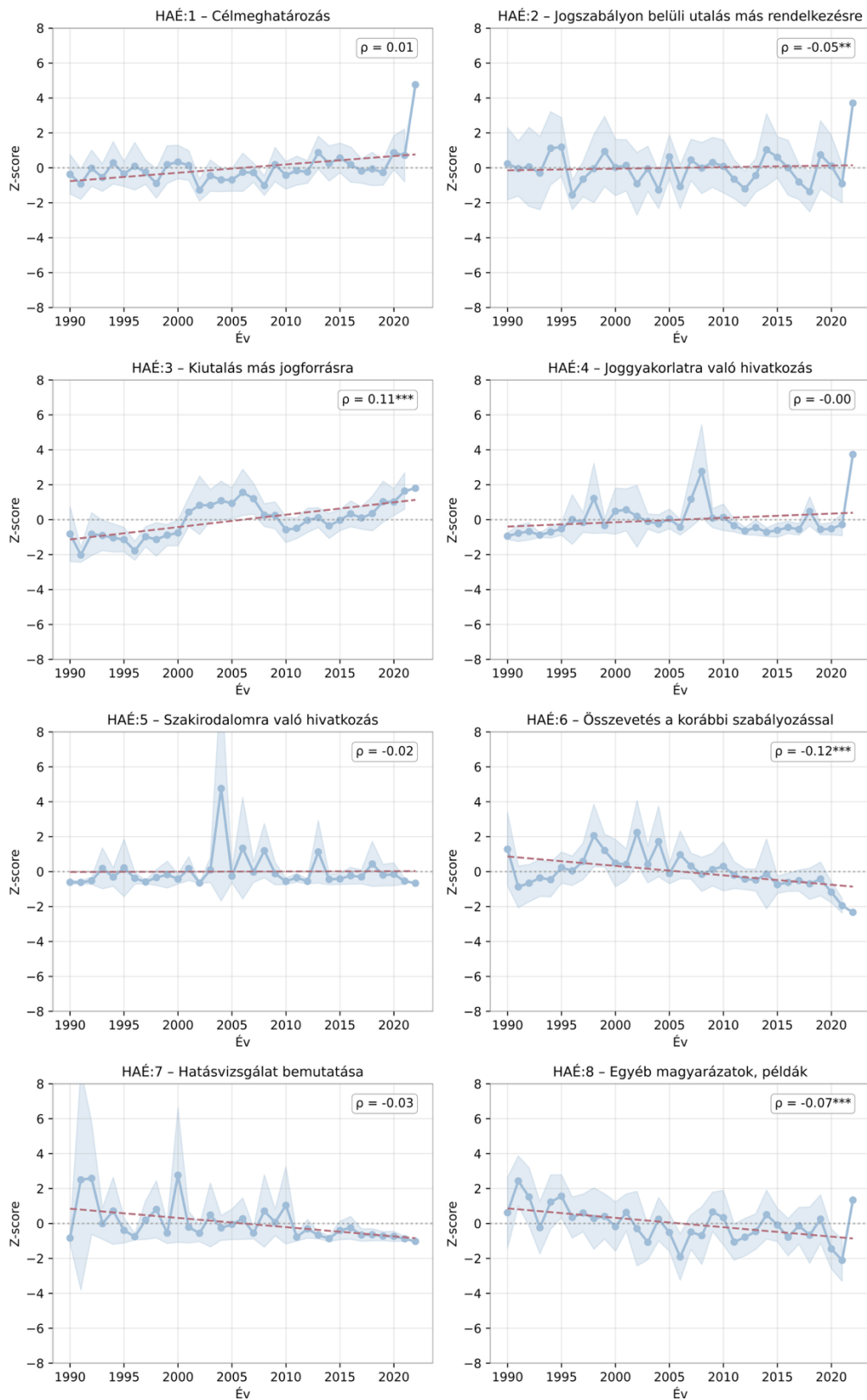
kapnak, ez a módszer pozitív trendet jelez, míg a dokumentumszintű átlagnál – ahol a romló Q1 és Q2 kategória ugyanannyit nyom a latban – a tendencia negatív. Az eredmények a H3 hipotézist csak részben igazolják: a dokumentumszintű Spearman-korreláció szignifikánsan negatív, ami a romlás irányába mutat, ugyanakkor a hatásméret elhanyagolható, így érdemi minőségromlás helyett inkább stagnálásról beszélhetünk. A kvartilis elemzés azonban rámutat, hogy ez az összesített kép elfedi a markáns eltéréseket: a rövidebb indokolások minősége jelentősen romlott, míg a terjedelmesebbek javultak.

Az összesített HAÉ-arány mellett az egyes tartalmi kategóriák időbeli alakulását is megvizsgáltam a részletes indokolásokban. Mivel a kategóriák eltérő nagyságrendben mozognak – a HAÉ:8 (egyéb magyarázatok, példák) az indokolások közel felét teszi ki, míg a HAÉ:5 (szakirodalomra való hivatkozás) aránya 0,1% körüli –, a nyers százalékos értékek közvetlen vizuális összehasonlítása félrevezető lenne. Az eltérő skálák kezelésére Z-score normalizálást alkalmaztam,<sup>242</sup> amely az éves átlagokat az időszakos átlaghoz viszonyítva, a szórás egységében fejezi ki. A standardizált értékek így azonos skálán ábrázolhatók: a nulla az adott kategória időszakos átlagának felel meg, a pozitív értékek az átlag feletti, a negatívak az átlag alatti éveket jelölik. A 8. ábra a nyolc „hozzáadott érték” kategória időbeli alakulását mutatja.

---

<sup>242</sup> A Z-score (standardizált érték) az egyes megfigyelések és az átlag közötti különbséget a szórás egységében fejezi ki:  $Z = (x - \mu) / \sigma$ . Az így kapott érték megmutatja, hogy egy adott megfigyelés hány szórásnyi távolságra esik az átlagtól.

8. ábra: A „hozzáadott érték” kategóriáinak időbeli alakulása a részletes indokolásokban



Megjegyzés: Az ábra Z-score normalizált éves átlagokat mutat. A szaggatott vonal a lineáris trendet, a halvány sáv a 95%-os konfidencia-intervallumot jelöli. A Spearman-korreláció egyedi dokumentumokra számított (n = 3 050).

Forrás: saját szerkesztés

A Jat. által kifejezetten megkövetelt két tartalmi elem – a célmeghatározás (HAÉ:1) és a hatásvizsgálat bemutatása (HAÉ:7) – aránya a vizsgált időszakban nem változott szignifikánsan ( $\rho = 0,01$ , illetve  $\rho = -0,03$ ; mindkettő  $p > 0,05$ ). A jogalkotási törvény központi elvárásainak való megfelelés tehát három évtized alatt nem javult, a célok explicit megfogalmazása és a várható hatások bemutatása változatlanul marginális maradt. Figyelemre méltó, hogy a hatásvizsgálat eredményének bemutatása (HAÉ:7) még csökkenő tendenciát is mutat, bár ez statisztikailag nem szignifikáns.

Az egyetlen szignifikánsan növekvő HAÉ-kategória a kiutalás más jogforrásra (HAÉ:3:  $\rho = 0,11$ ;  $p < 0,001$ ). A trend részletesebb vizsgálata rámutat, hogy a növekedés döntően Magyarország 2004-es EU-csatlakozását megelőző időszakban történt: az 1990–2003 közötti periódusban erős pozitív korreláció figyelhető meg ( $\rho = 0,22$ ;  $p < 0,001$ ), míg 2004 után az arány stagnál ( $\rho = 0,01$ ;  $p = 0,595$ ). Bár a kategória nem csak uniós, hanem bármely külső jogforrásra való hivatkozást magában foglalja, az időbeli mintázat – a csatlakozást megelőző intenzív növekedés, majd stabilizálódás – arra utal, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek szerepet játszhattak a trend alakulásában.

Három HAÉ-kategória mutat szignifikáns csökkenést, bár eltérő mértékben és dinamikával. A legnagyobb abszolút visszaesés az egyéb magyarázatok, példák (HAÉ:8) kategóriánál figyelhető meg: az 1990–1994-es ciklus 50,6%-os átlaga a 2018–2022-es időszakra 44,0%-ra csökkent, ami 6,6 százalékpontos visszaesést jelent ( $\rho = -0,07$ ;  $p < 0,001$ ). Mivel ez a kategória teszi ki az indokolások legnagyobb részét, csökkenése közvetlenül hozzájárul az összesített HAÉ-arány romlásához. Az összevetés a korábbi szabályozással (HAÉ:6) kategória eltérő időbeli mintázatot mutat ( $\rho = -0,12$ ;  $p < 0,001$ ): aránya az 1998–2002-es ciklusban érte el csúcspontját (7,0%), majd folyamatosan csökkent, és a 2018–2022-es időszakra 3,7%-ra esett vissza. A 2010 előtti és utáni időszak összevetése is markáns különbséget mutat (5,9% vs. 4,5%). Ez arra utal, hogy a részletes indokolások egyre ritkábban mutatják be, miben tér el az új szabályozás a hatályostól — holott a korábbi szabályozással való összevetés nemcsak a változások megértéséhez nyújt alapvető információt a jogalkalmazók számára, hanem a Jat. azon elvárásának is egyik természetes megvalósítási formája, amely szerint az indokolásnak be kell mutatnia a szabályozást szükségessé tevő okokat.

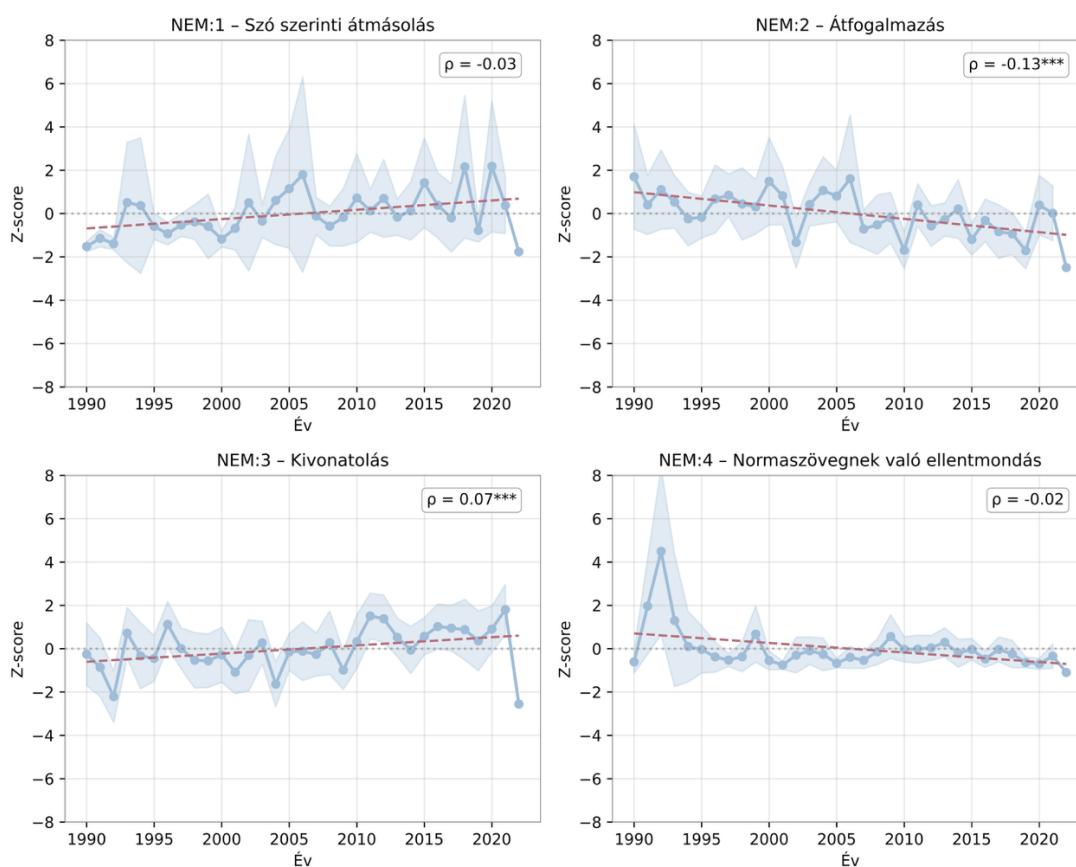
A jogszabályon belüli utalás más rendelkezésre (HAÉ:2) kategória statisztikailag szignifikáns, de gyakorlatilag elhanyagolható mértékben (1,94%-ról 1,85%-ra;  $\rho = -0,05$ ;  $p < 0,01$ ) csökkent, így érdemi változásról nem beszélhetünk. A joggyakorlatra való hivatkozás (HAÉ:4) és a szakirodalomra való hivatkozás (HAÉ:5) aránya a teljes időszakban elhanyagolható maradt: a joggyakorlatra hivatkozás átlagosan 0,7%-ot tett ki, a 2006–2010-es

ciklusban mért 1,5%-os csúccsal; a szakirodalmi hivatkozások aránya pedig végig 0,2% alatt maradt, a 2002–2006-os ciklus 0,16%-os maximumával. Ezek az értékek megerősítik a H1 és H2 hipotéziseknél tett megállapítást: a jogalkotó nagyon ritkán hivatkozik az indokolásokban a bírói gyakorlatra vagy tudományos forrásokra.

Az általános indokolások időbeli vizsgálata részben eltérő képet mutat. A célmeghatározás (HAÉ:1) aránya az általános indokolásokban szignifikánsan nőtt a vizsgált időszakban ( $\rho = 0,186$ ;  $p < 0,001$ ): az 1990–1994-es ciklus 7,0%-os átlaga a 2014–2018-as periódusra 14,7%-ra emelkedett, bár a legutolsó ciklusban némileg visszaesett (11,4%). Ezzel szemben a hatásvizsgálat (HAÉ:7) aránya az általános indokolásokban is csökkenő tendenciát mutatott ( $\rho = -0,093$ ;  $p < 0,001$ ): a kezdeti 2,2%-ról 1,0%-ra mérséklődött. A részletes indokolásokban mindkét kategória stagnált, a célmeghatározás tehát kizárólag az általános indokolásban mutat javulást, a hatásvizsgálat eredményeinek ismertetése viszont mindkét szerkezeti egységben gyengült.

A „hozzáadott érték” kategóriák elemzése után a nem „hozzáadott érték” (NEM) kategóriák időbeli alakulását vizsgáltam meg. Míg a HAÉ-kategóriák azt mutatják, milyen érdemi tartalmat nyújtanak az indokolások, addig a NEM-kategóriák a normaszöveg különböző formájú ismétléseit és az indokolás egyéb hiányosságait ragadják meg. A 9. ábra a négy NEM-kategória időbeli alakulását mutatja.

9. ábra: A nem „hozzáadott érték” kategóriáinak időbeli alakulása a részletes indokolásokban



Megjegyzés: Az ábra Z-score normalizált éves átlagokat mutat. A szaggatott vonal a lineáris trendet, a halvány sáv a 95%-os konfidencia-intervallumot jelöli. A Spearman-korreláció egyedi dokumentumokra számított ( $n = 3\,050$ ).

Forrás: saját szerkesztés

A NEM-kategóriák közül kettő mutat szignifikáns változást, és ezek ellentétes irányúak, ami a normaszöveg-ismétlés jellegének átalakulására utal. Az átfogalmazás (NEM:2) szignifikánsan csökkent ( $\rho = -0,13$ ;  $p < 0,001$ ): az 1990–1994-es ciklus 4,3%-os átlaga a 2018–2022-es időszakra 3,2%-ra mérséklődött. Ez a kategória azokat az eseteket foglalja magában, amikor az indokolás a normaszöveg tartalmát más szavakkal, körülírva ismétli meg. Ezzel szemben a kivonatolás (NEM:3) szignifikánsan nőtt ( $\rho = 0,07$ ;  $p < 0,001$ ): aránya 26,3%-ról 31,4%-ra emelkedett, ami 5,1 százalékpontos növekedést jelent. A kivonatolás a normaszöveg tömör, összefoglaló jellegű, „zanzásított” ismertetését takarja. A két kategória együttes aránya – vagyis a normaszöveg nem szó szerinti ismétlésének mértéke – a vizsgált időszakban 30,6%-ról 34,6%-ra nőtt. Ez arra utal, hogy bár az átfogalmazás visszaszorult, helyét nem érdemi magyarázat, hanem a rövidebb, kivonatszerű összefoglalás vette át – ami a minőség szempontjából nem jelent előrelépést.

A szó szerinti átmásolás (NEM:1) aránya alacsony maradt és nem változott szignifikánsan ( $\rho = -0,03$ ;  $p > 0,05$ ), bár a ciklusátlagok ingadozást mutatnak (0,4%–1,3% között). Fontos megjegyezni, hogy ez a kategória karakterpontos egyezést mér: ahol a normaszöveg és az indokolás szövege akár egyetlen karakterben vagy kötőszóban is eltért, az már az átfogalmazás (NEM:2) kategóriájába került. Az alacsony arány tehát nem azt jelenti, hogy a normaszöveg ritkán ismétlődik az indokolásban, hanem azt, hogy a teljesen változatlan átvétel – mint az indokolás „legszegényesebb” formája – viszonylag ritka.

A normaszövegnek való ellentmondás (NEM:4) esetében a Spearman-korreláció nem szignifikáns ( $\rho = -0,02$ ;  $p > 0,05$ ), ugyanakkor az 1990–1994-es ciklus 2,7%-os átlaga a későbbi időszakok 0,6–1,2%-os értékeinek többszöröse. E kategórián belüli eltérés okának feltárására megvizsgáltam az első ciklus legmagasabb NEM:4 aránnyal rendelkező törvényeit. A 7. táblázat öt jellemző esetet mutat be 1990–1994 között elfogadott és kihirdetett törvényekből és hozzájuk fűzött jogalkotói indokolásokból. A példák két jellegzetes hibatípust mutatnak: (1) szakaszok közötti eltolódás, amikor az indokolás a törvény egy másik szakaszához kapcsolódik tartalmilag, valamint (2) tartalmi inkoherencia, amikor a normaszöveg és az indokolás között nincs értelmezhető összefüggés. A későbbi ciklusokban a NEM:4 arány tartósan 1% alatt stabilizálódott.

7. táblázat: Példák a normaszöveg és indokolás közötti ellentmondásokra

Törvény	§	Törvényszöveg (kivonat)	Indokolás (kivonat)	Az ellentmondás jellege
1993. évi LII. törvény a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról	1. §	„A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) az alábbi 40/A. §-sal egészül ki: 40/A. § Annak a nőnek, aki 1993. december 31-ig, illetve a T. 39. § (5) bekezdésében említett külön törvény hatálybalépéséig a) a T. 40. §-a alapján legalább 3 évi korekedvezményt, b) külön jogszabályban meghatározott feltételekkel korengedményes nyugdíjra, előnydíjra vagy átmeneti járadékra jogosultságot szerzett [...]”	„Az iskolai szövetkezetben és iskolai szövetkezeti csoportban történő személyes közreműködés lényegében az általános indokolásban említett három formában valósul meg. [...] A javaslat szerint az iskola szövetkezetekben és iskola szövetkezeti csoportokban [...] fizetnének. A nappali tagozatos tanuló és hallgató tagok - tekintve, hogy a Tv. 118. § (1) bek. k.) pontja alapján egészségügyi szolgáltatásra tanuló jogviszonyuknál fogva jogosultak - sem a 44%-os munkáltatói, sem a 10%-os biztosított járulékot nem fizetnék.”	Tartalmi inkoherenca: a normaszöveg a nők öregségi nyugdíjkorhatárát szabályozza, az indokolás az iskolai szövetkezetek társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségét ismerteti.
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról	55. §	„A munka jellegétől függően a miniszter meghatározhatja a teljes munkaidőből kötelezően a munkahelyen töltendő idő tartamát, továbbá az ezen időtartam alatti munkavégzés egyes sajátos szabályait.”	„A Javaslat megállapítja a közalkalmazottaknak járó pótszabadságok körét, jogcímét és mértékét. A közalkalmazottak pótszabadság jár a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött idő után, melynek mértéke megegyezik a fizetési fokozat számával. Mindez azt jelenti, hogy a Javaslat a munkajogi szabályozás életkortól függő alapszabadság rendszerétől eltérő, és egyben kedvezőbb (magasabb mértékű) megoldást vezet be. A Javaslat pótszabadságot állapít meg [...]”	Szakaszok közötti eltolódás: az indokolás tartalmilag a törvény 57. §-ában szabályozott pótszabadságra vonatkozik.
1992. évi LV. törvény az állam vállalkozói vagyona vonatkozó törvényekkel összefüggő jogszabályok módosításáról	7. §	„[...] (2) A Ttv. a következő 7. számú melléklettel egészül ki: „7. számú melléklet az 1991. évi LXXXVI. törvényhez Az adómentesség feltételei a kizárólag készfizetői kezesség nyújtásával foglalkozó részvénytársaságnál Mentes az adó alól az a részvénytársaság, amely a) külön jogszabály szerinti viszontgarancia-szerződést kötött a Kisvállalkozási Garancia Alappal, és b) alapítói között - más jogi személyek mellett - a Kormány is szerepel, és [...]”	„Az önkormányzatok eredményes gazdálkodása szempontjából igen fontos, hogy maguk is vállalkozzanak. Erre változatlanul lehetőséget kell biztosítani, azonban a 6. §-nál kifejtett indokok alapján 1993. december 31-ét követően az önkormányzat vállalkozás céljára már csak korszerűbb szervezetet, gazdasági társaságot alapíthat.”	Szakaszok közötti eltolódás: a normaszöveg a társasági adóról szóló 1991. évi LXXXVI. törvény módosításáról szól, míg az indokolás a helyi önkormányzatokról szóló törvények módosításához kapcsolódik (a normaszöveg alapján az indokolást a jogalkotó feltehetően a törvény az 5. §-hoz szánta).

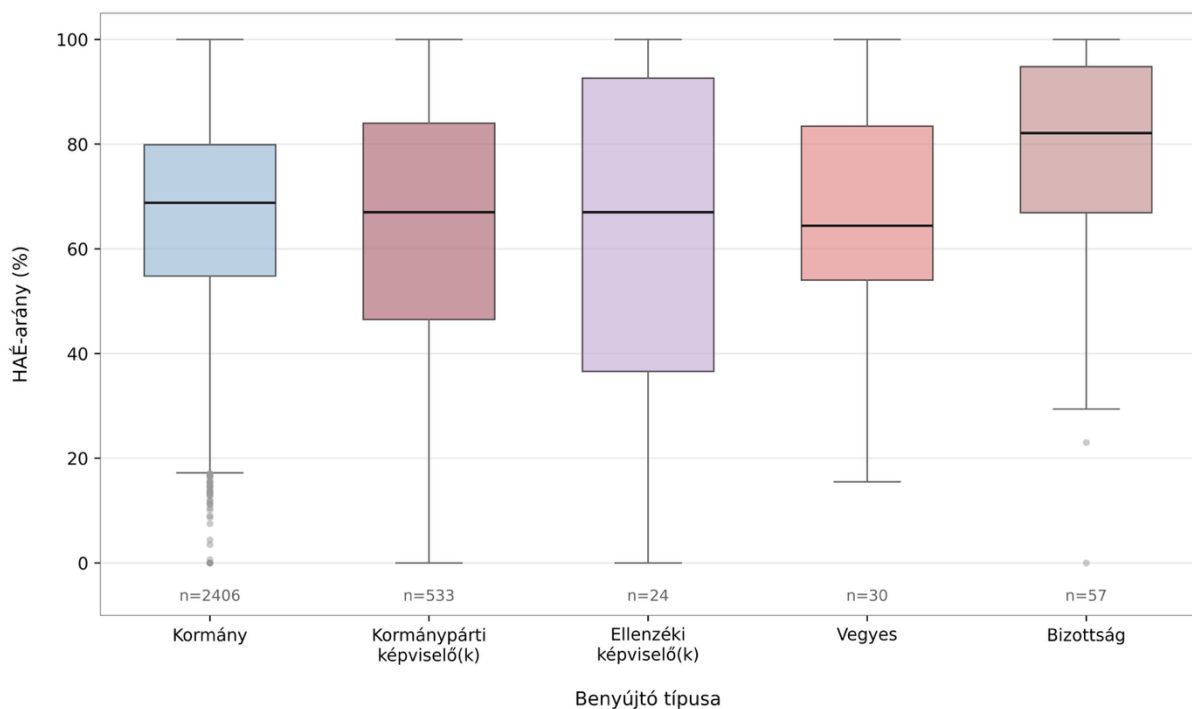
<p>1991. évi LXXXV. törvény az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény módosításáról</p>	<p>23. §</p>	<p>„Az Art. 70. §-ának (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „(3) Az önellenőrzési pótlékot a késedelmi pótlék felének megfelelő mértékben kell felszámítani a bevallás benyújtására előírt határidő leteltét követő első naptól a helyesbítés nyilvántartásba történő feljegyzésének, illetve a magánszemély jövedelemadója esetén az önellenőrzési lap benyújtásának napjáig [...]”</p>	<p>„A Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága felettes szervként ellenőrzi az eljáró vámhivatalokat. A vámhivatalok munkájának szakszerűsége esetenként csak a helyszínen vizsgálható, ezért a Javaslat az állami adóhatóság felügyeleti ellenőrzésével azonos lehetőséget kíván biztosítani a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságának is.”</p>	<p>Tartalmi inkoherencia: az önellenőrzési pótlék szabályaihoz a vámhatósági felügyeleti ellenőrzésről szóló indokolás került.</p>
<p>1992. évi XLIX. törvény a kárpótlási jegy termőföldtulajdon megszerzésére történő felhasználásának egyes kérdéseiről</p>	<p>6. §</p>	<p>„(1) Az árverés vezetője az árverés megkezdése előtt egyezség létrehozását köteles megkísérelni - minden egyes kialakítandó földrészletre 1000 Ft AK alapulvételével - az árverésen részt vevők között. Ha az egyezség létrejött, úgy kell eljárni, mintha a földrészlet árverésen kelt volna el. (2) A jogosult az árverésen és az egyezségkötés során a kárpótlási jegyet névértékben használhatja fel. E törvény alkalmazásában névérték alatt a kárpótlási jegy címleteként meghatározott összeget kell érteni.”</p>	<p>„A törvény konkrét joghátrányt helyez kilátásba, arra az esetre, ha a kárpótlásra jogosult valódi termőföld tulajdon szerzési szándék nélkül - esetleg csak a törvényben biztosított soronkívüli eljárás - reményében jelentette be földtulajdon megszerzésére irányuló szándékát.”</p>	<p>Tartalmi inkoherencia: a normaszöveg az árverés előtti egyezségkötés szabályait rögzíti, az indokolás olyan joghátrányra vonatkozik, amely a törvény végleges szövegében nem szerepel.</p>

Forrás: saját szerkesztés

A hipotézisvizsgálatok mellett exploratív elemzéseket is végeztem annak feltárására, hogy az indokolások minősége összefügg-e a törvényjavaslat egyéb jellemzőivel. Három szempontot vizsgáltam: (1) a benyújtó típusa, (2) a törvény jellege – új szabályozás vagy meglévő jogszabály módosítása –, valamint (3) a szabályozás szakpolitikai tartalma.

A vizsgált időszakban elfogadott törvények benyújtói öt kategóriába sorolhatók: kormány (n = 2 406), kormánypárti képviselő(k) (n = 533), ellenzéki képviselő(k) (n = 24), vegyes – kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen – (n = 30), valamint bizottság (n = 57). A megoszlás erősen aszimmetrikus: a törvények közel 80%-a kormány-előterjesztés, míg az ellenzéki képviselői indítványok nyomán elfogadott törvények aránya 1% alatt marad. A 10. ábra a HAÉ-arány eloszlását mutatja benyújtó típusonként.

10. ábra: A HAÉ-arány eloszlása benyújtó típusonként



Forrás: saját szerkesztés

A benyújtók szerinti kategóriák közötti különbségek tesztelésére Kruskal-Wallis próbát alkalmaztam,<sup>243</sup> amely szignifikáns eltérést jelzett a csoportok között ( $H = 20,77$ ;  $p < 0,001$ ) vagyis az indokolások „hozzáadott értéke” nem független a benyújtó típusától. Az ábrán látható,

<sup>243</sup> A Kruskal-Wallis próba a nem paraméteres statisztika eszköze, amely azt vizsgálja, hogy kettőnél több független csoport eloszlása szignifikánsan eltér-e egymástól. A varianciaanalízis (ANOVA) nem paraméteres megfelelője: nem az átlagokat, hanem a rangsorolt értékeket hasonlítja össze, ezért nem feltételezi a normális eloszlást. A H a próbastatisztika jele; önmagában nem értelmezhető, a belőle számított p-érték mutatja meg, hogy az eltérés statisztikailag szignifikáns-e.

hogy ez a különbség döntően a bizottsági előterjesztéseknek tudható be: ezek mediánja (82,1%) szignifikánsan magasabb a többi kategóriáénál ( $p < 0,001$ ), és az interkvartilis tartomány is szűkebb, ami konzisztensen magas minőségű indokolásokra utal. A többi négy kategória – kormány, kormánypárti, ellenzéki és vegyes képviselői indítványok – mediánjai egy szűk, 64–69%-os sávban helyezkedtek el, és az interkvartilis tartományok is nagymértékben átfedtek.

A páronkénti összehasonlítások (Mann-Whitney U teszt)<sup>244</sup> megerősítik a vizuális megfigyelést: e négy kategória között nincs szignifikáns különbség ( $p > 0,7$ ). A kormány-előterjesztéseknél azonosított kiugró értékek ( $n = 53$ ) jellemzően rövid, technikai jellegű módosításokat takartak, ahol a jogalkotói indokolás minimális „hozzáadott értékkel” bírt. Az önálló képviselői indítványok szélesebb interkvartilis tartománya – amely részben az alacsonyabb esetszámból fakad – magába foglalja a szélsőséges értékeket is, így ott nem jelentek meg outlierok. Ez az eredmény első látásra meglepő lehet, tekintve, hogy a képviselők – ellentétben a kormánnyal – nem rendelkeznek olyan háttérapparátussal, amely a törvényjavaslatok és azok indokolásainak kidolgozását támogatná. A kormánypárti képviselők által benyújtott indítványok esetében feltételezhető ugyan, hogy a javaslat tényleges előkészítése nem a benyújtó képviselő munkája,<sup>245</sup> az összesített HAÉ-arány hasonlósága azonban így is figyelemre méltó.

A kategóriák szerinti bontás ugyanakkor árnyalja ezt a képet. A Jat. által kifejezetten előírt tartalmi elemek – a célmeghatározás (HAÉ:1) és a hatásvizsgálat (HAÉ:7) – tekintetében a kormány-előterjesztések előnye egyértelmű. A kormány által benyújtott törvényjavaslatok részletes indokolásának 74,2%-a tartalmazott célmeghatározást, szemben a képviselői indítványokhoz fűzött magyarázatok 41,9%-ával ( $p < 0,001$ ). Az általános indokolásban ez a különbség mérsékeltebb, de hasonló irányú (67,3% szemben az 52,5%-kal). A hatásvizsgálat bemutatása a kormány-előterjesztések 15,5%-ában fordult elő, míg a képviselői indítványoknak csupán 5,5%-ában. Ez utóbbi eredmény nem meglepő, hiszen az előzetes hatásvizsgálat lefolytatása az önálló képviselői indítványok esetében nem jogszabályi előírás,<sup>246</sup> tekintve, hogy a képviselők nem rendelkeznek az ehhez szükséges erőforrásokkal.

---

<sup>244</sup> A Mann-Whitney U teszt két független csoport eloszlásának összehasonlítására szolgáló nem paraméteres próba. A Kruskal-Wallis próba – amely egyszerre több csoportot hasonlít össze – szignifikáns eredménye esetén páronkénti Mann-Whitney U tesztekkel állapítható meg, hogy konkrétan mely csoportok térnek el egymástól.

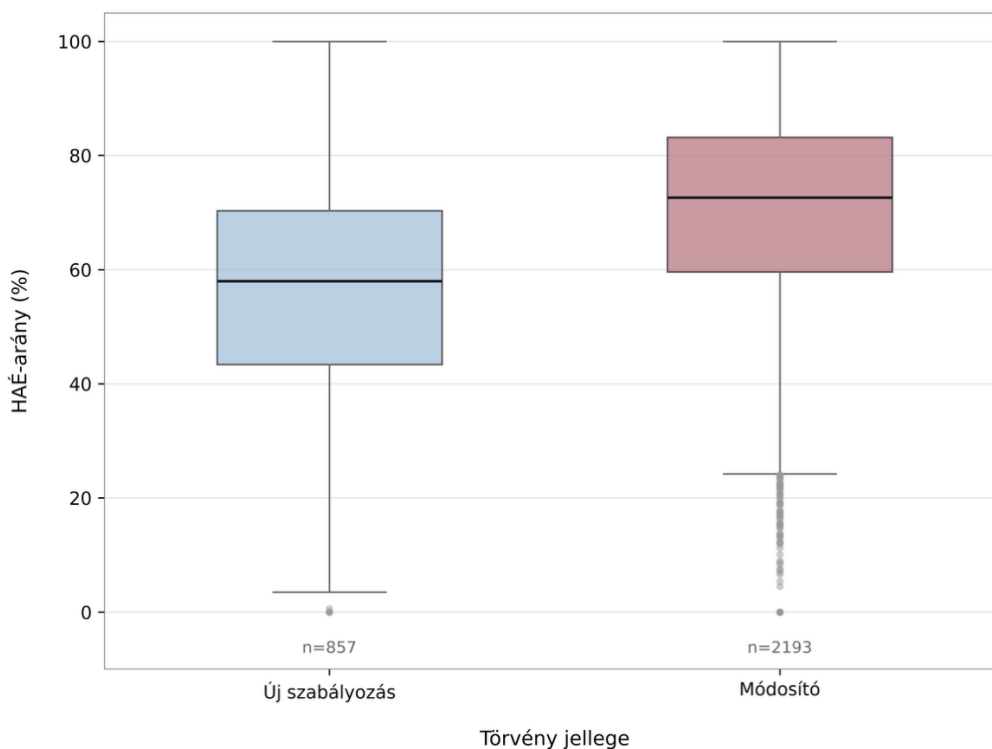
<sup>245</sup> Többek között tanácsadó cégeknél, agytrösztöknél és ügyvédi irodáknál is folyhatnak a törvényjavaslatok előkészítésével kapcsolatos munkálatok (KISS, 2020: 306).

<sup>246</sup> Bár a Jat., a jogszabály előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.) rendelkezéseit a képviselői javaslatokra is alkalmazni kell, ezek nem írják elő a kormány-előterjesztésekhez hasonló előzetes eljárási követelményeket, köztük az előzetes hatásvizsgálat lefolytatását sem (KISS, 2020: 307).

A Jat. által előírt elemek együttes aránya (HAÉ:1 és HAÉ:7) mindkét csoportban alacsony (3–4%), így a teljes HAÉ-arányt érdemben nem befolyásolták. Az összesített „hozzáadott értéket” döntően az egyéb magyarázat és példák (HAÉ:8) kategória határozta meg, amely mindkét csoportnál közel azonos (~46%) volt. Az exploratív vizsgálat rámutatott, hogy összességében a benyújtó típusa – a bizottsági előterjesztések kivételével – nem meghatározó tényezője az indokolások „hozzáadott értékének”, a Jat. formai elvárásainak való megfelelés tekintetében azonban a kormány-előterjesztések előnye kimutatható.

A második exploratív vizsgálat a törvény jellegét – új szabályozás vagy meglévő jogszabály módosítása – vette alapul. A vizsgált törvények közül 857 vezetett be új szabályozást, 2 193 pedig meglévő jogszabályt módosított. Fontos megjegyezni, hogy új törvény nem kizárólag akkor születik, ha a szabályozási tárgykörnek nincs előzménye: nagyobb horderejű változtatások esetén a jogalkotó gyakran új törvény megalkotása mellett dönt a korábbi jogszabály módosítása helyett. A módosító törvények aránya a vizsgált időszakban növekvő tendenciát mutatott: az 1990–1994-es ciklus 42%-áról a 2014–2018-as ciklusra 87%-ra emelkedett, majd a legutóbbi ciklusban 79%-ra csökkent. A 11. ábra a HAÉ-arány eloszlását mutatja a törvény jellege szerint.

11. ábra: A HAÉ-arány eloszlása a törvény jellege szerint



Forrás: saját szerkesztés

A módosító törvények indokolásainak HAÉ-aránya szignifikánsan magasabb volt az új szabályozásokénál (medián: 72,6%, illetve 58,0%; Mann-Whitney  $p < 0,001$ ). A különbség nem a terjedelmek eltéréseiből fakad: bár az új jogszabályok esetén a törvényszöveg és a jogalkotói indokolás egyaránt hosszabb – a törvényszöveg mediánja 32 944 karakter a módosító törvények 16 026 karakterével szemben, a részletes indokolásé pedig 14 135 karakter a módosítókhöz fűzött 6 978 karakteréhez képest –, a részletes indokolás és a törvényszöveg aránya mindkét csoportban hasonló (medián: 0,44, illetve 0,48).

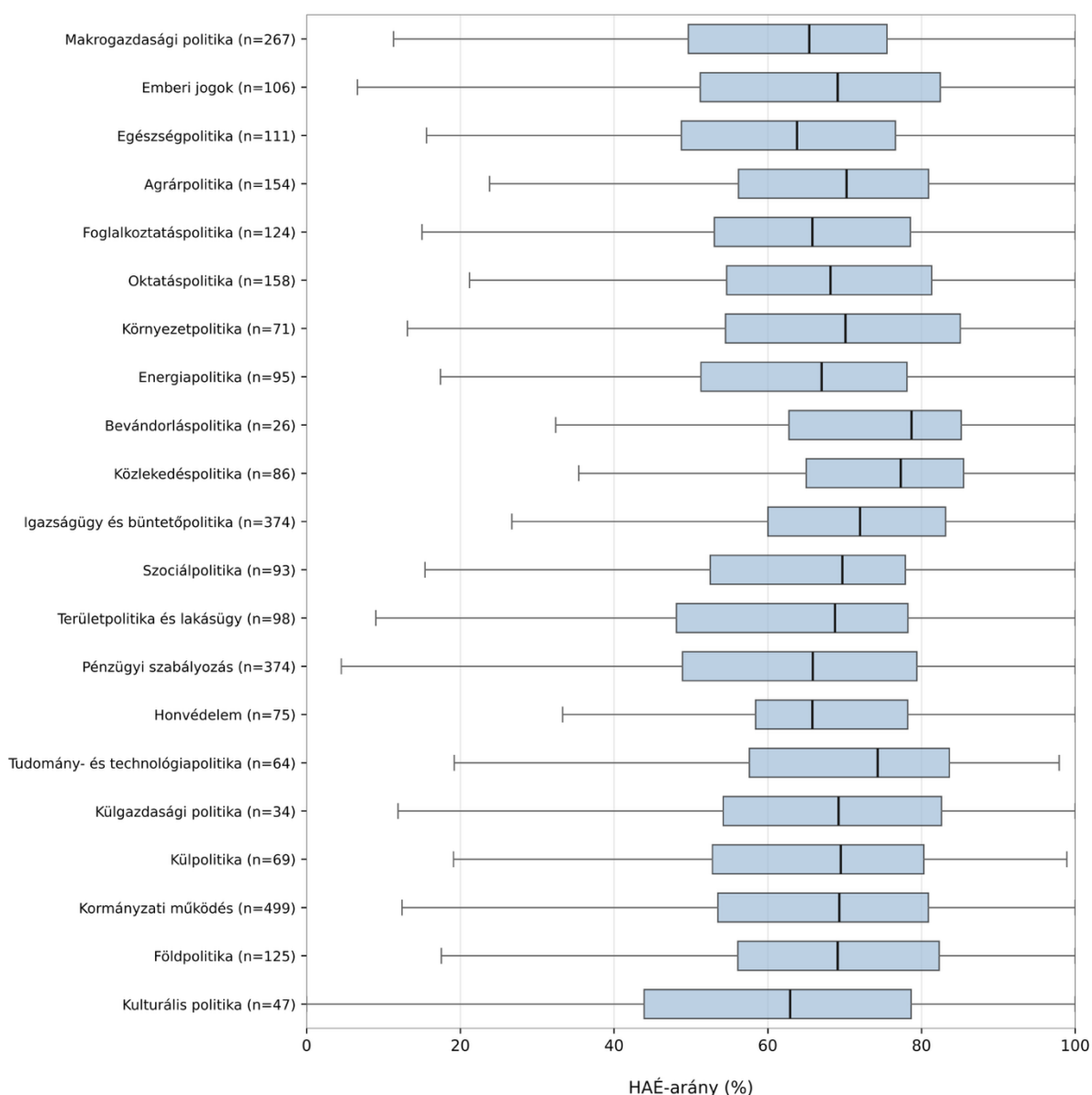
A kategóriák szerinti bontás alapján a módosító törvényeknél magasabb volt a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6) aránya (5,9% az új szabályozások 3,3%-ával szemben), valamint az egyéb magyarázatok, példák (HAÉ:8) kategóriái is (48,4% és 42,1%). A normaszöveg-ismétlés tekintetében az új szabályozásoknál magasabb volt a kivonatolás (NEM:3) aránya (34,9% a módosítók 26,7%-ához képest), az átfogalmazásé (NEM:2) is (6,7% és 2,3%), valamint a szó szerinti átmásolás (NEM:1) szintén gyakoribb (1,4% és 0,7%) volt. Az indokolás hossza és a HAÉ-arány között gyenge pozitív korreláció állt fenn ( $\rho = 0,07$ ;  $p < 0,001$ ), az indokolás törvényszöveghez viszonyított terjedelmének aránya és a HAÉ-arány között azonban közepes erősségű összefüggés mutatkozott ( $\rho = 0,36$ ;  $p < 0,001$ ). Ez arra utal, hogy a törvényszöveg hosszához viszonyítva terjedelmesebb részletes indokolások jellemzően magasabb „hozzáadott értékkel” bírnak. A törvény jellege az itt vizsgált tényezők közül a legerősebb összefüggést mutatta a HAÉ-aránnyal ( $\epsilon^2 = 0,10$ ).<sup>247</sup>

A harmadik exploratív vizsgálat a törvények közpolitikai tartalmát vette alapul. Az elemzéshez a 3.3.1. alfejezetben ismertetett CAP magyar adatbázisának közpolitikai besorolásait vettem figyelembe. E témakörök alapján vizsgáltam, hogy a különböző közpolitikai területeken elfogadott törvények indokolásainak minősége eltér-e egymástól. A 12. ábra a HAÉ-arány eloszlását mutatja közpolitikai területenként, a CAP-kódkönyv szerinti sorrendben.

---

<sup>247</sup> Az  $\epsilon^2$  (epszilon-négyzet) a hatásméret egy mutatója, amely a csoportok közötti eltérés által magyarázott variancia arányát fejezi ki 0 és 1 közötti skálán. Az elfogadott konvenció (COHEN, 1988) szerint a 0,01 alatti érték elhanyagolható, a 0,06 körüli közepes, a 0,14 feletti nagy hatásméretet jelez. A korrelációs elemzéseknél a Spearman-féle  $\rho$  maga tölti be a hatásméret szerepét, a csoportösszehasonlításoknál azonban külön mutató szükséges – itt az  $\epsilon^2$  ezt a funkciót látja el.

12. ábra: A HAÉ-arány eloszlása közpolitikai területek szerint



Forrás: saját szerkesztés

A Kruskal-Wallis teszt szignifikáns különbséget mutatott a közpolitikai tématerületek között ( $H = 61,81$ ;  $p < 0,001$ ). A legmagasabb HAÉ-arányt a bevándorláspolitikai (medián: 78,7%), a közlekedéspolitikai (77,3%) és a tudomány- és technológiapolitika (74,3%) területén elfogadott törvények indokolásai mutatták. A legalacsonyabb értékek a kulturális politika (62,9%), az egészségpolitika (63,8%) és a makrogazdasági politika (65,4%) területén voltak megfigyelhetők. A különbségek statisztikailag szignifikánsak, ám mértékük korlátozott: a mediánok egy viszonylag szűk, 63–79%-os sávban helyezkedtek el, és az interkvartilis tartományok jelentős átfedést mutattak. Az alacsony hatásméret ( $\epsilon^2 = 0,01$ ) azt jelzi, hogy a

tématerületek közötti különbségnél jóval nagyobb a tématerületeken belüli szórás – például a közlekedéspolitikai törvények között éppúgy találhatók magas és alacsony „hozzáadott értékű” részletes indokolások, mint az egészségpolitika területén elfogadottak között.

Az exploratív vizsgálatok összességében arra utalnak, hogy a jogalkotói indokolások minőségét az itt vizsgált tényezők közül elsősorban a törvény jellege befolyásolta: a módosító törvények indokolásai szignifikánsan magasabb HAÉ-aránnyal rendelkeztek az új szabályozásokénál ( $\epsilon^2 = 0,10$ ). A benyújtó típusa ( $\epsilon^2 = 0,01$ ) és a közpolitikai terület ( $\epsilon^2 = 0,01$ ) statisztikailag szignifikáns, de gyenge összefüggést mutatott a részletes indokolások minőségével. Az alacsony hatásméretetek arra utalnak, hogy az indokolások minősége nagymértékben egyedi, törvényspecifikus sajátosságoktól függ, amelyeket aggregált változókkal nem lehet megragadni.

### 3.5. Esettanulmányok

#### 3.5.1. *Az esettanulmány mint kutatási stratégia és az esetválasztás indokolása*

A kvantitatív szövegelemzés lehetővé tette, hogy a jogalkotói indokolások „hozzáadott értékű” a vizsgált időszak – több mint három évtized – teljes korpuszára kiterjedően, összesen 3 316 törvény-indokolás dokumentumpáron vizsgáljam. A gépi elemzés révén olyan léptékű vizsgálat vált megvalósíthatóvá, amely manuális módszerekkel nem lett volna elvégezhető, és amely a teljes korpuszra vonatkozó tendenciák és mintázatok azonosítását tette lehetővé. Az aggregált eredmények ugyanakkor természetüknél fogva nem teszik láthatóvá azt, hogy az egyes HAÉ- és NEM-kategóriák egy konkrét normaszöveg indokolásában milyen formában jelennek meg, és hogyan áll össze belőlük egy gyenge vagy éppen kiemelkedő minőségű indokolás. Az elemzés elmélyítéséhez ezért az esettanulmány módszeréhez fordultam: egyrészt egy kifejezetten alacsony és egy kiemelkedően magas „hozzáadott értékű” törvény indokolásának részletes vizsgálatával, másrészt az egyes HAÉ-kategóriák szövegszintű megjelenésének bemutatásával a vizsgált korpusz szélesebb köréből válogatott tipikus példákon keresztül.

Az esettanulmány mint kutatási módszer tudományos rendszerezése elsősorban Robert K. Yin nevéhez fűződik, aki a módszert egy kortárs jelenség mélyreható, annak valós környezetében lefolytatott vizsgálatként határozza meg, amelyre különösen akkor van szükség, amikor a jelenség és a kontextus közötti határvonalak nem egyértelműek.<sup>248</sup> A

---

<sup>248</sup> YIN, 2018: 15.

jogalkotói indokolások esetében ez a feltétel fennáll, mivel az indokolás minőségének kérdése elválaszthatatlan a jogalkotási folyamat körülményeitől, így például az előkészítésre rendelkezésre álló időtől, vagy attól, hogy a Jat. által előírt előzetes hatásvizsgálatot ténylegesen lefolytatták-e, ezáltal volt-e lehetőség a jogi szabályozás várható hatásait beépíteni a jogalkotói indokolás szövegébe. Erre utalnak továbbá a 3.4.2. alfejezetben ismertetett exploratív vizsgálatok eredményei is, amelyek szerint az indokolások minősége nagymértékben egyedi, törvényspecifikus sajátosságoktól függ, amelyeket aggregált változókkal nem lehet megragadni, éppen ez teszi szükségessé az egyes esetek részletes vizsgálatát.

Earl Babbie szerint az esettanulmány alapvető sajátossága, hogy a vizsgálódás valamely jelenség egy vagy néhány kiválasztott esetére koncentrálódik; az esettanulmány szolgálhat pusztán leíró célokat, ugyanakkor egy konkrét eset mélységében történő elemzése magyarázó erejű következtetésekre is alkalmat adhat.<sup>249</sup> A jelen kutatásban az esettanulmányok ez utóbbi szerepet töltik be. Az esetek kiválasztása célzott mintavétellel, a Michael Quinn Patton által leírt kritérium-alapú (*criterion sampling*) és a kritikus eset mintavétel (*critical case sampling*) kombinálásával történt.<sup>250</sup>

A kiválasztás első lépéseként kizártam a kódexeket, mivel ezek jellemzően többéves, sok esetben külön kodifikációs bizottság közreműködésével zajló előkészítési folyamat eredményei, amelyek nem reprezentálják a törvényalkotás szokásos menetét. Hasonló okból nem választottam salátatörvényt, amelyek heterogén tartalma megnehezíti az indokolás minőségének egységes értékelését. A kiválasztás szempontja volt továbbá, hogy mindkét eset önálló, nem marginális szabályozási tárgykört érintő törvény legyen, amely alkalmas az indokolás minőségének érdemi vizsgálatára, és amelynek előkészítési folyamatáról független szakirodalmi vagy szakértői értékelés is rendelkezésre álljon.

E szempontok alapján az alacsony „hozzáadott értékű” esettanulmány a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) indokolása lett. A választást a kvantitatív elemzés során mért kiugróan magas NEM-arány mellett az előkészítés körülményei is indokolják: a Kit. négy korábbi törvény szabályozását vette át részben vagy egészben,<sup>251</sup> 333 szakaszból álló átfogó jogszabályként 2018 decemberében fogadták el, és alig két és fél hónappal később már hatályba lépett; a jogalkalmazási nehézségek egy éven belül átfogó

---

<sup>249</sup> BABBIE, 2001: 329.

<sup>250</sup> PATTON, 2015: 266–267.

<sup>251</sup> A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.), a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.), valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (Khtv.).

módosítást tettek szükségessé (2019. évi CIX. törvény), a szakirodalom pedig több koncepcionális hiányosságra is rámutatott a Kit. kidolgozásának minőségével kapcsolatban.<sup>252</sup>

A magas „hozzáadott értékű” indokolás esettanulmányaként a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (Gytv.) indokolását választottam, amelynek kiemelkedő HAÉ-arányát az előkészítés körülményei is alátámasztják: a törvényt két, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító alkotmánybírói határozat (13/2016. és 14/2016. AB határozat), az Alaptörvény hetedik módosítása, valamint széles körű nemzetközi összehasonlító elemzés előzte meg. A Gytv. törvényjavaslat-indokolásának minőségét a jogszabály-előkészítés szakértői is kiemelték mint követendő jó gyakorlatot.<sup>253</sup>

A két átfogó esettanulmányon túl az egyes HAÉ-kategóriák szövegszintű megjelenését célzottan kiválasztott további példák is bemutatom. A példák kiválasztása azon törvények indokolásaiból történt, amelyeknél az adott kategória dokumentumszintű aránya a korpuszátlagot érdemben meghaladja, vagyis amelyekben az adott tartalmi elem az indokolás szövegét meghatározó mértékben jelenik meg.

### ***3.5.2. Alacsony „hozzáadott értékű” indokolás: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény***

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) indokolásának vizsgálata azt mutatja meg, hogyan épül fel egy alacsony „hozzáadott értékű” indokolás: milyen mintázatok jellemzik egy átfogó, a kormányzati igazgatás szervezetrendszerét és személyi állományát gyökeresen átalakító törvény jogalkotói indokolását, ha a jogszabály-előkészítő az indokolást a formális kötelezettség „letudásaként” kezeli.

A gépi elemzés a Kit. normaszövegét (496 517 karakter) és részletes indokolását (105 494 karakter) vetette össze – az indokolás terjedelme a normaszöveg alig egyötöde. A törvény 333 szakaszából az elemzés az első 279-et fedi le; a 280–333. §-ok a záró rendelkezéseket tartalmazzák (értelmező-, felhatalmazó-, hatálybaléptető-, átmeneti-, megfeleltetési-, módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések, valamint sarkalatossági záradék), amelyeket a módszertani részben kifejtett indokok miatt a szöveg-előkészítés során az elemzésből kizártam. A 279 lefedett szakaszból 19 esetben az indokolás több egymást követő szakaszt összevontan kezel (pl. az 5–7. §-hoz fűzött indokolás), így az elemzés összesen 212 egységre tagolva

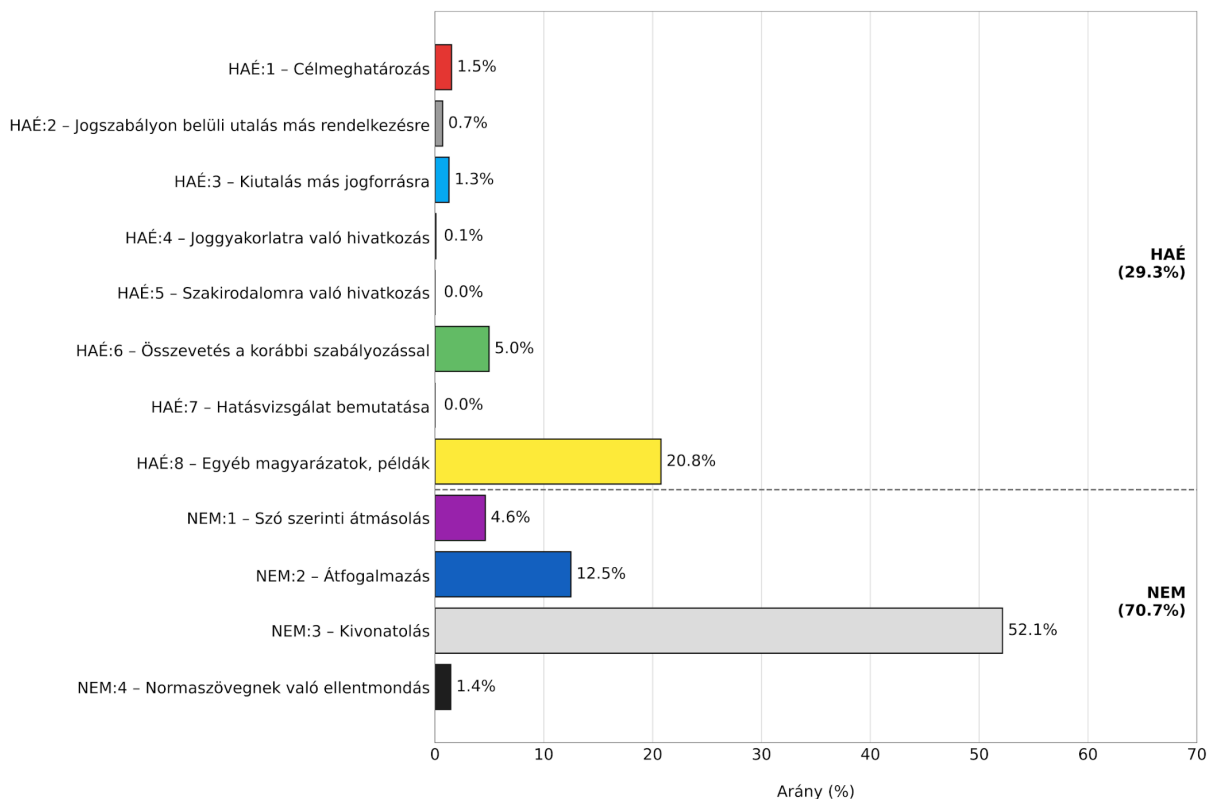
---

<sup>252</sup> BARTA–BENCSIK–VESZPRÉMI, 2019.

<sup>253</sup> SALGÓ, 2018: 14.

vizsgálta a szöveget. Az elemzés eredményeként kapott kategóriák szerinti arányokat a 13. ábra szemlélteti.

13. ábra: A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény részletes indokolásának tartalmi kategóriák szerinti megoszlása



Forrás: saját szerkesztés

A Kit. részletes indokolásának „hozzáadott értéke” 29,3%, ami a részletes indokolással rendelkező 3 050 törvény korpuszátlagát (65,5%) több mint 36 százalékponttal alulmúlja – e törvények mintegy 93%-ának indokolása magasabb „hozzáadott értékkel” rendelkezik. Önmagában ez a szám is beszédes, a kategóriák szerinti megoszlás azonban tovább árnyalja a képet. A 29,3%-nyi „hozzáadott értéknek” a döntő részét (20,8%) az egyéb magyarázatok és példák (HAÉ:8) adják. E szövegrészek kétségtelenül hasznosak a jogértelmezés számára, a Jat. által kifejezetten elvárt tartalmi elemek közé azonban nem tartoznak. A Kit. indokolásának „hozzáadott értéke” tehát nemcsak mennyiségileg alacsony, hanem minőségileg sem felel meg a Jat. által támasztott követelményeknek: ahol az indokolás kilép a normaszöveg megismérléséből, ott sem a jogalkotói célokat vagy a várható hatásokat mutatja be, hanem jellemzően a normaszöveg értelmezéséhez fűz adalékokat.

A célmeghatározás (HAÉ:1) aránya mindössze 1,5%, a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6) 5,0%, hatásvizsgálat eredményének bemutatása (HAÉ:7) pedig egyáltalán

nem fordul elő, és amint a 3.4.2. pontban bemutatott elemzésből kitűnik, a Kit. általános indokolása sem pótolja ezt a hiányt, mivel az maga is döntően a törvény tartalmi elemeinek felsorolásából áll. A NEM-kategóriákon (70,7%) belül a kivonatolás (NEM:3) dominál 52,2%-kal, ezt követi az átfogalmazás (NEM:2, 12,5%), a szó szerinti átmásolás (NEM:1, 4,6%) és a normaszövegnek való ellentmondás (NEM:4, 1,4%).

Az egyes kategóriák szövegszintű vizsgálata azt is megmutatja, amit a százalékos arányok önmagukban nem: hogyan épül fel egy-egy szakasz indokolása a HAÉ és NEM elemek keveredéséből. A Kit. indokolásának jellegzetessége, hogy a „hozzáadott értékű” szövegrészek ritkán alkotnak önálló, összefüggő gondolatmenetet – jellemzően a normaszöveg kivonatolásai vagy átfogalmazásai közé ékelődnek be, egy-egy mondatnyi terjedelemben. Az alábbi példák ezt a mintázatot illusztrálják.

Már a törvény nyitó szakasza, az 1. § jól szemlélteti ezt a mintázatot. A normaszöveg hét bekezdésben részletezi a törvény hatályát: a kormányzati igazgatási szervek jogállására és szervezetére, a tisztségviselők szolgálati jogviszonyára terjed ki, külön rendelkezve a munkavállalókról, a beosztott bírákról, a Központi Statisztikai Hivatalról, valamint a NAV és a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal személyi állományának kizárásáról. Ehhez a hét bekezdésből álló normaszöveghez az indokolás mindössze négy mondatot fűz. Az első mondat kivonatolás (NEM:3): *„A törvény meghatározza a hatálya alá tartozó szervek fajtáit, továbbá azt a tisztségviselői kört, amely jogviszonyára vonatkozóan szabályozást tartalmaz”*. A második mondat a normaszövegben kifejezetten nem szereplő értelmezést ad (HAÉ:8): *„A törvény nem zárja ki a kormányzati igazgatási szerveknél a munkaviszony keretei között történő foglalkoztatást, azonban megállapítja ennek sajátosságait és korlátait is”*. A harmadik elem egy félmondatos célmeghatározás (HAÉ:1): *„A törvény a szervi és a személyi megközelítés egységét tűzi ki célul”* – amelyet a negyedik egység azonnal a normaszöveg tartalmi összefoglalásába vezet át (NEM:3): *„szabályozza a kormányzati igazgatás szerveinek jogállását, működését, a közöttük lévő hierarchikus viszonyokat [...]”*. A célmeghatározás tehát megjelenik, de nem több egy félmondatos deklarációnál: nem tudjuk meg, hogy miért tartotta ezt fontosnak a jogalkotó, és milyen problémát orvosol a korábbi, széttagolt szabályozáshoz képest.

A 2. § a ritka kivételek közé tartozik: indokolása teljes egészében „hozzáadott értékből” áll. A normaszöveg a kormányzati igazgatási szervek taxatív felsorolását tartalmazza – központi és területi szervek, kormányzati főhivatalok, központi hivatalok –, az indokolás pedig nem ezt a felsorolást ismétli meg, hanem ahhoz további magyarázatokat fűz. Első mondata a normaszöveg fogalmát a tágabb intézményrendszerbe helyezi: *„A törvény hatálya a*

*kormányzati igazgatási szervekre, vagyis a központi kormányzatot képező, illetve annak irányítása alá tartozó szervek többségére terjed ki*". A második mondat az új fogalom rendszertani helyét világítja meg: „*A kormányzati igazgatási szervek köre nem határoz meg új szervei kategóriákat, csak az elnevezést tekintve új: egyszerre jelent egy bővebb és egy szűkebb szervei kört a központi államigazgatási szervekhez képest*". Majd kifejti, miben bővebb és miben szűkebb: bővebb, mert magában foglalja a fővárosi és megyei kormányhivatali szervezetrendszer is, de szűkebb, mert a Kormánytól való függetlenségük miatt nem sorolhatók ide az autonóm államigazgatási szervek, az önálló szabályozó szervek, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Az olvasó így megtudja, hogy a fogalmi újítás mögött nem intézményi átszervezés áll, hanem terminológiai összevonás, és megérti az új fogalom határait a korábbi rendszerhez képest. A 212 elemzési egységből mindössze 12-nek (5,7%) az indokolása áll a 2. § példájához hasonlóan teljes egészében „hozzáadott értékből”.

A 4. § az irányítás fogalmát definiálja: a normaszöveg felsorolja, hogy az egyes tisztségviselők tevékenységének irányítása egyedi utasítás kiadását, a tevékenység ellenőrzését és jelentéstételre kötelezést jelent. Az indokolás mindössze egyetlen összetett mondatból áll: „*Nem csak szervek, hanem egyes vezetők tekintetében is beszélhetünk irányításról, a törvény ennek tartalmát határozza meg a korábbi szabályozással egyezően*". A mondat három szegmensre bontható: az első tagmondat (HAÉ:8) rámutat, hogy az irányítás nemcsak szervek, hanem személyek vonatkozásában is értelmezhető – ez a normaszövegből közvetlenül nem olvasható ki, így plusz magyarázatot jelent; a második tagmondat (NEM:3) a normaszöveg tartalmát vonja össze; a harmadik (HAÉ:6) jelzi, hogy a szabályozás e ponton nem változik a korábbihoz képest.

Az 5–7. §-hoz fűzött részletes indokolás három szakaszt fog össze egyetlen indokolásban, amelyek a miniszterelnök feladatkörét, a közvetlen miniszterelnöki irányítást és a kormányülések dokumentálását szabályozzák. A normaszöveg kilenc bekezdésben részletezi e három tárgykört – az indokolás mindezt három mondatba sűríti. Az első mondat a külső jogforrásra való kiutalással (HAÉ:3) nyit: „*A Kormány feladatkörét az Alaptörvény határozza meg, erre tekintettel a törvény – átemelve a Ksztv. ide vonatkozó rendelkezéseit*”, majd a normaszöveg tartalmának összefoglalásába vált (NEM:3): „*a Kormány feladatkörével és működésével kapcsolatban egyes kiegészítő rendelkezéseket állapít meg*". A második mondat szintén kivonatolásként indul (NEM:3), de közepén átfordul egyéb magyarázatba (HAÉ:8): „*a közvetlen miniszterelnöki irányítás keretében lehetőséget ad arra, hogy a miniszterelnök egyes államigazgatási ágazatokat, illetve kormányzati igazgatási szerveket közvetlenül is irányíthasson*". A harmadik mondat a korábbi szabályozásra utal (HAÉ:6) – „*garanciális*

*szabályként a hatályos rendelkezésekhez hasonlóan*” –, és ismét kivonatolással zár (NEM:3): *„állapítja meg a kormányülések dokumentálásának rendjét*”. A „hozzáadott értékű” elemek tehát három különböző kategóriát képviselnek – külső jogforrás-hivatkozás, egyéb magyarázat, összevetés a korábbi szabályozással –, ám egyikük sem fejt ki, hogy a miniszterelnök közvetlen irányítási jogkörének megteremtése milyen igényre válaszol, vagy hogy a Ksztv.-ből átemelt rendelkezések tartalmilag változtak-e.

Hasonlóan összevont indokolást találunk a 16–18. §-hoz fűzve, amely szakaszok normaszövege a Miniszterelnöki Kormányiroda jogállását, vezetőjét, valamint a szervezetében működő államtitkár és helyettes államtitkár jogállását szabályozza – a normaszöveg három szakaszban, összesen tizenhárom bekezdésben részletezi a szervezeti felépítést, az irányítási viszonyokat, a kinevezési szabályokat és az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket. Az indokolás ehhez öt mondatot fűz, amelyek szinte kizárólag a normaszöveg tartalmát foglalják össze: *„kimondja, hogy a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezete a Miniszterelnöki Kormányiroda”*; *„Rögzíti továbbá, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv”*; *„A Miniszterelnöki Kormányirodát közigazgatási államtitkár vezeti”*; *„A Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetében államtitkár, helyettes államtitkár működhet*”. Az egyetlen HAÉ elem az indokolás nyitó félmondata (HAÉ:6): *„A törvény a hatályos szabályozás átemelésével”* – ez jelzi, hogy a szabályozás nem változik, a fennmaradó szöveg (81,9%) azonban pusztán megismétli azt, ami a normaszövegből amúgy is kiolvasható. Arról, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda miért különös hatáskörű szerv, miért pont közigazgatási államtitkár vezeti, vagy hogy a korábbi szabályozáshoz képest bármiben is változott-e a jogállása, az indokolás nem szól.

A 34–38. § öt szakasza a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok jogállását, szervezetét és típusait szabályozza – a normaszöveg huszonkét bekezdésben, rendkívül részletes szervezeti és hatásköri szabályokat rögzít. Az indokolás öt rövid bekezdésben foglalja össze mindezt, tizenkét szegmensre bontható szöveggel, amelyben hat különböző kategória keveredik. Ez az elemzési egység jól illusztrálja, hogy a gépi elemzés tagmondatok szintjén is képes elkülöníteni a különböző kategóriájú szövegrészeket.

Az indokolás a normaszöveg tartalmának összefoglalásával indul (NEM:3): *„A központi kormányzati igazgatás minisztériumi szint alatti gerincét a kormányzati főhivatalok és a központi hivatalok jelentik*”. A második mondat két tagmondatból áll, amelyeket az elemzés két különböző kategóriába sorol: az első tagmondat a korábbi szabályozással veti össze az új elnevezést (HAÉ:6) – *„A kormányzati főhivatalok létrehozása tartalmi szempontból nem jelenti új szervtípusok létrehozását, az új elnevezés a korábbi kormányhivatalokat takarja*” –, a

második tagmondat pedig értelmező kiegészítést fűz hozzá (HAÉ:8): „*megkülönböztetve azokat a fővárosi és megyei kormányhivataloktól*”.

Ezt követően az indokolás a normaszöveg kivonatolásába vált: a kormányzati főhivatal jogállását, felügyeletét, területi szerveit, majd a központi hivatal jogállását ismerteti – lényegében megismételve a normaszöveg tartalmát. E részbe egyetlen érdemi kiegészítés ékelődik (HAÉ:8): „*A törvény benyújtásának időpontjában ilyen jogállású szerv a Központi Statisztikai Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal*” – ez a normaszövegben nem szereplő, gyakorlati szempontból hasznos felsorolás.

Az indokolás két utolsó mondata a legérdemibb: „*Új eleme a törvénynek, hogy a központi hivatal az általa ellátott feladatok alapján típusokba sorolható*” (HAÉ:6) – majd az ezen szakaszokhoz fűzött indokolás egyetlen célmeghatározása (HAÉ:1): „*A rendelkezés célja, hogy a jövőben egy differenciáltabb és működésében átláthatóbb központi hivatali szervezetrendszer jöjjön létre.*” Ez utóbbi a Kit. indokolásában fellelhető nyolc célmeghatározás egyike – de kifejtés nélkül marad: nem tudjuk meg, miért volt a korábbi hivatali rendszer nem kellően differenciált, milyen problémákat okozott ez a gyakorlatban, és miért éppen a központi hivatalok tevékenység szerinti típusokba sorolásával – hatósági, piacfelügyeleti, szolgáltató, fenntartói, forráskezelő, ellenőrző, kiszolgáló – kívánja ezt orvosolni a jogalkotó. Mindeközben a 37. § rendkívül részletes szervezeti szabályai – az államtitkár és helyettes államtitkár sajátos jogállása, az irányítási hatáskörök megosztása, az összeférhetlenségi szabályok – az indokolásban egyáltalán nem jelennek meg.

Az 56. § a központosított álláshely-állományba tartozó álláshelyre vonatkozó szabályokat rögzíti – négy bekezdésben szabályozza a jogviszony létrehozásának feltételeit, az uniós projektek keretében létesített álláshelyek sajátosságait, az álláshely visszahelyezését és a külszolgálati foglalkoztatást. Az indokolás második mondata a szó szerinti átmásolás (NEM:1) tankönyvi példája: a normaszöveg (2) bekezdése kimondja, hogy „*az európai uniós vagy elkülönített projekt, illetve program keretében meghatározott feladatok ellátására jogviszony a központosított álláshelyállományból származó álláshelyen hozható létre, azzal, hogy a projekt, illetve program befejezéséig az álláshely nem vonható el a kormányzati igazgatási szervtől*” – az indokolás pedig betűről betűre ugyanezt tartalmazza.

A normaszöveg (2) bekezdésének megismétlése helyett az olvasó joggal várna magyarázatot arról, hogy miért szükséges az uniós projektekre vonatkozó speciális szabály, vagy milyen gyakorlati problémára ad választ az álláshely elvonásának tilalma. Ugyanakkor az indokolás más pontjain érdemi kiegészítés is található (HAÉ:8): a visszahelyezésről szóló rész

kifejezetten rögzíti, hogy ez akkor is lehetséges, „*ha az álláshely be van töltve, azzal, hogy ebben az esetben az álláshelyen fennálló jogviszony megszűnik, és a megszűnésre a felmentés szabályait kell alkalmazni*” – ez a normaszövegben nem szereplő jogkövetkezmény valódi HAÉ. A szó szerinti átmásolás és az érdemi magyarázat tehát ugyanazon szakasz indokolásán belül, szomszédos mondatokban jelenik meg.

A 60. § egyetlen mondatból álló normaszöveget tartalmaz: „*Az álláshely vonatkozásában a kormányzati igazgatási szerv a Kormány rendeletében meghatározott tartalmú nyilvántartást vezet*” Az indokolás ezt a mondatot fogalmazza át, érdemi többlet nélkül: „*Az álláshelyek vonatkozásában a kormányzati igazgatási szerv saját nyilvántartást vezet, mely tartalmát és a nyilvántartás vezetésének szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg*”. A két szöveg tartalmilag azonos – az indokolás az egyes számú „álláshely” helyett többes számot használ, a „meghatározott tartalmú” szerkezetet kifejtő mellékmondatra cseréli –, a normaszöveg megértéséhez azonban semmivel nem járul hozzá.

A 69. § a megállapodáshoz fűzhető feltétel szabályait rögzíti – a normaszöveg három bekezdésben a feltétel kikötésének lehetőségét, az érvénytelen feltétel jogkövetkezményeit és a felek magatartási kötelezettségeit szabályozza, anélkül, hogy megnevezné a szabályozás magánjogi eredetét. Az indokolás első mondata éppen ehhez ad „hozzáadott értéket”: a külső jogforrásra való kiutalás (HAÉ:3) és az egyéb magyarázat (HAÉ:8) egyetlen mondatban fonódik össze – „*a törvény a Polgári Törvénykönyv vonatkozó szabályaival megegyezően lehetővé teszi felfüggesztő, illetve bontó feltétel kikötését*”. Az olvasó így megtudja, hogy a rendelkezés a Ptk. feltételre vonatkozó szabályainak közszolgálati adaptációja, és megismeri a feltétel két alfaját – felfüggesztő és bontó –, amelyeket a normaszöveg nem nevesít. Az indokolás második mondata ugyanakkor átfogalmazásba (NEM:2) vált, és a normaszövegben foglalt tilalmat ismétli meg más szavakkal.

A joggyakorlatra való hivatkozás (HAÉ:4) a Kit. teljes indokolásában mindössze két szakaszban fordul elő, együttesen az indokolás 0,1%-át téve ki – mindkét esetben egy-egy fél mondatnyi, általános utalás formájában. A 73. § indokolása a határidőnek nem minősülő időtartam számításánál jegyzi meg, hogy „*a kialakult bírói gyakorlattal egyezően*” a naptár az irányadó; a 74. § indokolása az érvénytelenség kapcsán hivatkozik arra, hogy „*az általános joggyakorlathoz igazodóan*” a semmisségre határidő nélkül lehet hivatkozni.

A kivonatolás (NEM:3) legjellegzetesebb megjelenési formája az az indokolás mint „tartalomjegyzék” mintázat, amelyben az egyes szakaszokhoz fűzött szöveg nem magyaráz és nem indokol, csupán egy-egy mondatban „zanzásítja”, hogy az adott rendelkezés mit szabályoz. A normaszöveg munkaidőre vonatkozó hat szakasza (119–124. §) összesen negyvenhét

bekezdésben részletezi a munkarend megállapítását, a munkaszüneti napokat, a munkaközi szünetet és pihenőidőt, a rendkívüli munkaidőt, az ügyeletet és készenlétet, valamint ezek ellenértékét.

Az indokolás ezekhez a következőket fűzi: „*A munkaidő-beosztás szabályait a hivatali szervezet vezetője állapítja meg az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményére, valamint a munka jellegére figyelemmel*” (119. §). „*Felsorolja a munkaszüneti napokat, és az azokra vonatkozó eltérő rendelkezéseket*” (120. §). „*Meghatározza a munkaközi szünet, a napi pihenőidő és a heti pihenőnap szabályait*” (121. §). „*Meghatározza a rendkívüli munkaidő, valamint az ügyelet és a készenlét szabályait*” (122. §). „*A rendkívüli munkaidő, az ügyelet, a készenlét, valamint a munkaszüneti napi rendes munkaidőben történő munkavégzés ellenértékét határozza meg*” (124. §).

A hat szakaszhoz fűzött részletes indokolás „hozzáadott értéke” egyaránt 0%. Az indokolás egyetlen mondatban sem tér ki arra, hogy a munkaidő-szabályok milyen viszonyban állnak a Munka Törvénykönyvének rendelkezéseivel, miért tér el a kormánytisztviselők munkaidő-beosztása az általános munkajogi szabályoktól, vagy hogy a rendkívüli munkaidő évi 200 órás felső határa milyen megfontolásra épül.

A 134. § az illetmény megállapításának szabályait rögzíti öt bekezdésben – az illetményesáv, a garantált bérminimum, az órabér-számítás és a teljesítményértékelés alapján történő módosítás szabályait. Az indokolás három mondatra tagolódik, amelyek három különböző kategóriát képviselnek. Az első a normaszöveg kivonatolása (NEM:3): „*A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya alapján havonta illetményre jogosult*”. A második a jogszabályon belüli utalás (HAÉ:2, a teljes részletes indokolás 0,7%-a, amely a 134. §-on kívül mindössze három másik szakaszban fordul elő): „*A törvény 1. melléklete tartalmazza az illetménytáblát, amely az álláshelyhez rendelt besorolások szerinti sávokat tartalmazza*”. Míg a normaszöveg csupán az „*1. melléklet szerinti illetményre*” utal, az indokolás kifejti, hogy a melléklet illetménytáblát tartalmaz, és hogy az abban szereplő sávok az álláshelyek besorolásához igazodnak. A harmadik mondat a korábbi szabályozással veti össze az új rendszert (HAÉ:6): „*megszüntette az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a pótlékok rendszerét*”.

A normaszövegnek való ellentmondás (NEM:4) a teljes korpuszban ritka jelenség (1,1%), a Kit. indokolásában ehhez képest is kiugró: 1,4%-os arányával a törvény azon kevés jogszabályok közé tartozik, amelyek indokolása a normaszöveggel nem összhangban álló, hibás szövegrészeket tartalmaz. A 158. § normaszövege a gyermekgondozás miatti részmunkaidő szabályait rögzíti – az indokolás a normaszöveg kivonatolása közé ékel egy „*heti húszórás*”

kitételt, amely a normaszövegben nem szerepel: a törvény „*részmunkaidőt*” ír elő a pontos óraszám meghatározása nélkül. Az eltérés feltehetően a törvény-előkészítés korábbi szövegváltozatából maradt az indokolásban. A 267. § esete ennél is szembetűnőbb: a normaszöveg a kormánytisztviselő képesítési feltételeit és a kinevezési okmány tartalmi elemeit szabályozza, az indokolás viszont a közigazgatási alapvizsgáról és szakvizsgáról szól – megfogalmazza, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül alapvizsgát kell tenni, és hogy ennek elmulasztása a jogviszony megszűnését eredményezi. Ezek a követelmények a normaszöveg 267. §-ában nem szerepelnek; az indokolás egy másik, feltehetően korábbi normaszöveg-változathoz íródott.

Összességében a Kit. részletes indokolása a gépi elemzés és a szövegszintű validálás egybehangzó tanúsága szerint a Jat. által kifejezetten elvárt tartalmi elemeket – főként a szabályozás céljainak bemutatását és a várható hatások ismertetését – alig tartalmazza; a „hozzáadott érték” döntő részét a reziduális kategóriának tekinthető egyéb magyarázatok és példák (HAÉ:8) teszik ki. Megjegyzendő, hogy a Kit.-hez nyilvánosan elérhető előzetes hatásvizsgálati dokumentum sem azonosítható, így a hatásvizsgálat eredményét bemutató elemek (HAÉ:7) teljes hiánya az indokolásból a törvény-előkészítés minőségi problémáival kapcsolatos tágabb kérdéskörbe illeszkedik. A NEM-kategóriákon belül pedig nemcsak a normaszöveg tartalomjegyzékszerű kivonatolása, átfogalmazása és szó szerinti átmásolása jellemző, hanem a normaszövegnek kifejezetten ellentmondó szövegrészek is megjelennek – feltehetően korábbi szövegváltozatok maradványaiként. A Kit. részletes indokolása tehát tartalmilag túlnyomóan üres, semmitmondó, és ahol használható, ott is inkább kommentár jellege van, így az alacsony „hozzáadott értékű” indokolások egyik iskolapéldája.

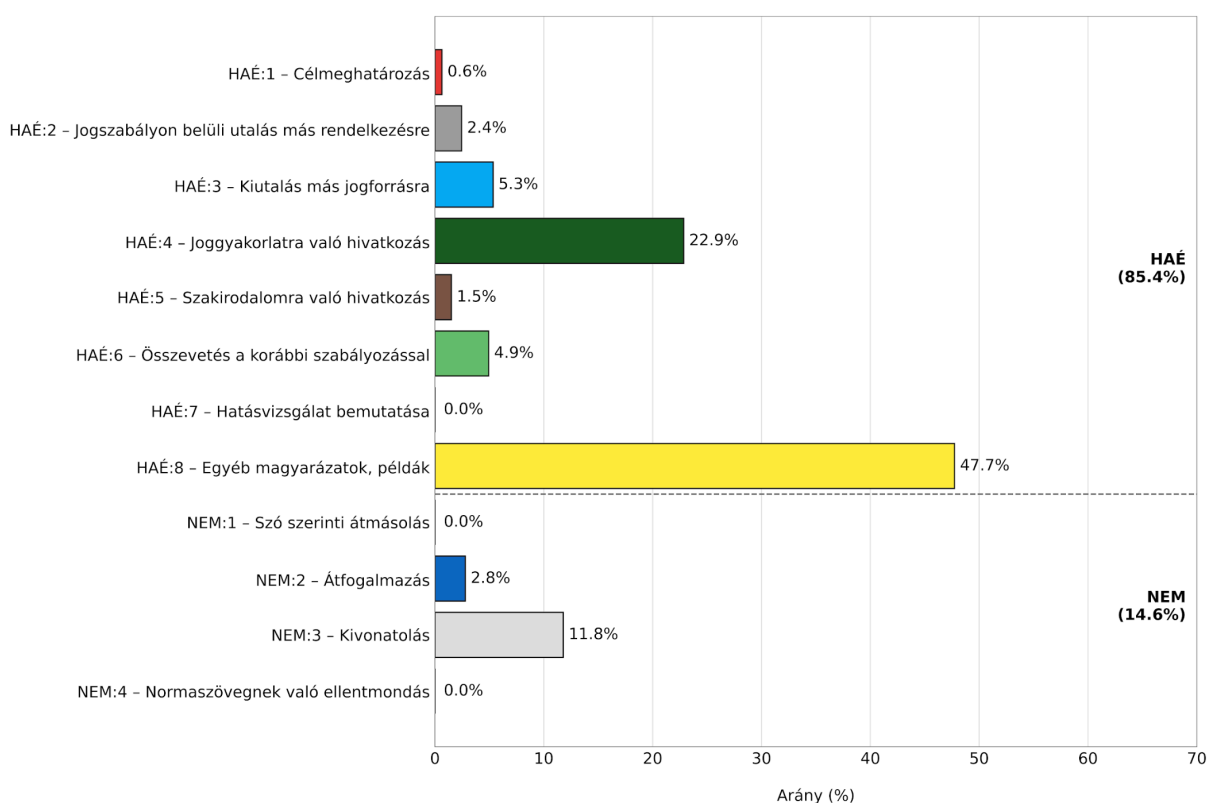
### **3.5.3. Magas „hozzáadott értékű” indokolás: a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény**

A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (Gytv.) az előbbi esettanulmány ellenpólusa: indokolása a gépi elemzés szerint a vizsgált törvények között kiemelkedően magas „hozzáadott értékkel” rendelkezik. A törvény a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető kereteit szabályozza – a gyűlés fogalmát, a szervező és vezető jogait és kötelezettségeit, a bejelentési eljárást, a rendőrség hatásköreit, a gyűlés felosztatásának feltételeit –, tehát egy szűk és koherens szabályozási tárgyat ölel fel, amely szoros összefüggésben áll az Alaptörvényben biztosított alapjogokkal és az azokat értelmező alkotmánybírói gyakorlattal. A törvény kodifikációját az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.) és 14/2016. (VII. 18.) AB határozatai tették

szükségessé, amelyekben a testület mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet állapított meg a korábbi, 1989. évi III. törvény kapcsán – egyebek mellett azért, mert az nem szabályozta a magánszféra és a gyülekezési jog ütközésének feloldási szempontjait, sem a gyülekezések békés jellegét érintő kérdéseket.

A gépi elemzés a Gytv. normaszövegét (19 008 karakter) és részletes indokolását (69 653 karakter) vetette össze – az indokolás terjedelme a normaszöveg mintegy háromszorosa, ami a Kit. arányainak éppen a fordítottja. A törvény 21 szakaszából a 17–19. § indokolása összevontan jelenik meg, így az elemzés összesen 19 egységre tagolva vizsgálta a szöveget. Az elemzés eredményeként kapott kategóriák szerinti arányokat a 14. ábra szemlélteti.

14. ábra: A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény részletes indokolásának tartalmi kategóriák szerinti megoszlása



Forrás: saját szerkesztés

A Gytv. részletes indokolásának „hozzáadott értéke” 85,4%, ami a korpuszátlagot (65,5%) mintegy húsz százalékponttal meghaladja; 3 050 törvény mintegy 84%-ánál magasabb ez az arány. A kategóriák szerinti megoszlás sajátos mintázatot mutat. Az egyéb magyarázatok és példák (HAÉ:8) 47,7%-os aránya ugyan a korpuszátlagnak felel meg, mellette azonban a bírósági joggyakorlatra és AB határozatokra való hivatkozás (HAÉ:4) 22,8%-ot tesz ki, ami a korpuszátlag (0,7%) több mint harmincszorosa. A külső jogforrásra való hivatkozás (HAÉ:3)

aránya 5,3%, a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6) 4,9%, a jogszabályon belüli utalás (HAÉ:2) 2,4%, a szakirodalmi hivatkozás (HAÉ:5) pedig 1,5% – ez utóbbi a korpuszátlag (0,1%) tizenötszöröse.

A célmeghatározás (HAÉ:1) viszonylag alacsony aránya (0,6%) – szemben a Kit. esetével – itt nem hiányosságot jelez: a szabályozás szükségességének és céljainak kifejtése az általános indokolásban jelenik meg, amely 18 213 karakter terjedelemben részletesen bemutatja az alkotmánybíróági mulasztás-megállapításokat, a korábbi szabályozás elavulását és az új törvény kodifikációjának indokait. Hatásvizsgálati elemek (HAÉ:7) ugyanakkor itt sem fordulnak elő (a jogszabály-előkészítésért felelős minisztérium honlapján a Gytv. esetében sem érhető el az előzetes hatásvizsgálatot alátámasztó dokumentáció). A NEM-kategóriákba sorolt (14,6%) szövegeken belül kizárólag kivonatolás (NEM:3, 11,8%) és átfogalmazás (NEM:2, 2,8%) jelenik meg; szó szerinti átmásolás (NEM:1) és a normaszövegnek való ellentmondás (NEM:4) nincs jelen.

A Gytv. indokolásának jellegzetessége, hogy a „hozzáadott értékű” szövegrészek összefüggő, több bekezdéses gondolatmeneteket alkotnak, amelyekben az alkotmánybíróági gyakorlat, a korábbi jogalkalmazási tapasztalatok, a nemzetközi összehasonlítás és egyéb magyarázatok együttesen támasztják alá az egyes rendelkezések szükségességét és magyarázzák a normaszöveget. Az alábbi példák ezt a mintázatot illusztrálják.

Az 1. § a békés gyülekezés jogát deklarálja két bekezdésben. Az indokolás (2 920 karakter, HAÉ: 87,0%) 15 szegmensre tagolódik, amelyekben hat különböző kategória keveredik. Az indokolás az Alaptörvény VIII. cikkéből indul ki (HAÉ:3), majd huszonegy európai ország tételes szabályozására hivatkozva (HAÉ:8) helyezi nemzetközi kontextusba a békés és fegyvertelen jelleg követelményét. Ezt közvetlenül az Alkotmánybíróság 14/2016. (VII. 18.) AB határozatának idézése követi (HAÉ:4), amely szerint *„a békés jelleg a gyülekezések immanens eleme, hozzátéve azt, hogy egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő”*. Az indokolás ezután az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkére is hivatkozik (HAÉ:3), majd a korábbi szabályozással való összevetésben (HAÉ:6) jelzi, hogy a törvény a *„hatályos Gytv.-hez hasonlóan”* nem kívánja a gyülekezést hatósági engedélyhez kötni. A szöveg második felében az indokolás a gyülekezési jog részjogosultságainak – a szervezés és a részvétel jogának – nevesítését magyarázza (HAÉ:8), ebből vezetve le a nem részvétel jogának garanciáját is. A NEM-kategóriába sorolt szövegrészek (NEM:3 és NEM:2, összesen 13%) a normaszöveg tartalmának rövid összefoglalására szorítkoznak, de szervesen illeszkednek az érvelés menetébe.

A 2. § a gyűlés fogalmát határozza meg két bekezdésben: legalább két személy részvételével, közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel. Az indokolás (4 614 karakter, HAÉ: 92,7%) 19 szegmensben fűz magyarázatot ehhez – a normaszöveg terjedelméhez képest (244 karakter) kiemelkedően részletes kifejtést nyújt. Az indokolás a korábbi jogalkalmazási problémából indul ki (HAÉ:8): a rendőrség korábban az egyszemélyes demonstrációkat is a gyülekezés körébe vonta, sőt ezeket feloszlatta és szervezőiket szankcióval sújtotta. Ezt a Magyar Helsinki Bizottság 2007-es állásfoglalásának idézése követi (HAÉ:5), amely már akkor jelezte, hogy a törvény nem ad támpontot a minimális létszám meghatározásához.

A közügy fogalmának értelmezéséhez az indokolás három AB határozatot idéz (HAÉ:4): a 30/1992. (V. 26.) határozat a gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás kapcsolatát rögzíti, az 55/2001. (XI. 29.) és a 75/2008. (V. 29.) határozatok pedig a közügy fogalmának definiálását támasztják alá. A szakasz egyike azon kevés helyeknek, ahol célmeghatározás (HAÉ:1) is megjelenik: a gyűlés fogalmának szűkítésének célja, hogy gátat vessen a joggal való visszaéléseknek, valamint az elhúzódozó, nyilvánvalóan nem a közügyben való véleménynyilvánításra, hanem zaklatásra irányuló gyűléseknek. A Velencei Bizottság ajánlásaira való kétszeri hivatkozás (HAÉ:5) a fogalmi meghatározás nemzetközi megfelelőségét támasztja alá.

A 3. § a gyűlés szervezőjének fogalmát, jogosultságait és kötelezettségeit szabályozza hat bekezdésben. Az indokolás (3 862 karakter, HAÉ: 74,0%) 28 szegmensre tagolódik – ez a törvény második legtöbb szegmenst tartalmazó elemzési egysége. A „hozzáadott érték” itt elsősorban a HAÉ:8 kategóriából áll: az indokolás részletesen kifejti, miért nem lehet névtelenül gyűlést szervezni (a felelősség megállapíthatósága és a kártérítési kötelezettség érvényesíthetősége miatt), miért bővül a szervezők köre jogi személyekre (a gyakorlatban a nagyobb rendezvényeket jellemzően szervezetek rendezik), és miért fontos a megtiltott gyűlésre való felhívás tilalma – ez utóbbinál az indokolás a „*web 2-es felületek (Facebook, Twitter)*” elterjedésére hivatkozik, ami a jogalkotás társadalmi kontextusba helyezésének ritka példája.

A korábbi szabályozáshoz képest bekövetkező változásokat az indokolás a régi Gytv. 7. § d) pontjában szereplő rendezvényt szervező szerv fogalmának tartalommal való megtöltéseként mutatja be (HAÉ:3 és HAÉ:6). A NEM-kategóriájú szövegrészek (26%) a szakasz második felében sűrűsödnek, ahol az indokolás a vezetőkijelölés és a helyszín-helyreállítási kötelezettség szabályait a normaszöveg átfogalmazásával és kivonatolásával

ismerteti – ez utóbbiak kevésbé szorulnak érdemi magyarázatra, mint a szervezői jogállás koncepcionális kérdései.

A 8. § az együttműködési kötelezettséget írja elő a szervező, illetve vezető és a rendőrség között. Az indokolás a törvény egyik legalacsonyabb „hozzáadott értékű” szakasza, de még így is meghaladja az 50%-ot (1 252 karakter, HAÉ: 55,4%). A szöveg a korábbi jogalkalmazási tapasztalatból indul ki (HAÉ:8): a rendőrségi gyakorlatban visszatérő probléma volt, hogy a szervezők nem működtek együtt a rendőrséggel, „*így ez számos helyzet eskalálódásához vezetett*”. Az indokolás ezt követően a szabályozási megoldás eredetét is megjelöli: az együttműködési kötelezettség bevezetése „*a német szakirodalmi álláspontot követve*” történt (HAÉ:5). Ez a félmondatnyi utalás a Gytv. indokolásának egyik sajátossága: a szakirodalmi hivatkozások (HAÉ:5) a korpuszban szinte nem léteznek (0,1%), a Gytv.-ben azonban – a Velencei Bizottság ajánlásai és a német szakirodalom révén – rendszeresen megjelennek, jelezve, hogy az előkészítő a jogösszehasonlítás eredményeit is beépítette a magyarázatokba. A NEM-kategóriájú szövegrészek aránya (44,6%) itt viszonylag magas, ami a normaszöveg terjedelmes eljárási szabályainak kivonatolásából és átfogalmazásából adódik.

A 9. § a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat tartalmazza: a fegyveres megjelenés tilalmát, valamint a védőfelszerelés, egyenruha viselésének és az arceltakarásnak a szabályait. Az indokolás (6 710 karakter, HAÉ: 87,3%) 23 szegmensre tagolódik, amelyek közül egyetlen összefüggő, 2 649 karakteres szövegblokk emelkedik ki – ez a Gytv. indokolásának leghosszabb megszakítás nélküli HAÉ:4 szegmense. Ebben az indokolás az Alkotmánybíróság 14/2016. (VII. 18.) AB határozatát részletesen ismerteti, amely mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a korábbi szabályozás kapcsán, mivel az „*nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét*”, és nem rendelkezett az arceltakarásról sem.

Az indokolás emellett a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának elemzésére, a 75/2008. (V. 29.) AB határozatra és az alapvető jogok biztosának AJB 4721/2009. számú ügyére is hivatkozik (HAÉ:4). A korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6) keretében az indokolás az egyenruha-viselési tilalom bevezetését a német mintára vezeti vissza, az arceltakarás kapcsán pedig a máltai szabályozásra utal. A szöveg jellegzetessége, hogy az indokolás nem egyszerűen felsorolja a tilalmakat, hanem azok alkotmányjogi szükségességét az AB-gyakorlatból vezeti le, majd az egyes korlátozások arányosságát is mérlegeli – az arceltakarás és a védőfelszerelés esetében kifejezetten elismeri azok kommunikációs funkcióját (a Critical Mass elnevezésű, városi kerékpározásért rendezett felvonulások példáján keresztül), és ebből vezeti le a differenciált szabályozás szükségességét.

A megtiltási okok szabályozása (13. §) a Gytv. legterjedelmesebb és legösszetettebb rendelkezése. Az indokolás (13 497 karakter, HAÉ: 96,0%) 45 szegmensre tagolódik – a törvény legtöbb szegmenst tartalmazó elemzési egysége –, és a NEM-kategóriákba sorolt szöveg mindössze 4%-ot tesz ki. Az indokolás sajátossága, hogy kifejezetten visszaüt az általános indokolásra: „az általános indokolásban írt indokok miatt” fordulatokkal jelzi, hogy a részletes indokolás az általános indokolásban kifejtett gondolatmenetre épít – ez a tudatos szerkesztés a korpuszban ritka jelenség. A szöveg gerincét a HAÉ:4 kategória adja: az indokolás az EJEK gyakorlatából indul ki, amely szerint a gyülekezési jog korlátozása kizárólag nyomós társadalmi szükséglet esetén lehetséges, majd sorra veszi az Alkotmánybíróság releváns határozatait – a 2/1990. (II. 18.) AB határozattól az alapjogi teszt deklarációjáig, a 30/2015. (X. 15.) határozaton át a 13/2016. (VII. 18.) és 14/2016. (VII. 18.) határozatokig, amelyek a korábbi megtiltási okok kiüresedését állapították meg. Az indokolás emellett a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának elemzésére és a Velencei Bizottság gyakorlatára is hivatkozik.

A jogirodalomra való utalás (HAÉ:5) itt is megjelenik: *„a jogirodalomban egységes álláspont alakult ki a tekintetben, hogy egy alapjogi katalógus egészét magában foglaló rangsort nem lehet felállítani”*. A szöveg legnagyobb terjedelmű összefüggő blokkjai nem a normaszöveg ismertetésére, hanem az alapjogi kollízió feloldásának mérlegelési szempontjaira fordítódnak – az indokolás például részletesen kifejti, miért nem alkalmazható a lakóingatlanról mért védőtávolság mint abszolút korlát, és miért szükséges helyette a generálklauzula-jellegű szabályozás, amely a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát és hangosítását egyaránt figyelembe veszi.

A felosztatás szabályait a 17–19. §-hoz fűzött indokolás összevontan kezeli (4 780 karakter, HAÉ: 89,7%, 28 szegmens). Az indokolás központi gondolata a felosztatás és a tömegosztatás fogalmi elhatárolása, amelynek kifejtéséhez az indokolás szisztematikusan támaszkodik a Gytv.-n kívüli jogforrásokra. A gépi elemzés ezeket a hivatkozásokat rendre a megfelelő kategóriákba sorolta: az Rtv. 59–60. §-aira való utalás (HAÉ:3), a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 52. § (1) bekezdésének szó szerinti idézése (HAÉ:3), valamint a törvényen belüli visszaütések a 6. §, a 18. § (1) bekezdés és a 19. § (2) bekezdés rendelkezéseire (HAÉ:2) mind pontosan azonosítva jelennek meg. Az indokolás e hivatkozásokra építve fejti ki, hogy a felosztatás szóbeli aktus, amellyel a gyűlés véget ér, míg a tömegosztatás a *„jogellenesen összegyűlt tömeg szétosztását célzó rendőri intézkedés”* – és a két jogintézményhez eltérő jogorvoslati eszközök, fórumrendszer és határidők kapcsolódnak. A szöveg tehát nem csupán a normaszöveg tartalmát magyarázza,

hanem a Gytv. rendelkezéseit az Rtv. intézkedési rendszerébe ágyazva mutatja be, ami a jogalkalmazó számára a két törvény viszonyának megértéséhez elengedhetetlen.

A kártérítési felelősség (20. §) és a közigazgatási bírság (21. §) szabályai a Gytv. alacsonyabb „hozzáadott értékű” elemzési egységei közé tartoznak (42,7% és 64,4%) – előbbi a törvény legalacsonyabb értéke –, ami a rendelkezések technikai jellegéből adódik. Érdemes azonban kiemelni, hogy a 20. § indokolásában a HAÉ:8 kategória milyen szerepet tölt be: az átfogalmazás (NEM:2) keretében ismertetett szervezői kötelezettséghez zárójelben konkrét példákat fűz – „építmények elbontása, a közterület feltakarítása, plakátok eltávolítása stb.” –, amelyek a normaszöveg elvontabb „*a gyűlést megelőző állapotba hozás*” fordulatát kézzelfoghatóvá teszik. A 21. § indokolása hasonló mintát követ: a közigazgatási bírság bevezetését az Alaptörvény P) cikkében foglalt környezetvédelmi kötelezettséggel hozza összefüggésbe (HAÉ:3), és a szabályozás célját abban jelöli meg, hogy „*a gyűlés ne járjon szükségtelen környezeti kárral*”. A HAÉ:8 kategória tehát nemcsak a törvény alapjogi rendelkezéseinek alátámasztásában tölt be fontos szerepet, hanem a gyakorlatiasabb szabályoknál is érdemben segíti a jogalkalmazót – akkor is, ha az ilyen szövegrészek nem tartoznak a Jat. által kifejezetten elvárt tartalmi elemek közé.

A fentiekben részletesen elemzett szakaszok a Gytv. 19 elemzési egységéből hetet mutattak be. A többi elemzési egység – a rendezők jogállása (4. §), a résztvevők kötelezettségei (5–7. §), a bejelentési eljárás (10–12. §), az egyeztetés és a határozathozatal (14–16. §) – hasonló mintázatot követ: a „hozzáadott értékű” szövegrészek aránya egyetlen szakaszban sem csökken 42,7% alá, és a törvény 19 egységéből 13-ban meghaladja a 80%-ot. Az indokolás az alacsonyabb HAÉ-arányú szakaszokban is tartalmaz érdemi magyarázatot – a NEM-kategóriák jellemzően a normaszöveg eljárási szabályainak összefoglalásából adódnak, nem pedig az érdemi magyarázatok hiányából.

A Gytv. részletes indokolása így összességében azt szemlélteti, milyen indokolás születik akkor, amikor a szabályozási tárgy szoros kapcsolatban áll az alapjogi dogmatikával, gazdag alkotmánybírósági és nemzetközi gyakorlat áll rendelkezésre, és az előkészítő ezt a háttéranyagot szisztematikusan beépíti az érvelésbe. Az esettanulmány ezzel azt is megmutatja, hogy a gépi elemzés által mért magas „hozzáadott érték” valóban tartalmi gazdagságot tükröz: a Gytv. indokolása nem azért kapott kiemelkedő HAÉ-értéket, mert formálisan teljesítette valamely mennyiségi küszöböt, hanem mert az alkotmánybírósági gyakorlat, a nemzetközi összehasonlítás, a szakirodalom és a korábbi jogalkalmazási tapasztalatok érdemi beépítése a normaszöveg egészen végigvonul.

### ***3.5.4. Az egyes HAÉ-kategóriák szövegszintű megjelenése válogatott példákon keresztül***

A Kit. és a Gytv. esettanulmányai az indokolás egészét vizsgálták, és rámutattak, hogy a magas, illetve alacsony „hozzáadott érték” mögött milyen tartalmi mintázatok húzódnak meg. Ebben a pontban az elemzést azzal egészítem ki, hogy a 12 tartalmi kategória jellegzetes megjelenési formáit a korpusz további törvényeiből vett célzott szövegpéldákban is bemutatom. Míg az esettanulmányok egy-egy törvény indokolásának teljes szerkezetét tárták fel, itt a kérdés az, hogy az egyes kategóriákba sorolt szövegrészek milyen tipikus fordulatokkal, szerkesztési megoldásokkal jelennek meg a jogalkotói indokolásokban – mind a részletes, mind az általános indokolásban.

A példák kiválasztása kategóriánként szekvenciális szűréssel történt, a részletes és az általános indokolásokra külön-külön alkalmazva. Először azon törvények körét határoztam meg, amelyekben az adott kategória dokumentumszintű aránya a teljes korpusz dokumentumainak felső tizedébe tartozik (vagyis a vizsgált indokolások legalább 90%-ánál magasabb), majd e szűkített körből az adott kategóriában a tíz legnagyobb abszolút karakterszámú indokolást választottam ki. A részletes indokolásoknál a szűrés a teljes 3 316-ból azon 3 050 dokumentumpáron alapult, amelyekhez érdemi részletes indokolás tartozik; az általános indokolásoknál a 3 225 általános indokolás korpuszán. E szekvenciális szűrés biztosítja, hogy a bemutatott példák nem csupán százalékosan, hanem terjedelmileg is reprezentálják az adott kategória jellemző megjelenési formáit – kizárva azokat az eseteket, ahol egy rövid indokolásban magas százalékarány pusztán az alacsony dokumentumhosszból adódik.

#### ***3.5.4.1. Célmeghatározás***

A HAÉ:1 kategória a jogalkotó szándékára, a szabályozás céljára utaló szövegrészeket foglalja magában – azokat a mondatokat, amelyekben az indokolás kifejezetten megnevezi, hogy az adott rendelkezés milyen társadalmi, gazdasági vagy jogi problémát kíván orvosolni, illetve milyen eredményt kíván elérni. A kategória a részletes indokolások korpuszában dokumentumszintű átlagban 3,0%-ot tesz ki; az általános indokolásokban lényegesen magasabb, 9,8%-os átlagot mutat, ami természetes, hiszen az általános indokolás funkciója eleve a törvény egészének céljait és szükségességét kifejteni.

A normaszöveg olykor maga is tartalmaz célmeghatározást a törvény bevezető szakaszaiban, az általános rendelkezések között. A kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV. törvény 1. §-a például felsorolja, hogy a törvény célja a K+F-eredmények hasznosítási feltételeinek javítása, a vállalkozások versenyképességének növelése és a magas „hozzáadott értékű” munkahelyek létrehozása. Ugyanennek a törvénynek az indokolása azonban a tágabb jogpolitikai koncepciót is megfogalmazza: a jogalkotó a korábbi kínálatszemplétes K+F-támogatás helyett *„kereslet-szemléletű ösztönzési politikát”* kíván meghonosítani – ez a koncepcionális irányváltás a normaszöveg cél felsorolásából nem olvasható ki. Az indokolás célmeghatározása tehát a tágabb jogpolitikai megfontolásokat, a szabályozás mögötti társadalmi-gazdasági kontextust is kifejti, amelyet a normaszöveg szükségképpen mellőz.

Az önálló szabályozási tárgyú törvényeknél – amelyeknél az általános indokolás egyetlen koherens jogpolitikai koncepciót fejt ki – a célmeghatározás összefüggő narratívát alkot. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény általános indokolása például nem csupán annyit rögzít, hogy a törvény célja egy minősítési rendszer létrehozása, hanem azt is kifejti, hogy a jogalkotó az Európai Unió hulladékgazdálkodási prioritásaihoz kíván igazodni, és a közszolgáltató kiválasztásánál *„az eddig uralkodó gazdasági szempont mellett a szolgáltatás biztonságát és a szolgáltatás minőségét”* is hangsúlyos értékelési szemponttá kívánja tenni. Az indokolás ezt a koncepciót a hosszú távú fejlődéshez, a fenntartható fejlődéshez és az új technológiák alkalmazásához is hozzákapcsolja – mindezek olyan jogpolitikai megfontolások, amelyek a normaszövegből nem, vagy csak töredékesen olvashatók ki.

Az indokolás további szegmensei is megőrzik ezt a tartalmi mélységet: a fogalomrendszer és a gyártói felelősséggel kapcsolatos rendelkezések inkoherenciáját nevesítik, a végrehajtási rendeletek és a felhatalmazó rendelkezések közötti összhanghiányt azonosítják, és konkrétan megfogalmazzák, hogy az átmeneti rendelkezések módosítására azért van szükség, mert *„a jelenleg működő vagy újonnan létrejövő közszolgáltató cégek számára”* egyértelműnek kell lennie, hogy az átmeneti időszakban milyen feltételeket, milyen eljárásban és milyen sorrendben kell teljesíteniük. A célmeghatározás itt tehát végig érdemi, nem általánosságban hivatkozik koherenciazavarra vagy az egyértelműsítés igényére, hanem megnevezi a konkrét szabályozási problémát, amelyet a jogalkotó orvosolni kíván.

Hasonlóan koherens célmeghatározást tartalmaz az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXXIX. törvény általános indokolása, amelyben a célmeghatározás nem egyetlen mondatba sűrítve, hanem az indokolás gondolatmenetébe ágyazva, fokozatosan bontakozik ki.

Az indokolás egy konkrét problémaleírásból indul ki – az oktatásigazgatási nyilvántartások hatályos szabályozása szerint a személyi adatokhoz kötve tárolják a szakmai adatokat, ami adatvédelmi szempontból aggályos –, majd a GDPR-ra hivatkozva fogalmazza meg az alapvető célt: *„egy egységes oktatási nyilvántartás létrehozása szükséges, amelyben a személyi és szakmai adatok elkülönített kezelése, valamint a nagyszámú személyes adatot tartalmazó adatbázisok adatbiztonságának növelése”* valósul meg. Az indokolás azonban nem áll meg ennél a technikai célnál, hanem egymásra épülő további célokat fogalmaz meg: a jelenlegi rendszerben *„az egyes adatok nem komplexitásukban és összefüggéseikben jelennek meg, hanem elemeikben, amely bizonyos adattorzulásokat, értelmezési problémákat eredményezhet”* – az integrált nyilvántartás ezt a problémát is orvosolja.

Végül az indokolás eljut az oktatáspolitikai célkitűzésig: *„az oktatási nyilvántartás létrehozásával elérjük azt is, hogy az ágazati nyilvántartásokban a személyek életútja a jelenlegi fragmentált adatok helyett egységesen, egészében is nyomonkövethető az élethosszig tartó tanulás, tanulói-hallgatói életútvizsgálatok során, az egyénsoros és anonimizált adatok már nemcsak az egyes nyilvántartások hatóköréből külön-külön, hanem az oktatási nyilvántartás teljes állományából kinyerhetők”*. Az indokolás tehát egy konkrét technikai problémából (adatvédelmi kockázat) kiindulva, a szabályozási megoldáson (adatok elkülönítése) és annak közvetlen hasznán (pontosabb statisztikák) át eljut a tágabb szakpolitikai célig (élethosszig tartó tanulás nyomon követése) – ez az a fajta rétegzett célmeghatározás, amely a normaszövegből nem olvasható ki, és amely az indokolást valóban a jogalkotó szándékának megértését segítő dokumentummá teszi.

Más mintázat figyelhető meg a módosító törvények – különösen az ún. salátatörvények – általános indokolásában, ahol a célmeghatározás nem összefüggő narratívát, hanem felsorolást alkot. Az egyes módosítással érintett törvényekhez rendelt célok önmagukban lehetnek konkrétak – a különbség az előző példákhoz képest nem a tartalom hiánya, hanem a szerkezet. Az egyes törvények honvédelmi kérdésekkel összefüggő módosításáról szóló 2016. évi CLXXXIV. törvény általános indokolása például sorban haladva rögzíti, hogy *„a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításának célja a Magyar Honvédség személyi állományába tartozó közalkalmazottak jubileumi jutalmának alapjául szolgáló illetménye számításának kiegészítése a honvédelmi ágazati pótlékkal”*; *„a Hdt. módosításának célja a hadigondozási ellátások rendszerszerű áttekintése, a rendszeres pénzbeli ellátások 2018. évtől történő egyszeri megemlése”*; *„az egyes sportcélú ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1996. évi LXV. törvény módosításának célja a különleges jogrend idejére gazdasági anyagi szolgáltatás céljából igénybevételekre kijelölt és bejelentésre*

*kötelezett repülőterek honvédelmi funkciójának megóvása*”; „*a központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításának célja a kiadmányozási jog átruházása szabályai körében a honvédelmi és rendvédelmi ágazati sajátosságok megjelenítése*”.

Az egyes célmeghatározások önmagukban nem tartalmatlanok – a jubileumi jutalom kiegészítése, a hadigondozási ellátások emelése vagy a repülőterek honvédelmi funkciójának megóvása konkrét szabályozási célok. Ami hiányzik, az a célok mögötti összefüggés: az indokolásból nem derül ki, hogy miért éppen ezeket a törvényeket kell egyidejűleg módosítani, milyen közös probléma vagy jogpolitikai megfontolás hívta életre a módosításcsomagot, és milyen összefüggés van a jubileumi jutalom, a hadigondozási ellátások és a repülőterek szabályozása között. Az oktatási nyilvántartás vagy a hulladékgazdálkodás indokolásában a célmeghatározás egymásra épülő gondolatmenetbe rendeződik – probléma, megoldás, tágabb szakpolitikai cél –, míg a salátatörvényeknél egymás mellé rendelt, de egymástól független célmeghatározások sorozatát kapjuk.

Hasonló felsoroló szerkezetet mutat az egyes vagyongazdálkodási tárgyú rendelkezésekről, valamint egyes vagyongazdálkodást és nemzeti pénzügyi szolgáltatásokat érintő törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIII. törvény általános indokolása is, amelyben hat szegmens sorban haladva rögzíti az egyes módosított törvényekhez rendelt célokat: „*az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény módosításának célja az állami vagyron értékesítésére, ingyenes vagyronátruházásra vonatkozó szabályok bővítése, kiegészítése, továbbá a kivezetésre szánt állami vagyronnal való gazdálkodásra vonatkozó további szabályok meghatározása*”; „*a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításának célja a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyront érintő módosítások átvezetése a vagyronkezelőkre vonatkozó szabályok módosítása a jogalkalmazást segítő pontosításokkal és a vagyongazdálkodás hatékonyságát elősegítő kiegészítésekkel*”; „*a törvényjavaslat célja, hogy a sportról szóló 2004. évi I. törvényben rögzítse a vagyronkezelőként kijelölt sportszervezetek részéről teljesítendő vagyronkezelési díj megállapításának módját*”. Ez utóbbi példában a célok tartalmilag is kevésbé konkrétak, mint a honvédelmi törvény esetében: a „*szabályok bővítése, kiegészítése*”, „*rögzítése*” vagy a „*módosítások átvezetése*” inkább a módosítás technikai tartalmát nevezi meg, mint a jogalkotó szándékát.

A részletes indokolásokban a célmeghatározás széles skálán mozog, amelynek szélső értékei jól kijelölik a köztes megoldások helyét is. Az egyik véglet az érdemi, a jogalkotó szándékát valóban kifejtő célmeghatározás. A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény részletes indokolása például a normatív támogatási formák bevezetésekor kifejti, hogy ezek „*azt a jogalkotói célt szolgálják, hogy a támogatások egyrészt elősegítsék a filmek nézettségének,*

illetve művészi színvonalának emelkedését (referencia alapú támogatások), továbbá ösztönözzék a gyártási folyamat átláthatóságának javítását és a közvetett támogatásokon kívüli források bevonását (gyártási célú támogatások)”. Az indokolás más helyütt kifejezetten nyíltan fogalmaz: „a törvény nem titkolt célja, hogy a Magyar Mozgóképfelvételek Közalapítvány működésében eddig fellelhető működési zavarokat kiküszöbölje”.

Hasonlóan érdemi célmeghatározást tartalmaz a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény részletes indokolása, amely a hivatásos sport átláthatóságának követelményét a jogalkotó szándékaként fogalmazza meg: „döntő súllyal esett latba az a jogalkotói szándék, hogy a hivatásos sport területéről fokozatosan szoruljanak ki azok, akik eddig sem rendelkeztek áttekinthető gazdasági háttérrel”. Mindkét esetben az indokolás túllép a normaszöveg tartalmának megismétlésén, és a mögöttes jogpolitikai megfontolást fejti ki.

A másik véglet a sablonos, ismétlődő célmeghatározás, amelynek szemléletes példáját nyújtja a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt módosító 2010. évi LXXXVIII. törvény részletes indokolása. Ebben az indokolásban a HAÉ:1 kategóriába sorolt 100 szövegrészből 78 a „a módosítás célja” fordulattal kezdődik, és ezek túlnyomó többsége ugyanannak a néhány elemnek a variációja: „a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése” harmincháromszor, „a hatályos szabályozás egyértelműbbé tétele” negyvenszer, „a közpénzek takarékos felhasználása” huszonötöszer, „a korrupció visszaszorítása” tizennégyszer fordul elő. Az ismétlődés oka kézenfekvő: a törvény a közbeszerzési törvény számos szakaszát módosítja, és a részletes indokolás szinte minden egyes módosított rendelkezéshez külön célmeghatározást rendel – de mivel a módosítások mögött végső soron ugyanazok a célok húzódnak meg, az indokolás szükségképpen ismétli önmagát. Az ilyen sablonos célmeghatározás formálisan eleget tesz a jogalkotói törvény elvárásainak, informatív értéke azonban csekély: a módosításonként megismételt „a módosítás célja a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése, gyorsabbá és olcsóbbá tétele” fordulat az olvasó számára újabb információt nem hordoz.

Hasonló mintázatot mutat a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény részletes indokolása, amelyben a hatvanegy HAÉ:1 szegmens jelentős hányada szó szerint vagy kis variációkkal ismétli ugyanazt a formulát: „arra irányul, hogy [az adott hatóság] eljárásában az ügyfelek ne legyenek kötelesek külön hatósági (erkölcsi) bizonyítványt [...] kérni olyan adatok tekintetében, amelyek állami szerv nyilvántartásában egyébként megtalálhatók”.

A két szélsőség között helyezkednek el azok a részletes indokolások, amelyekben a célmeghatározás megjelenik ugyan, de nem lép túl a normaszöveg tartalmának célként való

újrafogalmazásán. A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényt módosító 2012. évi CCX. törvény (a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról) részletes indokolása például az ügygondnok-rendelés szabályainak módosításánál rögzíti: „*a törvény felülvizsgálja az ügygondnok rendelkezésre vonatkozó Ket.-beli szabályozást annak érdekében, hogy az ügygondnok-rendelés a jelenleginél gyorsabban szolgálhassa a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását, különösen a gyermekek alapvető érdekeire tekintettel*”. Ez a célmeghatározás érdemibb az ismétlődő sablonoknál – a „*különösen a gyermekek alapvető érdekeire tekintettel*” kitétel a normaszövegből nem olvasható ki –, ugyanakkor nem éri el a mozgóképtörvény indokolásának mélységét, ahol a jogalkotó jogpolitikai indokokat és konkrét működési zavarokat is megnevez.

A vizsgált példák alapján a HAÉ:1 kategória a korpuszban három jellegzetes szövegszerkesztési megoldásban ölt testet: (1) érdemi jogpolitikai célmeghatározás, amely a szabályozás mögötti társadalmi-gazdasági kontextust és koncepcionális szándékot fejt ki – ez elsősorban az önálló szabályozási tárgyú törvények indokolásaiban fordul elő; (2) sablonos, ismétlődő célmeghatározás, amely formálisan megfelel a jogalkotási törvény elvárásainak, de informatív tartalma csekély – ez jellemzően a módosító és salátatörvények részletes indokolásaiban jelenik meg; és (3) összefoglaló jellegű célmeghatározás, amely a normaszöveg tartalmát célként keretezve fogalmazza újra, esetenként egy-egy érdemi kiegészítéssel.

#### 3.5.4.2. *Jogszabályon belüli utalás más rendelkezésre*

A HAÉ:2 kategória a jogszabályon belüli utalásokat és – az általános indokolásokban – a jogszabály felépítésének ismertetését foglalja magában. A részletes indokolásokban jellemzően a normaszöveg más rendelkezéseire történő keresztivatkozásként jelenik meg, míg az általános indokolásokban a törvény szerkezetének, tartalmi egységeinek és belső összefüggéseinek rendszerezett bemutatásaként. Ez az a kategória, amelynek funkciója a legélesebben különbözik a két indokolástípusban. Egy összetett, több fejezetre tagolódó törvénytől az általános indokolás szükségképpen jelentős terjedelmet szentel annak, hogy a jogszabály felépítését végigvezesse, az egyes részek egymáshoz való viszonyát tisztázza, és az olvasó számára orientációt nyújtson a normaszöveg egészében. Az általános indokolás ilyenkor egyfajta tematikus térképként is működik: a HAÉ:2 szegmensek azt közlik, mit tartalmaz a

törvény és hogyan tagolódik, míg a jogpolitikai indokokat és egyéb magyarázatokat a többi kategóriába tartozó szövegrészek szolgáltatják.

Ezt a mintázatot szemléletesen illusztrálja a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény általános indokolása (az általános indokolás 46,7%-a HAÉ:2), amelyben 29 szegmens a törvény felépítését követve halad végig a szabályozás egyes intézményein: „a törvény első része az alapvető rendelkezéseket, általános cégjogi alapfogalmakat (a cégbíróság és a Cégszolgálat feladatai, cégnyilvánosság, cégjegyzék, cégnév stb.) tartalmazza”; „a törvény részletesen szabályozza a végelszámolás folyamatát annak elhatározásától a befejezéséig, pontosan meghatározva a végelszámoló jogállását és felelősségét (94–113. §)”; „a cégalapítás érvénytelenségére irányuló per eljárási rendjét a törvény tartalmazza”.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény általános indokolása (az általános indokolás 53,7%-a HAÉ:2) még rendszerezettebben mutatja ezt a logikát: „A törvény 6 Részből épül fel: az I. Rész a törvény által használt fogalmakat tartalmazza, a II. Rész az elektronikus ügyintézés általános szabályait tartalmazza, a polgár és az elektronikus ügyintézését biztosító szerv, valamint az elektronikus ügyintézés felügyeletét ellátó szerv viszonyait szabályozza, a III. Rész az elektronikus ügyintézését biztosító szervek egymás közötti kapcsolattartását, az interoperabilitás megújításának szabályait tartalmazza [...]”; majd az egyes részekhez tartozó szabályozási kérdéseket külön-külön ismerteti – „Elektronikus kapcsolattartás”, „Azonosítás”, „Szabályozott és Központi Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatások” –, mindvégig a normaszöveg felépítését követve.

Az általános indokolásban a HAÉ:2 jellemzően más kategóriákkal váltakozva jelenik meg. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény általános indokolása jól mutatja ezt az összefonódást: a szöveg ritmikusan vált a törvény tartalmának ismertetése (HAÉ:2) és a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6) között – az indokolás egyidejűleg közli, mit tartalmaz az új szabályozás, és miben tér el a hatályos szabályozástól. A HAÉ:2 szegmensek ilyenkor nem elszigetelten, hanem az összehasonlítás és a magyarázat részeként jelennek meg, ami a törvény felépítésének bemutatását a szabályozás szükségességének indokolásával fonja össze.

A részletes indokolásokban a HAÉ:2 alacsonyabb arányt mutat, és itt a kategória funkciója is eltérő: míg az általános indokolásban a törvény egészének szerkezeti bemutatása dominál, a részletes indokolásban a HAÉ:2 szegmensek túlnyomó többsége rövid navigációs kereszthivatkozás vagy más rendelkezésekre történő utalás formájában jelenik meg. Az egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról szóló 2003. évi CII. törvény részletes

indokolásában például a 162 db HAÉ:2 szegmens közül 106 db 80 karakternél rövidebb – jellemzően zárójelben álló hivatkozások: „(ld. a törvény 2. §-át és 3. §-át)”; „[ld. a törvény 6. §-ának (1) bekezdését]”; „(ld. a törvény 10. §-át)”. Hasonlóan a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény részletes indokolásában a 336 db HAÉ:2 szegmensből 198 db 60 karakternél rövidebb: „[88. § (3) bekezdése]”; „(16. §)”; „22. § (1) bekezdés b) pont”. Ezek a szegmensek az indokolás szövegébe ágyazva segítik az olvasó tájékozódását a normaszövegben belül, és a jogszabály belső koherenciáját teszik láthatóvá – különösen nagy terjedelmű, több száz szakaszból álló törvényeknél.

A részletes indokolásokban a rövid kereszthivatkozások mellett a HAÉ:2 tartalmibb formában is megjelenik: a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény részletes indokolásában (383 db HAÉ:2 szegmens) a szöveg rendszeresen utal a törvény más részeiben található kapcsolódó szabályokra: „a törvény közös szabályai az egyesülésre is irányadóak (316. §)”; „a taggyűlésen, illetve a közgyűlésen való részvétel ezen módjára vonatkozó részletesebb törvényi előírásokat a 145. § és a 239–241. § tartalmazza”; „kapcsolódik ehhez a törvény 50. §-ának (2) bekezdése, amely az apport túlértékelése esetén (13. § (4) bek.) a hitelezők javára is megállapíthatóvá teszi az érintett tagok korlátlan és egyetemleges felelősségét”. Ezek a szegmensek már nem puszta szakaszjelzések, hanem az érdemi magyarázat részét képezik: az indokolás nem csupán megjelöli a kapcsolódó rendelkezést, hanem kifejti, milyen összefüggés áll fenn az egyes szabályok között – például hogy az apport túlértékelésére vonatkozó felelősségi szabály hogyan kapcsolódik a hitelezővédelmi rendelkezésekhez –, és ezzel a normaszöveg puszta olvasásából nem feltétlenül kiolvasható belső logikát teszi láthatóvá.

A vizsgált példák alapján a HAÉ:2 kategória két jellegzetes megjelenési formát ölt. Az általános indokolásokban a törvény szerkezetének rendszerezett áttekintéseként funkcionál – az indokolás végigvezeti az olvasót a szabályozás egyes tartalmi blokkjain, és ezzel a normaszöveg egészéhez biztosít hozzáférést. A részletes indokolásokban ezzel szemben a HAÉ:2 többnyire rövid, navigációs jellegű belső hivatkozás, amely az egyes rendelkezések közötti összefüggésekre hívja fel a figyelmet. Mindkét megjelenési forma a normaszöveg összetettségével áll összefüggésben: az általános indokolásban a szerkezeti áttekintés aránya a törvény terjedelméhez és tagolódásához igazodik, míg a részletes indokolásban a kereszthivatkozások sűrűsége ahhoz, hogy az egyes rendelkezések milyen mértékben épülnek egymásra.

### 3.5.4.3. *Kiutalás más jogforrásra*

A HAÉ:3 kategória más jogforrásokra, európai uniós irányelvekre és rendeletekre, valamint nemzetközi egyezményekre történő hivatkozásokat foglalja magában. A HAÉ:2-vel szemben, amely a tárgyalta jogszabályon belüli összefüggésekre mutat rá, a HAÉ:3 a normaszöveg és a jogrendszer többi eleme közötti kapcsolatot teszi láthatóvá – azt, hogy az adott rendelkezés milyen uniós, nemzetközi vagy tágabb értelemben vett hazai jogi keretbe illeszkedik. A kategória aránya a vizsgált indokolások között jelentősen szóródik, és elsősorban a törvény szabályozási tárgyával áll összefüggésben: ahol a szabályozás uniós irányelv átültetésén vagy nemzetközi egyezmény végrehajtásán alapul, ott a HAÉ:3 az indokolás meghatározó eleme, ahol nem, ott természetesen alacsonyabb mértékben fordul elő.

Az általános indokolásokban az egyik legmagasabb HAÉ:3-arányt a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény általános indokolása mutatta, amelynek szövege szinte teljes egészében az Európai Megállapodás versenyjogi rendelkezéseinek kifejtéséből áll. Az indokolás a Megállapodás 62. cikkéből kiindulva sorra veszi a közösségi versenyjoghoz való közelítés jogalapját, a kartelltilalom és az erőfölénnyel való visszaélés tilalmának közösségi előképeit (az EGK Szerződés 85. és 86. cikkei), a Társulási Tanács végrehajtási szabályait, a 67–68. cikkben szabályozott jogharmonizációs kötelezettségeket, végül tételesen felsorolja azokat a közösségi jogszabályokat – a Tanács 19/65/EGK rendeletétől a Bizottság és az Európai Bíróság versenyjogi joggyakorlatáig, összesen 18 tételt –, amelyekkel a hazai szabályozást összhangba kellett hozni.

Hasonlóan magas HAÉ:3-arányt ért el az egyes rendészeti és migrációs tárgyú törvények módosításáról, valamint egyes törvényeknek a Vizuminformációs Rendszer bevezetésével összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi XL. törvény általános indokolása, amelynek HAÉ:3 szegmensei túlnyomórészt a Vizuminformációs Rendszer (VIS) uniós szabályozásának ismertetéséből állnak – emellett a Schengeni Végrehajtási Egyezmény egyes cikkeire és az alapító szerződések jogalapi kérdéseire vonatkozó hivatkozások is ide tartoznak. Az indokolás VIS-t érintő része a 2004/512/EK tanácsi határozattól kiindulva a VIS rendelet (767/2008/EK) cikkeit végigvezetve az adatbázis felépítését, az adatbeviteli és hozzáférési szabályokat, az adatvédelmi garanciákat, az Europol hozzáférési feltételeit, majd a VIS határozat (2008/633/IB) bűnüldözési célú rendelkezéseit és a régiónkénti bevezetés ütemezését ismerteti – gyakorlatilag a teljes uniós joganyagot rekonstruálva az olvasó számára.

Az egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról szóló 2018. évi LXVII. törvény általános indokolása ugyanezt a logikát a nemzetközi egyezmények és az uniós védjegyreform kontextusában alkalmazza: az indokolás a Tanács 89/104/EGK irányelvétől a 2008/95/EK irányelven és a közösségi védjegyről szóló 207/2009/EK rendeleten át a 2015/2436 irányelv elfogadásáig kronologikusan rekonstruálja az uniós védjegyreform történetét, majd az irányelv egyes újításait – a grafikai ábrázolhatóság követelményének eltörlése, a kizáró okok újraszabályozása, a védjegyoltalom terjedelme és korlátai, a használati kényszer szabályai, a felszólalási és törlési eljárások – egyenként ismerteti.

A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény általános indokolása a nemzetközi egyezményi háttérrel hasonló módszerrel dolgozza fel: öt szegmens – a Párizsi Uniós Egyezmény, a Madridi Megállapodás és Jegyzőkönyv, a TRIPS-egyezmény, az Európai Megállapodás jogharmonizációs előírásai, valamint a magyar–amerikai kétoldalú szellemi tulajdoni megállapodás – a nemzetközi egyezményi kötelezettségek teljes körét fogja át, a legnagyobb közülük egymagában 7 013 karakter, amelyben az indokolás az Európai Megállapodás 65. és 67–69. cikkeinek kifejtése mellett az Európai Közösség első védjegyjogi irányelvének (89/104/EGK) szabályozási tárgykörök szerinti ismertetését is elvégzi. A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény általános indokolásában a leghosszabb HAÉ:3 szegmens 15 237 karakter – az elemzett korpusz egyik leghosszabb egybefüggő szövegblokkja –, amely a Berni Egyezménytől a WIPO-szerződéseken át az Európai Közösség szerzői jogi irányelveiig terjedő nemzetközi kötelezettségvállalásokat tekinti át.

A részletes indokolásokban a HAÉ:3 átlagos aránya alacsonyabb az általános indokolásokénál, és a kategória funkciója is átformálódik. Míg az általános indokolásban a törvény egészének jogi kontextusát adja meg – és ezért összefüggő, nagy terjedelmű szövegblokkokban jelenik meg –, a részletes indokolásban az egyes rendelkezésekhez rendelt magyarázat részeként fordul elő, szegmentáltabb formában. A szegmentáltság mértéke a törvények között jelentősen eltér. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő 2017. évi L. törvény részletes indokolásában a 450 db HAÉ:3 szegmensből 276 db 80 karakternél rövidebb. Ezek túlnyomó többsége az Ákr.-re vagy a Kp.-re történő formulaszerű utalás: „Az Ákr. hatálybalépésével”; „A Kp. hatálybalépésével kapcsolatosan szükséges”; „Az Ákr. 25. § (1) bekezdésére tekintettel”; „Összhangban az Ákr. koncepciójával”; „a Ket. helyett az Ákr.-re utalást”; „A Kp. hatályba lépése miatt szükséges”.

Hasonlóan a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény részletes

indokolásában a 236 db HAÉ:3 szegmens fele 80 karakternél rövidebb, és a rövid hivatkozások jellemzően a polgári perrendtartás új kódexére utalnak: „Az új Pp.”; „az új Pp. hatásköri szabályaira tekintettel”. Ezek a szegmensek a HAÉ:2 kategóriában megfigyelt belső kereszthivatkozásokkal analóg funkciót töltenek be, azzal a különbséggel, hogy nem a tárgyalt törvény saját rendelkezéseire, hanem más jogszabályokra mutatnak – a módosító törvények részletes indokolásaiban ez a típus különösen gyakori, mivel a módosítások indokát sokszor éppen egy másik jogszabály hatálybalépése vagy változása adja.

Más mintázatot mutatnak az önálló szabályozási tárgyú törvények részletes indokolásai, ahol a HAÉ:3 szegmensek között a rövid hivatkozások mellett terjedelmesebb, kifejtő jellegűek is megjelennek. A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény részletes indokolásában a 217 db HAÉ:3 szegmens között 64 db 80 karakternél rövidebb – jellemzően zárójelben álló jogszabályi hivatkozások –, de hetvenöt szegmens meghaladja a háromszáz karaktert. Utóbbiak között az indokolás a TRIPS-egyezmény jogérvényesítési rendelkezéseit is részletesen ismerteti: „a TRIPS-egyezmény általános követelményül állítja, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályai alapján megfelelő jogérvényesítési eljárások álljanak rendelkezésre annak érdekében, hogy az egyezményben szabályozott szellemi tulajdonjogok bármilyen megsértésével szemben hatékony fellépésre legyen mód”, majd a vámhatósági intézkedéseknél a Tanács 3842/86/EGK rendeletétől a későbbi közösségi szabályozásig terjedő fejlődést vázolja fel.

A védjegy törvényt, a formatervezési mintaoltalmi törvényt és a szerzői jogi törvényt egyaránt módosító 2003. évi CII. törvény részletes indokolásában szintén megfigyelhető ez a kettősség: a 169 HAÉ:3 szegmensből 51 db 80 karakternél rövidebb – jellemzően jogszabályi hivatkozások, mint „a 89/104/EGK irányelvre tekintettel” vagy „a 40/94/EK rendelet felhatalmazásával” –, de 31 szegmens 300 karakternél hosszabb, és ezek között a legterjedelmesebb (1 594 karakter) a Hágai Megállapodás genfi és hágai szövege közötti eljárásjogi eltérések összehasonlítását tartalmazza, míg a szerzői jogi módosításokhoz kapcsolódó szegmensek az INFOSOC-irányelv egyes cikkeit – a többszörözés jogának terjedelmétől a szabad felhasználás esetein át a műszaki intézkedések védelmét biztosító rendelkezésekig – rendszeresen hivatkozzák.

A büntetőjogi tárgyú törvények részletes indokolásaiban a HAÉ:3 sajátos formában jelenik meg: a külső jogforrás-hivatkozás jellemzően nemzetközi egyezmények vagy uniós kerethatározatok tényállásainak, fogalommeghatározásainak ismertetéseként ölt testet. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXXI. törvény részletes indokolásában a legterjedelmesebb HAÉ:3 szegmens (3 927 karakter) az

Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény rendelkezéseit fejt ki, a szöveg felépítését az egyezmény cikkszerkezete határozza meg: „*az Egyezmény a következőket rendeli*”, majd az Egyezmény cikkszerkezetét követve a kiadási és a bevételi oldal csalási tényállásait ismerteti. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi XXVII. törvény részletes indokolásában a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló New York-i egyezmény és az Európai Unió Tanácsának vonatkozó kerethatározata tényállási elemeit mutatja be hasonló módszerrel. Ezekben az indokolásokban a HAÉ:3 a nemzetközi jogi kötelezettségek tartalmának olyan részletes bemutatása, amely a jogalkalmazó számára lehetővé teszi az implementációs megfelelés ellenőrzését.

A vizsgált részletes indokolásokban a HAÉ:3 más kategóriákkal összefonódva is megjelenik. Az európai gazdasági egyesülről, valamint a gazdasági társaságokról szóló törvény és a cégtörvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2003. évi XLIX. törvény részletes indokolásában a legnagyobb HAÉ:3 szegmens (3 156 karakter) a 2. számú társasági jogi irányelv visszaváltható részvényre vonatkozó rendelkezéseit és azok értelmezését tartalmazza – az indokolás itt az irányelvi háttér kifejtését (HAÉ:3) a hazai szabályozás magyarázatával (HAÉ:8) váltakozva építi fel. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvény részletes indokolásában a 316 db HAÉ:3 szegmens közül 98 db 300 karakternél hosszabb – az indokolás az uniós közbeszerzési irányelvek (2004/18/EK és 2004/17/EK) cikkeire rendszeresen hivatkozva fejt ki az egyes rendelkezések tartalmát.

A részletes és az általános indokolás HAÉ:3-mintázatai között tehát nem csupán mennyiségi, hanem minőségi különbség is van. Az általános indokolásban a HAÉ:3 a törvény egészének jogi kontextusát adja meg: az indokolás azt mutatja meg, milyen külső jogi keretbe illeszkedik a szabályozás, és milyen kötelezettségek alakítják annak tartalmát. A részletes indokolásban a HAÉ:3 funkciója kettős: egyrészt a rövid, formulaszerű hivatkozások – amelyek különösen a módosító törvényeknél dominálnak – azt jelzik, hogy az adott rendelkezés milyen más jogszabállyal áll összefüggésben; másrészt a terjedelmesebb szegmensek – amelyek jellemzően az önálló szabályozási tárgyú törvényeknél fordulnak elő – a külső jogforrás tartalmát is kifejtik, ezzel lehetővé téve a hazai szabályozás és a nemzetközi vagy uniós előírás közötti megfelelés közvetlen ellenőrzését.

#### 3.5.4.4. Joggyakorlatra való hivatkozás

A HAÉ:4 kategória a bírósági döntésekre, alkotmánybírósági határozatokra, az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseire vagy jogalkalmazási tapasztalatokra való hivatkozásokat foglalja magában – azokat a szövegrészeket, amelyekben az indokolás a szabályozás előzményeként, igazolásaként vagy kiindulópontjaként valamilyen joggyakorlati forrást nevez meg. A hivatkozott források köre a rövid, formulaszerű bírói gyakorlati utalásoktól az Európai Bíróság esetjogának több ezer karakteres ismertetéséig terjed; a hivatkozás retorikai funkciója pedig attól függ, hogy az indokolás a joggyakorlatot a szabályozás közvetlen okaként, a kodifikáció alapanyagaként, vagy csupán megerősítő érvként használja.

Az általános indokolásokban a HAÉ:4 megjelenési formája a hivatkozott forrás típusától függ. Ahol az indokolás az Európai Bíróság esetjogát vagy egy nemzetközi testület ajánlásait ismerteti, ott jellemzően nagy összefüggő szövegegységekben – akár tízezer karaktert meghaladó terjedelemben – jelenik meg, és a szöveg domináns elemévé válhat. Ahol viszont alkotmánybírósági határozatra hivatkozik, ott a szegmensek terjedelme változatosabb: a néhány száz karakteres rövid hivatkozásoktól a több ezer karakteres AB határozatok indokolásának bemutatásáig terjed.

A legkarakterisztikusabb mintázat az, amikor egy alkotmánybírósági határozat jelenti az egész jogalkotási aktus közvetlen előzményét, és a jogalkotói indokolás ennek ismertetéséből indul ki. Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXVII. törvény általános indokolásának legelső mondata: „*az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatával az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Etv.) egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és meghatározott körben jogalkotási kötelezettséget írt elő az Országgyűlés számára*”.

A jogalkotói indokolás nyolc HAÉ:4 szegmensben (5 549 karakter, 55,78%) az AB határozat rendelkező részét és indokolását fejt ki. A szöveg hat számozott pontja mindegyike egy-egy AB-követelménnyel nyit, majd ahhoz rendeli hozzá a jogalkotó válaszát. Az 1. pont az AB határozat azon megállapításával indul, hogy az ellenőrzés alá eső személyi kör meghatározása „*alkotmányellenes megkülönböztetésre vezet*”, és idézi az AB határozatát: „*a diszkrimináció kiküszöbölésére a törvényhozónak az egységes mércét – a rendelkező rész 1. pontjában írt alkotmányos kereteken belül – saját döntése szerint kell meghatároznia és következetesen érvényesítenie*”. Az indokolás ezután tér rá arra, hogy a javaslat milyen szempontok szerint húzza meg az átvilágítandók új körét. A 2. pont hasonlóan jár el: az AB

*„kimondja, hogy a nyilvántartások adatainak feltétlen titkossága alkotmányellenes”, valamint hogy „a teljes nyilvánosságra hozatalnak is alkotmányos aggályai vannak” – a jogalkotó válasza ezután következik: „az alkotmányellenesnek minősített feltétlen titkosság és teljes nyilvánosság közötti alkotmányos megoldást a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok alkalmazásával lehet biztosítani”.*

A 3. pont az AB rendelkező részéből idéz: *„az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását”,* majd az indokolás az AB által részletezett jogok – a betekintés, a helyesbítés, a törlés joga – speciális gyakorlási szabályainak kidolgozásaként mutatja be a javaslatot. A 4. pont az adatszolgáltatási kötelezettség kiterjesztésére vonatkozó AB határozatban meghatározott követelményt ismerteti, az 5. pont a tudományos kutatás feltételeinek biztosítását; mindkét pontot a *„javaslatot”* vagy *„megoldást”* szó zárja, amely a jogalkotó választ jelöli. Az AB határozat tehát nem egy hivatkozás a sok közül, hanem az egész törvénymódosítás oka és az általános indokolás szervezőelve: az indokolás nem önálló gondolatmenetet épít fel, amelybe az AB döntést érvként illeszti, hanem az AB határozat szerkezetét követi, és ahhoz fűzi a jogalkotói választ.

Azonos mintázatot követ a büntetőeljárás jogszabályok módosításáról és kiegészítéséről szóló 2000. évi XIV. törvény, amelynek általános indokolása szintén HAÉ:4 szegmensekkel nyit: *„az Alkotmánybíróság a 35/1999. (XI. 26.) AB határozatával megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztást követett el és alkotmányellenes helyzetet idézett elő”.* A három szegmens (7 269 karakter, 59,9%) közül a legnagyobb (6 375 karakter) valójában két AB határozat teljes alkotmányjogi érvelését dolgozza fel.

Az első – a 35/1999. AB határozat – a kábítószerrel visszaélés büntethetőséget megszüntető okára vonatkozó átmeneti eljárási szabály hiányát állapítja meg; az indokolás az AB érvelését négy lépésben [a)–d) pontok] ismerteti, a Btk. novella hatásától a visszaható hatály tilalmának gyakorlati érvényesüléséig. A második – a 26/1999. (IX. 8.) AB határozat – az előzetes letartóztatás különös feltételeinek alkotmányosságát vizsgálja; az indokolás itt is az AB mérlegelését reprodukálja: *„az alapjog – így a személyi szabadsághoz való jog – korlátozásának alkotmányosságához azonban önmagában nem elegendő, ha az alkotmányosan elismert cél érdekében történik, hanem szükségesnek és arányosnak kell lennie”.*

Az általános indokolás 3. pontja ezután egyetlen rövid bekezdésben vonja le a következtetést a módosítást szükségessé tevő indokként (HAÉ:1): *„az Alkotmánybíróság előzőekben bemutatott két határozatára figyelemmel szükségessé vált a büntetőeljárás jogszabályok módosítása, illetve kiegészítése”.* Az indoklás tehát az 1996-os átvilágítási

törvényhez hasonlóan az AB döntések ismertetéseként épül fel – a különbség abban áll, hogy itt két határozat párhuzamos kifejtése adja a szerkezetet.

A gázközmű-vagyonnal összefüggő önkormányzati igények rendezéséről szóló 2001. évi LVI. törvényben a 36/1998. (IX. 18.) AB határozat hasonlóan a szabályozás közvetlen előzménye, de az indokolás szerkezete eltér az előző két példától. Míg az előző esetekben az AB határozat ismertetése nyitja az indokolást, itt az általános indokolás a szabályozás céljával és a szakpolitikai kontextussal – az Ötv. vagyonjuttatási rendelkezéseinek végrehajtási kudarcával, a privatizáció következményeivel – kezdődik, és az AB határozat csak a hatodik bekezdésben jelenik meg: *„a jelen szabályozásra az Alkotmánybíróság 36/1998. (IX. 18.) AB határozatára figyelemmel kerül sor”*.

A legnagyobb HAÉ:4 szegmens (4 406 karakter) az AB érvelését részletesen ismerteti – a megsemmisítés okát (*„az önkormányzati igények kielégítésére a – minden számítási alapot nélkülöző – pauszál juttatást nem tartotta alkalmasnak”*), a jogalkotó kötelezettségét (*„a törvényalkotásnak is megközelítően arra az eredményre kell vezetnie, mintha az önkormányzatok időben megkapták volna a részükre juttatandó vagyont”*), és az értékjog fogalmának bevezetését. Az indokolás terjedelmének nagy részét azonban nem az AB döntésnek szenteli, hanem a vagyonértékelés módszertanának: a vezetékvagyon leválasztásának, az újraelőállítási költségnek, a három értékelési módszer (diszkontált cash-flow, piaci tranzakciós árfolyam, megtartási forgatókönyv) leírásának. Az AB határozat itt tehát nem az indokolás szervezőelve, hanem az alkotmányos kerete: meghatározza, hogy a jogalkotónak mit kell elérnie, de a hogyan kifejtése – a számítási módszertan – önálló, nem az AB döntésből levezetett tartalmat képez.

A HAÉ:4 kategória megjelenési formáinak második jellegzetes mintázata az Európai Bíróság (EuB) joggyakorlatának részletes ismertetése. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint egyes törvények fogyasztóvédelemmel összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2006. évi III. törvény általános indokolásában (14 szegmens, 19 702 karakter, 47,96%) a HAÉ:4 szegmensek a fogyasztóvédelmi irányelvekhez kapcsolódó EuB-esetjogot irányelvenként tekintik át. Az indokolás explicit módszertani keretet ad ehhez: *„»Európai közösségi jogi követelmények« alatt itt elsősorban az érintett közösségi irányelvek rendelkezéseinek az Európai Bíróság ítéleteiben kikristályosodó értelmezését értjük, amely adott esetben az irányelvek átültetésekor még nem volt ismert a jogalkotó számára, ugyanakkor érinti a hazai átültetési megoldásokat is”*.

A jogalkotói indokolás ennek jegyében sorra veszi a fogyasztóvédelmi irányelveket, és mindegyiknél rögzíti, van-e a magyar szabályozást érintő EuB-ítélet. A fogyasztói hitelről szóló

87/102/EGK irányelv vonatkozásában: „*nincs olyan európai bírósági döntés, amely módosítást tenne szükségessé*”; a hibás termékekért való felelősségről szóló 85/374/EGK irányelv kapcsán: „*az azóta előzetes döntéshozatalra az Európai Bíróság elé utalt ügyek nem érintik a hazai szabályozási megoldást*”. Ez a negatív megállapítás éppúgy a HAÉ:4 része, mint a pozitív: az indokolás az EuB-joggyakorlat szisztematikus feldolgozásának eredményeként közli, hogy hol nem szükséges beavatkozás.

A legnagyobb HAÉ:4 szegmens (14 992 karakter) a tisztességtelen szerződési feltételekről szóló 93/13/EGK irányelvhez fűződő kiterjedt EuB-joggyakorlatot dolgozza fel. Az indokolás itt ügynként halad: az Océano Grupo Editorial ügyben a Bíróság a tisztességtelen kikötések hivatalbóli bírói vizsgálatának szükségességét mondta ki; a Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben megállapította, hogy az irányelv 7. cikkének preventív funkciója megköveteli az eljárásindítás lehetőségét olyan szerződési feltételek ellen is, „*amelyek tisztességtelen szerződési feltételek puszta ajánlásában öltenek testet*”; a Cofidis-ügyben kimondta, hogy a jogvesztő határidő alkalmas lehet arra, hogy „*aláássa az irányelv 6. és 7. cikkei célkitűzéseinek érvényesülését*”; a Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben a szoros kapcsolat fogalmának leszűkítő átültetését marasztalta el.

Az indokolás ezeket az ítéleteket nem önmagukért ismerteti, hanem mindegyikből levezetett jogalkotási következtetést von le a magyar szabályozásra nézve – a hivatalbóli vizsgálat biztosításától a közérdekű kereset preventív funkciójának szövegszerű megjelenítéséig, az érvénytelenségi szankció újragondolásáig. A HAÉ:4 itt tehát nem egyszerűen joggyakorlat-hivatkozás, hanem az indokolás érvelési gerinceként működik: az EuB-ítélet jelöli ki a problémát, és az indokolás ehhez rendeli a jogalkotói választ – hasonló váltakozásban, mint az AB határozatoknál előbb ismertetett mintázatnál, csak itt nem egyetlen döntés, hanem az EuB-esetjog tágabb köre szervezi a szöveget.

Az államot megillető szavazatelsőbbbségi részvény jogintézményének megszüntetéséről szóló 2007. évi XXVI. törvényben (három szegmens, 19 166 karakter, 57,55%) az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárásának jogi háttere és az EuB „golden share” ítéletei töltik meg a HAÉ:4-et. A legnagyobb szegmens (13 975 karakter) hat tagállam elleni ügy lényegét ismerteti egyenként: az Olaszország elleni ügyben a privatizált társaságokban fenntartott állami különjogok jogellenességét; a Portugália elleni ügyben a külföldi részesedésszerzés százalékos korlátozását; a Franciaország elleni ügyben az olajipari társaság feletti vétőjogot, ahol a Bíróság elfogadta ugyan az energiaellátás biztosítását mint legitim célt, de a konkrét szabályozást az objektív kritériumok hiánya miatt aránytalannak minősítette; a Belgium elleni ügyben – az egyetlen sikeres tagállami védekezésben – az utólagos tiltási rendszert, amely „*jogvesztő*

*határidőn belül, csak bizonyos döntések meghatározott körében, és csak objektív kritériumok alapján”* volt gyakorolható; a Spanyolország és az Egyesült Királyság elleni ügyeket.

Az indokolás az EuB-ítéletekből közös tesztet von ki – a korlátozás nem diszkriminatív jellege, közérdekű indoka, alkalmassága és arányossága –, majd ehhez méri a magyar szavazatelsőbbégi részvényt, és megállapítja, hogy a privatizációs törvény szerinti jogosultságok *„nem korlátozódnak a közrendet, közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetre, és nem felelnek meg a szükségesség és arányosság közösségi jogi követelményeinek sem”*. A HAÉ:4 itt tehát – a fogyasztóvédelmi törvényhez hasonlóan – az EuB-esetjog szisztematikus feldolgozásaként jelenik meg, de a funkció más: a kötelezettségszegési eljárás kontextusában az EuB által kialakított mércét mutatja be, amelyhez a magyar szabályozást igazítani kell.

A harmadik mintázat a nemzetközi testületek ajánlásaira épülő indokolás. A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény módosításáról szóló 2003. évi LVII. törvényben a HAÉ:4 az összes kategória közül a legmagasabb arányt teszi ki (80,97%, hat szegmens, 8 104 karakter). A legnagyobb szegmens (6 039 karakter) a Velencei Bizottság ajánlásait ismerteti két fő kérdéskörben: az állam területen kívüli hatályú jogalkotásának korlátait és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az első kérdéskörben a Bizottság megállapította, hogy *„az állam diplomáciai és konzuli képviseletén kívül más szervezeteket (például az ajánlószervezeteket) nem bízhat meg azzal, hogy az érintett szomszédos ország állampolgáraival kapcsolatban joghatással járó tevékenységet folytasson, igazolást állítson ki”*. A másodikban az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikkéből kiindulva kimondta, hogy az etnikai hovatartozáson alapuló különbségtétel *„kizárólag akkor megengedhető, ha a különbségtétel ténylegesen és ésszerűen is indokolható”*, az oktatási kedvezményeknek *„ténylegesen az anyaország kultúrájához kell kötődniük, továbbá arányosnak kell lenniük”*.

Az indokolás azonban nem csupán a Velencei Bizottság ajánlásaira épít: a törvény *„a Velencei Bizottság ajánlásain túlmenően az Európai Közösségek Bizottsága Jogi Szolgálatának, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségi főbiztosának a Szátv.-ről készített elemzéseinek megállapításait is alapul veszi”*. Az Európai Bizottság Jogi Szolgálat az EK-Szerződés 12. cikkével (diszkrimináció tilalma) való összhangot vizsgálta, és a munkavállalási kedvezményeket *„hazánknak az Európai Megállapodás alapján fennálló kötelezettségeivel sem találta összhangban állónak”*. Az EBESZ kisebbségi főbiztosa – az Európai Bizottsággal egybehangzóan – *„felhívta a figyelmet arra, hogy a hatályos törvény [...] etnikai alapon való különbségtételhez vezet”*, és az *„egységes*

*magyar nemzethez tartozásra*” hivatkozó preambulumról kimutatta, hogy *„az anyaország és a határon túli magyarság közti politikai kötelék létrehozásának veszélyét hordozza”*.

A HAÉ:4 szegmensek tehát három nemzetközi forrás – a Velencei Bizottság, az Európai Bizottság Jogi Szolgálatja és az EBESZ kisebbségi főbiztosa – ajánlásait ötvözik, és az indokolás minden egyes módosításnál rögzíti, melyik testület melyik megállapítása alapozza meg a jogalkotói döntést. A HAÉ:4 funkciója itt sem joggyakorlat-ismertetés (mint az EuB- esetjognál), sem alkotmánybíróági döntés végrehajtása, hanem a nemzetközi értékelés szisztematikus feldolgozása, amely a törvénymódosítás politikai és jogi indokait is alátámasztja.

A részletes indokolásokban a HAÉ:4 leggyakoribb altípusa a rövid, formulaszerű hivatkozás a bírói gyakorlatra, amely a nagy kódexek indokolásaiban a leghangsúlyosabb. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény részletes indokolásában 108 HAÉ:4 szegmens található, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvényében 256, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényében 85, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényben 52 ilyen szegmens figyelhető meg. Ezekben az indokolásokban a szegmensek jelentős hányada néhány tíz karakternyi fordulat: *„a bírói gyakorlat által már kidolgozott”*; *„a bírósági gyakorlattal egyezően”*; *„a bírói gyakorlatban évtizedek alatt kialakult elvekre építi”*; *„a kialakult bírósági gyakorlatot követő”*; *„a bírói gyakorlatot áttemelve”*; *„a bírói gyakorlattal összhangban”*; *„a kialakult bírói gyakorlatnak megfelelően”*; *„a bírói gyakorlathoz igazodva”*; *„a joggyakorlattal egyezően”*; *„a jelenlegi bírói gyakorlattal egyezően”*.

A rövid HAÉ:4 szegmensek tipikusan egy hosszabb mondat közbevetései, így például a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény személyiségi jogi fejezetéhez kapcsolódóan az indokolás így fogalmaz: *„évtizedes elmaradást pótol a törvény azzal, hogy a közéleti szereplők személyiségi jogainak alacsonyabb védettségére vonatkozó (HAÉ:6), a bírói gyakorlat által már kidolgozott (HAÉ:4) szabályt törvényi szintre emeli, a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok érvényesülése érdekében (HAÉ:6)*. A társasági jogi fejezetben a létesítő okirat módosításáról: *„ezt a konfliktust a szabályozás úgy kívánja feloldani, hogy – új elemként (HAÉ:6) a bírósági gyakorlattal egyezően (HAÉ:4) – megengedi, hogy a létesítő okirat a tagok megállapodásával [...] a társasági döntéshozatal szabályai szerint is módosítható legyen”* (NEM:3). Az üzletrész-átruházásnál: *„a törvény az üzletrész-átruházás lebonyolítását a hatályos szabályozással azonos módon rendezi (HAÉ:6), azzal a többlettel, hogy – a bírói gyakorlatban kidolgozott elvekhez igazodva (HAÉ:4) – egyértelművé teszi az átruházás különböző viszonylatokban történő hatályosulásának időpontját”* (HAÉ:2). A

HAÉ:4 szegmens mindhárom esetben a kodifikáció forrását közli – azt, hogy a jogalkotó a bíróságok által kimunkált megoldást emeli normatív szintre –, anélkül, hogy a joggyakorlat tartalmát ismertetné.

A rövid formulaszerű hivatkozások mellett a részletes indokolásokban is megjelennek az általános indokolásokból ismert mintázatok: az AB határozat mint az egyes rendelkezések megalkotásának közvetlen oka, az EuB-esetjog ismertetése, a nemzetközi testületek értékelései. Végül ide tartoznak a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleményeire való hivatkozások is. A polgári perrendtartás módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvényben öt szegmens kifejezetten a Kúria keresetlevél-visszautasítással foglalkozó joggyakorlat-elemző csoportjára hivatkozik; a legnagyobb szegmens az összefoglaló véleményt szó szerint, hosszan idézi – az indokolás például a joggyakorlat-elemző csoport azon megállapításait emeli be, amelyek szerint *„a keresetlevél tartalmi értékelésénél a bíróság gyakran túlterjeszkedik a vizsgálendő és vizsgálható szempontokon”*, illetve hogy *„a bíróságok legjellemzőbben a keresetlevél tényelőadási részében követeltek meg a szükséges és elégséges tények előadásán túl, további tényeket”*. A jogalkotó tehát nem közvetlenül bírói döntésekre, hanem a Kúria joggyakorlat-elemzésének eredményére támaszkodik: a bírói szervezetrendszer saját gyakorlatának elemzése válik az egyes rendelkezések indokává.

#### 3.5.4.5. Szakirodalomra való hivatkozás

A HAÉ:5 kategória azokat a szövegrészeket foglalja magában, amelyekben az indokolás tudományos művekre, kutatási eredményekre, nemzetközi szakmai dokumentumokra vagy összehasonlító jogi forrásokra hivatkozik – tehát olyan ismeretekre, amelyek nem magából a jogrendszerből, hanem a jogtudományból, a társadalomtudományi kutatásokból vagy a nemzetközi szakmai diskurzusból származnak. A kategória a részletes indokolások korpuszában dokumentumszintű átlagban alacsony, jellemzően 1–3% körüli arányt mutat; az általános indokolásokban valamivel magasabb, 5–13% közötti értékek is előfordulnak.

A kategória a vizsgált korpuszban többféle forráshivatkozási típusban ölt testet, amelyek egymástól eltérő funkciót töltenek be az indokolás szerkezetében. Az első és leginkább hagyományos típus a formális tudományos hivatkozás, amelyben az indokolás megnevezett szerzőre, konkrét műre utal. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény részletes indokolása e típus szemléletes példáját nyújtja: a személyi állapot fogalmának meghatározásánál az indokolás Beck Salamon 1957-es polgári eljárásjogi tankönyvére hivatkozik [*„Az 1950-es, 70-es évek perjogi irodalma több helyen meghatározta a személyi*

*állapot fogalmát. Beck Salamon meghatározását alapul véve személyi állapot (státusz) alatt azoknak a jogilag jelentős körülményeknek az összességét értjük, amelyek az embernek a személyi minőségét és személyi jellegű kapcsolatait határozzák meg, szemben vagyoni jogi helyzetével (Beck Salamon: Magyar polgári eljárási jog, ELTE-ÁJK Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, 1957. 510. o.)”], majd Bacsó Ferenc és Szilberek Jenő munkásságán keresztül Kengyel Miklós 1993-as definíciójáig vezet végig a fogalom tudományos fejlődését [„Bacsó Ferenc és Szilberek Jenő munkásságára építve Kengyel Miklós az alábbiak szerint határozta meg a személyi állapot fogalmát: az ember személyi minőségét és családi kapcsolatait meghatározó jogilag releváns tényezők összességét személyi állapotnak, vagy státusznak nevezzük (Kengyel Miklós: Polgári eljárásjog III. kötet, Pécs, 1993. 109. o.)”]. Az indoklás itt nem egyszerűen egy definíciót kölcsönöz a szakirodalomból, hanem a fogalom tudománytörténeti alakulását mutatja be – jelezve, hogy a jogalkotó a szabályozás kialakításánál a perjogi irodalom évtizedes eredményeire támaszkodott.*

Ugyanennek a törvénynek az indoklása a bizonyítási szükséghelyzet szabályozásánál Farkas József és Kengyel Miklós közös művéből idéz: *„Bizonyítási szükséghelyzetről akkor beszélhetünk, amikor a teljes bizonyítás nem lehetséges, de a per állása szerint valamely tény fennállása nagyon valószínű és a bírói lelkiismeret nem engedi meg a bizonyítási teher szabályainak merev alkalmazását. (Farkas József - Kengyel Miklós: Bizonyítás a polgári perben; KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Bp. 2005. 62. o.)”*. Az idézet funkciója itt az, hogy a normaszöveg elvont kategóriáját a tudomány által kidolgozott tartalommal töltse meg – az olvasó számára a szakirodalmi hivatkozás jelzi, hogy az új jogintézmény nem előzmény nélküli, hanem a jogtudomány által már régóta feldolgozott problémára ad választ.

Hasonló hivatkozást tartalmaz a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény részletes indoklása, amely a vizsgált korpusz legnagyobb terjedelmű törvénye, és amelyben 56 db HAÉ:5 szegmens található. Az indoklás a jogi személy formakényszerének indoklásánál Kisfaludytól idéz: *„A formakényszer alkalmazásának jelentős előnye, hogy kiküszöböli azokat a bizonytalanságokat, amelyekkel a piaci szereplőknek számolniuk kellene, ha a piacon egyedileg kialakított feltételek mellett működő jogi személyek is megjelenhetnének. [...] Egyébként ezek a hátrányok jelentős mértékben csökkenthetők is a jogi személy fajták kínálatának gondos megtervezésével, s ekként a jogi személyek formakészletének alkalmassá tételével arra, hogy minden valós igényt optimális szinten kielégíthessen. (Lásd Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez, CompLex, Budapest, 2008.; szerkesztő: Vékás Lajos)”*.

A jelzálogjog bejegyzése kapcsán Nizsalovszky Endre 1929-es művére hivatkozik, a kezességi jog járulékos jellegénél pedig Frank Ignác 1845-ös megállapítását idézi, miszerint „*a kezekedés mint toldalék más alkúhoz járul (mellékes kötés, contractus accessorius), innen következik, hogy sem egyébre, mint amaz, sem többre nem terjedhet*”. Ez utóbbi hivatkozás időbeli mélysége figyelemre méltó: az indokolás egy 2009-ben alkotott törvény megoldását egy közel 170 éves magyar jogtudományi forrásból eredezteti, jelezve, hogy az új kódex a hazai magánjogi hagyomány folytonosságában helyezkedik el.

A formális tudományos hivatkozásoktól megkülönböztethető a második típus: az összehasonlító jogi hivatkozás, amelyben az indokolás külföldi törvénykönyvek és jogrendszerek megoldásaira utal. A Ptk. indokolása bővelkedik ilyen hivatkozásokban: a tulajdonjog tárgyának meghatározásánál az osztrák ABGB, a német BGB, a svájci ZGB és a francia magánjog megoldásait veszi sorra; a kezességi jog írásbeli formájánál az angol Statute of Frauds-tól a Code civil-en és a Codice civile-n át a spanyol Código civil-ig terjed a kitekintés; a zálogjog érvényesítésénél Louisiana és Québec polgári törvénykönyv és az amerikai Egységes Kereskedelmi Törvénykönyv (Uniform Commercial Code) megoldásait ismerteti. Az összehasonlító jogi hivatkozás funkciója eltér a formális tudományos hivatkozásától: míg az utóbbi a jogalkotó döntését a hazai tudományos diskurzusban helyezi el, az előbbi a nemzetközi jogi megoldások palettáján pozicionálja azt, jelezve, hogy a magyar szabályozás hol helyezkedik el a lehetséges megoldások skáláján.

A harmadik típus a nemzetközi intézményi dokumentumokra – ajánlásokra, iránymutatásokra, zöld könyvekre – való hivatkozás, amely a vizsgált korpuszban a leggyakoribb HAÉ:5-ös forráskategória. Az igazságügyi törvények indokolásaiban a Velencei Bizottság „Rule of Law Checklist”-je és az ENCJ Dublini Deklarációja visszatérő hivatkozási pontok. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2018. évi CXXX. törvény részletes indokolása nyolc szegmensben hivatkozik ezekre a dokumentumokra, a bírói függetlenség, a kinevezési eljárás és a költségvetési garanciák szabályozásának megalapozásaként.

A büntetés-végrehajtás területén az Európai Bizottság Zöld Könyve az őrizetre vonatkozó uniós büntető igazságszolgáltatási jogszabályok alkalmazásáról hasonló módon jelenik meg a 2012. évi CLXXX. törvény indokolásában, ahol az indokolás a fogvatartottak átszállításának problémáit a Zöld Könyvből szó szerint idézett megállapításokkal támasztja alá. Az ezekhez hasonló, intézményi dokumentumokra való hivatkozás az adott szabályozási megoldás nemzetközi beágyazottságát demonstrálja.

Az általános indokolásokban a HAÉ:5 hivatkozás olykor a fogalomalkotás eszközévé válik, így például az egyes kutatás-fejlesztéssel, valamint szakképzéssel összefüggő törvények

módosításáról szóló 2018. évi CIV. törvény általános indokolása a spin-off vállalkozás fogalmának meghatározásakor az OECD Titkárságának javaslatát idézi, amely négy konkrét kritériumot ad meg a közfinanszírozású háttérrel megalakult hasznosító vállalkozások azonosítására. Az indokolás itt a nemzetközi szervezet definícióját gyakorlatilag a magyar jogalkotás számára is irányadóvá teszi („*OECD: Analytical Report on High-tech Spin-offs. Paris. 2000*”).

Hasonlóan fogalomalkotó funkció alapjaként jelenik meg az OECD a 2019. évi LXVII. törvény általános indokolásában, ahol a felelős vállalatirányítás (*corporate governance*) fogalmát az OECD irányelveinek definíciójával vezeti be az indokolás: az OECD szerint a felelős vállalatirányítás „*az igazgatóság, a tulajdonosok és egyéb érdekelték közötti viszonyok összességét jelenti*”, emellett „*meghatározza azt a folyamatot, amely a társaság célkitűzéseit rögzíti, ahogyan az eszközöket a cél elérése érdekében a társaság rendelkezésére bocsátják, és ahogyan a teljesítmény ellenőrzését megszervezik*”. Az indokolás a fogalmat más nemzetközi szervezetek ajánlásaival is kontextualizálja: „*Az OECD mellett más nemzetközi szervezetek is rendelkeznek felelős társaságirányítási ajánlásokkal, ezek közül kiemelkedő jelentőségűnek tekinthető Világbank-csoport (Worldbank Group), mely az ENSZ szakosított intézményeként működik. A társaságirányítást az OECD dokumentumnak megfelelően értelmezi, a fogalom nem tartalmaz többletelemet*”. A szakirodalmi hivatkozás itt tehát nem egy konkrét tudományos műre, hanem nemzetközi szervezetek dokumentumaira irányul, és az indokolás ezek szintézisével vezeti be a magyar szabályozás fogalmi keretét.

A negyedik típus a jogirodalom általános, szerzőt nem megnevező hivatkozása, amely rövid, olykor néhány szavas szegmensekben jelenik meg: „*a jogirodalom álláspontjával is megegyezik*”, „*a többségi jogirodalmi álláspontot követve*”, „*a szakirodalom és a szerződési gyakorlat álláspontjával egyezően*”, „*ezt a jogirodalom is évek óta szorgalmazza*”. Ezek a hivatkozások formálisan a HAÉ:5 kategóriába tartoznak, informatív tartalmuk azonban csekély: nem nevezik meg sem a szerzőt, sem a művet, sem az álláspont tartalmát – funkciójuk kimerül abban, hogy a jogalkotó döntését a tudományos konszenzusra való hivatkozással támasztják alá, anélkül hogy ezt a konszenzust bemutatnák. A Ptk. részletes indokolásában e típus különösen gyakori: „*ez megegyezik a jogirodalom álláspontjával is*” (14. §), „*e megoldás mellett érvel a jogirodalom*” (62. §), „*a többségi jogirodalmi álláspontot követve*” (37. §). Bár ezek a hivatkozások az olvasó számára nem teszik lehetővé a hivatkozott álláspont ellenőrzését, a jogalkotási szöveg kontextusában mégis van funkciójuk, mert jelzik, hogy a jogalkotó a szabályozás kialakításánál számot vetett a tudományos véleményekkel, és az adott megoldást tudatos választásként, nem pedig esetlegesen fogadta el.

Az ötödik – és talán legérdekesebb – típus az, amelyben a szakirodalom nem csupán háttérként vagy legitimáló forrásként jelenik meg, hanem a jogalkotás közvetlen mozgatórugójaként. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint egyes törvények fogyasztóvédelemmel összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2006. évi III. törvény indokolásában a jogirodalom kritikai funkciót tölt be: az általános indokolás kifejti, hogy *„az irányelv átültetését szolgáló magyar szabályozást a jogirodalom részéről számos kritikai megjegyzés érte”*, amelyek *„elsősorban azt kifogásolták, hogy a magyar jogalkotó az átültetés során túlzott mértékben szélesítette az irányelv rendelkezéseinek alkalmazhatóságát”*. A részletes indokolás ehhez hozzáteszi: *„a jogirodalom egyhangúan kritika tárgyává tette és az irányelv átültetésének hibájaként rótt fel a »jóhiszeműség és tisztesség« elve helyett a »jóhiszeműség«-re való utalást”*. Ezekben az esetekben a szakirodalom nem pusztán háttéranyag, hanem a módosítás kiváltó oka: a jogalkotó azért folyamosodik a szabályozás módosításához, mert a jogtudomány a korábbi megoldást hibásnak minősítette. Ez a fajta szakirodalmi hivatkozás a korpuszban ritka, de magas „hozzáadott értéket” képviseli a HAÉ:5 kategórián belül.

Végül sajátos helyet foglal el a korpuszban az empirikus kutatásokra való hivatkozás. A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. törvény általános indokolása két tanulmányra hivatkozik: *„egy a közelmúltban készített tanulmány feltérképezte, hogy milyen következményekkel járt a gyorsan forgó fogyasztási cikkek kereskedelmének koncentrációja a beszállítók számára”*, valamint *„egy másik – 2007-ben készült – tanulmány a hazai piacon működő nagyméretű kiskereskedelmi láncok és a napi fogyasztási cikkek beszállítói közötti kapcsolatot vizsgálta”*. A hivatkozott kutatások eredményeit az indokolás részletesen ismerteti – a vevői erő megnyilvánulási módjai, a díjak és kondíciók rendszere, a törvények *„csak papíron történő betartása”* mind a kutatási eredmények összefoglalásából származnak.

A hivatkozás itt tényfeltáró funkciót tölt be: az indokolás a kutatási eredményekkel támasztja alá, hogy a szabályozni kívánt probléma valóban létezik és milyen formában nyilvánul meg. Ugyanakkor a bibliográfiai adatok teljes hiánya azt jelenti, hogy az indokolás olvasója számára az adatok forrása nem visszakereshető. Az elemzés ezeket a szövegrészeket a HAÉ:5 kategóriába sorolta, mivel az indokolás szövege külső kutatási eredményekként hivatkozik rájuk; nem zárható ki azonban, hogy a törvényjavaslat előkészítése során megrendelt hatásvizsgálatokról van szó, amely esetben már a HAÉ:7 kategória szerinti besorolás lenne indokolt.

Összegezve a vizsgált példák alapján a HAÉ:5 kategória a korpuszban hat jellegzetes szövegszerkesztési megoldásban ölt testet: (1) formális tudományos hivatkozás, amelyben az indokolás megnevezett szerzőre, konkrét műre és pontos bibliográfiai adatokra utal – ez elsősorban a nagy kodifikációs törvények (Ptk., Pp.) részletes indokolásaiban fordul elő; (2) összehasonlító jogi hivatkozás, amelyben külföldi törvénykönyvek és jogrendszerek megoldásai pozicionálják a magyar szabályozást a lehetséges megoldások palettáján; (3) nemzetközi intézményi dokumentumokra – OECD-irányelvekre, Velencei Bizottság-ajánlásokra, EU-s zöld könyvekre – való hivatkozás, amely a szabályozás nemzetközi beágyazottságát demonstrálja, és olykor a fogalomalkotás eszközévé is válik; (4) a jogirodalom általános, szerzőt nem megnevező hivatkozása, amely a jogalkotó döntését a tudományos konszenzusra való hivatkozással támasztja alá, de informatív tartalma csekély; (5) a szakirodalom mint a jogalkotás közvetlen mozgatórugója, amelyben a tudományos kritika a módosítás kiváltó okaként jelenik meg; és (6) empirikus kutatásokra való hivatkozás, amelyben az indokolás kutatási eredményekkel támasztja alá a szabályozni kívánt probléma létezését, ám a bibliográfiai adatok hiánya esetenként bizonytalanná teszi a szakirodalmi és a hatásvizsgálati jelleg közötti elhatárolást.

#### *3.5.4.6. Összevetés a korábbi szabályozással*

A HAÉ:6 kategória azokat a szövegrészeket foglalja magában, amelyekben az indokolás a hatályos vagy korábbi szabályozást ismerteti, a fennálló szabályozás hiányosságait, problémáit nevesíti, vagy a módosítás, illetve az új szabályozás szükségességét fejt ki. A kategória a részletes indokolások korpuszában átlagosan 5,2%-ot tesz ki; az általános indokolásokban lényegesen magasabb, 29,8%-os átlagot mutat – a HAÉ:8 kategóriával együtt ez az egyik legnagyobb súlyú HAÉ-kategória az általános indokolásokban, ami azzal magyarázható, hogy az általános indokolás elsődleges funkciója éppen a korábbi jogi helyzet bemutatása és a jogalkotás szükségességének alátámasztása.

A kategória az indokolások szövegeiben két jellegzetes formában jelenik meg, amelyek gyakran egyazon szövegrészen belül is összefonódnak, de önállóan is megjelenhetnek. Az első és leggyakoribb előfordulása a HAÉ:6 kategóriának a hatályos szabályozás problémáinak nevesítése, amelyben az indokolás a fennálló jogi helyzet konkrét hiányosságait mutatja be – ezzel teremtve meg az érvet az új vagy módosított szabályozás szükségessége mellett. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény általános indokolása e típus szemléletes példáját nyújtja, amennyiben a kodifikáció szükségességét a korábbi kódex állapotának

részletes diagnózisára építi: „*A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a hatályos Btk.) az 1979-es hatályba lépése óta több mint száz alkalommal módosult, ebből a jogalkotó az elmúlt három évtizedben több mint kilencven alkalommal (tehát évente átlagosan többször is) módosította, és tíznél több alkotmánybírósági határozat érintette. Ezek a változások több mint ezerhatszáz rendelkezést módosítottak, vezettek be, illetve helyeztek hatályon kívül*”. Az indokolás ezután a diagnózisból következtetést von le: „*azokat a problémákat azonban, amelyeket a számos módosítás folytán a törvénykönyv egységének megbontásából fakadnak, végső soron csak egy új kódex tudja megoldani*”. A szükségességet tehát nem elvont szükségletként fogalmazza meg, hanem a korábbi szabályozás állapotából vezeti le – jelezve, hogy a jogalkotó nem önkényes döntés alapján, hanem a hatályos jog működési zavarainak orvoslása érdekében alkot új kódexet.

Hasonló mintázatot követ a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény általános indokolása, amelyben a jogalkotás szükségességét támasztja alá a jogalkotó, amikor a korábbi közbeszerzési törvény (2003. évi CXXIX. törvény) szerkezeti problémáiból indul ki. Az indokolás szerint a hatályos Kbt. „*az egyik eljárási fajta, a nyílt eljárás szabályainál tartalmaz alapvető rendelkezéseket a közbeszerzési eljárás lefolytatására*”, a többi eljárástípusnál pedig „*számtalan utaló rendelkezéssel, gyakran többszörös visszahivatkozással*” utal vissza ezekre – ennek következtében a szabályozás átláthatatlanná vált, emellett az eljárások drágábbak lettek a szükségesnél, és a KKV-k nehezebben tudtak indulni a közbeszerzésekben. A probléma-diagnózis és a jogalkotás szükségessége melletti érvelés itt egymásra épül: a szerkezeti probléma funkcionális következményekhez vezet, és ezek a következmények teszik szükségessé az új törvényt. Ugyanennek a törvénynek az indokolása azt is kifejti, hogy az új törvény megalkotása előtt egy átmeneti módosítás (2010. évi LXXXVIII. törvény) is történt, amelynek általános indokolása különös nyíltsággal fogalmaz: „*a Kbt. 2009 áprilisában hatályba lépett jelentős módosítása óta 2-3 havonta módosult, ami önmagában megnehezíti a jogalkalmazást, másrészt e módosítások sem oldották meg a fenti problémákat*”.

Hasonlóan jár el a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény általános indokolása, amelyben a jogalkotó a korábbi eljárási törvény állapotát mennyiségileg is alátámasztja: „*a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt az elfogadása óta 89 törvény és 15 alkotmánybírósági határozat érintette, ezek összesen közel 2 000 helyen változtatták meg a szöveget, ezért a Be. mind alapvető megoldásaiban, jogintézményeiben, mind pedig az egyes részletszabályait tekintve jelentős koherencia problémákkal küzd*”. Az indokolás ezt a megállapítást gyakorlati következtetéssel is kiegészíti: „*azokat a korszerű külföldi tapasztalatokat és megoldásokat, amelyek minden hivatásrend egyetértésére számíthatnak, már*

*nem lehet probléma nélkül beépíteni a Be.-be, mivel a további módosítások a törvény felépítését csak tovább tördelnék”.*

A büntető jogszabályok módosításáról szóló 1998. évi LXXXVII. törvény részletes indokolása egy korábbi módosítás hatásainak értékeléséből indul ki: *„az 1993. évi XVII. törvény szerinti módosítás hatályba lépése óta eltelt öt év tapasztalatai nem igazolták, hogy a szabadságvesztés alsó határára vonatkozó módosító rendelkezés adta lehetőségekkel a bíróságok büntetéskiszabási gyakorlata differenciáltabb lett”* – a jogalkotó itt megnevezi a korábbi módosítást, annak célját és a cél elmaradásának tényét.

Más jellegű, de hasonlóan konkrét probléma-azonosítást tartalmaz a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2004. évi LXXVI. törvény általános indokolása, amelyben a szükségesség nem rendszerszintű koherenzavarból, hanem egyes jogintézmények gyakorlati alkalmazási nehézségeiből fakad: *„A Tvt. hatályos rendelkezései szerint a természetvédelmi kártalanítás igénybevételére kizárólag a tulajdonos jogosult. A szabályozás a földhasználat és a földtulajdonlás eltérő volta miatt életszerű, visszaélések forrásává válhat, nem szolgálja a jogos kártalanítási igények gyors, a tényleges károsultat érintő rendezését”.* Ugyanez az indokolás más helyen fogalmi hiányosságot nevesít: *„Az egyed definíciója hiányzik a Tvt.-ből, amely a jogalkalmazásban eltérő értelmezésekre adott lehetőséget”* – majd kifejti, hogy a definíció bevezetését a Btk. természetkárosítási tényállása is szükségessé teszi, amely az egyedet határozza meg elkövetési tárgyként.

Ezzel szemben a módosító és salátatörvények általános indokolásaiban a korábbi szabályozással való összevetés gyakran nem lép túl a változások tömör összefoglalásán. Az az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2014. évi LXXIV. törvény általános indokolása sorban haladva ismerteti, hogy melyik adónem szabályai hogyan változnak – *„a kisadózó vállalkozások tételes adójának vonatkozásában a törvény az adónem gyakorlati alkalmazása során felmerült problémák megoldására tartalmaz pontosító rendelkezéseket”;* *„az energiaadóztatás területén az üveg-, csempe-, tégl-, cserép-, cement-, mész-, gipsz-, betongyártáshoz felhasznált villamos energia és földgáz után adó-visszaigénylési lehetőség nyílik meg”* –, de nem fejti ki, hogy miért szükséges az adott változtatás.

Az egyes adótörvények módosításáról szóló 2020. évi CXVIII. törvény általános indokolásában is hasonló mintázat figyelhető meg, ahol a szegmensek a legkülönbözőbb jogterületeket érintik egyetlen általános indokoláson belül: a személyi jövedelemadó személyi kedvezményétől a kisvállalati adó árbevételi korlátjának emelésén át a pálinka

adómentességéig. Az indokolás tartalma itt többnyire a változás irányának és mértékének rögzítésére korlátozódik, anélkül hogy az egyes intézkedések mögötti jogpolitikai megfontolásokat kifejtene. Hasonló felsoroló jelleget mutatnak a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCVII. törvény általános indokolásának szövegrészei, amelyek az új Be. terminológiai változásainak ágazati törvényekre való átvezetését dokumentálják. Többek között: „*az új Be. a terheltet olyan személyként definiálja, akivel szemben büntetőeljárást folytatnak. A törvény e fogalomnak megfelelően pontosítja azon törvényi megjelöléseket, amelyek e pozíciót a büntetőeljárás meghatározott személy ellen történő folytatásával írják le*”; máshol a kényszerintézkedések átnevezését ismerteti: a korábbi őrizetbe vétel „*őrizet elrendelésére*”, az előzetes letartóztatás „*letartóztatásra*”, a házkutatás „*kutatásra*” változott. Az ilyen szegmensek jogtechnikai természetűek, de az indokolás kontextusában dokumentálják, hogy az ágazati módosítások nem önálló jogpolitikai döntések, hanem egy másik törvény rendszerszintű változásainak következményei.

A HAÉ:6 kategória másik előfordulási formája a kodifikációs kontinuitás jelzése, amelyben az indokolás azt dokumentálja, hogy az új szabályozás mely pontokon őrzi meg a korábbi jogi helyzetet. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény részletes indokolásában – amelyben 897 db HAÉ:6 szegmens található – az alábbi fordulatok jelennek meg: „*a törvény lényegét tekintve változatlan tartalommal veszi át a Ptk.-nak a jogképesség fogalmára, kezdetére és megszűnésére vonatkozó szabályait*”, „*a törvény érdemi változtatás nélkül emeli át*”, „*a hatályos joggal egyezően*”. Ezek a szegmensek formálisan a korábbi szabályozással való összevetés körébe tartoznak, de funkciójuk sajátos: nem a változás indokait fejtik ki, hanem éppen a változatlanság tényét rögzítik. Az új kódex kontextusában ennek a jogalkalmazó számára informatív értéke van.

A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény részletes indokolása ettől eltérően jár el: a korábbi szabályozás részletes ismertetésén keresztül jut el arra a következtetésre, hogy érdemi változtatás nem szükséges. Az indokolás bemutatja az 1969. évi IX. törvény megkülönböztető jellegre vonatkozó szabályait, annak alkalmazási körét és a bírói gyakorlatot, majd megállapítja, hogy „*a korábban hatályos védjegy törvényünknek a megkülönböztető jelleggel kapcsolatos szabályozása alapvetően ma is megfelelő*”. A változatlanság megőrzése itt tehát nem egyszerű deklaráció, hanem érdemi vizsgálat eredménye.

### 3.5.4.7. Hatásvizsgálat bemutatása

A HAÉ:7 kategória azokat a szövegrészeket foglalja magában, amelyekben az indokolás empirikus adatokkal, statisztikákkal, költségvetési számításokkal vagy hatáselemzésekkel támasztja alá a szabályozási döntést – legyen szó a törvény várható pénzügyi következményeiről, intézményi erőforrás-szükségletéről vagy formális hatásvizsgálatok eredményeiről. A kategória Jat. azon elvárásához kapcsolódik, amely szerint a jogszabály indokolásának „*ismertetni kell a jogi szabályozás várható hatásait*” – a hatásvizsgálat tehát nem pusztán jó gyakorlat, hanem normatív követelmény.

Ennek ellenére a kategória előfordulása a vizsgált korpuszban rendkívül alacsony: a részletes indokolásokban dokumentumszintű átlagban mindössze 0,4%-ot, az általános indokolásokban 1,7%-ot tesz ki. Mind az általános, mind a részletes indokolásokban egyedül a szakirodalomra hivatkozás (HAÉ:5) 0,1%-os átlaga marad ez alatt – a Jat. által normatív követelményként megfogalmazott hatásismertetés tehát a nyolc HAÉ kategória közül a második legritkább.

A leggyakoribb előfordulási formája a kategóriának a költségvetési hatásbecslés, amelyben az indokolás forintban és százalékban fejezi ki a szabályozás várható bevételi vagy kiadási következményeit, és amelynek előfordulása jellemzően az adótörvények indokolásaihoz kötődik. Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXVI. törvény általános indokolása a tervezett áfacsökkentés hatását háztartási szintre bontva mutatja be: „*egy nyugdíjas házaspárnál átlagosan 15-20 ezer forintot, a nagycsaládosoknál 30-35 ezer forintot, a kétgyermekeseknél pedig 80-85 ezer forintot hagyhat jövőre az áfacsökkentés és a személyi jövedelemadó-kedvezmény növelés*”. A költségvetési oldalt is számszerűsíti: „*a baromfihús, a tojás és a friss tej általános forgalmi adója öt százalékra esik, amivel – együttesen – nagyjából 35 milliárd forintról mond le jövőre az állam, a fennmaradó húszmilliárd pedig abból jön össze, hogy 2017-ben 18 százalékra mérséklődik az internetszolgáltatás és az éttermi étkezés áfája*”.

A családi kedvezmények hatását külön is kibontja: „*több mint 350 ezer családnál együttesen 15 milliárd forintot hagyunk*”, a négytagú kétgyermekes családoznál pedig megadja a hatások belső arányát is: „*ennek nagyjából egyharmada az egyes áruk, szolgáltatások áfájának csökkentéséből származhat, kétharmadát pedig a gyermekkedvezmény emelése biztosítja*”. Az indokolás a vállalkozásokra gyakorolt hatást is tételesen becsli: a „*munkaerő mobilitás ösztönző intézkedéscsomaggal a vállalkozások és a munkavállalók összességében 9*

milliárd forintot nyernek”, a kisvállalati adónál „a módosítással 1 milliárd forinttal marad több náluk”, az adminisztrációcsökkentés pedig „automatikus pótlékmentes részletfizetést biztosít több mint félmillió magánszemélynek”. A gazdaságfehérítési intézkedések hatását a korábbi eredményekkel támasztja alá: „a siker a költségvetés bevételi oldalán számszerűsíthető is: 2014-ben 180-190 milliárd forintot hozott az államkincstárnak, s a szisztéma tavaly is további mintegy 60-90 milliárdos többletet garantált az előző évhez képest”. Egyetlen törvény indokolásában tehát a költségvetési hatásbecslés a háztartási megtakarítástól az ágazati terheken át az államháztartási bevételekig terjedő skálán jelenik meg.

A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény általános indokolása hasonló részletességgel építi fel a hatásbecslést, de az ágazati sajátosságoknak megfelelően más dimenzióban: a kiindulópont „a fix összegű adók átlagosan 10,5%-os emelése”, amelyet az indokolás termékkörönként bont ki. Az üzemanyagoknál „a központi költségvetést illető hányada (a jelenlegi fogyasztási adónak megfelelő adótétel) 10,8%-kal emelkedik”, az adóba beintegrálódik „átlagosan 21 Ft/l útalaphozzájárulás és 2,22 Ft/l környezetvédelmi termékdíj”; „a sör esetében a valorizáció az átlagos szint alatti, 6-7%-os mértékű”; a gyümölcspálinkáknál „az adóemelés a »kedvezményezett« kategóriában az átlag feletti, 12,8%-os”; „a cigaretta adótétele átlagos mértékben (10,5%-kal) emelkedik”.

Az egyes tételeket az indokolás ezután összegzi fogyasztóiár-hatássá: „a szesztartalmú italok és a dohányárak körében az adótételek emelése a fogyasztói árszínvonalat – az áfa-hatást is figyelembe véve – valamivel több, mint 0,2%-kal emeli”; az üzemanyagoknál „a fogyasztói árszínvonal emelkedés összességében mintegy 0,8%-ra tehető”, az üzemanyagok fogyasztói ára pedig „1998. január 1-jén átlagban mintegy 10%-kal nő, az évközi ármozgásokkal együtt pedig – mérsékelt világszintű áremelkedést feltételezve – éves szinten 15,1-15,4%-os üzemanyag áremelkedésre lehet számítani”. Az indokolás itt lényegében lépésről lépésre vezeti végig az adópolitikai döntés transzmissziós mechanizmusát az egyedi adótételtől a fogyasztói árig és az összesített árszínvonal-hatásig.

A hatásbecslés más esetekben nem pénzügyi aggregátumokat, hanem intézményi erőforrás-szükségletet vagy a szabályozási hatások strukturális és területi eloszlását becsli. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény általános indokolása az intézményi reform erőforrás-szükségletét lépcsőzetes kalkulációval támasztja alá: kiindulópontja, hogy „1997-ben összesen 396 157 feljelentés érkezett a hatóságokhoz, ezek 67,3%-át a rendőri, 27,5%-át az önkormányzati szabálysértési hatóságok bírálták el”; ebből a bíróságokon várható ügyérkezést úgy becsli, hogy „a tárgyalás mellőzésével hozott határozatok ellen 1997-ben összesen 37.523

esetben éltek kifogással, ugyanakkor az eljáró hatóságok 26 506 esetben (70,6%!) helyt adtak a kifogásnak”, a tárgyalási határozatokat pedig „összesen 12 049 esetben támadták fellebbezéssel” – a három legnagyobb hatóság adatai alapján „mintegy huszonháromezer olyan jogorvoslati kérelmet jelent, amellyel az új szabályozás keretében a bíróságok feltétlenül számolhatnak”, de a bírói jogorvoslat újdonsága miatt „alappal feltehető, hogy a fenti tényadatoknál magasabb fellebbezési (kifogási) aránnyal kell számolnunk, ami országosan – beleértve az elzárással sújtható szabálysértésekkel kapcsolatos eljárásokat, valamint az ügyészség szerepének csökkenését eredményező változat elfogadását is – mintegy 40 ezer ügyet jelenthet”.

Ebből az indokolás a szükséges személyi kapacitást is levezeti: „Bíránként havi 60 ügybefejezés várható (heti három tárgyalási nap, naponta 5 befejezés). Ennek megfelelően 40 fő bíró, valamint ugyanekkora számú igazságügyi alkalmazott szükséges”. Az érvelést végül a bevételi oldallal zárja: „a szabálysértési hatóságok által kiszabott bírságok, továbbá a helyszíni bírságok összege 1996-hoz képest 1997-re 4,4%-kal növekedett, s meghaladta a négy milliárd (!) forintot”.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CIX. törvény általános indokolása az iparüzési adó alapkorrrekciójának hatásait nem csupán összegszerűen, hanem strukturálisan és időben is kibontja: „1998. évben a potenciális adóterhek – és ezzel összefüggésben a potenciális önkormányzati adóbevételek – kb. 7%-os emelkedése, 1999. évben az előző évhez viszonyítva 2%-os, majd 2000. évben pedig 1999. évhez képest további 5%-os csökkenése várható”.

A hatás ágazatonként is eltér: „a nemzetgazdasági átlaghoz képest magasabb anyagköltséggel dolgozó vállalkozásokat (ipari, mezőgazdasági cégek) potenciálisan kedvezően, az annál alacsonyabb anyagköltségű vállalkozásokat (a szolgáltató szféra) pedig potenciálisan hátrányosan érinti”, az önkormányzati bevételeket pedig a gazdasági ágazatok területi elhelyezkedésétől függően „átstrukturálja”: „Azokon a településeken, ahol a kereskedelem és a szolgáltatás fejlett (pl. a főváros és a városok többsége esetén), a potenciális adóbevétel – a mérték emelése folytán – növekedése várható, míg az elsődlegesen iparral, különösen feldolgozó iparral rendelkező településeken az adóalap szűkülése következtében csökken a potenciális bevétel. Ez azokon a településeken, melyek jelenleg a törvényi felső adómértékkel vagy azt megközelítő mértékkel adóztatnak, tényleges adóbevétel kiesést is jelenthet”. Az indokolás a gépjárműadónál is konkrét becslést ad: „a tehergépjárműpark

*összetételére és a korszerű gépjárművek beszerzési tendenciáira figyelemmel a törvény 1998. évben kb. 100 millió forint adóbevételkiesést okoz”.*

A salátatörvények esetében a hatásbecslés a fejezetszintű általános indokolásban is megjelenhet. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény VII. fejezetének általános indokolása a munkáltatói járulékcsoökkentés foglalkoztatási hatásait explicit modellszámításra hivatkozva vezeti le: *„Modellszámítások alapján a fajlagos munkaerőköltség 1%-os csökkenése három év alatt kb. 0,15 százalékkal növeli a munkaerő keresletet. Az 5 százalékpontos munkáltatói járulékkulcs csökkentés összességében 0,8%-kal emeli a foglalkoztatás szintjét normál esetben”.* Az indokolás a makrogazdasági kontextust is beépíti: *„a válság miatt erőteljesen romló vállalati jövedelmezőség hatására a vállalati szektor jelentős létszámleépítésre kényszerül, amit a kb. 300 milliárd forintos járulékkönnyítés érdemben tud tompítani”*, és a hatás időbeli lefutását is felvázolja: *„Három év alatt összességében 1,5 százalékponttal lehet nagyobb a foglalkoztatottak száma az intézkedés hatására”.* Ez a vizsgált korpuszban az általános indokolások legigényesebb hatásvizsgálati teljesítménye: az indokolás nem csupán költségvetési tételeket számol, hanem viselkedési paramétert – a munkaerő-keresleti rugalmasságot – használ a hatás becslésére.

A hatásbecslés mellett elkülöníthető az önálló hatásvizsgálatra hivatkozó indokolás, amelyben a szöveg nem maga építi fel a kalkulációt, hanem egy külön elkészített – az indokolásban megnevezett – elemzés eredményeit foglalja össze. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény általános indokolása a vizsgált korpuszban kiemelkedő: *„a területrendezési terv megalapozó munkarészei között elkészült társadalmi hatásvizsgálat a hatásokat az érdekszintek (egyéni, helyi, térségi, országos, globális), érdektípusok (ökológiai, gazdasági, társadalmi) és időhorizontok (rövid távú, hosszú távú) dimenzióiban vizsgálja”.*

A hatásvizsgálat eredményeit az indokolás is összefoglalja: *„a terv legfontosabb pozitív hatásai (az állandó lakosság életkörülményeinek és jövedelemszerzési lehetőségeinek javítása, a természeti erőforrások védelme, az idegenforgalmi vonzerő fenntartása és fejlesztése) hosszú távon érvényesülnek”*, miközben *„az osztársadalmi érdekek esetenként sérthetik a gazdasági szféra, kizárólag piaci logika alapján működő szűkebb társadalmi csoportok, illetve egyének rövid távú érdekeit”.* A gazdasági hatásvizsgálatot szintén ismerteti: az ingatlanérték-változásokat, a gazdálkodási költségek alakulását, a finanszírozásba bevonható forrásokat és a kártalanítási igények meghatározásának szempontjait egyaránt tartalmazza. Ez az egyetlen eset

a vizsgált példák között, ahol a hatásvizsgálat elemzési kerete – a vizsgált dimenziók és az érdekkonfliktusok szerkezete – is láthatóvá válik az indokolásban.

Az eddigi példák az általános indokolásokból származnak; a hatásvizsgálat azonban a részletes indokolásokban is megjelenik – a dokumentumszintű 0,4%-os átlag ellenére egyes szakaszoknál markánsan. A részletes indokolás sajátossága, hogy a hatásbecslés nem egy törvény egészének várható hatásait fogja át, hanem egyetlen rendelkezés következményeit számszerűsíti.

A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény részletes indokolása az ítéletábrák illetékességi területének módosítását az OIT Hivatalának elemzésére alapozva, ügyérkezési adatokból vezeti le: *„A két ítéletábra érkezési adatai szerint 2009-ben Győrött csaknem kétszer annyi fellebbezést nyújtottak be, mint Pécsen (1981-et, illetve 996-ot)”. A módosítás várható hatását prognosztizálja: „A Zala Megyei Bíróság áthelyezésével az ügyeloszlás szinte teljesen kiegyenlítődne, mivel a Győri Ítéletábra peres és nem peres ügyérkezése 3/4-re csökkenne, a Pécsi Ítéletábráé pedig másfélszeresére nőne”. A területi következményeket lakosságszámmal is alátámasztja – „2009-ben 952.982 fő élt a Pécsi, 1.673.024 fő a Győri Ítéletábra illetékességi területén, amely a Zala Megyei Bíróság áthelyezése esetén a Pécsi Ítéletábra esetén 1.243.186-ra, a Győri Ítéletábra esetén 1.382.820-ra módosul” –, végül a személyi konzekvenciákat is levonja: „az illetékességi terület módosítása esetén a Pécsi Ítéletábra engedélyezett létszámán nem szükséges változtatni, a jelenlegi létszám elégséges a megnövekedő ügyérkezés feldolgozásához is”.*

Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény részletes indokolása a szakképzési hozzájárulás módosításának költségvetési hatásait lépcsőzetes kalkulációval vezeti le. Kiindulópontja a Nemzetgazdasági Minisztériumtól kapott adminisztratív adat: *„a 6000 bevallást benyújtó közül 160 vállalkozás végezte tanulószerveződés keretében legalább 45 fő gyakorlati képzését, közülük 36-nak a bruttó kötelezettsége haladta meg a 26,7 millió forintot”. Ebből a szűkített körből számítja a bevételcsökkentő hatást: „a saját munkavállalók képzésére fordítható kötelezettség elméleti felső határára 1,7 milliárd forint számítható”, de az elméleti maximumot a tényadatokkal korrigálja: „reálisan 1,4-1,5 milliárd forint bevételkiesést prognosztizálható”. A két tételt végül összegzi és kontextusba helyezi: „A fenti két bevételcsökkentő tétel [...] együttes becsült összege 1,7 milliárd forint, a 2013. évi költségvetési törvény tervezetben szereplő 52,5 milliárd forintos bevétel 3%-a”.*

Összességében a hatásvizsgálat a vizsgált indokolások legkritkább érdemi rétege, ahol mégis megjelenik, ott módszertanilag széles skálán mozog – az egyszerű forint-összegektől a többlépcsős transzmissziós kalkuláción és az intézményi erőforrás-szükséglet levezetésén át a modellszámításig és a formális hatásvizsgálati keretrendszerig. A példák ugyanakkor azt is mutatják, hogy a hatásbecslés szinte kizárólag az adó- és illetékjoghhoz, valamint az igazságügyi szervezetrendszer átalakításához kötődik – a korpusz többi szakterületén a szabályozás várható hatásainak számszerűsítése jellemzően elmarad.

#### 3.5.4.8. *Egyéb magyarázatok, példák*

A HAÉ:8 kategória azokat a szövegrészeket foglalja magában, amelyekben az indokolás a normaszöveg értelmezését segítő, de az előző hét HAÉ-kategória egyikébe sem sorolható magyarázatot, háttérinformációt, kontextust vagy konkrét példát tartalmaz – szám adatok nélküli hatásutalásoktól a fogalommagyarázaton, az eljárási logika ismertetésén és a rendszerlogika feltárásán át a nemzetközi kontextus konkrét hivatkozás nélküli felidézéséig. A kategória a részletes indokolások korpuszában dokumentumszintű átlagban a legdominánsabb HAÉ-elem; az általános indokolásokban szintén kiemelkedő arányt képvisel. A 3.4.2. pontban jelzett jellegzetes altípusok – fogalommagyarázat, gyakorlati problémák bemutatása, példák ismertetése, egyéb értelmezést segítő magyarázat – gyakran egyazon szövegrészen belül keverednek. Az alábbiakban e típusokat a korpusz konkrét szövegpéldáin mutatom be.

A fogalommagyarázat a normaszöveg egy-egy fogalmának tartalmát, terjedelmét, határait világítja meg. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvény részletes indokolása például rögzíti, hogy *„a hulladékkezelő létesítmény fogalma magába foglalja mind a hulladék hasznosítását, mind a hulladék ártalmatlanítását végző létesítményeket, vagyis a hulladékgazdálkodás kapcsán releváns valamennyi tevékenységet végző üzemek körét”*. A zálogjogi reform törvény (a zálogjoggal kapcsolatos törvényi szabályozás módosításáról szóló 2000. évi CXXXVII. törvény) indokolása a „zálogtárgy” kifejezés alkalmazási körét fejt ki: *„a törvény a zálogtárgy kifejezést csak abban a körben használja, ahol az adott rendelkezés bármely elzálogosítható vagyontárgy tekintetében alkalmazásra kerülhet, vagy egyébként egyértelmű – pl. a szabályok felett lévő alcímből, vagy a szöveggörnyezetből -, hogy az adott esetben a „zálogtárgy” szó alatt milyen típusú vagyontárgy értendő”*.

A hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény normaszövege a felvásárlót egyetlen tagmondatban definiálja (*„aki borászati feldolgozás céljára szőlőt, vagy nem palackozott bort*

vásárol”), az indokolás azonban kifejti, hogy ez a fogalom miért tér el a köznyelvi szóhasználattól – „*felvásárlón általában a kereskedőt szokás érteni*” –, milyen atipikus személyi kört fed le (a kereskedőtől feldolgozás céljából vásárlót, de a mástól vásárolt szőlőt feldolgozó termelőt is), és miért csak a nem palackozott bor jöhet szóba: „*mivel az még alakítható, s ezért az eredetellenőrzés szempontjából figyelmet érdemlő, és mert a palackozás is továbbfeldolgozás*”. Ugyanez az indokolás a termelő definícióját is értelmezi, hangsúlyozva, hogy „*a hegyközség szervező elve ugyanis nem a tulajdonhoz való viszony, hanem az azonos tevékenység*” – olyan elvi alapot téve explicitté, amely a normaszöveg „*aki árutermő szőlőt művel*” fordulatából önmagában nem olvasható ki.

Az általános indokolásokban a fogalommagyarázat jellemzően tágabb kontextusba ágyazódik, nem egyetlen normaszövegben foglalt fogalmat magyaráz, hanem az egész szabályozás fogalmi keretét rajzolja meg. A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény módosításáról szóló 2007. évi CX. törvény normaszövege az értelmező rendelkezések között felsorolja többek között a „*szabályozott szakma*”, az „*alkalmazkodási időszak*”, az „*alkalmassági vizsga*” és a képzési szintek (1–5. szint) definícióit, de ezek önmagukban nem teszik érthetővé, miért éppen ez a fogalmi rendszer alakult ki. Az általános indokolás fejti ki a mögöttes logikát, vagyis hogy az uniós normarendszer negyven év alatt jött létre, hogy bizonyos szakmák (orvos, ápoló, fogorvos, állatorvos, szülésznő, gyógyszerész, építész) azért tartoznak automatikus elismerés alá, „*mivel ezek esetében valamennyi tagállamban megtörtént a képzés összehangolása*”, míg a többi szabályozott szakmánál az elismerés könnyített eljárásban, kompenzációs intézkedésekkel (alkalmazkodási időszak vagy alkalmassági vizsga) történik – és hogy az alkalmazkodási időszak és az alkalmassági vizsga „*kizárólag vagylagosan írható elő*”.

A gazdasági kamarákról szóló 1994. évi XVI. törvény normaszövege a gazdasági kamarákat köztestületként határozza meg, rögzíti feladataikat és tagsági szabályait, de nem teszi érthetővé, miért éppen köztestületi formát kaptak, és miben különböznek a szakmai kamaráktól. Az általános indokolás ehhez olyan kontextust ad, amely a normaszövegből egyenesen nem olvasható ki, de a megértéséhez nélkülözhetetlen. Az indokolás fejti ki az elvi alapot: „*az elmúlt években bekövetkezett társadalmi változások nyilvánvalóvá tették, nem tartható az államnak a közfeladatok ellátásában betöltött kizárólagos szerepe*”, ezért olyan szervezetekre van szükség, amelyek „*a közfeladatok egy részének az államtól függetlenül történő ellátására*” alkalmasak. Az indokolás elvégzi a gazdasági és a szakmai kamarák fogalmi elhatárolását is: a szakmai kamarák „*elsősorban azok a – többnyire bizalmi elemeket, hangsúlyos etikai tartalmat hordozó – foglalkozások, hivatások*” számára jöhetnek létre,

*„amelyek természetüknél fogva önszabályozást, öngazgatást igényelnek”, míg a gazdasági kamarák az összes gazdálkodó szervezetet tömörítik – és óv a kamarák inflálódásától: „nem lehet cél az, hogy az egész társadalmat különböző kamarákba vagy más köztestületekbe tömörítsük”.*

A gyakorlati problémák bemutatása a szabályozás mögötti jogalkalmazási tapasztalatokra, felismert diszfunkciókra világít rá – olyan információt adva, amely a normaszöveg rendelkezéseit érthetővé, indokoltá teszi. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvény indokolása különösen gazdag ebben a típusban. A normaszöveg előírja, hogy a kisajátítást kérő hiánypótlásra csak egy alkalommal hívható fel, és a határidő nem hosszabbítható meg; az indokolás fejti ki, miért volt szükség erre a szigorításra: *„jelenleg a kisajátítási eljárások elhúzódásának fő oka nem a hatóság vagy az egyéb ügyfelek eljárásának, közreműködésének hiányosságából következik, hanem magának a kisajátítást kérőnek róható fel”.*

Ehhez hasonlóan a normaszöveg a kisajátítási eljárás időtartamára elidegenítési tilalmat vezet be, ezzel kapcsolatban is az indokolás világítja meg a mögöttes problémát – *„az eljárásnak az új tulajdonos belépése folytán történő elhúzódása közös tulajdonban álló ingatlanok esetében a többi tulajdonostárs számára is jelentős többletterhet eredményez, hiszen adott esetben velük szemben már lezárulhatott volna az eljárás”.* A birtokbaadás jogintézményének megszüntetését is gyakorlati tapasztalat indokolja. Az indokolás szerint *„a kisajátítási eljárás elhúzódásának – a hiánypótlásokon felül – a másik oka a birtokbaadás elhúzódása abból az okból, hogy az annak feltételéül szolgáló kártalanítás kifizetésének igazolására a jogerős határozatot követően”* késlekednek a felek. Az indokolás emellett a csereingatlan-felajánlás kudarcát is dokumentálja: *„a kisajátítást kérő tudott csereingatlant a jogosult részére felajánlani, azonban ennek ellenére a kisajátítási eljárás azért húzódott el, illetve kisajátításra azért nem kerülhetett sor, mert a jogosult egyik ingatlant sem találta megfelelőnek”.* Mindezekben közös, hogy a normaszöveg maga nem utal a mögöttes jogalkalmazási tapasztalatra, így az indokolás nélkül a szabályozási megoldás motivációja rejtve maradna.

A konkrét példák jellemzően zárójelben vagy az érvelés illusztrációjaként jelennek meg, és olyan szemléltető anyagot adnak a normaszöveg elvont rendelkezéseéhez, amely abból önmagában nem következik. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvény normaszövege pontosítja a szóba jöhető költségek körét és behatárolja felmerülésük időintervallumát, de nem

nevesíti, milyen költségtípusokra kell gondolni; az indokolás sorolja: „*pl. a költözködéssel, jogi személy esetében pedig az üzemáttelepítéssel, a jelzálogszerződés módosításával stb.*”. Ugyanez az indokolás a visszamaradó ingatlanrész kisajátításának szabályát egy életszerű szituációval világítja meg: „*lehetséges olyan eset, hogy a kisajátítás (pl. egy úthoz szükséges sáv) az eredeti ingatlant három részre vágja, és csak az egyik visszamaradó rész nagysága nem felel meg a legkisebb teleknagyság követelményének*”. A hatásköri szabályokat szintén példával teszi kézzelfoghatóvá: „*a kisajátítási hatóság nem dönthet pl. a kisajátított ingatlan vagyonkezelésbe adásáról sem, mert – azon túl, hogy a törvény alapján ezen döntés nem tartozik a kisajátítási hatóság hatáskörébe – ezen jogcselekmény teljességgel idegen a kisajátítási eljárástól*”.

A hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény normaszövege „*a törvényességi felügyelet tartalmát pontosan behatárolja azzal, hogy az e jogkör gyakorlója csak a szervezet és a működés a jogszabályoknak való megfelelését vizsgálhatja*” – de nem teszi érzékelhetővé, hogy ez a jogkör valójában milyen szűk. Az indokolás egy analógiával világítja meg a korlátozott mozgásteret: „*A földművelésügyi miniszter – miként az egyesületek esetében az ügyész – jogköre nem több, mint hogy – ha a törvényes működés nem állítható helyre – keresettel fordulhat a bírósághoz. A törvényesség megsértését és annak jogkövetkezményeit pedig csak – a törvényben meghatározott keretek között – a független bíróság állapíthatja meg*”.

Az indokolás emellett az előkészítés során felmerült aggályokra is reagál: „*Az az aggályoskodás, ami mind a kamarai, mind a hegyközségi törvényjavaslat előkészítése során megnyilvánult, s ami e szervezetek függetlenségét félti a kormányzattól, teljesen megalapozatlan. A törvényességi felügyeleti jogkör szabályozása önmagában garancia arra, hogy a hegyközségi szervezetek önkormányzatisága, függetlensége ne csorbuljon*” – a normaszövegből sem az analógia, sem az aggályok cáfolata nem olvasható ki.

A fenti típusok nem merítik ki a HAÉ:8 kategória tartalmát, az indokolásokban nagy számban fordulnak elő olyan szövegrészek is, amelyek nem fogalmat magyaráznak, nem gyakorlati problémát jeleznek és nem példát sorolnak, hanem egyszerűen a normaszöveg egy-egy rendelkezésének belső logikáját vagy rendszertani összefüggését teszik explicitté. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvény indokolása például a kisajátítás kapcsán hangsúlyozza: „*figyelemmel a kisajátítás ultima ratio, végső eszköz jellegére, a kisajátítást kérőnek minden lehetséges eszközzel meg kell próbálnia polgári jogi úton megszereznie az ingatlant és adott esetben ezzel együtt vállalnia kell az ezzel járó – akár a tulajdonosok nagy számából fakadó – terheket is*” – a normaszöveg maga előírja az előzetes adásvételi ajánlattételi kötelezettséget,

de az indokolás nélkül nem lenne nyilvánvaló, hogy ez a kötelezettség a kisajátítás végső eszköz jellegéből következik.

A zálogjoggal kapcsolatos törvényi szabályozás módosításáról szóló 2000. évi CXXXVII. törvény indokolása a vagyont terhelő zálogjog és a meghatározott vagyontárgyakat terhelő zálogjog viszonyát fejt ki: „*a vagyont terhelő zálogjog alapvetően csak az elzálogosítandó vagyontárgyak körében és az elzálogosítás módjában különbözik a meghatározott vagyontárgyakat terhelő zálogjogtól*” – rámutatva, hogy „*főszabályként a vagyont terhelő zálogjoghoz is kapcsolódhatnak dologi jogi vonások*”; a normaszöveg e két zálogjogi típus szabályait külön-külön rögzíti, de a közöttük lévő rendszertani viszonyt csak az indokolás teszi átláthatóvá.

A HAÉ:8 kategória a fentiek alapján funkcionálisan egységes gyűjtőkategóriaként jellemezhető: altípusai – a fogalommagyarázat, a gyakorlati problémák bemutatása, a konkrét példák és az egyéb értelmezést segítő magyarázatok – eltérő retorikai eszközökkel, de azonos célt szolgálnak, amennyiben a normaszöveg megértéséhez szükséges, de abból közvetlenül ki nem olvasható kontextust adnak. Éppen ez a funkcionális egység magyarázza, hogy a 3.4.2. pontban ismertetett klaszteranalízis sem tudta az altípusokat statisztikailag szétválasztani, az egyes típusok gyakran egyazon szövegrészen belül keverednek, és a közöttük húzódó határ inkább fokozati, mint kategorikus.

### ***3.5.5. A nem „hozzáadott értékű” szövegrészek jellegzetes megnyilvánulásai a jogalkotói indokolásban***

Ahogy azt a 3.3.2. pontban kifejtettem, a nem „hozzáadott értékű” szövegrészek azonosítása kizárólag a részletes indokolásban lehetséges, mivel a besorolás viszonyítási pontja – az indokolás és a normaszöveg megfelelő rendelkezésének összevetése – csak itt áll rendelkezésre. A részletes indokolás szakaszonkénti szerkezete teszi lehetővé annak vizsgálatát, hogy az indokolás érdemi többletet ad-e a normaszöveghez képest, vagy csupán annak tartalmát ismétli valamilyen formában. Az elemzés négy ilyen formát különböztet meg: a normaszöveg szó szerinti átmásolását, átfogalmazását (parafrázisát), kivonatolt összefoglalását, valamint az olyan eseteket, amikor az indokolás tartalmilag ellentmond a normaszövegnek vagy nem kapcsolódik ahhoz. Az alábbiakban e négy típus előfordulását konkrét példákon keresztül illusztrálom.

A legszembetűnőbb forma a normaszöveg szó szerinti átmásolása (NEM:1), amikor az indokolás szerzője karakterről karakterre áttemeli a normaszöveg rendelkezéseit anélkül, hogy

akár a szórendet, akár a központosítást variálná, vagy a normaszöveget legalább átfogalmazná. Az ilyen szövegrészek semmilyen tartalmi többletet nem adnak, sem a szabályozás célját, sem annak indokát, sem a várható hatásait nem ismertetik – kizárólag megismétlik azt, amit a jogalkalmazó a normaszövegből közvetlenül kiolvashat. Bár a szó szerinti átmásolás fogalma kevés magyarázatra szorul, az alábbiakban néhány jellegzetes példán keresztül szemléltetem, milyen formában és mértékben jelenik meg ez a jelenség a vizsgált indokolásokban.

A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény 27. § (1)–(3) bekezdésének normaszövege:

*„(1) A főigazgató az agrárkamara országos ügyintéző szervezetének, az igazgató az agrárkamara megyei (fővárosi) ügyintéző szervezetének vezetője, az agrárkamarával munkaviszonyban állnak. Főigazgató és igazgató csak az lehet, aki a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény szerint kormányzati szolgálati viszonyba kinevezhető. A főigazgató kinevezését megelőzően annak személyéről a miniszter véleményét ki kell kérni.*

*(2) A főigazgató az agrárkamara megyei szervezete elnökével történt előzetes egyeztetés alapján gyakorolja az igazgatók és az agrárkamara ügyintéző szervezetében dolgozó munkavállalók felett a munkáltatói jogokat.*

*(3) A főigazgató felett a munkaviszony létesítésével és megszüntetésével, továbbá a munkaszerződés módosításával kapcsolatos munkáltatói jogokat az elnökség, az egyéb munkáltatói jogokat pedig az elnök gyakorolja”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás:

*„A főigazgató az agrárkamara országos ügyintéző szervezetének, az igazgató az agrárkamara megyei (fővárosi) ügyintéző szervezetének vezetője, az agrárkamarával munkaviszonyban állnak. Főigazgató és igazgató csak az lehet, aki a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény szerint kormányzati szolgálati viszonyba kinevezhető. A főigazgató kinevezését megelőzően annak személyéről a miniszter véleményét ki kell kérni.*

*A főigazgató felett a munkaviszony létesítésével és megszüntetésével, továbbá a munkaszerződés módosításával kapcsolatos munkáltatói jogokat az elnökség, az egyéb munkáltatói jogokat pedig az elnök gyakorolja”.*

Látható, hogy a két szöveg karakterről karakterre azonos; a teljes szakaszhoz fűzött indokolás semmilyen érdemi többletinformációt nem tartalmaz, ami egy valódi indokolás funkcióját bármilyen szinten betöltené. Ha a jogalkotó megítélése szerint a 27. § rendelkezéseinek értelmezése magától értetődő, sokkal egyszerűbb – és mind a jogalkalmazó, mind a jogkereső állampolgár számára hasznosabb – megoldás lenne, ha a szakaszhoz egyáltalán nem fűzne „indokolást”, vagy transzparensen jelezné, hogy a normaszöveg álláspontja szerint nem szorul további magyarázatra.

A jogalkotó hasonlóképpen jár el az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 29. §-ánál is, ahol az indokolás prózában egyszerűen megismétli a normaszöveg rendelkezéseit. A szakasz normaszövege:

*„A szolgáltató az igazságügyi szakértői tevékenység határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében történő folytatására irányuló szándékát köteles a névjegyzéket vezető hatóságnak bejelenteni. A szolgáltató az igazságügyi szakértői tevékenységet határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében Magyarország területén e tevékenység folytatására jogosult tagja vagy alkalmazottja útján folytathatja”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás:

*„A szolgáltató az igazságügyi szakértői tevékenység határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében történő folytatására irányuló szándékát köteles a névjegyzéket vezető hatóságnak bejelenteni. A szolgáltató az igazságügyi szakértői tevékenységet határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében Magyarország területén e tevékenység folytatására jogosult tagja vagy alkalmazottja útján folytathatja”.*

A normaszöveg és az indokolás szövege ismét betűről betűre megegyezik. Az indokolás ezt követően mindössze két rövid mondatban határozza meg a „szolgáltató” fogalmát („A szolgáltató fogalmának meghatározásához a törvény értelmező rendelkezései adnak támpontokat. Eszerint szolgáltatónak minősül a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény szerinti szolgáltató”) – ám ez sem érdemi magyarázat, hanem a törvény saját értelmező rendelkezéseinek (2. § 16. pont) szó szerinti átemelése. A szakasz indokolása tehát teljes egészében a normaszöveg különböző részeinek összeollózásából áll.

Ugyanez figyelhető meg a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 212. §-ában is, amely egyetlen többletmondatot, utalást vagy magyarázatot sem tartalmaz. A szakasz normaszövege:

*„(1) Ha a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező biztosító másik tagállamban lévő fióktelepének tevékenysége veszélyezteti a biztosító pénzügyi biztonságát, a Felügyelet kérelemmel fordulhat a fióktelep tagállamának illetékes felügyeleti hatóságához, hogy az a fióktelep pénzügyi eszközök feletti szabad rendelkezését korlátozza, illetve megtiltsa. A Felügyelet kérelmében köteles megjelölni az intézkedéssel érinteni kívánt pénzügyi eszközöket.  
(2) A Felügyelet kérelmére az illetékes felügyeleti hatóság jogosult a másik tagállamban lévő fióktelep útján, illetve határon átnyúló szolgáltatás keretében végzett tevékenységet a helyszínen ellenőrizni, valamint a biztosítótól adatszolgáltatást kérni”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás:

*„Ha a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező biztosító másik tagállamban lévő fióktelepének tevékenysége veszélyezteti a biztosító pénzügyi biztonságát, a Felügyelet kérelemmel fordulhat a fióktelep tagállamának illetékes felügyeleti hatóságához, hogy az a*

*fióktelep pénzügyi eszközök feletti szabad rendelkezését korlátozza, illetve megtiltsa. A Felügyelet kérelmében köteles megjelölni az intézkedéssel érinteni kívánt pénzügyi eszközöket. A Felügyelet kérelmére az illetékes felügyeleti hatóság jogosult a másik tagállamban lévő fióktelep útján, illetve határon átnyúló szolgáltatás keretében végzett tevékenységet a helyszínen ellenőrizni, valamint a biztosítótól adatszolgáltatást kérni”.*

Az előbbiektől érdemben nem sokban tér el az átfogalmazás, parafrázis kategóriája (NEM:2), ahol a jogszabály előkészítője a szó szerinti átmásolás helyett csupán minimális erőfeszítést tesz, néhány kötőszót, ragozást vagy a szórendet megváltoztatja. Az ilyen szövegrészek éppúgy nem töltenek be valódi indokolási funkciót, mint a szó szerinti átmásolás, a jogalkalmazó és a jogkereső állampolgár számára semmilyen többletinformációt nem hordoznak.

Ilyen többek között az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 185. §-ának normaszövege:

*„A területi kamara az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatáról az annak megismerésére jogosult kérelmére hatósági bizonyítványt ad ki. Ha az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatának a megismerésére csak meghatározott célból van lehetőség, ezt a hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás:

*„A területi kamara az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatáról az annak megismerésére jogosult kérelmére hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, ha az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatának a megismerésére csak meghatározott célból van lehetőség”.*

Látható, hogy az első mondat karakterről karakterre azonos, míg a második mondatban az indokolás szövegezőjének erőfeszítése abban merül ki, hogy a mellékmondat és a főmondat sorrendjét megcseréli: a normaszöveg „*ha... ezt a hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni*” szerkezetéből „*a hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, ha...*” lesz. Az indokolás tartalmilag semmilyen többletet nem ad.

Ugyanezen törvény 187. §-a egy terjedelmesebb példát kínál, ahol a normaszöveg:

*„A területi kamara a hatósági ellenőrzés során az ellenőrzés céljának eléréséhez szükséges mértékben kötelezheti az ellenőrzöttet adatszolgáltatásra, illetve léphet be az ellenőrzött irodájába, fiókirodájába, alirodájába, tekintheti meg az ellenőrzött iratait és nyilvántartásait, kérhet azokról másolatot. A területi kamara az ügyvédi letétkezelés ellenőrzése céljából jogosult az ügyvéd letétkezelésre használt számláját vezető számlavezető nevét, a letéti számla számát, egyenlegét, valamint a kamarai hatósági ellenőrzés kezdő napját megelőző tízévi forgalmát megismerni. A számlavezető az ellenőrzött letéti számlájára vonatkozó, e bekezdésben meghatározott adatokat kamarai szabályzatban meghatározott formanyomtatványon vagy úrlapon előterjesztett megkeresés közlésétől számított három napon belül a területi kamara*

*rendelkezésére bocsátja. Az intézkedést elrendelő végzésben meg kell jelölni az ellenőrzési cselekmény, illetve az adatszolgáltatási kötelezettség célját, valamint indokolni kell annak szükségességét”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás:

*„A hatósági ellenőrzés céljának eléréséhez szükséges mértékben a területi kamara kötelezheti az ellenőrzöttet adatszolgáltatásra, illetve beléphet az ellenőrzött ügyvéd irodájába, fiókirodájába, alirodájába, megtekintheti az ellenőrzött iratait és nyilvántartásait, azokról másolatot kérhet. Az ügyvédi letétkezelés ellenőrzése céljából az ügyvéd letétkezelésre használt számláját vezető számlavezető nevét, a letéti számla számát, egyenlegét, valamint a kamarai hatósági ellenőrzés kezdő napját megelőző tízévi forgalmát a területi kamara jogosult megismerni. A számlavezető az ellenőrzött letéti számlájára vonatkozó adatokat kamarai szabályzatban meghatározott formanyomtatványon vagy űrlapon előterjesztett megkeresés közlésétől számított három napon belül köteles a területi kamara rendelkezésére bocsátani. Az intézkedés elrendeléséről hozott végzésben meg kell jelölni az ellenőrzési cselekmény, illetve az adatszolgáltatási kötelezettség célját, valamint indokolni kell annak szükségességét”.*

A közel ezer karakteres indokolás mondatról mondatra végighalad a normaszövegen, és mindenhol kizárólag minimális szórendi vagy igealak-változtatásokat hajt végre: a „*léphet be*” alakból „*beléphet*” lesz, a „*tekintheti meg*” helyére „*megtekintheti*” kerül, a „*kérhet azokról másolatot*” fordulat „*azokról másolatot kérhet*” formát ölt, a „*rendelkezésére bocsátja*” kifejezést a „*köteles a rendelkezésére bocsátani*” váltja fel, az „*intézkedést elrendelő végzésben*” pedig „*az intézkedés elrendeléséről hozott végzésben*” alakra módosul. A szakasz indokolása tehát egyetlen érdemi többletinformációt sem tartalmaz.

A harmadik forma a kivonatolás (NEM:3), ahol a jogszabály előkészítője már az átfogalmazásra sem pazarolja az idejét, és a normaszöveg tartalmát tartalomjegyzékszerű felsorolásokba, kivonatokba tömöríti, anélkül, hogy bármilyen magyarázatot fűzne hozzá. Az ilyen „zanzásított” szövegrészek nem csupán ugyanazt mondják, mint a normaszöveg, hanem annál is kevesebbet, mivel a tömörítés során a rendelkezések konkrét részletei elvesznek, miközben a szabályozás céljáról, indokáról vagy hatásairól továbbra sem tudunk meg semmit. A jogalkalmazó számára ezek az indokolások nemhogy „hozzáadott értéket” nem képviselnek, de a normaszöveg közvetlen olvasásánál is kevesebb információt nyújtanak.

A foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvény 2. §-a a törvény értelmező rendelkezéseit tartalmazza, közel 12 000 karakter terjedelemben, részletesen definiálva többek között az adatfeldolgozás, adatkezelés, befektetési politika, fedezeti tartalék, hozamgarancia, járadékszolgáltatás és számos további fogalom jelentését. Az ehhez fűzött részletes indokolás teljes terjedelme: „*A 2. §-hoz: A törvényben használt fogalmakat értelmező rendelkezések*”. Ehhez hasonlóan jár el a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 5. §-a

esetében a jogalkotó, ahol a 30 000 karakternyi terjedelmet meghaladó fogalommeghatározást egyetlen mondatral „indokolja”: „*E szakasz tartalmazza a fogalom-meghatározásokat, amelyek a törvényben szereplő intézmények tartalmának megállapításához adnak eligazítást*”.

A kivonatolás azonban nem korlátozódik az értelmező rendelkezésekre. Az egyes különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény szisztematikusan alkalmazza ezt a megoldást érdemi rendelkezéseknél is. A törvény 24. §-a közel tízezer karakter terjedelemben szabályozza a közszolgálati jogviszony létesítésének és fenntartásának feltételeit, az összeférhetlenségi szabályokat, a büntetlen előélet követelményét és a kizáró okokat. Az ehhez fűzött indokolás pusztán egy mondatban el is intézi ennek a normaszövegnek a magyarázatát: „*A Törvényjavaslat meghatározza a közszolgálati jogviszony létesítésének és fenntartásának általános feltételeit*”. Ugyanezen törvény 85. §-a közel tizenegyezer karakterben szabályozza a fegyelmi eljárás részletszabályait, a vizsgálóbiztos kirendelésétől a fegyelmi tanács összetételén és eljárásán át a jogorvoslati lehetőségekig. Az indokolás esetében megint egy tartalomjegyzékszerű megállapítást olvashatunk, miszerint: „*A Törvényjavaslat meghatározza a fegyelmi eljárás részletszabályait*”.

Ez a minta a törvény további szakaszainál is változatlan: a 33. § több mint háromezer karakternyi kiküldetési szabályozásának indokolása „*a Törvényjavaslat meghatározza a kiküldetés és az ideiglenes külföldi kiküldetés részletszabályait*”, a 66. § szülési szabadságra és fizetés nélküli szabadságra vonatkozó rendelkezéseinek indokolása „*a Törvényjavaslat rögzíti a szülési szabadság és a fizetés nélküli szabadság eseteit*”, a 87. § hétezer meghaladó karakternyi kártérítési felelősségi rendelkezéseit „*a Törvényjavaslat rögzíti a különleges jogállású szerv kártérítési felelősségére vonatkozó rendelkezéseket*” kijelentéssel indokolja, a 94. § közel ötezer karakternyi, a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeire vonatkozó szabályozásánál pedig „*a Törvényjavaslat meghatározza a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit*” olvasható. Ezek az indokolások kivétel nélkül a normaszöveg tárgyának pusztá megnevezésére szorítkoznak, anélkül, hogy a szabályozás indokáról, a választott megoldás alternatíváiról vagy a várható hatásokról bármit közölnének.

A negyedik kategória a normaszövegnek való ellentmondás (NEM:4). A 3.4.2. pontban az 1990–1994-es ciklus kiugró értékeit vizsgáltam, amelyek az időszak rendszerváltozást követő jogalkotási sajátosságaira voltak visszavezethetők. Az ott azonosított két hibatípus – a normaszöveg szakaszai és az indokolás közötti eltolódás és a tartalmi inkohérensia – azonban nem korlátozódik az első ciklusra: a későbbi időszakokban is előfordul, bár lényegesen kisebb arányban. A jelenség jellemzően az ún. salátatörvényeknél figyelhető meg, ahol egyetlen

törvényjavaslat több, egymástól teljesen eltérő tárgyú jogszabályt módosít, és az indokolás szövegezése során az egyes szakaszokhoz rendelt magyarázatok összekeverednek.

Az eltolódáson túl a tartalmi inkoherencia jelent a fenti eltolódástól eltérő hibatípust, amikor az indokolás tartalmilag nem feleltethető meg a normaszövegnek – vagy azzal szöges ellentétben álló állítást fogalmaz meg, vagy a normaszövegben nem szereplő intézményről, jogalanyról, illetve szabályozási tárgyról szól. Ilyen hibás indokolásra példa többek között az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Ügytv.) módosításáról szóló 2003. évi XI. törvény 4. §-a, amely az Ügytv. 23. § (5) bekezdését módosítja.

A normaszöveg az EU-csatlakozásra tekintettel lehetővé teszi, hogy az ügyvéd európai közösségi jogász közreműködését is igénybe vegye:

*„4. § Az Ügytv. 23. §-ának (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:*

*(5) Az ügyvéd a megbízás ellátásához alkalmazott ügyvédje, ügyvédjelöltje, a nála működő külföldi jogi tanácsadó, továbbá más ügyvéd, illetve európai közösségi jogász, alkalmazott európai közösségi jogász közreműködését is igénybe veheti, kivéve, ha ezt a megbízó a megbízás létrejöttékor írásban kizárta”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás:

*„A törvény lehetővé teszi, hogy az ügyvéd a megbízás ellátásához a csatlakozást követően hatályba lépő rendelkezések alapján az európai közösségi jogász (alkalmazott európai közösségi jogász) közreműködését is igénybe vehesse, ha a megbízó a megbízás létrejöttékor írásban ehhez hozzájárul”.*

A két szöveg ugyan azonos tényállásról szól, mégis ellentétes szabályozási logikát fogalmaz meg: a normaszöveg szerint a közreműködés a főszabály, amelyet a megbízó írásban kizárhat (*opt-out*), az indokolás szerint viszont a közreműködéshez a megbízó írásbeli hozzájárulása szükséges (*opt-in*).

Hasonló jellegű, de eltérő mintázatú inkoherenciát mutat a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról szóló 2004. évi XVIII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CVIII. törvény 12. §-a és az ahhoz fűzött indokolás. A normaszöveg a borászati hatóság ellenőrzési jogkörét bővíti:

*„A Btv. „A borgazdálkodás körébe tartozó ellenőrzés” alcíme a következő 47/A. §-sal egészül ki: 47/A. § A borászati hatóság a jármű rakományának ellenőrzéséhez a rendőrség, illetve a vámhatóság közreműködését kérheti”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás:

*„Az európai uniós jogszabály számának változása miatti technikai módosítás”.*

A normaszöveg egy tartalmi hatáskörbővítést hajt végre – új jogosítványt biztosít a borászati hatóságnak a rendőrség és a vámhatóság bevonására –, az indokolás ezzel szemben technikai jellegű, jogszabálysám-változásra hivatkozó kiigazításként jellemzi a módosítást,

noha a normaszövegben semmilyen európai uniós jogszabályra való hivatkozás nem szerepel. Míg az előző példában az indokolás a helyes intézményről szólt, de ellentétes szabályozási logikát írt le, addig itt az indokolás a módosítás jellegét téveszti el: tartalmi bővítés helyett technikai pontosítást tulajdonít a rendelkezésnek.

Számszerű ellentmondást tartalmaz a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény 7. §-a és annak indokolása. A szakaszban a jogalkotó a biztosítási önkormányzatok közgyűlésének összetételét határozza meg:

*„(1) A nyugdíjbiztosítási önkormányzat közgyűlése 60 biztosítási képviselőből áll. A biztosítási ellátásra jogosultakat 36 biztosítási képviselő képviseli azzal, hogy ebből a nyugdíjasok képviselőjét közvetlenül 4 fő látja el. A munkáltatók biztosítási képviselőinek száma 24 fő.*

*(2) Az egészségbiztosítási önkormányzat közgyűlése 60 biztosítási képviselőből áll, amelyből 30 a biztosítási ellátásra jogosultak, 30 a munkáltatók biztosítási képviselője”.*

Az ehhez fűzött részletes indokolás nemcsak eltérő létszámot közöl, hanem részletesen érvel is a 120 fős testület mellett – a tagolt érdekképviseleti struktúrára, a működőképesség megőrzésére és a költségvonzatokra hivatkozva –, miközben a normaszöveg ennek felét rögzíti:

*„A biztosítási önkormányzat vezető szerve a közgyűlés. A közgyűlés tagjainak létszámát a Javaslat mindkét biztosítási önkormányzat esetében 120 főben állapítja meg. E viszonylag magas létszámok a jelenlegi rendkívül tagolt szakszervezeti és érdekképviseleti struktúrát veszik figyelembe, azért, hogy a biztosítási önkormányzatban a munkavállalók és a munkáltatók valamennyi érdekcsoportja képviselethez jusson. Természetesen a biztosítási önkormányzatok működési tapasztalatai alapján a közgyűlés létszáma az elkövetkező években módosítható. A létszám növelésének azonban határt szab a testület működőképességének megőrzése, ami különösen fontos a társadalombiztosítás reformjának folyamatában, hiszen a számos, nagy horderejű döntés várhatóan a közgyűlés gyakoribb összehívását teszi szükségessé. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az önkormányzat szerveinek, s ezen belül a közgyűlésnek a működési költségei is a biztosítási alapot terhelik”.*

Hasonló jellegű számszerű eltérés figyelhető meg az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 6. §-ánál, amely az egyéni választókerületi jelöléshez szükséges ajánlások számát rögzíti:

*„Az egyéni választókerületben a jelöléshez legalább ezer, az adott egyéni választókerület névjegyzékében szereplő választópolgár ajánlása szükséges”.*

Az ehhez fűzött indokolás:

*„Tekintettel a választókerületek területének, ezáltal az egy választókerületre eső választópolgárok számának növekedésére, a jelöléshez legalább ezeröttszáz, az adott egyéni választókerület névjegyzékében szereplő választópolgár ajánlása szükséges”.*

A fenti példák jól illusztrálják, hogy a tartalmi inkohérenca nem egyetlen hibamintázatot követ, hanem többféle formában jelentkezik. Az indokolás ellentétes állítása a

normatív tartalom lényegéről, a módosítás jellegének téves minősítése és a számszerű eltérések egyaránt arra utalnak, hogy az indokolás szövegezése során – akár a jogalkotási folyamat korábbi szövegváltozatának átvétele, akár egyszerű figyelmetlenség folytán – a normaszöveg és az indokolás közötti összhang megteremtése elmaradt. Az indokolás tehát nem hibás érvelést tartalmaz, hanem helyes érvelést egy másik rendelkezéshez.

Ilyen esetekben a Jat. 18. § (8) bekezdése egyértelműen rendelkezik: *„a jogszabály értelmezésekor figyelmen kívül kell hagyni a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás jogszabályszöveggel ellentétes részét”*. A normaszöveg elsőbbsége tehát nem kérdéses. Az ilyen indokolás azonban nemcsak hogy nem tölti be a Jat. 18. § (5) bekezdése szerinti funkcióját – a javasolt szabályozást szükségessé tevő társadalmi, gazdasági, szakmai okok ismertetése és a szabályozás várható hatásainak bemutatása –, hanem azzal éppen ellentétes hatást fejt ki: a jogalkalmazót és a jogkereső állampolgárt a normaszöveg tartalmáról tévesen tájékoztatja.

„Szükséges, hogy a jogalkotó a törvényeket azok tárgyához illő preambulummal lássa el [...]. Hiba lenne azonban ragaszkodni ahhoz, hogy a fontosnak mondott és a kisebb jelentőségű törvényeket egyformán preambulummal lássuk el, ahogyan nem minden dalt és beszédet kell nyitánnyal ellátni – noha természeténél fogva mindegyikhez tartozhat ilyen –, így a szónokra, a zenészsre, illetve magára a jogalkotóra kell bízni a döntést.”<sup>254</sup>

/Platón/

## 4. Preambulumok és az indokolások összefüggése

### 4.1. A preambulum fogalma és jogalkotástani megítélése

A törvények érdemi rendelkezéseit számos jogrendszerben<sup>255</sup> ünnepélyes bevezető rész, preambulum előzi meg, amelyben a jogalkotó a szabályozás fő indokait, a rendelkezések célját és szükségességét fogalmazza meg, ezzel háttérinformációt nyújtva a szabályozáshoz.<sup>256</sup> A preambulum a normaszöveg törzsét megelőző politikai állásfoglalás, amely normatív tartalommal nem rendelkezik,<sup>257</sup> így az közvetlenül nem jogosít és nem kötelez. Ebből következően jogi döntés alapjául önmagában nem szolgálhat,<sup>258</sup> nem használható fel arra, hogy leszűkítse a világos és egyértelmű rendelkező rész szövegének jelentését,<sup>259</sup> de fontos értelmezési segédeszköz lehet a jogalkalmazó számára a jogszabály céljának feltárásakor.<sup>260</sup> Tekintve, hogy a preambulum nem normaszöveg, az nem pótolhatja a normatív rendelkezéseket, és nem tartalmazhat a törvény törzsszövegtől eltérő elemeket.<sup>261</sup>

A preambulum hagyományosan nem kötelező eleme a törvénynek.<sup>262</sup> Ez a megközelítés egészen Platónig vezethető vissza, aki szerint bár a bölcs törvényhozó feladata, hogy a pusztá parancsolás helyett meggyőzéssel és felvilágosítással készítse fel a preambulumon keresztül a polgárokat a jogkövetésre, ugyanakkor úgy vélte, ez nem minden jogszabály esetén szükséges,

<sup>254</sup> PLATÓN, *Törvények* (Νόμοι), 723C–D. Saját fordítás R.G. Bury (Loeb Classical Library, Harvard UP, 1967–68) és David Horan (Foundation for Platonic Studies, platonicfoundation.org) angol fordításai alapján. Az eredeti görög szövegben a *προοίμιον* (*prooimion*, tkp. „előbeszéd”, „bevezető”) kifejezés szerepel, amelyet a jogtudományi szakirodalom a preambulum megfelelőjeként tart számon (ld. ROACH, 2001).

<sup>255</sup> Ld. részletesen: VARGA, 2000: 142–206.

<sup>256</sup> KAMPIS, 1995: 128.; TAMÁS, 2013: 153.; TÓTH J., 2019: 237.; XANTHAKI, 2022: 247–250.

<sup>257</sup> TÓTH J., 2019: 236–237.

<sup>258</sup> TAMÁS, 2013: 153–154.

<sup>259</sup> THORNTON, 1996: 197.

<sup>260</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke.

<sup>261</sup> KAMPIS, 1995: 128.

<sup>262</sup> Uo.

így a kevésbé jelentős törvényeknél elhagyható.<sup>263</sup> Ehhez a szelektív szemlélethez tér vissza a modern jogalkotásban is. Helen Xanthaki megfogalmazásában a preambulók mára „kihaló félben lévő fajnak”, amelyek alkalmazása a nemzetközi gyakorlatban elsősorban az alkotmányos erejű, nemzetközi jelentőségű vagy ceremoniális jellegű törvényekre korlátozódik.<sup>264</sup>

Hagyományosan ezt a szemléletmódot követte a hazai jogalkotási gyakorlat is, így a preambulók alkalmazása a Jat. közelmúltbeli módosításáig csak akkor volt indokolt, ha a jogszabály a jogrendszerben addig ismeretlen jogintézményt hozott létre, vagy ha tartalmának kiemelkedő jelentősége ezt szükségessé tette.<sup>265</sup> A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (JsZR.) 2024. június 30-ig hatályos szövege értelmében csak az Alaptörvény módosításának tervezetéhez, valamint az Alaptörvényben nevesített törvényhozási tárgykörben megalkotandó törvényekhez volt kötelező preambulomot készíteni.<sup>266</sup> Tartalmát tekintve a preambulumban a szabályozás előzményét, indokát és célját lehetett rögzíteni, továbbá olyan elvi, elméleti tételeket tehetett közzé benne a jogalkotó, amelyek a normatív tartalom hiánya miatt a törvényszövegben nem voltak rögzíthetők.<sup>267</sup> Ugyanakkor a preambulom nem tartalmazhatta a normaszöveg részletes tartalmát (vagyis nem a törvény kivonatolt összefoglalása volt a funkciója).<sup>268</sup>

A JsZR. megfogalmazása alapján a célok ismertetése a preambulumban nem volt kötelező, így sok esetben azok nem is tartalmaztak célmeghatározást. Ez azért sem volt problémás, mert gyakran a „törvény célja” címszó alatt a normaszövegben fogalmazta meg a jogszabály célját a jogalkotó. A kettő együttes alkalmazása – az azok között levő átfedés miatt – pedig nem volt kívánatos. A magyar hagyományoknak megfelelően a preambulók rendeltetésüknek megfelelően ünnepélyes, emelkedett hangvételűek és tömörek voltak. Ezzel funkcióját tekintve is megfelelően el lehetett határolni a normaszövegtől és a jogalkotói indokolástól, hiszen magát a szabályozást a normaszöveg tartalmazta, a részletes indokok pedig kiolvashatók voltak az indokolásból.<sup>269</sup>

---

<sup>263</sup> PLATÓN, *Törvények* (Νόμοι), 723C–D.

<sup>264</sup> XANTHAKI, 2022: 247–250.

<sup>265</sup> KAMPIS, 1995: 128.

<sup>266</sup> JsZR. 51. § (1)–(2) bekezdések

<sup>267</sup> JsZR. 51. § (3) bekezdése

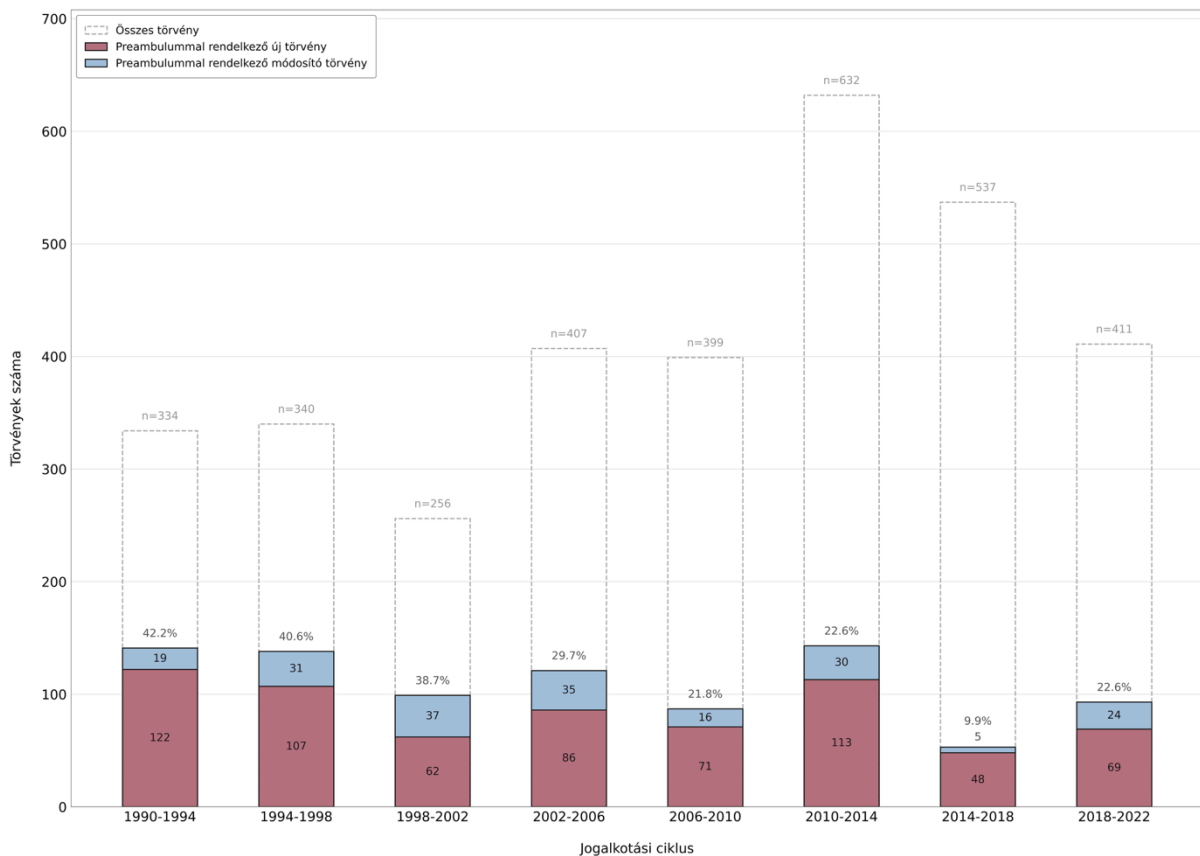
<sup>268</sup> JsZR. 51. § (6) bekezdésének a) pontja

<sup>269</sup> KAMPIS, 1995: 128.

## 4.2. A preambulumok és a célmeghatározások előfordulása az 1990–2022 közötti jogalkotási gyakorlatban

Bár a preambulumok alkalmazásának gyakorlata már a hazai jogfejlődés korai szakaszában kialakult, a jogszabályok bevezető formáinak előfordulási gyakorisága Varga Csaba kutatása alapján csupán a jogszabályok 5–25%-ra volt jellemző.<sup>270</sup> Az 1990 és 2022 közötti jogalkotási ciklusokat vizsgáló kutatásom adatai ehhez képest némiképp magasabb arányokat mutatnak, ám igazolják, hogy a preambulum a teljes korpuszt tekintve (n = 3 316)<sup>271</sup> továbbra is kivételes, nem általánosan alkalmazott formai megoldás maradt (15. ábra). Annak ellenére, hogy a vizsgálat során a legszűkebb, akár egymondatos bevezető fordulatokat is figyelembe vettem, a preambulumok aránya az összes kihirdetett törvény esetében a vizsgált nyolc jogalkotási ciklus átlagában sem haladja meg a 26,4%-ot (a 3 316 törvényből 875 tartalmazott preambulumot).

15. ábra: A preambulummal rendelkező törvények aránya (1990–2022)



Forrás: saját szerkesztés

<sup>270</sup> Kutatása során a szerző az 1953-1969 között a Magyar Közlönyben közzétett jogszabályokat mérte meg. Ehhez ld.: VARGA, 2000: 157–159.

<sup>271</sup> Az elemzéshez a 3.3.1. pontban bemutatott adatbázist alkalmaztam.

A 26,4%-os összesített arány abból adódik, hogy az új törvények 76,7%-a rendelkezik preambulummal, a módosító törvényeknél viszont ez az arány csupán 8,1%. A ciklusonkénti ingadozásokat elsősorban a módosító törvények változó súlya magyarázza: a 2014–2018-as ciklus 9,9%-os minimumértéke annak tudható be, hogy a korpusz 86,8%-át kitevő módosító törvények közül itt mindössze 5 tartalmazott preambulomot (1,1%), miközben az új törvényeknél az arány ebben a ciklusban is 67,6% maradt. A ciklusonkénti bontás tehát azt mutatja, hogy az összesített arány ingadozásait nem a preambulumok alkalmazási gyakorlatának változása, hanem az új és módosító törvények arányának eltolódása okozza.<sup>272,273</sup>

A preambulumok pusztán előfordulási gyakoriságánál azonban lényegesebb kérdés, hogy a 875 preambulomot tartalmazó törvényben a jogalkotó ténylegesen milyen funkcióban alkalmazta ezt az eszközt, és hogyan viszonyul a preambulumban rögzített tartalom a normaszöveg célmeghatározó rendelkezéseihez, valamint a jogalkotói indokolás tartalmához. E kérdés vizsgálatához a preambulumokat funkciójuk szerint öt kategóriába soroltam. A preambulumok többsége célmeghatározó funkciót tölt be: a preambulumok 65,7%-a (575 törvény) elsődlegesen célmeghatározó jellegű volt, további 16,1%-a (141 törvény) vegyes funkciót töltött be, amelyben a célmeghatározás más funkciókkal – a szabályozás előzményeinek, társadalmi vagy történeti háttérének ismertetésével, elvi-értékalapú kijelentésekkel, nemzetközi egyezményekre vagy alkotmányos elvekre való hivatkozásokkal – társult. Mindössze 18,2% tartozott azokba a kategóriákba, amelyekben a szabályozás céljának ismertetése nem jelenik meg hangsúlyosan. Ezek közül a kontextuális preambulumok (8,6%) kizárólag a szabályozás háttérét vázolják fel – jellemzően „felismerve, hogy...” vagy „tekintettel arra, hogy...” fordulatokkal –, a deklaratív preambulumok (2,4%) kizárólag elvi kijelentéseket tartalmaznak, a formális preambulumok (7,2%) pedig csupán a jogalkotási aktus

---

<sup>272</sup> Az előfordulási arány mellett a preambulumok terjedelme is jellegzetes különbséget mutat az új és a módosító törvények között. Az új törvények preambulumánál a terjedelem mediánja 399 karakter volt, közel kétszerese a módosító törvényekének (216 karakter). A preambulumok terjedelmének mediánja az első négy ciklusban viszonylag stabil maradt (305–333 karakter), a 2010 utáni ciklusokban azonban emelkedő tendenciát mutatott (369–501 karakter), ami arra utal, hogy a jogalkotó a későbbi időszakban terjedelmesebb preambulumokat alkalmazott.

<sup>273</sup> A preambulumok előfordulási aránya szakpolitikai területenként is szóródást mutat: a Comparative Agendas Project szerinti 21 közpolitikai kategória szerinti bontásban 14,8% (igazságügy és büntetőpolitika) és 46,3% (külgazdasági politika) között mozog. Az összefüggés vizsgálatára a chi-négyzet ( $\chi^2$ ) próbát alkalmaztam, amely két csoportképző változó – itt a szakpolitikai terület és a preambulum megléte (igen/nem) – közötti kapcsolat meglétét teszteli. A próba eredménye szignifikáns ( $\chi^2 = 98,53$ ,  $df = 20$ ,  $p < 0,001$ ), vagyis a preambulumok előfordulása nem független a szakpolitikai területtől. Az összefüggés erősségét a Cramér-féle V mutatóval mértem, amely 0 (teljes függetlenség) és 1 (tökéletes összefüggés) közötti skálán fejezi ki a kapcsolat erősségét. A kapott  $V = 0,172$  gyenge összefüggésre utal, ami azt jelenti, hogy a szakpolitikai terület önmagában kevésbé magyarázza a preambulumok alkalmazását.

tényét rögzítik, érdemi tartalommal nem rendelkeznek – tipikus példájuk az „*az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:*” fordulat. Ez utóbbi kategória jellemzően a módosító törvényekhez kötődik: a 63 formális preambulumból 51 módosító törvényben található.

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény a párhuzamos célmeghatározás egyik legtisztább példája, amelynél a preambulumban, a normaszöveg és az indokolás egyaránt tartalmaz célra vonatkozó megállapításokat, ám mindhárom a saját funkciójának megfelelő szinten teszi ezt. A preambulumban három bekezdésben fejt ki a szabályozás szükségességét. Az első bekezdés a tágabb gazdaságpolitikai kontextust rajzolja meg: „*a piacgazdaság működéséhez nélkülözhetetlen, hogy a piac szereplői számára hozzáférhetően, döntéseik megalapozása érdekében mind a vállalkozók, mind a nem nyereségorientált szervezetek, valamint az egyéb gazdálkodást folytató szervezetek vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről és azok alakulásáról objektív információk álljanak rendelkezésre*”. A preambulumban itt nem a törvény konkrét tartalmáról szól, hanem arról a gazdasági szükségletről, amely a szabályozást indokolja. A második bekezdés más oldalról közelít, és a jogharmonizációs keretet jelöli ki: a törvény „*olyan számviteli szabályokat rögzít, amelyek összhangban állnak az Európai Közösségnek e jogterületre vonatkozó irányelveivel, figyelemmel vannak a nemzetközi számviteli elvekre [...]*”. A harmadik bekezdés a szokásos záróformulát alkalmazza: „*Ennek érdekében az Országgyűlés a számvitelről a következő törvényt alkotja*”.

Az 1. § ezzel szemben kizárólag a törvény szabályozási tárgyát határozza meg: „*ez a törvény meghatározza a hatálya alá tartozók beszámolási és könyvvezetési kötelezettségét, a beszámoló összeállítását, a könyvek vezetése során érvényesítendő elveket, az azokra épített szabályokat, valamint a nyilvánosságra hozatalra, a közzétételre és a könyvvizsgálatra vonatkozó követelményeket*”. Míg a preambulumban azt mondja meg, hogy miért van szükség számviteli szabályozásra (a piacgazdaság információigénye és EU-jogharmonizáció), az 1. § azt, hogy mit szabályoz a törvény (beszámolás, könyvvezetés, közzététel, könyvvizsgálat). A két elem tartalmilag nem fedi egymást, a preambulumban egyetlen konkrét szabályozási tárgyat sem nevez meg, az 1. § egyetlen gazdaságpolitikai indokot sem.

Az általános indokolás mindkettőhöz képest eltérő síkon mozog. Míg a preambulumban a piacgazdaság információigényéről egy bekezdésben szól, az indokolás tizenöt ponton keresztül fejt ki a szabályozás szakmapolitikai háttérét: részletezi az EU számviteli irányelvei és a nemzetközi számviteli standardok közötti eltéréseket, ismerteti a magyar számviteli szabályozás egyszeres könyvvitelről kettős könyvvitelre való átállásának dilemmáit, elemzi a konszolidált beszámoló készítésének feltételeit, és kitér a könyvvizsgálat kötelezővé tételének indokaira. Az 1. §-hoz fűzött részletes indokolás mindössze két mondatban összegzi a törvény

célját: „a számviteli szabályozás a beszámolási kötelezettséget, a valós vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetről készülő beszámolót helyezi előtérbe. A törvény céljaként a megbízható és valós összképet adó információ-szolgáltatást és az ezt biztosító alapelveket, szabályokat, követelményeket fogalmazza meg”.

A számviteli törvény tehát háromszintű célmeghatározást alkalmaz: a preambulum a gazdaságpolitikai miérett, az 1. §-ban található célmeghatározás a szabályozás tárgyát (a törvény mire terjed ki), az indokolás pedig a szakmapolitikai hogyan és a miért pont így kérdését fejt ki. Mindhárom szint más funkciót tölt be, a preambulum a törvény jogpolitikai pozicionálását végzi, az 1. § a szabályozás tárgyát jelöli ki, az indokolás pedig a jogalkotási döntés szakmai megalapozását dokumentálja, így ez a funkcionális differenciálás megfelel a Jszt. elvárásainak.

A kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV. törvény a számviteli törvénytől eltérő mintázatot mutat: itt a preambulum és a normaszöveg között nem funkcionális elkülönülés, hanem absztrakciós szintkülönbség áll fenn, és a kettő között tartalmi átfedés is kimutatható. A preambulum egyetlen tömör mondatban összegzi a törvény célját: „*az Országgyűlés annak érdekében, hogy elősegítse a magyar gazdaság versenyképességének és jövedelemtermelő képességének a tudásra, valamint a technológiai innovációra épülő és a fenntartható fejlődést szolgáló növekedését, a következő törvényt alkotja*”. Ez a mondat három fogalmat emel ki: a versenyképességet, a jövedelemtermelő képességet és a fenntartható fejlődést.

Az 1. § (1) bekezdése ugyanezt a három fogalmat bontja ki öt részletesebb célkitűzésre. Az a) pont szerint a törvény célja, hogy „*a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs eredmények létrehozása és hasznosítása feltételeinek javításával segítse a magyar gazdaság fenntartható fejlődését*” – ez a preambulum „*fenntartható fejlődést szolgáló növekedés*” fordulatának operacionalizálása. A b) pont „*a vállalkozások technológiai innováción alapuló versenyképességének növekedését*” említi – ez a preambulum versenyképesség fogalmának megisméltése, kiegészítve a regionális dimenzióval. A c)–e) pontok (magas hozzáadott értékű munkahelyek, kutatói felkészültség, védelmi technológiák) viszont a preambulumban nem jelennek meg. Az 1. § (2) bekezdése további szintet vezet be: az (1) bekezdés céljainak megvalósítására szolgáló eszközöket sorolja fel – az állami feladatrendszer kereteit, a közfinanszírozású támogatások szabályait, a költségvetési kutatóhelyi eredmények hasznosíthatóságát és a vállalkozási önszerveződések ösztönzését. A normaszöveg tehát háromszintű: a preambulum az átfogó szabályozási célt, az (1) bekezdés az operatív célokat, a (2) bekezdés az eszközöket határozza meg.

A preambulumban és az 1. § között azonban a számviteli törvénnyel ellentétben tartalmi átfedés áll fenn. A „versenyképesség” és a „fenntartható fejlődés” mindkét szöveghelyen megjelenik, csupán az absztrakció szintjében van különbség, úgy, hogy a preambulumban összefoglaló jelleggel fogalmaz, az 1. § részletez. Ez a mintázat közelebb áll ahhoz, amit Kampis György az együttes alkalmazás kapcsán nem kívánatosnak nevezett – bár itt a normaszöveg lényegesen többlettartalmat hordoz a preambulumhoz képest, így a párhuzamosság részleges.

Az általános indokolás ismét eltérő perspektívából közelít. Míg a preambulumban és az 1. § egyaránt a célokat fogalmazza meg (eltérő részletességgel), az indokolás a szabályozási szükséglet gazdaságtörténeti háttérét mutatja be: *„1990 óta a magyar gazdaság szerkezete jelentősen átalakult, technológiai színvonala látványosan nőtt, termelékenysége és versenyképessége sokat javult. Az alkalmazott új technológiák fő forrását elsősorban a tőkejavak importja és a közvetlen külföldi tőkebefektetések képezték”*. Ezt követően az indokolás olyan dimenziókat is bevon az elemzésbe, amelyek sem a preambulumban, sem a normaszövegben nem jelennek meg, így hivatkozik az EU lisszaboni, barcelonai és göteborgi célkitűzéseire, a 2007–2013 közötti strukturális alapok K+F forrásaira, a közszféra és az üzleti szektor közötti partnerség (Public Private Partnership) elvére, valamint a kereslet-szemléletű ösztönzési politika szükségességére. A részletes indokolás az 1–2. §-hoz ennek megfelelően azt emeli ki, hogy a törvény a kormányprogrammal és az EU közösségi K+F követelményeivel összhangban a *„hasznosításra és az ezt szolgáló kapcsolatrendszerek támogatására”* helyezi a hangsúlyt.

A K+F törvényt tehát a három szint közötti munkamegosztás kevésbé éles, mint a számviteli törvényt: a preambulumban és az 1. § között tartalmi átfedés van, és az elkülönülés elsősorban a részletezettség mértékében nyilvánul meg. Az indokolás ugyanakkor itt is betölti sajátos funkcióját, hiszen a gazdaságpolitikai kontextust és az eszközválasztás indokait olyan mélységben fejti ki, amely a preambulumban és a normaszöveg rendeltetéséből adódóan azokban nem jelenik meg.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény az előző két példától eltérően a preambulumban és a normaszöveg közötti tartalmi átfedés legnyilvánvalóbb esetét képviseli. A preambulumban három gondolatjeles pontban sorolja fel a szabályozás céljait: a fenntartható fejlődést és a jövő generációk létfeltételeinek biztosítását, az energia- és nyersanyagfogyasztás mérséklését és a hulladék mennyiségének csökkentését, valamint az emberi egészség és a környezet hulladék okozta terhelésének mérséklését. Az 1. § a) pontja szinte azonos fogalmakat használ: *„az emberi egészség védelme, a természeti és az épített környezet megóvása, a*

*fenntartható fejlődés biztosítása*”. A b) pont ugyanígy visszatér a preambulum második gondolatjeles pontjához: *„a természeti erőforrásokkal való takarékoskodás, a környezet hulladék által okozott terhelésének minimalizálása [...] a hulladékkeletkezés megelőzése [...] a képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése*”. A megfogalmazás nem szó szerinti ismétlés, de a tartalmi egyezés egyértelmű: mindhárom preambulumbeli célkitűzés megjelenik az 1. §-ban, és az 1. § érdemi többlete csupán az operatív eszközök megnevezésében (megelőzés, hasznosítás, ártalmatlanítás) és a hulladékgazdálkodási prioritási sorrend megjelenítésében áll.

A K+F törvénnyel szemben itt nem absztrakciós szintkülönbségről van szó – a preambulum nem általánosabb szinten fogalmaz, mint az 1. §, hanem lényegében ugyanazt mondja, csak tömörebben. Ez a mintázat felel meg leginkább annak, amit Kampis György az együttes alkalmazás kapcsán az átfedés miatt nem kívánatosnak nevezett: a preambulum nem ad többletinformációt a normaszöveghez képest, a normaszöveg pedig a preambulumban már felsorolt célokat ismétli meg részletesebb kifejtésben.

Az általános indokolás ezzel szemben érdemi többletinformációt hordoz mindkét szöveghelyhez képest. Részletesen feltárja a szabályozás előzményeit – felsorolja a korábban hatályos, szétszórt és egymásnak ellentmondó jogszabályokat (a veszélyes hulladékokról szóló kormányrendeletől a települési hulladéokra vonatkozó együttes rendeletekig), és megállapítja, hogy *„e jogszabályok fogalomhasználata és követelményrendszere nem egységes, a szabályozás sok esetben idejétmúlt*”. Ismerteti a jogharmonizációs kötelezettségeket: az OECD-csatlakozásból fakadó elvárásokat, az EU Keretirányelvet (75/442/EGK) és a további 12 közösségi jogszabályt, amelyekkel a törvénynek harmonizálnia kell. A részletes indokolás az 1. §-hoz kifejezetten rögzíti, hogy *„a törvény 1. §-a lényegében az európai közösségi jogszabályok által meghatározott alapvető célokat foglalja össze*”. Ez az a kontextus, amelyet sem a preambulum, sem a normaszöveg nem közöl, a célok eredete, a szabályozás szükségességének konkrét jogi és intézményi háttere.

A hulladékgazdálkodási törvény tehát azt a mintázatot illusztrálja, amelyben a preambulum és a normaszöveg között valódi redundancia áll fenn, miközben az indokolás itt is betölti sajátos funkcióját: a szabályozási kontextust, a jogharmonizációs hátteret és a korábbi joganyag hiányosságait olyan mélységben fejti ki, amely a preambulum és a normaszöveg rendeltetéséből adódóan azokban nem jelenik meg.

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvénynél a preambulum és a normaszöveg nem ugyanazt mondja eltérő részletességgel, hanem más jellegű szöveget produkál: a preambulum narratív keretezést ad, az 1. § strukturált

célrendszert épít fel. A preambulumban két mondatban írja le az erdő ökológiai és társadalmi jelentőségét: az első mondat az erdei életközösségek fennmaradásának, védőhatásának és termékeinek biztosítása érdekében szükséges szakszerű kezelést és megóvást fogalmazza meg, a második az erdőnek mint közérdekű szolgáltatások forrásának társadalmi jelentőségét rögzíti: *„az erdő fenntartása, gyarapítása és védelme az egész társadalom érdeke, az erdő fenntartója által biztosított közérdekű szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdővel csak a közérdekkel összhangban szabályozott módon lehet gazdálkodni”*. Ez a szöveg nem célokat sorol, hanem elvi tételt fogalmaz meg – az erdőgazdálkodás közérdekhez kötöttségét –, amelyből a szabályozás szükségessége is következik.

Az 1. § ezzel szemben a célok strukturált rendszerét építi fel. Bevezető része az *„erdő hármaskörének”* hivatkozik, ami *„a környezetre, társadalomra, valamint a gazdaságra gyakorolt hatásának kiteljesedése”*, majd kilenc pontban [a)–i) pontok] sorolja fel a konkrét célkitűzéseket a klímaváltozás hatásainak csökkentésétől a biológiai sokféleség megőrzésén és a vidékfejlesztésen át a tiszta ivóvíz biztosításáig. A preambulumban és az 1. § közötti viszony itt tehát nem átfedés mint a hulladékgazdálkodási törvénytől, nem is absztrakciós szintkülönbség mint a K+F törvénytől, hanem funkcionális komplementaritás, ahol a preambulumban az erdőgazdálkodás szabályozásának elvi alapját teremti meg, az 1. § pedig az ebből levezetett konkrét célokat rendszerezi.

Az általános indokolás a preambulumban tömören megfogalmazott közérdekűségi tételt fejti ki részletesen. Bemutatja az erdő hármaskörének nemzetközi elismerését – *„ez az alaptézis magyar javaslat alapján került elfogadásra az 1972-es Buenos Aires-i Világkongresszuson és azóta a nemzetközi erdészeti politika egyik alapkövét képezi”* – ismerteti az EU Erdészeti Stratégiáját és Cselekvési Tervét, az Európai Erdők Védelmének Miniszteri Konferenciáinak határozatait, valamint a hazai erdőtörvények több mint százéves hagyományát.

Figyelemre méltó, hogy az 1. §-hoz fűzött részletes indokolás tudatosan reflektál a preambulumban és a normaszöveg közötti kapcsolatra, amikor rögzíti, hogy *„a törvény a preambulumban foglalt erkölcsi indítékok és megfontolások alapján meghatározza azokat az erdő hármaskörének társadalmi-, környezeti- és gazdasági funkcióján alapuló célokat [...], amelyek a törvény megalkotását szükségessé teszik”*. A preambulumban tehát az elvi alapot, az 1. § az abból levezetett célokat fogalmazza meg, és a jogalkotói indokolás maga is megerősíti ezt a tudatos elkülönítést. Az erdőtörvény így a vizsgált példák közül a leginkább megfelel annak a modellnek, amelyben a preambulumban, a normaszöveg és az indokolás egymást kiegészítő, nem pedig egymást átfedő funkciót töltenek be.

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény a preambulum és a normaszöveg közötti átfedés legszélsőségesebb eseteit képviselik, egyúttal a két törvény összevetése az ágazati jogalkotás ismétlődő szövegmintáira is rávilágít. A két törvény preambuluma gyakorlatilag azonos szerkezetű: mindkettő egyetlen hosszú mondatban sorolja fel a szabályozás céljait. A villamosenergia-törvény preambuluma „*a hatékonyan működő villamosenergia-versenypiac kialakítása, az energiahatékonyság, az energiatakarékosság elveinek a fenntartható fejlődés érdekében történő érvényesítése, a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű villamosenergia-ellátása*” fordulatait tartalmazza; a földgáztörvény preambuluma ugyanezt a szerkezetet alkalmazza: „*a hatékonyan működő földgáz-versenypiac kialakítása, az energiahatékonyság, és az energiatakarékosság elvének a fenntartható fejlődés érdekében történő érvényesítése, a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű földgázellátása*”. A két preambulum közötti eltérés kizárólag az ágazati megnevezésben áll – „*villamosenergia-versenypiac*” helyett „*földgáz-versenypiac*”, „*villamosenergia-ellátása*” helyett „*földgázellátása*” –, a mondat szerkezet, a felsorolt célok és még azok sorrendje is azonos. Mindkét preambulum az európai piaci integráció célját és az „*objektív, átlátható és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő szabályozás kialakítását*” is rögzíti, szintén szó szerint egyező fordulatokkal.

Az 1. §-ok mindkét törvénytől a preambulumban tömören felsorolt célokat bontják ki részletes, pontokba szedett célrendszerre. A villamosenergia-törvény 1. §-a nyolc pontban [a)–h) pontok], a földgáztörvény kilenc pontban [a)–i) pontok] határozza meg a törvény célját. A tartalmi egyezés itt is szembevetendő: a villamosenergia-törvény 1. § a) pontja „*a gazdaság versenyképességének segítése a hatékonyan működő villamosenergia-versenypiac kialakításán keresztül*” – a földgáztörvény 1. § b) pontja szó szerint ugyanezt tartalmazza: „*a gazdaság versenyképességének segítése a hatékonyan működő földgáz-versenypiac kialakításán keresztül*”. A villamosenergia-törvény d) pontja „*a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű villamosenergia-ellátása*” – a földgáztörvény a) pontja ugyanezt a fordulatot alkalmazza: „*a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű földgázellátásának biztosítása*”.

A preambulumok teljes tartalma visszaköszön az 1. §-okban; a villamosenergia-törvénytől a felhasználók érdekeinek védelme, az új kapacitások létesítésének elősegítése és a megújuló energia termelésének támogatása, a földgáztörvénytől a földgázigények és -források összhangjának megteremtése, valamint a kapacitások működtetési szabályainak meghatározása jelent többletet a preambulumhoz képest, de a preambulumok egyetlen célkitűzése sem

hiányzik a normaszövegből. Ez már nem a hulladékgazdálkodási törvénynél megfigyelt tartalmi átfedés, ahol a preambulum tömörebb megfogalmazásban ismételte a normaszöveg lényegét, hanem a célmeghatározás szó szerinti megkettőzése.

Az általános indokolás mindkét törvénynél éles kontrasztot mutat a preambulum és a normaszöveg redundanciájával szemben, valódi „hozzáadott értéket” képvisel. Mindkét törvény általános indokolása ugyanazzal a mondattal indul – *„a törvény célja a teljes verseny megteremtése a gazdaság versenyképességének fokozása érdekében a hosszú távon fenntartható ellátásbiztonság szavatolása mellett”* –, ezt követően azonban részletesen kifejti az új piaci modell működési logikáját, az egyetemes szolgáltatás koncepcióját, a fogyasztóvédelem intézményi átalakítását, az átmeneti rendelkezések indokait és az árszabályozás szerkezetét. Ezek mind olyan tartalmak, amelyek sem a preambulumban, sem az 1. §-ban nem jelennek meg. A villamosenergia-törvény általános indokolása például a kötelező átvételi rendszer technológiánkénti differenciálását, az áramtőzsde szabályozásának dilemmáit és az átmeneti időszak háromhónapos türelmi idejének logikáját fejti ki; a földgáztörvénynél az indokolás a keleti importfüggőség strukturális kérdését is beemeli, rögzítve, hogy *„Magyarország földgázellátása jelenleg mintegy 80%-os mértékben import földgázra alapozódik”*, és *„Oroszország nem érdekelt földgáziparának liberalizálásában”*. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a két törvény általános indokolása egymásnak is nagyrészt szó szerinti másolata: a földgáztörvény indokolásának teljes bekezdései – az egyetemes szolgáltatásról, a végső menedékesről, a fogyasztóvédelemről – a villamosenergia-törvény indokolásából kerültek át minimális ágazati szócserevel.

A részletes indokolás az 1. §-hoz mindkét törvénynél a célmeghatározás legredukáltabb változatát nyújtja. A villamosenergia-törvény részletes indokolása:

*„A törvény célja elsődlegesen az Európai Unió formálódó energiapolitikai célkitűzésein alapul. Ennek értelmében különösen: a gazdaság versenyképességének segítését, az energiahatékonyságot, energiatakarékosságot, hálózathoz történő hozzáférés tekintetében egyenlő bánásmód biztosítását, a felhasználók érdekeinek védelmét és a termelők piacra lépésének elősegítését határozza meg végrehajtandó feladatnak”.*

A földgáztörvény részletes indokolása ugyanezt a mondatszerkezetet ismétli:

*„A törvény célja elsődlegesen az Európai Unió formálódó energiapolitikai célkitűzésein alapul. Ennek értelmében különösen: a gazdaság versenyképességének segítését, az energiahatékonyságot, az együttműködő földgázrendszerhez történő hozzáférés tekintetében az egyenlő bánásmód biztosítását, a felhasználók érdekeinek védelmét és az infrastruktúra létesítésének, fejlesztésének elősegítését határozza meg végrehajtandó feladatnak”.*

A két szöveg közötti eltérés minimális, a villamosenergia-törvénynél „*hálózathoz történő hozzáférés*” és „*a termelők piacra lépésének elősegítése*” áll, a földgáztörvénynél „*az együttműködő földgázrendszerhez történő hozzáférés*” és „*az infrastruktúra létesítésének, fejlesztésének elősegítése*”. A részletes indokolás tehát nem a preambulum vagy az 1. § célkitűzéseit fejt ki, hanem azokat egyetlen mondatba sűrítve megismétli – ráadásul a normaszöveg kilenc, illetve nyolc pontos célrendszerénél szűkebb felsorolással –, anélkül hogy a jogalkotó szándékáról, a szabályozás szükségességéről vagy a célok egymáshoz való viszonyáról bármit hozzátenne.

A két energetikai törvény tehát sajátos mintázatot mutat, amelyben a preambulum és az 1. § között a vizsgált példák közül a legteljesebb szó szerinti átfedés áll fenn, a részletes indokolás az 1. §-hoz a célrendszer egyszerűsítő kivonatolásánál nem terjed tovább, miközben az általános indokolás az egyetlen szöveghely, amely a szabályozás piaci modelljét, az átmeneti rendelkezések logikáját és a gazdaságpolitikai kontextust érdemben kifejti. A két törvény közötti szinte teljes szövegazonosság pedig arra utal, hogy a földgáztörvény preambuluma, normaszövege és indokolása egyaránt a villamosenergia-törvény szövegének ágazati adaptációjaként készült.

Az eddig bemutatott példák olyan törvényeket vizsgáltak, amelyeknél a preambulum mellett az általános rendelkezések között is szerepelt célmeghatározó szakasz. A 875 preambulummal rendelkező törvény túlnyomó többségénél – 796 esetben – azonban ilyen szakasz nem volt, így a preambulum az egyetlen logikai egység, ahol a szabályozás célja megjelenik. Ezek a preambulumok tartalmi mélységükben rendkívül eltérőek voltak; a rövidebbek áttekintése három jellegzetes mintázatot rajzolt ki.

Az első mintázat a címismétlő preambulum, amely a törvény címét illeszti az „*a következő törvényt alkotja*” fordulat elé, érdemi tartalom nélkül. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról szóló 2005. évi XI. törvény preambuluma például így szólt: „*a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról az Országgyűlés a következő törvényt alkotja*”. Ugyanezt a mintázatot követte a villamos energiáról szóló törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXIX. törvény („*az Országgyűlés a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény módosításáról a következő törvényt alkotja*”), a földgázellátásról szóló törvény módosításáról szóló 2005. évi LXIII. törvény („*az Országgyűlés a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról a következő törvényt alkotja*”), valamint a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXIV. törvény és a személyes adatok védelméről szóló törvény módosításáról szóló 2005. évi XIX. törvény. Összesen 95 preambulum lényegében megismételte a törvény címét, anélkül, hogy a

szabályozás célját, indokát vagy kontextusát bármilyen formában megjelölte volna. Az általános indokolások ugyanakkor ezeknél a törvényeknél is tartalmaztak érdemi célkifejtést – uniós irányelvek átültetésének szükségességét, jogalkalmazási tapasztalatokból fakadó módosítási igényeket vagy alkotmánybírói határozatoknak való megfelelést –, amelyekre a preambulum egyáltalán nem utalt.

A második mintázat a tisztán formális preambulum, amely semmilyen tartalmi elemet nem hordoz, de nem a törvény címét ismétli meg: kizárólag alkotmányos felhatalmazásra hivatkozik vagy a módosítás tényét rögzíti. Ilyen tisztán formális preambulomot a célmeghatározó szakasszal nem rendelkező 796 törvényből 31-nél azonosítottam. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény preambuluma mindössze például ennyit tartalmazott: *„az Országgyűlés az Alkotmány 32/B. §-ának végrehajtására a következő törvényt alkotja”*. Az ombudsman-intézmény bevezetése az egyik legjelentősebb jogállami reform volt, a preambulum mégsem nevezte meg sem a jogintézmény célját, sem a szabályozás szükségességét. Az általános indokolás ezzel szemben részletesen kifejtette a jogállamiság és az államhatalom önellenőrzésének koncepcióját, a jogintézmény nemzetközi eredetét és a demokratikus hatalomgyakorlás követelményeit. Hasonló mintázatot követett a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény, amelynek preambuluma *„az Alkotmány 39. §-a (2) bekezdésének végrehajtására”* hivatkozott, az általános indokolás viszont a rendszerváltás utáni központi közigazgatási reform egész ívét mutatta be.

A harmadik mintázat a minimális célra utalást tartalmazó preambulum, amely egyetlen fordulatba sűrítve ugyan megnevez valamilyen célt, de az annyira általános, hogy érdemben nem közöl információt a szabályozás szükségességéről. Ennek egyik legszembeötlőbb példáját a 2012–2014 között kihirdetett adótörvények nyújtották. A közművezetékek adójáról szóló 2012. évi CLXVIII. törvény és a reklámadóról szóló 2014. évi XXII. törvény preambuluma szó szerint azonos volt: *„az Országgyűlés az arányos közteherviselés elvére figyelemmel a következő törvényt alkotja”*. A pénzügyi tranzakciós illetékről szóló 2012. évi CXVI. törvény és a távközlési adóról szóló 2012. évi LVI. törvény preambuluma ugyancsak megegyezett: *„a társadalmi közös kiadások fedezete érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja”*.

Ezek a preambulumok formálisan szűk körben eleget tettek a célmeghatározás követelményének, de valójában a négy különböző adónem sajátos szabályozási indokairól semmit sem közöltek – az arányos közteherviselés elve vagy a közös kiadások fedezése bármely adótörvény preambulumban ugyanígy szerepelhetne. Az általános indokolások itt is lényegesen gazdagabb képet adtak: a közművezetékek adójánál a vagyonarányos

közteherviselés fokozottabb érvényesítését és a költségvetési bevételek növelését; a reklámadónál az adórendszer súlypontjának az ágazati forgalmi adók irányába történő elmozdulását fejtették ki.

Ugyanezt a sablonszerűséget szemléltette a 2021-es modellváltó egyetemi törvények sorozata. A Szegedi Tudományegyetem (2021. évi XXIII. törvény), a Pécsi Tudományegyetem (2021. évi XXII. törvény) és a Debreceni Egyetem (2021. évi XIII. törvény) vagyonjuttatásáról szóló törvények preambuluma egyazon fordulatot variálta, csak az intézmény nevét és jelzőjét cserélve: „*régiós szerepének erősítése és stratégiai céljainak elérése érdekében*”, „*nemzetközi szintű tudásközpont szerepének megerősítése érdekében*”, „*többfókuszú stratégiai céljainak és régiós szerepének megerősítése érdekében*”. Az általános indokolások szintén egymás másolatai voltak: mindegyik a nemzeti vagyonról szóló törvény vagyonátruházási szabályaival indult, majd az adott egyetem szenátusának kezdeményezésére hivatkozott. A 796 törvényből összesen 184 esetben tartalmazott a preambulum ilyen minimális, sablonos célra utalást.

A három mintázat együttesen a 796 törvény közel kétötödét érintette (310 törvény). A fennmaradó 486 törvényt a preambulum érdemi célmeghatározást tartalmazott, így ezeknél – bár a normaszöveg általános rendelkezései között nem szerepelt külön célmeghatározó szakasz – a preambulum önmagában betöltötte ezt a funkciót.

### **4.3. A kötelező preambulum első éve: a 2024. évi Jat.-módosítás hatásának vizsgálata**

#### ***4.3.1. A Jat.-módosítás háttere és parlamenti vitája***

A preambulum – mind a jogirodalmi konszenzus, mind a hazai szabályozás és gyakorlat szerint – kivételes jogalkotási eszköz volt, amelynek alkalmazása a kiemelkedő jelentőségű jogszabályokra korlátozódott. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2024. évi XVI. törvény (Jat.-módosítás) gyökeresen szakított ezzel a szemlélettel, és a preambulomot valamennyi jogszabály kötelező elemévé tette. Az alfejezet azt vizsgálja, hogy ez a váltás, amely a jogalkotó deklarált szándéka szerint a célmeghatározást magasabb legitimációs szintre emelte, a gyakorlatban is érdemi tartalmi változást hozott-e, vagy a preambulum csupán az indokolás tartalmát ismétli meg más köntösben.

A Jat.-módosítás a korábbi 18. §-t, amely a célmeghatározást az indokolás tartalmi elemei között helyezte el („*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 [...]”)* egy kétpilléres rendszerrel váltotta fel. Az új 18. § (1) bekezdése szerint a célmeghatározás a preambulumban kap helyet: *„a jogszabály tervezete preambulumban tartalmaz, amelyben a szabályozás célját minden esetben meg kell határozni”*. Az indokolás funkciója ezzel szűkült, a 18. § (5) bekezdés értelmében az indokolásnak a szabályozást szükségessé tevő társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és a várható hatásokat kell bemutatnia.

A módosítás átmeneti rendelkezései szerint az új előírásokat azon jogszabálytervezetek esetében kell alkalmazni, amelyek előkészítését 2025. január 1-jén vagy azt követően kezdték meg. A korábban kihirdetett jogszabályokat nem lehet utólag preambulummal kiegészíteni, ami a jogbiztonság mellett azt a gyakorlati célt is szolgálja, hogy a módosítás ne indítson el tömeges – és a deregulációs célokkal ellentétes – jogszabály-módosítási hullámot. A preambulumban kialakításának részletszabályait a 8/2024. (V. 14.) IM rendelet állapította meg. A módosítás bevezette a preambulumbekzdés fogalmát mint új tagolóságot, amely normatív tartalmat nem hordoz, de szögletes zárójelben arab számozással jelölve hivatkozhatóvá és egyenként módosíthatóvá teszi a preambulumban egyes elemeit.

A módosítás koncepcionális háttere az Alaptörvény 28. cikkéhez kapcsolódik, amely a hetedik Alaptörvény-módosítás elfogadása óta rögzíti, hogy *„a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumban, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”*. A Jat.-módosítás indokolása szerint *„a jogértelmezői gyakorlatban megjelenő igényként jelentkezett, hogy a jogszabályok egyértelmű és könnyedén megismerhető céltelezéssel rendelkezzenek azok jogszabályszövegében, ne csupán a szerkezetileg különálló, érdemi legitimációval nem bíró indokolásukban”*. A mögöttes logika tehát az, hogy a jogalkotó megítélése szerint az indokolás – amely külön dokumentumként, az Indokolások Tárában jelenik meg – a gyakorlatban nem töltötte be az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési funkcióját; a preambulumban ezzel szemben a jogszabály szerves részeként, a jogszabályszöveg részeként jelenik meg, és a Jat.-módosítás indokolásának részletes kifejtése szerint *„figyelembe vétele nem lesz megkerülhető, ahogyan az indokolás esetében ez számos esetben megtörténhetett”*.

Érdeemes ugyanakkor megjegyezni, hogy az Alaptörvény 28. cikke a preambulumban és az indokolást együtt nevesíti a célmegállapítás forrásaként. Az indokolás figyelembevétele tehát eddig sem volt megkerülhető (függetlenül attól, hogy szemben a preambulumban az indokolás nem a normaszöveg része), tehát amíg a 28. cikket nem módosítják úgy, hogy a jogalkalmazó kizárólag a preambulumban szorítkozhat a célmeghatározás során, nem is lesz az.

A preambulumba pedig a jogalkalmazók feltehetően nem fognak gyakrabban hivatkozni pusztán attól, hogy a célt immár formálisan ott is feltünteti a jogalkotó, ha egy ügy eldöntése és az ahhoz vezető jogértelmezés nem kívánta meg a jogalkotói cél feltárását, hiszen ezen a cél elhelyezésének megváltoztatása önmagában nem változtat.

Mindez csak akkor releváns, ha a preambulumban és a jogalkotói indokolás valóban tartalmaz értelmezési segédlet – a korábbi fejezetekben bemutatott kvantitatív eredmények azonban éppen azt jelzik, hogy az indokolás ezt a funkciót sok esetben nem töltötte be. Bár a korábbi szabályozás a célmeghatározást a jogalkotói indokolás tartalmi elemeként határozta meg, ennek ellenére a részletes indokolásokban a célmeghatározás aránya a vizsgált több mint három évtized során mindössze 3% volt, az általános indokolásokban is csupán 9,8%, míg a hatásvizsgálat – amelyet mind a korábbi, mind a hatályos Jat. az indokolás kötelező tartalmi részeként ír elő („a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a jogszabály normatív tartalmával összefüggő társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait”) – a részletes indokolásokban 0,4%-ban, az általános indokolásokban 1,7%-ban jelent meg. A kérdés tehát az, hogy a célmeghatározás preambulumba való áthelyezése, és a preambulumban kötelezővé tétele önmagában javít-e a célmeghatározás minőségén és érdemi tartalmán, vagy csupán más helyen reprodukálja ugyanazokat a hiányosságokat. Ennek vizsgálatára a következő alfejezetekben kerül sor.

A Jat.-módosítást az Országgyűlés 2024. április 30-án 136 igen, 25 nem és 22 tartózkodás ellenében fogadta el. Az általános vitában az előterjesztő lényegében a jogalkotói indokolásban kifejtett érvrendszert ismételte meg, miszerint a preambulumban „kiváló – és néhány kivételes példától eltekintve nem kellő mértékben kihasználta – lehetőség arra, hogy magas legitimitációs szinten jelenítse meg a szabályozás célját”<sup>274</sup>, amely a jogértelmezés egységességét szolgálja; a vita érdemi részét azonban az ellenzéki felszólalások adták, amelyek két irányból fogalmaztak meg kritikát.

Az egyik kritikai irány a jogalkotási gyakorlat egészét állította szembe a módosítás ambíciójával, felhívva a figyelmet arra, hogy amennyiben egyetlen irrományon belül több törvényt módosítanak (ún. salátatörvények), akkor a preambulumban egységes célmeghatározás eleve nem adható, és amíg a bizottsági szakaszban a normaszöveget rendszeresen átfogóan átírják, az eredetileg megfogalmazott preambulumban szükségképpen elveszíti kapcsolatát a végleges szöveggel. Ez pedig nem segíti elő a jogértelmezést, sőt éppen

---

<sup>274</sup> Az Országgyűlés adott ciklusának 109. ülésnapja 56. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

az értelmezhetőség, a normavilágosság és alkalmazhatóság elvének sérülésével is járhat.<sup>275</sup> A másik felvetés a javaslat belső ellentmondására irányult: a preambulum nem normatív, mégis kötelező értelmezési erővel bír, ami a jogszabály előkészítőjének korlátlan szabadságot ad abban, hogy a normaszövegben el nem helyezhető tartalmakat az értelmezés körébe vonja, és ezzel nem csökkenti, hanem növeli a jogbizonytalanságot.<sup>276</sup>

Ahogy az Indokolások Tárának létrehozásakor is csak a 2019. március 15-e után kihirdetett törvények jogalkotói indoklásait kellett közzétenni a Magyar Közlöny mellékletében, úgy a Jat.-módosítás is rögzítette, hogy a 2025. január 1-jét megelőzően kihirdetett jogszabályokat nem lehetséges utólag preambulummal ellátni, és ennek a jogbiztonságot szolgáló célja van, hiszen a már kialakult jogértelmezési kereteket nem célszerű utólagosan megváltoztatni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ahogy a jogalkalmazói munka során nemcsak a 2019. március 15-e után kihirdetett törvények indoklását kellett figyelembe vennie a jogalkalmazónak, úgy az újonnan induló ügyekben sem csak a 2025. január 1-jét követően kihirdetett jogszabályokat kell majd értelmeznie, hanem a teljes jogrendet, amelynek nagy részét továbbra is preambulum nélküli törvények alkotják.

#### **4.3.2. A vizsgálat módszertana**

A Jat.-módosítás gyakorlati hatásának értékeléséhez a 2025-ben kihirdetett 107 törvény<sup>277</sup> preambulumát vizsgáltam meg, összevetve azokat az általános indokolás tartalmával. Az elemzés arra a kérdésre keresett választ, hogy a kötelezővé tett preambulum valódi célmeghatározást tartalmaz-e, illetve hogy az indokoláshoz képest önálló tartalmat hordoz-e. Míg a 4.2 alfejezetben a preambulumot egy egységként vizsgáltam és funkciója szerint soroltam öt kategóriába, itt bekezdésszintű tartalomelemzést végeztem.

---

<sup>275</sup> Az Országgyűlés adott ciklusának 109. ülésnapja 60. és 64. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

<sup>276</sup> Uo.

<sup>277</sup> Ahogy a teljes korpusz elemzése esetében is kizárásra kerültek, itt sem vontam be a vizsgálatba az Alaptörvény módosításait [ld.: Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása (2025. április 14.)], a költségvetési tárgyú törvényeket (ld. pl.: 2025. évi LXIX. törvény Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről; 2025. évi CXV. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2026. évi egységes költségvetéséről), az emléktörvényeket (ld.: 2025. évi CXIII. törvény a mohácsi csata hőseinek emlékééről) és a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeket (ld. pl.: 2025. évi CVI. törvény a Magyarország Kormánya és a Sierra Leone-i Köztársaság Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló megállapodás kihirdetéséről; 2025. évi XC. törvény a globális minimumadóval kapcsolatos információk cseréjéről szóló, illetékes hatóságok közötti többoldalú Megállapodás kihirdetéséről). Ezzel a 2025-ben kihirdetett törvények közül csak 107 törvényt vizsgáltam, 30-at kizártam (2026-ban a kézirat lezárásáig nem született kihirdetett törvény).

A bekezdések osztályozásához használt kategóriákat részben deduktív, részben induktív módon alakítottam ki. A kiindulópontot a Jat. hatályos 18. § (1) bekezdése adta, amely szerint a preambulumban a szabályozás célját minden esetben meg kell határozni, emellett szükség szerint rögzíthetők a szabályozással összefüggő elvi, elméleti tételek is. E normatív kereteket egészítettem ki a 4.2 alfejezetben alkalmazott funkcionális tipológia négy kategóriájával (célmeghatározó, kontextuális, deklaratív, formális) – a „vegyes” kategória bekezdésszintű elemzésnél nem releváns, mivel egy bekezdés jellemzően egyetlen funkciót tölt be. Mivel a vizsgálat egyik kérdése az volt, hogy a preambulumban az indokoláshoz képest önálló tartalmat hordoz-e, egy 20 törvényből álló tesztmintán egy további kategóriát alakítottam ki: az indokolás szó szerinti vagy átfogalmazott átvételét.

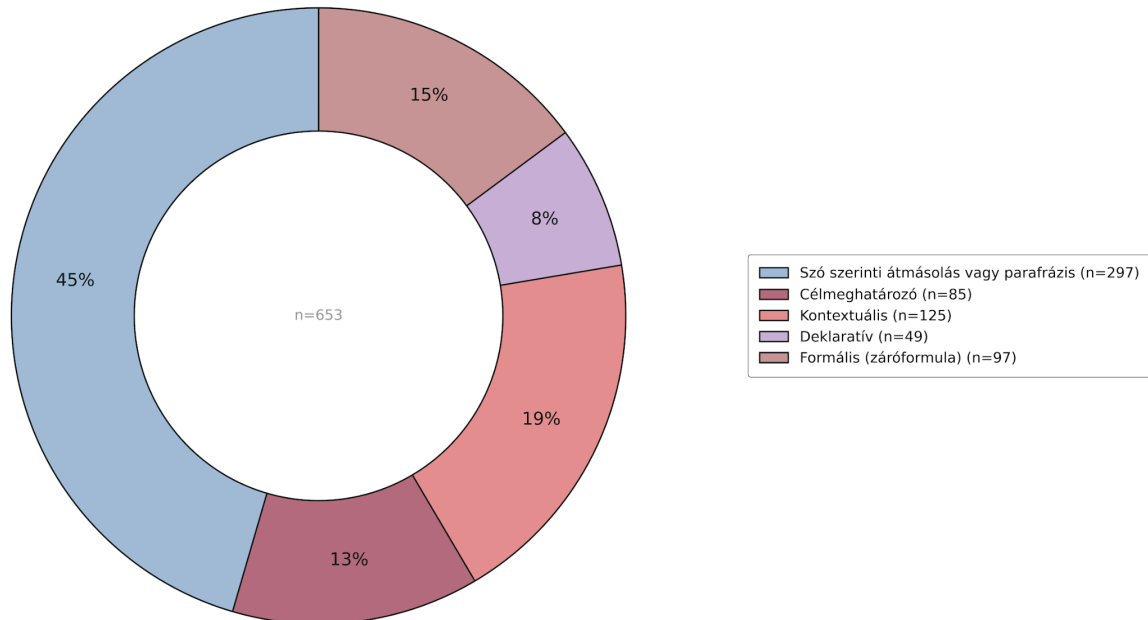
Az első kategória – a szó szerinti átmásolás vagy parafrázis – az indokolás tartalmának változatlan vagy átfogalmazott átvételét jelöli. Ide tartoztak például azok a bekezdések, amelyek az indokolással megegyező vagy minimálisan eltérő szöveggel határozták meg a törvény célját, mint a 2025. évi XXXIV. törvény *„kiemelt cél a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése”* bekezdése, amely az indokolás *„kiemelt kormányzati cél”* fordulatától egyetlen szóban tért el. A további négy kategória a korábban alkalmazott funkcionális tipológiának felel meg. A célmeghatározó bekezdések a szabályozás célját fogalmazták meg önállóan, az indokolástól függetlenül – például *„a szabályozás kiemelt célja az azbesztmentesítésben dolgozók és a bontás hatókörében tartózkodók egészségének védelme”* (2025. évi CI. törvény). A kontextuális bekezdések a szabályozás előzményeit vagy háttérét vázolták fel – például *„a Központi Statisztikai Hivatal két népszámlálás közötti időszakban mintavételes kis népszámlálást 1963 óta hajt végre”* (2025. évi CXIV. törvény). A deklaratív bekezdések elvi kijelentéseket tartalmaztak – például *„a Magyar Nemzeti Bank függetlenségét az Alaptörvény és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény garantálja”* (2025. évi LXXI. törvény). A formális bekezdések tipikusan a kötelező záróformulát rögzítették *„a fenti célok elérése érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja”* formában.

#### **4.3.3. Az empirikus vizsgálat eredményei**

A vizsgált 107 törvény preambulumaiban összesen 653 bekezdést tartalmaztak. Ezek kategóriák szerinti megoszlását a 16. ábra mutatja. A bekezdések legnagyobb része (45%) az indokolás tartalmának szó szerinti átvétele vagy átfogalmazása volt. Az önálló tartalmat hordozó

bekezdések – célmeghatározó, kontextuális és deklaratív – együttesen 40%-ot tettek ki, a fennmaradó 15% pedig a kötelező záróformulát tartalmazta.

16. ábra: A 2025-ben kihirdetett törvények preambulum-bekezdéseinek megoszlása



Forrás: saját szerkesztés

Ahogy azt a korábbiakban láthattuk, a Jat.-módosítás deklarált célja az volt, hogy a preambulum a szabályozás célját minden esetben meghatározza. A vizsgálat kulcskérdése tehát az volt, hogy a 107 törvényből hány esetben található önálló – azaz nem az indokolásban is szereplő – célmeghatározás. Az elemzés szerint 45 törvénynek (42%) volt önálló célmeghatározása a preambulumban, 62 törvéynél (58%) viszont a célmeghatározás a preambulumban és az indokolásban lényegében megegyezett – akár szó szerint, akár átfogalmazva –, ami azt jelenti, hogy a két dokumentum valamelyikének nem volt önálló funkciója. A Jat.-módosítás célja tehát – hogy a preambulum önálló célmeghatározást tartalmazzon – a törvények kevesebb mint felénél teljesült érdemben.

Az alábbiakban mindkét esetkörre bemutatok reprezentatív példákat. Először azokat a törvényeket ismertetem, amelyeknél a preambulum valóban önálló célmeghatározást tartalmazott. A rendészeti feladatellátás hatékonyságát támogató törvények módosításáról szóló 2025. évi LXXI. törvény esetében az általános indokolás egyetlen „a törvényjavaslat célja a rendészeti feladatellátás hatékonyságának javítása” mondatból állt, a preambulum ezzel szemben tíz bekezdést tartalmazott. Az első bekezdés az indokolás parafrázisa volt, a többi kilenc azonban olyan célokat részletezett, amelyek az általános indokolásban egyáltalán nem

szerepeltek. A második bekezdés például „a külföldi embercsempész elleni büntetőeljárásban alkalmazott feltételes ügyészi felfüggesztés ellenőrzése céljából” szükséges adatkezelési szabályokat részletezte, a hetedik pedig „a Terrorelhárítási Központ személyi állományára vonatkozó különös szabályok között a poligráfos vizsgálat elrendelésének lehetőségét” kívánta biztosítani. A nyolcadik bekezdés a Magyar Nemzeti Bank függetlenségének elvi megalapozását tartalmazta – egy olyan módosítást indokolva, amely a kritikus infrastruktúra védelméről szóló törvényt érintette, és amelyről az általános indokolás egyáltalán nem szólt. A tizedik bekezdés a záróformulát rögzítette: „a fenti célok elérése érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja”. Ez a példa jól szemlélteti, hogy a kötelező preambulum bevezetése egyes esetekben – különösen a több témát érintő salátatörvényeknél – az általános indokolás funkcióvesztéséhez vezetett: míg a preambulum betöltötte a Jat. szerinti célmeghatározó szerepet, az általános indokolás teljesen kiüresedett.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról szóló 2025. évi CI. törvény négy bekezdésből álló preambulummal rendelkezett. Az első bekezdés az EU-irányelvre hivatkozott („a törvényt módosítás a munkájuk során azbeszttel kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről szóló 2009/148/EK irányelv módosításáról szóló [...] európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetését szolgálja”), ami az indokolásban is szerepelt – ez szó szerinti ismétlés volt. A második és harmadik bekezdés azonban önálló célmeghatározást adott: „A szabályozás kiemelt célja az azbesztmentesítésben dolgozók és a bontás hatókörében tartózkodók egészségének védelme”, illetve „a szabályozás további célja, hogy minél több azbesztet tartalmazó építmény szabályos azbesztmentesítése történjen meg”. Az indokolás ezzel szemben csupán annyit közölt, hogy „a módosítás célja elsődlegesen jogharmonizációs kötelezettség teljesítése”, majd az átültetési határidőt rögzítette. A preambulum tehát – a záróformulát tartalmazó negyedik bekezdéssel együtt – teljesítette a Jat. szerinti célmeghatározó funkcióját, az általános indokolás viszont nem felelt meg a Jat. 18. § (5) bekezdésében foglalt követelménynek: az általános rész csupán a jogharmonizációs kötelezettségre hivatkozott, a részletes pedig technikai magyarázatokra szorítkozott.

A törvények többségénél (62 törvény, 58%) azonban a preambulum tartalma az indokolással lényegében megegyezett. Ezen belül különböző fokozatok figyelhetők meg: egyes esetekben a preambulum az indokolás tartalmát átfogalmazva, tömörítve közölte, más esetekben sablon-alapú megközelítés érvényesült, a legszélsőségesebb esetekben pedig a preambulum az indokolás szó szerinti másolata volt. Az ÉLVONAL Csúcskutatói és Tehetséggondozó Alapítványról szóló 2025. évi LII. törvény preambuluma öt bekezdést tartalmazott. Az első bekezdés („nemzeti érdek, hogy Magyarország Európa leginnovatívabb

országai között legyen”) az indokolás „nemzeti cél, hogy minél több tehetséges fiatalat ösztönözzünk a tudományos és innovációs életpályák iránt” fordulatának átfogalmazása volt. A második bekezdés („alapvető cél, hogy hazánkban létrejőjön egy világszínvonalú kutatói környezet, amely a jelen és a jövő világhírű magyar kutatóit szolgálja”) az indokolás „világhírű tudósok körül felépülő tudásközpontok, amelyek [...] képesek kiemelkedő külföldi szakembereket is Magyarországra vonzani” gondolatának felelt meg. A harmadik és negyedik bekezdés az indokolásban részletesen kifejtett három pillért – tehetséggondozás, tudásközpontok, piacra vitel – foglalta össze tömören. Az ötödik bekezdés a záróformulát tartalmazta. A célmeghatározás tehát mindkét dokumentumban szerepelt – a preambulum tömörebben, az indokolás részletesebben –, így a két dokumentum között jelentős tartalmi átfedés volt.

Egy sajátos alesetként a gyermekes anyák adókedvezményéről szóló három törvény – a 30 év alatti anyák kedvezményéről szóló 2025. évi XIII. törvény, a két gyermeket nevelő anyák kedvezményéről szóló 2025. évi XIV. törvény, valamint a három gyermeket nevelő anyák kedvezményéről szóló 2025. évi XV. törvény – a sablon-alapú jogalkotás jelenségét illusztrálja, amelyben nemcsak a preambulum és az indokolás tartalma egyezik meg, hanem a különböző törvények preambuluma is nagyfokú hasonlóságot mutat.

A 2025. évi XIV. törvény preambuluma négy bekezdésből állt. Az első bekezdés a törvény célját határozta meg: „az adócsökkentés elsődleges célja a gyermekes családok anyagi támogatása, az anyák megbecsülése és terheik csökkentése, legyenek akárhány évesek is”. Az indokolás ugyanezt a gondolatot fogalmazta meg: „A törvény célja az, hogy növelje a családok, különösen a gyermeket nevelő családok anyagi biztonságát [...] Szükséges azon anyák megbecsülésének kifejezése is, akik már felnevelték gyermekeiket”. A második bekezdés az ütemezést részletezte: „2026-tól a 40 év alatti kétgyermekes anyák lesznek adómentesek. 2027-ben a 40 és 50 év közöttiek, 2028-ban az 50 és 60 év közöttiek, 2029-ben pedig a 60 év felettiek”. Az indokolás ezt szintén tartalmazta: „A kedvezmény az anyák életkorától függően négy lépcsőben kerül bevezetésre, a 2029. évtől vonatkozik majd minden kétgyermekes anyára”. A harmadik bekezdés a demográfiai megfontolást rögzítette: „Fontos, hogy a gyermeket vállalók semmiképpen se kerüljenek hátrányba azokkal szemben, akik nem vállalnak gyermeket”. Az indokolás ugyanezt a gondolatot tartalmazta: „ne kerüljenek rosszabb anyagi helyzetbe azokkal szemben, akik nem vállalnak gyermeket”. A negyedik bekezdés a záróformula volt.

A három törvény preambuluma is nagyfokú hasonlóságot mutatott. A 2025. évi XIV. és XV. törvény harmadik bekezdése szó szerint megegyezett („Az adócsökkentés közvetlenül a

nők gyermekvállalását is ösztönözheti. Fontos, hogy a gyermeket vállalók semmiképpen se kerüljenek hátrányba azokkal szemben, akik nem vállalnak gyermeket”), míg a 2025. évi XIII. törvény preambuluma első bekezdése ugyanazokat a kulcsfordulatokat tartalmazta, mint a másik kettő („az adócsökkentés célja, a gyermekes családok anyagi támogatása, az édesanyák megbecsülése és terheik csökkentése, és gyermekvállalás ösztönzése”).

A sablon-alapú megközelítés következtében a preambulumban és az indokolás közötti tartalmi átfedés rendkívül magas volt: a 2025. évi XIV. törvény esetében a preambulumban mind a négy bekezdése – a záróformulát is beleértve – az indokolásban szereplő tartalom parafrázisa volt. A Jat. szerinti funkcionális elkülönülés – miszerint a preambulumban a célt, az indokolásban a társadalmi-gazdasági okokat és várható hatásokat mutatja be – nem valósult meg: mindkét dokumentum lényegében ugyanazt a célmeghatározást tartalmazta, eltérő szavakkal, de hasonló megfogalmazásban.

A legszélsőségesebb esetekben a preambulumban az indokolás szó szerinti másolata volt. A külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény módosításáról szóló 2025. évi CX. törvény preambuluma két érdemi bekezdésből állt. Az első bekezdés („A módosítás célja a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény módosítása a gyakorlati alkalmazás során szerzett tapasztalatok alapján, továbbá annak technikai jellegű kiegészítése, pontosítása a tartós külszolgálati rendszer megfelelő működése érdekében”) az indokolás megfelelő részével szinte betűről betűre megegyezett – az indokolás csupán a „felülvizsgálatát követő” fordulattal és az „elengedhetetlenül szükségesek” nyomatékosítással egészítette ki ugyanezt a mondatot. A második bekezdés („A külképviseleti hálózat hatékonyságának biztosítása nemzeti érdek, hiszen Magyarország megítélése függ a külképviseleti hálózat rendezett működésétől”) szintén szó szerinti átvétel volt, kiegészítve a záróformulával.

A TB-kiskönyv megszüntetéséről, valamint a köznevelési, szociális, gyermekvédelmi és fogyatékosügyi területet érintő egyes törvények módosításáról szóló 2025. évi XXXIV. törvény preambuluma hat bekezdést tartalmazott, amelyekből öt érdemi volt. Az első bekezdés egyetlen szóban tért el az indokolástól: „kiemelt cél a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése” – szemben az indokolás „kiemelt kormányzati cél” fordulatával. A harmadik bekezdés teljes egészében megegyezett az indokolás szövegével: „Az egészségügyi szolgáltató és egészségügyi dolgozó közös felelőssége, hogy a munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó szabályok – a betegek érdekeire figyelemmel – betartásra kerüljenek.” A negyedik bekezdés szintén szó szerinti átvétel volt: „Az Országgyűlés elkötelezett a külföldön élő magyar állampolgárok és családtagjaik Magyarországra való hazatérésének támogatásában” – az

indokolás és a preambulumban szereplő szöveg betűről betűre megegyezett. Az ötödik bekezdés is azonos volt mindkét dokumentumban, a hatodik bekezdés pedig a záróformulát tartalmazta. A hat bekezdésből tehát négy szó szerinti ismétlés, egy minimális eltéréssel átvett szöveg, és egy záróformula volt – a preambulumban nem volt olyan tartalom, amely az indokolásban ne szerepelt volna szó szerint vagy közel szó szerint.

Az empirikus vizsgálat eredményei tehát vegyes képet mutatnak. A Jat.-módosítás formálisan elérte célját: valamennyi 2025-ben kihirdetett törvény tartalmazott preambulomot, és azokban – legalább a záróformula szintjén – megjelent a célra való utalás. Tartalmi szempontból azonban a törvények többségénél (58%) a preambulumban nem hozott érdemi többletet az indokoláshoz képest: vagy annak átfogalmazása, vagy szó szerinti másolata volt csupán. A kutatási kérdésre – hogy a célmeghatározás preambulumba való áthelyezése önmagában javít-e annak minőségén – a válasz tehát az, hogy a kötelezővé tétel nem garantálta az önálló, érdemi célmeghatározást. A 42%-nyi törvénynél, ahol a preambulumban valóban önálló tartalmat hordozott, ez jellemzően azzal járt együtt, hogy az indokolás kiüresedett – a két dokumentum közötti munkamegosztás tehát nem a Jat. (és végső soron az Alaptörvény 28. cikke) által meghatározott módon alakult ki, amelyek szerint mindkettőnek önálló funkciója lenne. A fennmaradó 58%-nál pedig a preambulumban egyszerűen megduplázta az indokolás tartalmát anélkül, hogy bármelyik dokumentum érdemi többletet nyújtana a másikhoz képest. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a salátatörvények esetében – amelyek kapcsán az ellenzéki felszólalók a parlamenti vitában aggályokat fogalmaztak meg – a preambulumban gyakran részletesebb célmeghatározást tartalmazott, mint az általános indokolás: a 2025. évi LXXI. törvény példája azt mutatta, hogy míg a preambulumban kilenc érdemi bekezdésben fejtette ki a különböző módosítások célját, az indokolás egyetlen mondatra szorítkozott.

A preambulumban vizsgálata – az 1990 és 2022 közötti gyakorlattól a 2024. évi Jat.-módosítás első évének tapasztalatáig – azt mutatja, hogy a célmeghatározás minősége nem elsősorban a formai előírásokon múlik. A 4.2. alfejezetben bemutatott példák szemléltették, hogy a korábbi szabályozás keretei között is létrejöhetett funkcionálisan jól elkülönülő preambulumban – mint az erdőművelési törvény vagy a számviteli törvény esetében –, ahol a preambulumban, a normaszöveg és az indokolás egymást kiegészítő szerepet töltött be. A 4.3.3. pont eredményei viszont azt jelzik, hogy a preambulumban kötelezővé tétele önmagában nem hozta létre ezt a funkcionális differenciálódást: ahol a jogalkotó korábban sem fordított figyelmet az érdemi célmeghatározásra, ott a preambulumban megjelenése csupán egy újabb felületet teremtett ugyanannak a tartalomnak a megismétlésére.

*„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. [...]”<sup>278</sup>*

*/Magyarország Alaptörvénye/*

## 5. A jogalkotói indokolás megjelenése a jogalkalmazásban

### 5.1. A jog értelmezése

A disszertáció előző fejezetében a jogalkotói indokolások tartalmát és szerkezetét vizsgáltam a jogalkotás oldaláról, arra keresve a választ, hogy a törvényjavaslatokhoz fűzött indokolások milyen mértékben tesznek eleget az azokkal szemben támasztott tartalmi és formai követelményeknek. A jogalkotói indokolás funkciójának teljes körű feltárásához azonban szükséges annak vizsgálata is, hogy az indokolások milyen mértékben és milyen formában jelennek meg a bírói jogalkalmazásban. Jelen fejezet ezt a jogalkalmazási dimenziót vizsgálja, az elméleti keretek áttekintését követően szótáralapú szövegbányászati módszer segítségével elemezve a jogalkotói indokolásra történő hivatkozások gyakoriságát és időbeli alakulását a Kúria gyakorlatában.

A jogértelmezés a jogalkalmazás egyik kiemelt és elengedhetetlen szakasza,<sup>279</sup> egyben a jog elméletének és gyakorlatának egyik legfontosabb közös komponense.<sup>280</sup> Olyan összetett logikai művelet, amely során a jogot alkalmazó bíró a jogszabály rendelkezéseit alapul véve meghatározza, hogy mit jelent egy jogi szöveg,<sup>281</sup> és tudatosan feltárja a jogi norma előtte levő konkrét tényállásra vonatkozó teljes tartalmát.<sup>282</sup> Ez a tevékenység alakítja a jogot mechanizmusból organizmussá.<sup>283</sup> A jogértelmezés túlmutat a szövegértelmezésen<sup>284</sup> és a norma tartalmát, valamint azok értelmét vizsgálja. Erre utal Celsus tétele is, amelyben kimondja, hogy „*a törvények ismerete nem azt jelenti, hogy azoknak [csak] a szavait tudjuk, hanem hogy az értelmüket és a céljukat [is].*”<sup>285</sup>

---

<sup>278</sup> Részlet Magyarország Alaptörvényének 28. cikkéből.

<sup>279</sup> MACCORMICK–SUMMERS, 1991.

<sup>280</sup> TÓTH J., 2017: 121.

<sup>281</sup> TÓTH J., 2022: 241.

<sup>282</sup> SZILÁGYI, 2014: 215.

<sup>283</sup> BLUTMAN, 2003: 6.

<sup>284</sup> SZABÓ, 1960: 91–92.

<sup>285</sup> Dig. 1, 3, 17, Celsus libro 26 digestorum: „*Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*”.

Minden szöveg egyfajta értelmezést igényel; mivel a jogszabályok normákat rögzítő szövegek, ezért azok is értelmezést igényelnek.<sup>286</sup> Ezzel szemben áll ugyanakkor az *interpretatio cessat in claris* elve, amely szerint egy egyértelmű jogi szabály nem igényel értelmezést, vagyis arra csak abban az esetben van szükség, ha a jogszabályban szereplő szavak jelentése homályos.<sup>287</sup> Az értelmezés mellőzésére azonban csak a logikailag érvényes tautológia esetén kerülhet sor, amikor a jogi norma leírt szövegét ugyanazokkal a szavakkal tesszük egyenlővé.<sup>288</sup> Tulajdonképpen ebben ragadható meg az interpretáció lényege is, hiszen az értelmezés eredményével egy alapvetően homályos, vitatható értelmű norma jelentését tekintve olyan plusz érdemi információkat szerzünk, amelyekkel az értelmezés lefolytatása előtt még nem rendelkezünk. Értelmezésre tehát akkor kerül sor, ha kétségek merülnek fel a szöveg „helyes” jelentésével kapcsolatban,<sup>289</sup> így ez a racionális tevékenység megvilágító célú magyarázatot ad a homályos, vitatott rendelkezésnek.<sup>290</sup>

A jogértelmezés elfogadott módszerei a modern jogelméleti gondolkodás egyik kiemelkedő alakja, Friedrich C. von Savigny megközelítése nyomán kristályosodtak ki. Savigny szerint minden törvény célja, hogy meghatározza a jog természetét, a jogértelmezést pedig a jogszabályban rejlő gondolat rekonstrukciójának nevezi. A korábban bevett nyelvtani és logikai értelmezést az újkori természetjogi felfogások elterjedése a rendszertani értelmezéssel egészítette ki.<sup>291</sup> Ezekre építve és egy új módszertannal kiegészítve hozta létre 1840-ben Savigny a jogértelmezési kánont, amellyel a jogértelmezés a jogalkotástól élesen elválasztott tevékenységgé vált.<sup>292</sup> Az ebben foglalt négy értelmezési módszer – nyelvtani; logikai; rendszertani; történeti – nem egymást követő, különálló elem, hanem egy egységes értelmezési folyamat segédeszköze.<sup>293</sup>

Savigny tipizálása szerint a nyelvtani értelmezés a kifejezések szemantikai, nyelvtani szabályoknak megfelelő jelentéséből és ezek egymáshoz való grammatikai viszonyának megismeréséből indul ki. A logikai értelmezés a norma logikai szerkezetére utal és a logika törvényszerűségeiből indul ki. A rendszertani elem a jogintézményt és a jogszabályt nagy egységgé kapcsolja össze, a jogi norma jogrendszeren belüli belső kapcsolatából és elhelyezkedéséből indul

---

<sup>286</sup> VARGA ZS., 2018: 6.

<sup>287</sup> TAMMELO (1967: 73) szerint nem a homályosság, hanem a jelentés vitatottsága teszi szükségessé az értelmezést.

<sup>288</sup> SZABÓ, 2005: 168.

<sup>289</sup> A jogértelmezés alatt tehát Jerzy Wróblewski hármas felosztásának legszűkebb meghatározását („*sensu stricto*”) értem. Ehhez lásd: WRÓBLEWSKI, 1969: 4–5.

<sup>290</sup> MARMOR, 1992: 193.; BARAK, 2005: 3.; TÓTH J., 2017: 129–130.

<sup>291</sup> POKOL, 2000: 85–86.

<sup>292</sup> SAVIGNY, 1840.

<sup>293</sup> Az értelmezés eszközeinek további osztályozása: BYDLINSKI (1982: 428–436.) a nyelvtani, a rendszertani-logikai, a történeti és az objektív-teleológiai értelmezéseket határolja el. WRÓBLEWSKI (1992: 96.) a nyelvtani, rendszertani és funkcionális értelmezés között tesz különbséget.

ki és a joganyag kontextusában elhelyezve keresi annak értelmét. Végül a történeti értelmezés abból indul ki, hogy a jogalkotó milyen problémára kereste a megoldást a megalkotott jogi normával, ezáltal a normaszöveg létrejöttének előzményét és az eredeti szándékot vonja be az értelmezésbe.<sup>294</sup>

A jog értelmezése különböző jelentéstartalmakat eredményez, amelyek hosszú időre rögzülhetnek,<sup>295</sup> éppen ezért lényeges, hogy a jogalkalmazó döntése indokolásában levezesse jogértelmezését.<sup>296</sup> Az indokolásban alkalmazott értelmezési módszerek az érvelés nyelvi eszközein – az alkalmazott kifejezéseken, hivatkozásokon és érvelési mintákon – keresztül azonosíthatók. A jelen fejezetben ezen „igazoló okok” nyelvi jellemzőire<sup>297</sup> támaszkodva azt vizsgálom, hogy a bíróságok – különösen a Kúria – milyen értelmezési módszerek alkalmazásával támasztják alá döntéseiket, vagyis milyen eszközök segítségével állapítja meg a jogalkalmazó egy jogi rendelkezés értelmét, ha az adott norma szövege nem világos, vagy annak alkalmazhatósága a konkrét eset körülményei fényében nem egyértelmű.

A bírói ítéletek elemzése, ezen belül a bírói érvelés jellegének és a jog értelmezésének vizsgálata a jogtudományi kutatások egyik kiemelt területe, hiszen „[a] törvény értelmezése annak alkalmazását szolgálja.”<sup>298</sup> Az ítélezés során alkalmazandó különböző jogi interpretációs módszerek vizsgálata az elmúlt évtizedekben a hazai szakirodalomban is egyre nagyobb figyelmet kapott. Nem hiába, hiszen a szocialista jogelmélet szövegpozitivizmusát és a jogértelmezésről való üres elmélkedést követően a '90-es évektől a bírák tevékenysége valódi tartalommal kezdett megtelni.<sup>299</sup> A kapcsolódó kutatások elsősorban jogdogmatikai megközelítéssel vizsgálják a bírói jogértelmezést,<sup>300</sup> ugyanakkor az Alaptörvény hatálybalépését megelőző időszakot vizsgáló szakirodalmat tekintve már több olyan tanulmány született, amelyben empirikus jogszociológiai kutatásokat folytattak az értelmezési módszerek alkalmazásának vizsgálatára.<sup>301</sup>

---

<sup>294</sup> SAVIGNY, 1840: 212–216.

<sup>295</sup> VARGA, 2020: 8.

<sup>296</sup> A jogállamiság követelményéből eredően a tisztességes eljáráshoz való jog (Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (1) bekezdése) – az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában kimunkált standardok alapján az Alkotmánybíróság által is megerősítve [ld. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]] – magában foglalja az indokolt bírói döntéshez való jogot. A bírói indokolások az ítélezés egységességének törvényi követelményén keresztül (a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 25–44. §-a értelmében) a jobbiztonsághoz járulnak hozzá, hiszen csak az egyes ítéletekben levezetett indokok alapján igazolható, hogy lényegileg hasonló ügyekben miért születtek eltérő döntések (BENCZE–KOVÁCS, 2018: 3.)

<sup>297</sup> Az indokolás azokra a „motivációs okokra” vagy „igazoló okokra” utal, amelyeket a döntéshozó nyilvánosan előad az általa választott megoldáshoz (JAKAB, 2016: 10–11.).

<sup>298</sup> COING, 1996: 251.

<sup>299</sup> POKOL, 2001: 232–233.

<sup>300</sup> TAKÁCS, 1993.; POKOL, 2000., 2001.; SZABÓ, 2005.; JAKAB, 2008.

<sup>301</sup> POKOL, 1999a.; TÓTH J., 2015.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően egyfajta paradigmaváltás következett be:<sup>302</sup> míg számos jogrendszerben ugyan megjelenik a jogértelmezési elveknek egy uralkodó rendszere, de a tételes jog sok esetben nem tartalmaz ezekre vonatkozóan kifejezett szabályokat,<sup>303</sup> addig a hazai normatív szabályozás tekintetében a jogalkalmazás szempontjából kulcsfontosságú rendelkezések jelentek meg a jogrendszerünk alapjául szolgáló jogforrásban.<sup>304</sup> A 2019. január 1-jén hatályba lépett hetedik Alaptörvény-módosítás a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan újabb iránymutatást tartalmaz.<sup>305</sup> Ennek hatására olyan friss tanulmányok születtek, amelyek – főként a teleologikus jogértelmezés kapcsán – megvilágítják a bíróságok jogértelmezési tevékenységét érintő módosításokat és a megfogalmazott követelmények gyakorlati érvényesülését.<sup>306</sup> Mindemellett a Kúria is joggyakorlat-elemzéseket végzett azzal a céllal, hogy megvizsgálja, hogy az Alaptörvény rendelkezései – közöttük az Alaptörvény 28. cikke – milyen módon jelennek meg a bírósági ítéletekben.<sup>307</sup>

## 5.2. A céltételező jogértelmezés

Az értelmezési módszerek előző alfejezetben bemutatott fejlődésének későbbi eredményeként jelent meg a teleologikus értelmezés, amely azt feltételezi, hogy egy normatív aktus értelmes és igazságos célra törekszik. Ez a jogfelfogás Rudolf von Jheringre vezethető vissza,<sup>308</sup> aki szerint a jogi normák megalkotása egy-egy meghatározott cél érdekében történik, így egy adott jogi norma értelmezését úgy látta megragadhatónak, ha a bíró az általa elérni kívánt célt tartja szem előtt és ennek fényében igyekszik a norma értelmezését meghatározni és konkretizálni.<sup>309</sup> Ezzel Jhering lényegében Savigny történeti értelmezését bontotta fel két részre aszerint, hogy míg a történeti értelmezés alatt a jogalkotó akaratához való viszonyítást értette, addig a

---

<sup>302</sup> GALÁNTAI, 2020: 59–72.

<sup>303</sup> JAKAB, 2016: 23.

<sup>304</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

<sup>305</sup> Mindezek mellett a hazai jogalkalmazás szempontjából jelentős változás a 2020. április 1. napjától bevezetett korlátozott precedensrendszer is (az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény). A bevezetett változás a szakirodalomban is megosztó volt (OSZTOVITS, 2020.; TAHIN, 2020.; VARGA ZS., 2020.), ugyanakkor kétségtelen, hogy a korlátozott precedensrendszer a bírói jogértelmezés szerepét tovább erősíti és a jogértelmezés egységesítésére való törekvést vetíti elő. A korábbi bírói ítéletekre történő hivatkozások növekedéséhez lásd: ZÖDI, 2014: 3–4.

<sup>306</sup> SZIGETI, 2018.; VARGA ZS., 2018.; STILLER–KORMOS, 2019.

<sup>307</sup> 2016.El.II.JGY.K.1. Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben, <https://bit.ly/40okK9j>; 2020.El.II.JGY.E.1. Az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazása a gyakorlatban (kivonat), <https://bit.ly/4rWRSB6>.

<sup>308</sup> Ehhez ld.: KISS, 1909: 53–58.; FIKENTSCHER, 1976: 279–280., 676–681. idézi JAKAB, 2003: 13.

<sup>309</sup> POKOL, 2000: 87.

teleologikus értelmezés esetében a jogalkotói akarattól függetlenül, a norma céljából indult ki. Ezt is tovább bontva Ronald Dworkin amellett érvelt, hogy a nehéz ügyekben a jogalkalmazónak konstruktív, kreatív értelmezéssel kell megadnia a jogi rendelkezés legjobb – a jogrend mögött húzódó koherens, a társadalom politikai erkölcsével leginkább összhangban álló – megoldását.<sup>310</sup>

Mára a teleologikus értelmezés még összetettebb és differenciáltabb fogalommal vált,<sup>311</sup> a módszertan körül kialakuló viták és azok csoportosítási lehetősége az egyes értelmezési módszerekhez kapcsolódó szakirodalmi ellentétekhez hasonlóan sokrétű. A hazai szakirodalomban a 2000-es évek elején például Pokol Béla a teleologikus értelmezés három alfaját határozta el egymástól: az alkotmányos alapjogok és alapelvek fényében való értelmezést, a jog mögöttes etikai értékei fényében való értelmezést, és a jogszabály célja szerinti értelmezést.<sup>312</sup> Varga Zs. András megkülönböztette az objektív- és szubjektív teleologikus értelmezési módszert, míg előbbit „textualistának”, utóbbit „originalistának” nevezte.<sup>313</sup>

Felmerül azonban a kérdés, hogy beszélhetünk-e egyáltalán objektív és abszolút értelemről, hiszen maga a jogértelmezés, mint emberi tevékenység, eredendően a jogértelmezést végző személy szubjektumán alapul.<sup>314</sup> A kérdést nyitva hagyva a fejezetben a teleologikus értelmezés keretében a szakirodalomban is jelenleg többnyire elfogadott és az AB által is ezen kifejezések mentén azonosított<sup>315</sup> objektív (a jogszabály szövegéből kiinduló) és szubjektív (a jogalkotó feltehető szándékát kereső) csoportosítást használom.<sup>316</sup>

---

<sup>310</sup> Dworkin jogfilozófiai írásában megalkotta Herkules bírót, egy rendkívüli jogi képességekkel rendelkező jogász idealizált változatát, aki képes szembe szállni a 20. század folyamán kiemelkedő, különböző uralkodó jogértelmezési és jogi hermeneutikai iskolákkal. Dworkin úgy vélte, hogy minden esetben csak és kizárólag egy helyes megoldása lehet, a legjobb – a nyelvtani értelmezéstől egyébként sok esetben igen távol álló – értelmezést azonban nehéz megtalálni, erre a feladatra csak Herkules, az emberfeletti képességekkel rendelkező bíró képes (DWORKIN, 1986: 80.; JAKAB, 2011: 88.).

<sup>311</sup> SZIGETI, 2018: 9.

<sup>312</sup> POKOL, 2000: 85.

<sup>313</sup> VARGA ZS., 2018.

<sup>314</sup> STILLER–KORMOS, 2019: 10.

<sup>315</sup> Többek között: 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [77], [78], [81]; 15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [35].

<sup>316</sup> A történeti értelmezést nem tekintem a bírói jogértelmezés egyik külön álló fő kategóriájának, így az empirikus vizsgálat során külön nem vizsgálom. Elméleti szinten történeti értelmezés alatt a szabályozás időbeli változásait, a történeti múlt sajátos körülményeinek vizsgálatát feltáró értelmezést értem, nem összevonva a szubjektív teleologikus, a jogalkotó feltehető szándékát kutató értelmezési módszerrel. Igaz, hogy a klasszikus Savigny féle felosztásban különálló értelmezési módszertanként került meghatározásra a történeti értelmezés, az eredeti szándék szerinti értelmezést értve alatta (SAVIGNY, 1840: 213–214.), és ebből a felosztásból kiindulva Tóth J. Zoltán is a jogalkotó szubjektív szándékát, alkotásukori akarátát figyelembe vevő értelmezést érti alatta (TÓTH J., 2017: 127.). Ugyanakkor az sem a MACCORMICK és SUMMERS által kidolgozott összehasonlító tipológiában (MACCORMICK–SUMMERS, 1991.), sem Pokol Béla csoportosításában (POKOL, 2000.; 2005.) nem jelenik meg, ugyanígy Sente Zoltán is csak az originalista módszer egy változataként hivatkozik erre és nem tekinti külön értelmezési módszernek (SENTE, 2013: 189–190.).

A két értelmezés szembeállítására<sup>317</sup> egyes álláspontok szerint hiábavaló és az csak látszólagos elválasztáson alapul, hiszen „[m]indkét megközelítésnek a célja a ratio legis feltárására, ami a törvény „céljának” vagy az ezt megfogalmazó „indokának” rekonstruálására irányul, választ keresve arra a kérdésre hogy: Mi e törvény(hely) értelme?. A válasz megelégsében (inkább igazolásában) segíthetnek az előkészítő anyagok, a miniszteri indoklás, a bírósági viták jegyzőkönyvei, a parlamenti viták iratai stb.”.<sup>318</sup> Igazolható ez az álláspont azzal is, hogy sok esetben a normaszövegben egyértelmű kifejezést kap a jogalkotó szándéka, mint jogszabályi cél, a normaszöveg pedig általában éppen a jogalkotó kifejezésre juttatni kívánt akarata.<sup>319</sup>

A norma szövegéből következő cél feltárására irányuló objektív teleologikus jogértelmezés nem a jogalkotó eredeti, szubjektív céljának feltárására irányul. A jogszabály objektív célja közvetlenül a jogi normából, vagy közvetve annak szövegéből következtetve állapítható meg.<sup>320</sup> A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény a bíróságok – és közvetetten, a bíróságok jogalkalmazó tevékenységének inter partes és esetenként erga omnes hatálya miatt, valamint a határozataik joggyakorlat egységesítését célzó hatásából és az államigazgatási szervek döntéseinek bírósági felülvizsgálatának lehetőségéből adódóan más közhatalmi szervek<sup>321</sup> – érvelési kultúrájának átalakítására irányulva, annak jogértelmezésére irányadó rendelkezésén keresztül deklarálja az objektív teleologikus jogértelmezés követelményét: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.”<sup>322</sup>

Ez a rendelkezés tehát alkotmányos követelményként rögzíti a bíróságok számára, hogy ítélező tevékenységük során elsősorban a céljukkal összhangban értelmezzék a jogszabályokat. A szabályozás nem változtat a jogértelmezési kánonon, restriktív meghatározást nem tartalmaz, így a jogalkalmazás során alkalmazandó jogértelmezési eszköztárát nem szűkíti le. Ezzel nem kizárólagos, ugyanakkor kitüntetett szereppel felruházott értelmezéssé válik a céltételező jogértelmezés. Erre utal az Alaptörvény 28. cikkéhez fűzött indoklás szövege is: „A Javaslat meghatározza a bírói jogértelmezés irányvonalait: a bíróságok jogalkalmazó tevékenységük ellátása során a jogszabályok szövegét azok céljával és

---

<sup>317</sup> Az objektív és szubjektív teleologikus értelmezés éles elválasztásához lásd: JAKAB, 2011: 86–94.

<sup>318</sup> SZABÓ, 1960: 177–178.

<sup>319</sup> A történeti és teleologikus értelmezés gyakorlatban történő összeolvadására utal Tóth J. Zoltán is (TÓTH J., 2017: 135–136.).

<sup>320</sup> JAKAB, 2011: 86.

<sup>321</sup> STILLER–KORMOS, 2019: 11.

<sup>322</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

*az Alkotmánnyal összhangban kötelesek értelmezni, ami azonban nem zárja ki az egyéb jogértelmezési formákat.*”<sup>323</sup>

Az AB ezzel összefüggésben szintén rámutat arra, hogy az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott kötelezettség értelmében a bíróságoknak azonosítaniuk kell a jogszabály céljának érvényesülését a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül. Ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy „*pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet*”<sup>324</sup> továbbá rögzíti azt is, hogy az elsősorban való figyelembevétel „*nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson.*”<sup>325</sup>

Az objektív teleologikus jogértelmezés követelményének deklarálásán túl az Alaptörvény 28. cikkében a jogalkotó azt is meghatározza, hogy mit kell *ratio legis* alatt érteni, hiszen felsorolja azokat a feltételeket, amelyeknek a jogszabály értelmezésének eredménye meg kell felelnie: „*Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.*”<sup>326</sup>

Annak ellenére, hogy a céltételező értelmezés két módszere közül az objektív teleologikus jogértelmezés az elfogadottabb, a módszertannal szemben több kritika is megfogalmazódott a szakirodalomban.<sup>327</sup> Egyrészt egy jogi normának nincs egy abszolút elfogadott, objektív értéke, éppen ezért számos rációt bele lehet látni, így az objektív teleologikus értelmezés is egymással ellentétes értelmezési eredményekre vezethet. Másrészt a különböző értelemek közötti választás önkényessé válhat, ezzel túlzottan kiszélesítve a jogalkalmazó mozgástérét. Harmadrészt meghatározott és világos jogalkotói cél esetében sem egyértelműen előre eldönthető, hogy a kívánatos következményeket melyik értelmezési módszer alkalmazása mozdítaná elő a leghatékonyabban. A kritikák azonban nem azt eredményezik, hogy az objektív teleologikus értelmezési módszert nem szerencsés alkalmazni, vagy hogy teleologikus érveket nem használhatunk, csak azt jelentik, hogy ezek az érvek nem mindig vezetnek eredményre.<sup>328</sup>

---

<sup>323</sup> A T/2627. irományszámon benyújtott javaslatához fűzött indokolás.

<sup>324</sup> 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [30].

<sup>325</sup> Uo.

<sup>326</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

<sup>327</sup> Ehhez ld.: STILLER–KORMOS, 2019: 10.; JAKAB, 2011: 91–92.

<sup>328</sup> Uo.

A jogalkotó feltehető szándékát tételező értelmezés arra keresi a választ, hogy mi volt a jogalkotó szubjektív akarata a jogszabály megalkotásakor. Feltevése, hogy a jogi norma az azt létrehozó jogalkotó szubjektív értelmének kivételése, így megfogalmazása lehet homályos vagy pontatlan. Ennek feloldásához pedig a történeti értelmezés révén kísérli meg megállapítani a jogalkotó szubjektív akaratát.<sup>329</sup>

A szubjektív célra hivatkozás két típusát különböztethetjük meg. Az egyik a jogalkotónak a jogszabály megalkotásakor feltételezhető szándékát kutatja, vagyis, hogy adott történelmi pillanatban mi volt a jogalkotó konkrét akarata. A másik típus a jogszabály megalkotása óta eltelt idő alatt bekövetkezett változások alapján arra keresi a választ, hogy mit mondana jelen pillanatban a jogalkotó.<sup>330</sup> A 2019. január 1-jén hatályba lépett hetedik Alaptörvény-módosítás a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan újabb iránymutatást tartalmaz.<sup>331</sup> A szubjektív teleologikus értelmezés alkotmányos rangra emelésével a jogalkotó kifejezetten kötelezi a bíróságokat a jogszabály célját szem előtt tartó értelmezésre, és azt is előírja, hogy a céltételező értelmezés során elsősorban mit kell figyelembe venniük: „*A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.*”<sup>332</sup>

A rendelkezés – az objektív teleologikus értelmezés alkotmányos rangra emeléséhez hasonlóan – konjunktív, így nem módosítja az értelmezési kánont, csupán a már korábban meghatározott rendelkezést részletezi és az értelmezés forrásai között priorizál. Ezáltal nem kizárólagos jogértelmezési módszerré teszi a céltételező értelmezést, hanem a megjelölt források – preambulum és jogalkotói indokolás – értelmezési segédletként való használatára kötelezi a bíróságokat. Ugyanakkor ezek esetében is csak elsődleges figyelembevételt ír elő a rendelkezés, így nem zárja ki a céltételező értelmezés során más módszerek és más források felhasználását sem.<sup>333</sup>

A szubjektív jogértelmezéssel kapcsolatban is számos kritika fogalmazódott meg a szakirodalomban. Egyrészt minden szöveg értelmezést igényel, sőt a *sententia legis* meghatározása is értelmezést igényel, hiszen feltételezhető, hogy a jogalkotó többet vagy éppen kevesebbet írt le a jogszabályba, mint amennyit akart – ez alapján az Alaptörvény 28. cikke az értelmezési igényt megduplázza, nem pedig leegyszerűsíti, vagyis nem csak a törvény

---

<sup>329</sup> SZABÓ, 1960: 176–177.

<sup>330</sup> PESCATORE, 1960: 331, 333–335. idézi JAKAB, 2011: 90.

<sup>331</sup> Az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikke

<sup>332</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

<sup>333</sup> Az Alaptörvény hetedik módosításának indokolása

közvetlen értelmezése, hanem a jogalkotói indokoláson keresztül közvetett értelmezés szerinti jogértelmezésre is sor kerül a jogalkalmazás során.<sup>334</sup> Másrészt a *sententia legis* mint a jogszabály célja, szándéka, szelleme szintén lehet többértű, ami eltérő értelmezésekhez vezethet.<sup>335</sup> Harmadrészt a szövegtől való túlzott elszakadás a bírák diszkrecionális jogkörét szélesíti – ugyanez a kritika az objektív teleologikus érvelés kapcsán is felmerült –, ami széttartó ítélkezéshez vezethet.<sup>336</sup> Végül a jogalkotó szándéka nehezen megragadható, és felmerül a kérdés, hogy egy kollektív testületnek lehet-e egyáltalán közös, egybehangzó szándéka, valamint a törvényhozó szándékának és akaratának lehet-e kötőereje.<sup>337</sup>

A megfogalmazott kritikák a szubjektív teleologikus értelmezés háttérbe szorítására és a jogalkalmazás során történő csökkentésére irányulnak – egyes álláspontok szerint a szöveghű értelmezés kellene prioritást élvezzen a jogalkalmazás során<sup>338</sup> –, ezzel azonban ellentétes az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikke. Egy jogszabály betűi szerinti jelentését nem lehet mindig a jogszabály valódi jelentésével azonosítani, az írott jog valódi jelentésének feltárására pedig több értelmezési módszer használható,<sup>339</sup> vagyis ahhoz nem feltétlenül elegendő a nyelvtani értelmezés alkalmazása. Bár a jogalkotói indokolásoknak nincs kötőereje, a jogalkotói indokolások forrásként való felhasználása a jogalkalmazás során nem újkeletű gyakorlat. A *sententia legis* tényleges megfogalmazása és jogalkotó általi feltüntetése az indokolásban segíteni tudná a jogalkalmazást, ezzel a bíróságok számára elősegítve az Alaptörvény 28. cikkében előírt kötelezettség teljesítését.

### **5.3. A bírósági határozatok kvantitatív szövegelemzésének módszertana**

#### **5.3.1. Az adatbázis összeállítása**

A bírói jogértelmezési gyakorlat empirikus vizsgálatához a Bírósági Határozatok hivatalos gyűjteményében (BH) 1990 és 2022 között közzétett, elvi jelentőségű felsőbírósági döntésekből állítottam össze adatbázist. A forrás kiválasztásakor mérlegelni kellett, hogy a Kúria által fenntartott Bírósági Határozatok Gyűjteménye (BHGY) alkalmas-e kvantitatív szövegelemzésre. Az adatbázis ugyan nyilvánosan elérhető, keresőfelülete azonban e célra nem

---

<sup>334</sup> VARGA Zs., 2018: 6–7.

<sup>335</sup> JAKAB, 2011: 90.

<sup>336</sup> BLUTMAN, 2010: 94.

<sup>337</sup> 675/B/2001. AB határozat

<sup>338</sup> BLUTMAN, 2010.

<sup>339</sup> TAKÁCS, 2000: 254.

megfelelő: a találatok tömegesen nem exportálhatók, és a szűrési funkciók sem teszik lehetővé a szövegbányászati célú automatizált adatgyűjtést. E korlátok miatt az ORAC Kiadó Jogkódex kereskedelmi adatbázisára támaszkodtam, amely a BH-kat egységes formátumban tartalmazza.

A bírósági határozatok – a jogszabályszövegekhez hasonlóan – a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 1. § (4) bekezdése értelmében nem állnak szerzői jogi védelem alatt, így a szövegek gyűjtése és feldolgozása jogi akadályba nem ütközik. A Jogkódex felhasználási feltételei<sup>340</sup> – szemben a 3. fejezetben tárgyalt Jogtáréval – az automatizált lekérdezésre és a tömeges letöltésre vonatkozó korlátozást nem tartalmaznak, a kutatás ezen túlmenően az 1.3. alfejezetben ismertetett, tudományos célú szöveg- és adatbányászatra vonatkozó törvényi kivétel hatálya alá esik.

Az adatbázis időbeli lehatárolása megegyezik a jogalkotói indokolásokat vizsgáló kutatás időszakával, és a rendszerváltás utáni demokratikus jogalkotás időszakát fedi le. A vizsgálat központi kérdése, hogy az Alaptörvény 28. cikke (2012), majd annak hetedik módosítása (2019) milyen hatást gyakorolt a teleologikus jogértelmezésre utaló kifejezések gyakoriságára a Kúria joggyakorlatában. A Jat.-módosítás hatása – amely a célmeghatározásokat a preambulumba helyezi át – e kutatás keretében még nem vizsgálható, mivel az előírás csak a 2025. január 1-je után kidolgozott törvényjavaslatokra irányadó, így az ilyen törvényekre alapozott jogerős bírósági döntések a kutatás lezárásakor még nem álltak rendelkezésre.

Az összeállított adatbázis a vizsgált időszakból – 1990-től 2022-ig – összesen 14 875 BH-t tartalmaz. Az egyes határozatokhoz a Jogkódexből kinyert alapadatokat – közzététel éve, hónap, sorszám, ügyszak, cím – és a határozat teljes szövegét rögzítettem; az adatbázis változóit a 8. táblázat foglalja össze. A disszertációhoz kapcsolódó online repozitóriumban közzétett adatbázis<sup>341</sup> a határozatok teljes szövegét nem tartalmazza.

---

<sup>340</sup> ORAC Kiadó Kft.: Általános Szerződési Feltételek [2018. január 1.], <https://bit.ly/46AMSJT>.

<sup>341</sup>Az adatbázist kérés esetén a szerző rendelkezésre bocsátja.

8. táblázat: Az adatbázis változói

Változó	Leírás	Példa	Forrás
<b>doc_id</b>	A dokumentum egyedi azonosítója.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „26634”.	Az adatgyűjtés során létrehozott változó.
<b>filename</b>	A határozat szövegét tartalmazó fájl egyedi neve, amely tartalmazza a közzététel évét, hónapját és a határozat sorszámát.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „BH_2018_01_15.txt”.	Az adatgyűjtés során a fájlok rendszerezéséhez létrehozott változó.
<b>title</b>	A határozat címe a Jogkódexben.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „BH 2018.1.15: Kúria Pfv.V.22.095/2016/13.”.	A Jogkódexből kinyert változó.
<b>year</b>	A határozat közzétételének éve.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „2018”.	A „filename” változóból kinyert változó.
<b>month</b>	A határozat közzétételének hónapja.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „1”.	A „filename” változóból kinyert változó.
<b>num</b>	A határozat sorszáma az adott hónapban.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „15”.	A „filename” változóból kinyert változó.
<b>case_type</b>	Az ügyszak jelölése.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „Pfv.” (polgári felülvizsgálat).	A Jogkódexből kinyert változó.
<b>text_length</b>	A határozat szövegének karakterszáma.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében „56 404”.	Az adatgyűjtés során a „text” változóból számított változó.
<b>text</b>	A határozat teljes szövege.	A BH 2018.1.15 számú határozat esetében: „A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás [1] A felperes a 2011. április 28-án kelt adásvételi szerződéssel 12 220 000 forint vételárért megvásárolta az I. rendű alperestől a perbeli gépjárművet. Az ügylettel összefüggésben a felperesnek további költségei merültek fel [...]”	A Jogkódexből kinyert változó.

Forrás: saját szerkesztés

### 5.3.2. Az elemzés módszertana

A határozatok szövegében előforduló, teleologikus értelmezésre utaló kifejezések azonosítására szótár-alapú megközelítést (*dictionary-based approach*) alkalmaztam, amelynek lényege, hogy előre definiált kulcsszavak és kifejezések előfordulását kerestem a szövegtörzsben. A kulcsszavak és kifejezések kiválasztása induktív és deduktív módszer kombinációjával történt: első körben a szakirodalomban használt, a szubjektív és objektív teleologikus értelmezésre vonatkozó kifejezéseket vettem fel a listára, majd bírósági határozatok szövegének áttekintése, valamint a Jogkódex keresőfelületén végzett előszűrés alapján további, hasonló jelentésű kifejezésekkel bővítettem azt. A keresőfelület alkalmas a szavak ragozott változatban és a

kifejezések töredékes találatokban való kilistázására, ugyanakkor ez túlszűrést is eredményezhet, ezért a találatokat a keresőszavak körüli szöveggörnyezet (*keyword-in-context*) ellenőrzésével manuálisan validáltam.

A kvantitatív szövegelemzési eljárások általában előfeldolgozási lépésként (*preprocessing*) alkalmazzák a szótövesítést, amely a ragozott szóalakokat alapformájukra vezeti vissza. Ennek két fő módszere a stemmelés (*stemming*), amely szabályalapú algoritmussal vágja le a toldalékokat, valamint a lemmatizálás (*lemmatization*), amely morfológiai elemzés alapján azonosítja a szótövet. A magyar nyelv agglutináló jellegéből adódóan – ahol egy szóhoz akár több toldalék is kapcsolódhat – ezek az eljárások nehezebben alkalmazhatók, és a jogi szaknyelvben jelentéstorzuláshoz is vezethetnek. Emiatt a jelen vizsgálatban szótövesítést nem alkalmaztam. A kulcskifejezéseket úgy határoztam meg, hogy azok a releváns toldalékolt alakokat is lefedjék: egyes esetekben a szótövet, más esetekben a szótő és a leggyakoribb ragok kombinációját kerestem. E megoldás révén a keresés a morfológiai variánsokra is kiterjedt, miközben elkerülhetők voltak a stemmelésből és lemmatizálásból adódó hibák.

A teleologikus értelmezés két altípusát különböztettem meg. A szubjektív teleologikus értelmezés a jogalkotó eredeti szándékára, a jogszabály keletkezéstörténetére és a jogalkotási előkészítő anyagokra támaszkodik. E kategórián belül két kifejezéscsoportot alakítottam ki: az első a jogalkotói indokolásra utaló kifejezéseket tartalmazza (pl. „miniszteri indokolás”, „törvényjavaslat indokolása”, „jogszabály indokolása”), a második pedig a szubjektív teleologikus értelmezés egyéb megnyilvánulásait – a jogalkotói szándéokra és akaratra, valamint a preambulumra vonatkozó kifejezéseket – foglalja magában (pl. „jogalkotó szándéka”, „jogalkotói akarat”, „preambulum”). E kettéválasztást az indokolta, hogy a kutatás egyik fő kérdése a jogalkotói indokolások bírói gyakorlatban való megjelenésének vizsgálata, amelyhez az indokolásra közvetlenül utaló kifejezések elkülönített elemzése szükséges. Az objektív teleologikus értelmezés ezzel szemben a jogszabály immanens céljára és rendeltetésére hivatkozik, a jogalkotó konkrét szándékának vizsgálata nélkül (pl. „jogszabály célja”, „jogszabály rendeltetése”). A kulcskifejezések teljes listáját a 9. táblázat tartalmazza.

9. táblázat: *A teleologikus jogértelmezésre utaló kulcskifejezések*

Jogértelmezési módszer	Szubjektív teleologikus		Objektív teleologikus
Kifejezés-csoport	Jogalkotói indokolás	Jogalkotói szándék/akarat	Jogszabály célja/rendeltetése
<b>Kulcsszavak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– törvényjavaslat[ának] indokolás[a]</li> <li>– előterjesztői indokolás</li> <li>– jogszabály indokolása</li> <li>– jogalkotó[i] indokolás</li> <li>– törvényhely indokolás[a]</li> <li>– miniszteri indokolás</li> <li>– törvényalkotói indokolás</li> <li>– fűzött indokolás</li> <li>– az indokolás szerint</li> <li>– törvényi indokolás</li> <li>– törvény indokolás[a]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– szubjektív teleologikus</li> <li>– törvényhozó szándék[a]</li> <li>– törvényhozó akarat[a]</li> <li>– törvény preambuluma[a]</li> <li>– jogszabály preambuluma</li> <li>– jogalkotó[i] akarat</li> <li>– jogalkotó szándék[a]</li> <li>– jogalkotó egyértelmű akarat[a]</li> <li>– jogalkotó nyilvánvaló szándék[a]</li> <li>– jogalkotó nyilvánvaló akarat[a]</li> <li>– eredeti jogalkotói elképzelés[e]</li> <li>– a törvényhozót nyilvánvalóan az a szándék vezette</li> <li>– a jogalkotó egyértelműen rögzítette</li> <li>– konkrét jogalkotó konkrét célj[a]</li> <li>– kodifikáció során</li> <li>– rekodifikáció</li> <li>– preambuluma</li> <li>– novellájának előkészítő anyagai</li> <li>– jogszabály meghozatala idején</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– a józan észnek és a közjónak megfelelő erkölcsös és gazdaságos cél</li> <li>– józan észnek a közjónak erkölcsnek és gazdaságosságnak megfelelő</li> <li>– jogszabály céljának és rendeltetésének elemzése</li> <li>– rendszertani vagy a teleológiai értelel[me...]</li> <li>– rendszertani és teleologikus értelel[me...]</li> <li>– céltételezéses teleologikus értelel[me...]</li> <li>– jogszabály célját meghatározó</li> <li>– objektív teleologikus értelel[me...]</li> <li>– objektív teleologikus értelel[me...]</li> <li>– jogszabályhely rendeltetés[e]</li> <li>– jogalkotói célhoz kötött</li> <li>– jogszabályi rendeltetés[e]</li> <li>– jogszabály célkitűzés[e]</li> <li>– jogszabály rendeltetés[e]</li> <li>– céltételezésen alapuló</li> <li>– jogalkotói célkitűzés</li> <li>– teleologikus jogértelel[me...]</li> <li>– célja és rendeltetése</li> <li>– teleologikus értelel[me...]</li> <li>– cél szerinti értelel[me...]</li> <li>– törvényhozó célj[a]</li> <li>– céltételező értelel[me...]</li> <li>– jogszabály célj[a]</li> <li>– jogalkotó célj[a]</li> <li>– jogalkotói cél[...]</li> </ul>

Megjegyzés: A szögletes zárójelben feltüntetett karakterek a keresett kifejezés opcionális toldalékait jelzik, amelyek lehetővé teszik a ragozott alakok azonosítását. Például a „jogalkotó[i] akarat” keresőszó a „jogalkotó akarata”, „jogalkotói akarat”, „jogalkotó akaratának” stb. kifejezésekre egyaránt illeszkedik; a „teleologikus értelel[me...]” pedig az „értelmezés”, „értelmezése”, „értelmezésének” stb. változatokat is lefedi.

Forrás: *saját szerkesztés*

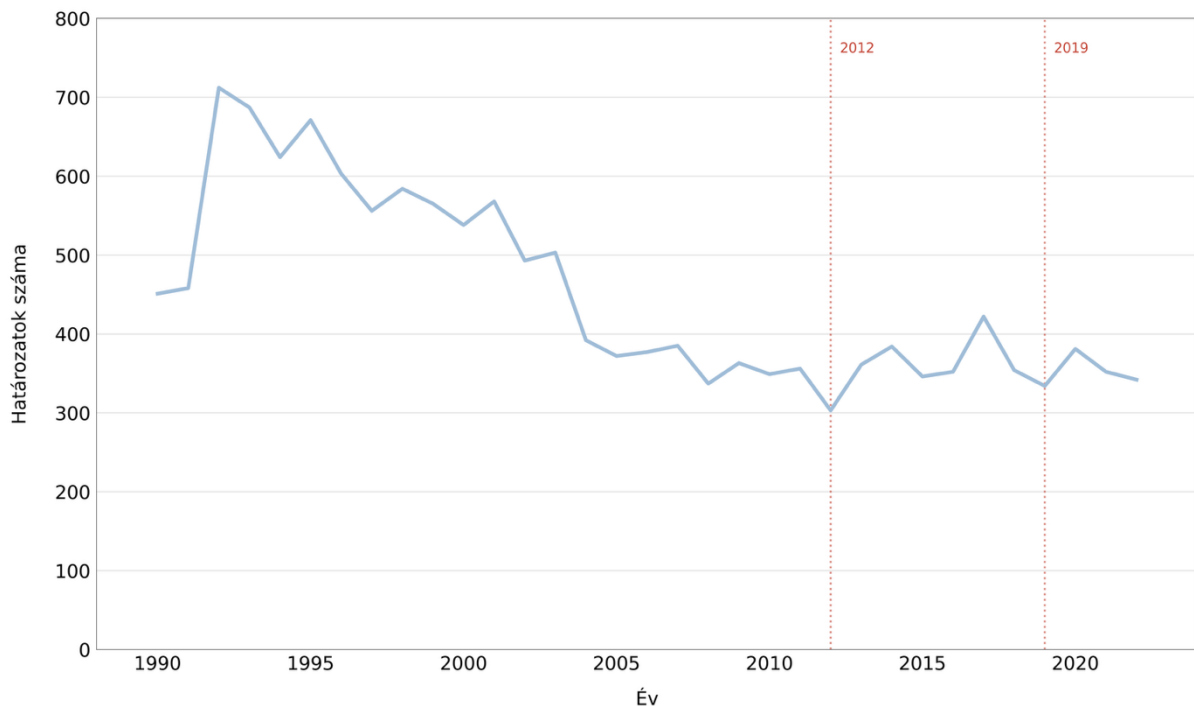
A szótár összeállítását követően minden dokumentumban megszámloltam a kulcsszavak előfordulásait. A mélyebb kvalitatív vizsgálathoz és a találatok validálásához a találatok körüli szöveggörnyezetet külön szöveges fájlokba mentettem, amelyből egy részletet a 10.4. függelék szemléltet.

## 5.4. A kvantitatív szövegelemzés eredményei

### 5.4.1. Leíró statisztika

Az adatbázis a vizsgált időszakból (1990–2022) összesen 14 875 Bírósági Határozatot tartalmaz. A közzétett határozatok száma a vizsgált időszak alatt csökkenő tendenciát mutatott (17. ábra): az 1992–1993-as csúcsideszakban még évi 700 feletti értéket ért el, majd a '90-es évek közepétől folyamatosan csökkent. A bíróságok ügyforgalmi adatai alapján egyébként évek óta megfigyelhető mind a peres, mind a nem peres ügyek számának visszaszorulása, és a 2010-es évektől a közzétett BH-k éves száma 300–400 közé esett vissza. Az Alaptörvény hatálybalépése (2012) és annak hetedik módosítása (2019) e tekintetben nem eredményezett kimutatható változást.

17. ábra: A közzétett BH-k számának alakulása (1990–2022)



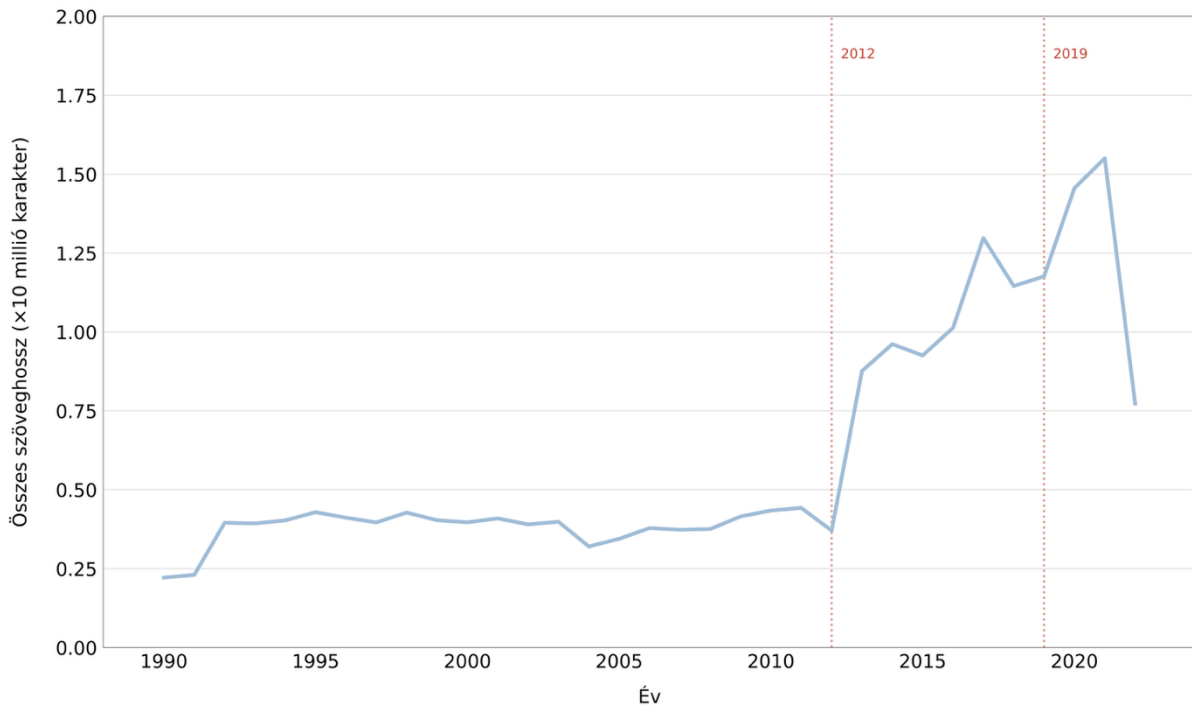
Megjegyzés: Az ábra a peres és nem peres ügyekben hozott határozatokat együttesen tartalmazza.

Forrás: saját szerkesztés

A határozatok terjedelme ezzel ellentétes tendenciát mutat (18. ábra): az 1990-es években az éves összes szöveghossz 0,22–0,43 ( $\times 10$  millió karakter) között mozgott, a 2000-es években 0,32–0,44 között, vagyis viszonylag stabil maradt, majd 2013 után meredeken növekedni kezdett. 2021-re ez az érték elérte az 1,55-öt – az 1990-es évek átlagának közel

négyszeresét –, és az Alaptörvény 2019-es hetedik módosítása után a növekedés üteme tovább gyorsult. A 2022-es évre vonatkozó alacsonyabb érték nem adatgyűjtési hiányosságból fakad: a közzétett határozatok száma az előző évekhez képest közel azonos maradt, a visszaesés az egyes határozatok átlagos terjedelmének jelentős csökkenésével magyarázható (2021: 44 041 karakter; 2022: 22 602 karakter).

18. ábra: A BH-k szöveghosszának alakulása (1990–2022)

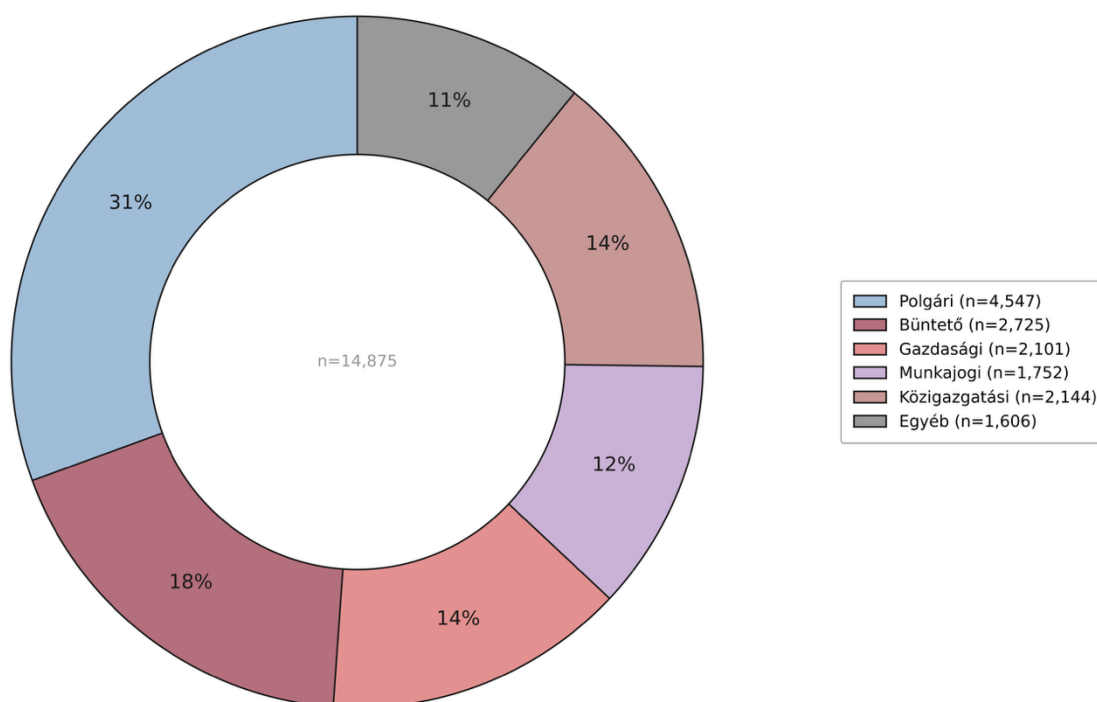


Forrás: saját szerkesztés

A határozatok számának és terjedelmének időbeli alakulása mellett az adatbázis összetétele jogterület szerint is vizsgálható (19. ábra). A polgári ügyek teszik ki a legnagyobb arányt (31%, n = 4 547), amelyet a büntető- (18%, n = 2 725), a közigazgatási (14%, n = 2 144) és a gazdasági ügyek (14%, n = 2 101) követnek. A munkajogi ügyek (12%, n = 1 752) a fennmaradó rész jelentős hányadát képviselik. Az egyéb kategóriába (11%, n = 1 606) azok a határozatok kerültek, amelyek ügyszakjelölése a fenti kategóriákba egyértelműen nem sorolható be.<sup>342</sup>

<sup>342</sup> Ilyenek pl.: „Fpk.” (felszámolási nemperes), „Bhar.” (büntetőeljárás során hozott határozat elleni fellebbezés), „Gpk.” (gazdasági nemperes), „Köf.” (önkormányzati jogkör) stb.

19. ábra: A BH-k jogterület szerinti megoszlása (1990–2022)



Forrás: saját szerkesztés

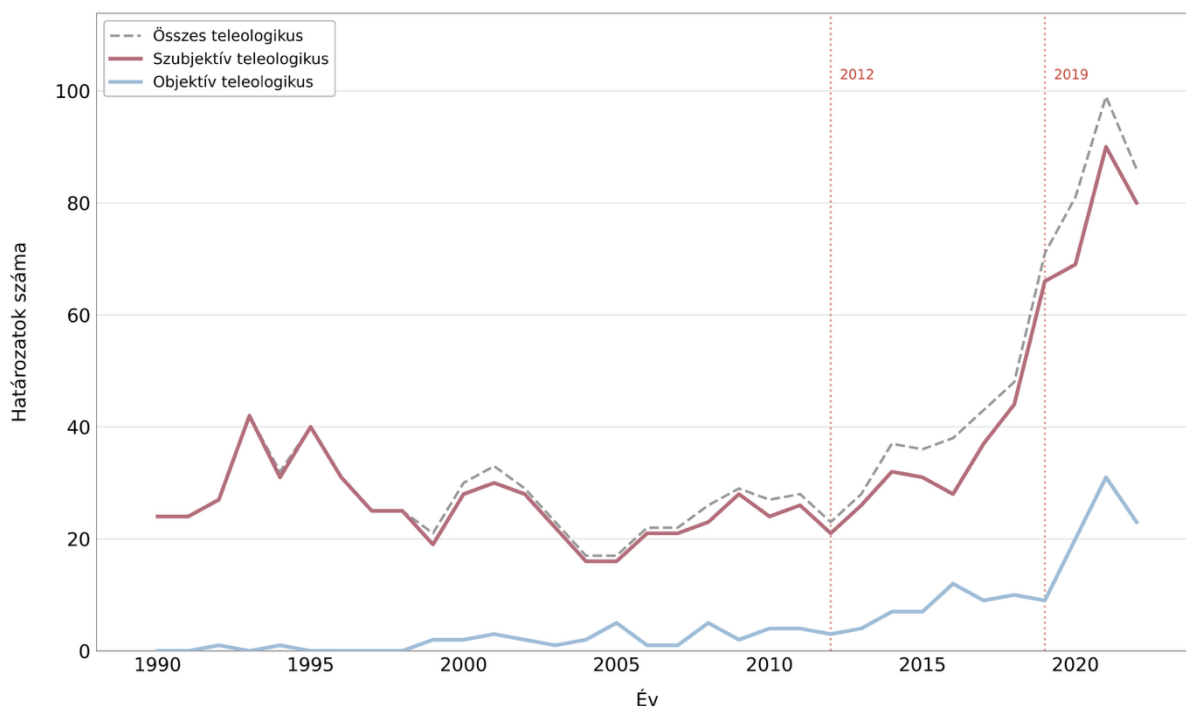
Az adatbázis jellemzőinek áttekintése alapján megállapítható, hogy a hazai jogalkalmazás e tekintetben követi a nemzetközi trendeket: a bírói jogértelmezés egyre komplexebbé és részletezőbbé válik – összhangban az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény 28. cikkéből levezetett követelményekkel –,<sup>343</sup> miközben a perek számának visszaszorulása szintén megfigyelhető jelenség.

<sup>343</sup> Az Alaptörvény 28. cikke szerint „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.” Az Alkotmánybíróság a 28/2013. (X. 9.) AB határozatában rögzítette, hogy ez a bíró számára nem csupán jog, hanem kifejezett köteletség (Indokolás [29]), a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatában pedig kimondta, hogy az Alaptörvény 28. cikke és a XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak, azaz a jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása részét képezi a tisztességes bírósági eljárással szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek (Indokolás [26]). A 20/2017. (VII. 18.) AB határozat ehhez hozzátette, hogy „az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel” (Indokolás [23]). A 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat az értelmezési kötelezettség tartalmát is meghatározta, amikor kimondta, hogy a bírói jogalkalmazás folyamatában a jogszabályok értelmezése „olyan komplex indokolást igényel, amely a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempontjait is felismeri, értékeli és egymásra tekintettel ütközteti” (Indokolás [81]). E követelményrendszer a Kúria a BH 2021.9.269. számú döntésében konkrét ügyre vetítve foglalta össze: rámutatott, hogy a normaszöveg valós tartalmának pusztán nyelvtani értelmezés útján történő megállapítása téves következtetések levonásához is vezethet, ezért az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságok kötelesek a jogszabályokat azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni, a jogértelmezési mozgástér korlátain belül azonosítva a jogszabály céljának érvényesülését.

#### 5.4.2. *Eredmények bemutatása*

A szótáralapú szövegelemzés eredményeként azonosított teleologikus értelmezésre utaló kifejezések összesített előfordulását a 20. ábra szemlélteti.

20. ábra: *Teleologikus jogértelmezésre utaló kifejezést tartalmazó határozatok száma (1990–2022)*



Forrás: *saját szerkesztés*

Az ábra alapján több tendencia is kirajzolódik: a szubjektív teleologikus értelmezésre utaló kifejezések – amelyek a jogalkotói indoklásra, szándéokra és akaratra vonatkoznak – a vizsgált időszak egészében jelen vannak. Az 1990-es évektől a szám évi 16–42 határozat között ingadozott [a legalacsonyabb előfordulás 2004-ben (16 határozat), a legmagasabb 1993-ban (42 határozat) volt]. Az objektív teleologikus értelmezésre utaló kifejezések ezzel szemben 2012 előtt alig jelentek meg a Kúria joggyakorlatában: az 1990–2011 közötti 22 évben összesen 36 határozat tartalmazott ilyen utalást, vagyis az évi több száz közzétett határozatból átlagosan mindössze néhányban jelent meg.

Az Alaptörvény hatálybalépését (2012) követően az objektív teleologikus értelmezésre utaló határozatok száma fokozatosan emelkedni kezdett, majd a hetedik Alaptörvény-módosítás (2019) után mindkét kategóriában meredek növekedés figyelhető meg: 2021-ben a szubjektív kategóriába tartozó határozatok száma elérte a 90-et, az objektív kategóriába tartozóké pedig a 31-et – utóbbi a 2012 előtti éves átlag közel nyolcszorosának felel meg. Összességében a

vizsgált 14 875 határozatból 1 184 (8,0%) tartalmazott valamilyen teleologikus értelmezésre utaló kifejezést, ugyanakkor 2021-ben a határozatok több mint negyede (28,1%), 2022-ben pedig szintén negyede (25,1%) utalt teleologikus jogértelmezésre.

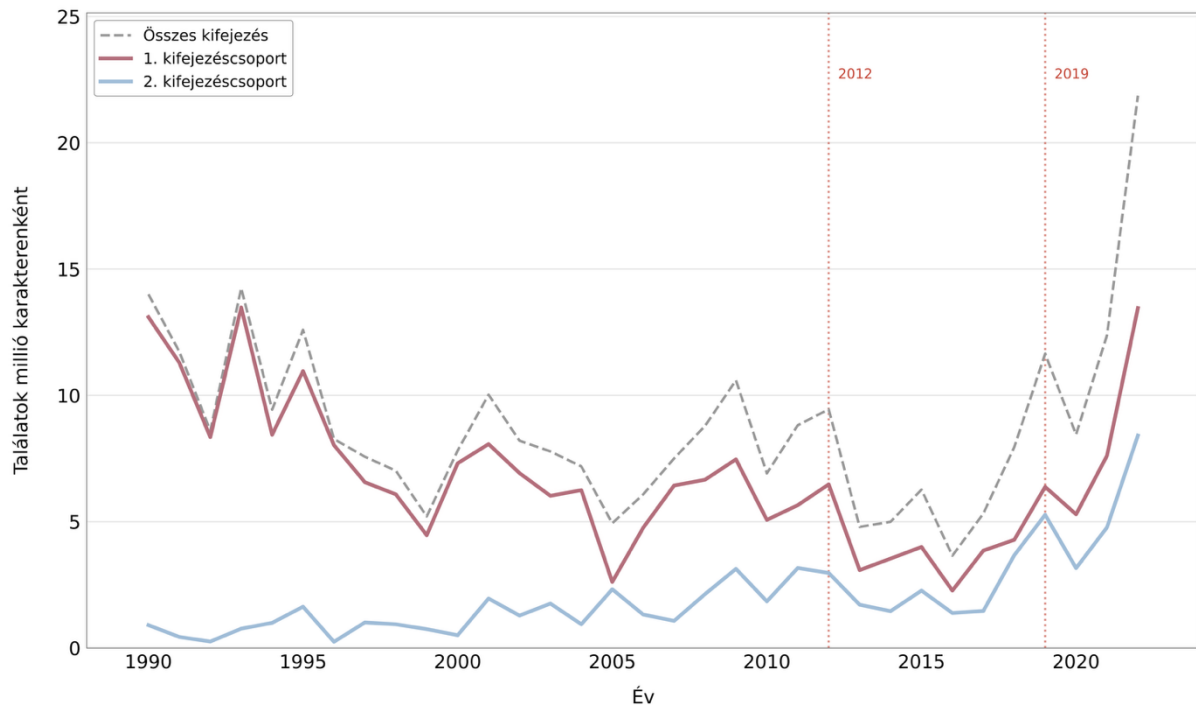
A statisztikai elemzés mind a négy hipotézist alátámasztotta. A H1 hipotézis szerint az Alaptörvény 28. cikkének hatálybalépése (2012) után az objektív teleologikus értelmezésre utaló kifejezések gyakorisága szignifikánsan növekedett: az éves átlag a 2012–2022 közötti időszakban 12,27 volt, szemben az 1990–2011 közötti időszak 1,64-es átlagával (Mann-Whitney  $U = 234,50$ ;  $p < 0,001$ ). A H2 hipotézis szerint a hetedik Alaptörvény-módosítás (2019) után a szubjektív teleologikus értelmezésre utaló kifejezések gyakorisága szignifikánsan növekedett: az éves átlag a 2019–2022 közötti időszakban 76,25 volt, míg az 1990–2018 közötti időszakban 27,24 (Mann-Whitney  $U = 116,00$ ;  $p < 0,001$ ).

A kifejezések részletesebb vizsgálata érdekében a keresőszavakat két csoportra bontottam: az 1. kifejezéscsoport a jogalkotói indokolásra utaló kifejezéseket, a 2. kifejezéscsoport a jogalkotói szándéokra és akaratra utaló kifejezéseket tartalmazza. A H3 hipotézis – amely szerint a preambulumokra történő hivatkozások aránya elenyésző – igazolódott: a preambulumra utaló kifejezések (295 találat, 17,07%) az összes találatnak (1 728) csupán töredékét teszik ki, míg a jogalkotói indokolásra utaló kifejezések (1 230 találat) 71,18%-ot képviselnek, vagyis a bíróságok lényegesen nagyobb arányban hivatkoznak az indokolásokra, mint a preambulumokra. A H4 hipotézis szintén igazolódott: a jogalkotói indokolásokra történő hivatkozások éves átlaga a 2019–2022 közötti időszakban 93,50 volt, ami az 1990–2018 közötti időszak 29,52-es átlagának több mint háromszorosa (Mann-Whitney  $U = 116,00$ ;  $p < 0,001$ ).

Ez utóbbi eredmény különösen figyelemre méltó, hiszen az Alaptörvény 28. cikkének 2019-es módosítása kifejezetten előírja, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során a bíróságoknak elsősorban a jogszabály preambulumát és a jogszabályhoz fűzött indokolást kell figyelembe venniük – az adatok azonban azt mutatják, hogy e követelménynek a bíróságok elsősorban az indokolásokra való hivatkozással tesznek eleget, míg a preambulumokra való utalás továbbra is marginális maradt.

A fenti elemzés az abszolút találatszámokat mutatta be, ugyanakkor a határozatok terjedelme 2012 után – ahogy a leíró statisztikánál láttuk – jelentősen megnövekedett. Annak érdekében, hogy a teleologikus értelmezésre utaló kifejezések gyakoriságának változását a terjedelem növekedésétől függetlenül is vizsgálni lehessen, a 21. ábra a találatokat a szöveghosszal arányosítva, millió karakterenként mutatja be.

21. ábra: A szubjektív teleologikus értelmezési módszerre utaló kifejezések normalizált gyakorisága (1990–2022)



Forrás: saját szerkesztés

A korábbi hazai kutatások azt mutatták, hogy a jogalkotó céljára, szándékára és a miniszteri indoklásra való hivatkozás nem gyakori a felsőbbírási joggyakorlatban. Pokol Béla az 1977-es, 1988-as és 1990-es évek jogértelmezési gyakorlatát vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a szubjektív teleologikus értelmezés „teljes mértékben hiányzik a felsőbbírási joggyakorlatunkból”, és e tendencia alapján annak további visszaszorulását prognosztizálta.<sup>344</sup>

A normalizált adatok a vizsgált időszak elején viszonylag stabil értékeket mutattak: az 1990-es években az összes szubjektív teleologikus kifejezés előfordulása millió karakterre vetítve 7–14 között mozgott, majd a 2000-es évektől 5–10 közé csökkent – ez az adat összhangban van Pokol megállapításaival. A további visszaszorulásra vonatkozó prognózis azonban – a szabályozási környezet megváltozása miatt – nem igazolódott: az Alaptörvény 28. cikkének 2019-es módosítása, amely kifejezetten előírja a jogszabályhoz fűzött indoklás figyelembevételét a jogalkotói cél meghatározása kapcsán, megfordította ezt a tendenciát. A normalizált értékek 2019 után ismét emelkedni kezdtek, és 2022-re elérték a 21,86 találat/millió karakter értéket, ami azt jelzi, hogy a jogalkalmazó egyre gyakrabban hivatkozik a jogalkotói indoklásokra, nemcsak több határozatban, hanem egy-egy határozaton belül is többször.

<sup>344</sup> POKOL, 1999a: 497–498.; POKOL, 2005: 190.

A találatokon túl a határozatok szövegének közelebbi vizsgálata árnyaltabb képet rajzol ki. A bíróságok a jogalkotói indokolásra nem egyforma súllyal és nem azonos argumentatív funkcióban hivatkoznak. Két fő mintázat különíthető el: az egyik esetben a bíróság a jogalkotói indokolásból vezeti le az érvelését vagy nagymértékben azzal támasztja alá a döntését, a másik esetben az indokolás már más jogértelmezési módszerrel elért következtetést erősít meg és ahhoz ad egy kiegészítő érvet, vagy pusztán formális utalásként jelenik meg a jogalkotói indokolás.

Az első mintázatra példa a Kúria Kfv.I.35.589/2011. számú határozata (BH 2013.2.50). Az ügyben egy belföldi társaság külföldi tulajdonosa elengedte a társasággal szembeni követelését; a jogvita tárgya az volt, hogy ez az elengedett összeg csökkenti-e a társasági adó alapját. A törvény szerint az adóalap csak az eredeti jogosult által elengedett kötelezettséggel csökkenthető, a követelést azonban nem az eredeti hitelező, hanem egy később tulajdonossá vált cég engedte el. Az elsőfokú bíróság a társasági adóról szóló törvény 2001-es módosításának miniszteri indokolására hivatkozva arra a következtetésre jutott, hogy külföldi jogosult esetén – a jogalkalmazás egyszerűsítése érdekében – nem kell vizsgálni, hogy az eredeti jogosult engedte-e el a tartozást. A Kúria azonban rámutatott, hogy az elsőfokú bíróság a miniszteri indokolásból csupán egy részt ragadott ki, és a teljes szöveg éppen az ellenkező következtetést támasztja alá: *„a miniszteri indokolás ugyanezen szabályok értelmezése körében sokkal bővebb [...] Így kimondja: »Szintén változást jelent, hogy az adózónál csak az az elengedett kötelezettség csökkenti az adózás előtti eredményt, amelyet az eredeti jogosult engedett el.«.* A jogvita eldöntésének kulcsa tehát mindkét szinten a miniszteri indokolás értelmezése volt, és a jogalkotói szándék rekonstruálása vált a jogértelmezés egyik központi elemévé.

Más ügyekben az indokolás nem az értelmezés kiindulópontja, hanem annak alátámasztása. A Kúria a Pfv.21179/2015/5. (BH 2015.330) ügyben a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazandó távoltagestől szóló törvény értelmezésekor a jogalkalmazó több bekezdésen keresztül idézte az indokolást, és azon keresztül vezette le a jogintézmény célját – családon belüli erőszak kezelését a súlyosabb helyzet bekövetkezése előtt –, másrészt a hatályon kívül helyezés tilalmát megalapozó *ratio legis* tekintetében is a törvénymódosításhoz fűzött indokolásra támaszkodott. Egyes határozatokban az indokolásra való hivatkozás formális jellegű, közvetlen argumentatív súlya nincs. A Kúria a BH2003.77 számú döntésében úgy fogalmazott, hogy a miniszteri indokolásból, de magából a jogszabály szövegéből is egyértelműen következik a vitatott kérdés eldöntése – az indokolás tehát a normatív szöveg mellett párhuzamosan szerepelt, a döntés azonban a jogszabályszövegből önmagában is levezethető volt. A Legfelsőbb Bíróság a BH1992.37 számú döntésében zárójelben elhelyezett

megjegyzés formájában utalt az indokolásra („*lásd e vonatkozásban a hivatkozott törvény 13. §-ához fűzött indokolást*”). Hasonlóan a BH 1993.3.186 számú ügyben a Legfelsőbb Bíróság a bizományi szerződés szabályainak értelmezésekor zárójelben utalt a törvényjavaslat indokolására („*lásd a törvényjavaslat indokolását*”), a BH 1994.10.549 számú határozatban pedig a bíróság mellékesen jegyezte meg, hogy „*a hivatkozott törvényi indokolás is éppen ezt támasztja alá*”.

Végül jogelméletileg is érdekes példát kínál a BH 2003.11.482 számú határozat, amely szerint „*a jogalkotó szándékának vizsgálata – egy törvény autentikus indokolása – segítségül szolgálhat az esetleg ellentmondó írott jog értelmezéséhez, de az írott jog hiánya jogalkotói szándékkal nem pótolható*”. A határozat tehát egyszerre ruházza fel a jogalkotói indokolást az „autentikus” jelzővel, és ismeri el annak korlátait. Az „autentikus” jelző használata azonban dogmatikailag vitatható, mivel a hiteles jogszabály-értelmezés a jogelméleti fogalomrendszerben olyan értelmezést jelöl, amelyet maga a jogalkotó ad saját normájához, jogszabályi formában – és amely éppen ezért általánosan kötelező.<sup>345</sup> A törvényjavaslat indokolása azonban nem jogszabály, normatív kötőerővel nem rendelkezik, így autentikus értelmezésnek nem minősülhet: legfeljebb a jogalkotói szándék megismerésének egyik – nem kötelező erejű – forrása lehet.

Összességében a kvantitatív és kvalitatív elemzés egyaránt azt mutatja, hogy az Alaptörvény 28. cikkének 2012-es bevezetése és különösen annak 2019-es módosítása érdemi változást hozott a Kúria jogértelmezési gyakorlatában. A teleologikus értelmezésre utaló kifejezések előfordulása – mind az objektív, mind a szubjektív kategóriában – statisztikailag kimutatható mértékben növekedett a vonatkozó alkotmányos változásokat követően. A bíróságok a jogalkotói cél feltárása során elsősorban a jogalkotói indokolásokra támaszkodnak, míg a preambulumok szerepe marginális maradt. A határozatok szövegének közelebbi vizsgálata ugyanakkor rámutat arra is, hogy a jogalkotói indokolásra való hivatkozások funkciója és argumentatív súlya jelentős eltéréseket mutat: az érdemi, a döntést megalapozó hivatkozások mellett formális, megerősítő jellegű utalások is nagy számban fordulnak elő. E mintázatok további kvalitatív vizsgálata a jogalkotói indokolások minőségének és a bírói jogértelmezés közötti kapcsolat árnyaltabb megértéséhez járulhat hozzá. Emellett a Jat.-módosítás – amely a célmeghatározásokat a preambulumba helyezi át – hosszabb távon lehetővé teszi majd annak vizsgálatát is, hogy ez a szabályozási változás milyen hatást gyakorol a preambulumokra való bírói hivatkozások arányára.

---

<sup>345</sup> SZILÁGYI, 2014: 215.

„Jobban megmagyarázni, mit és miért teszünk: Minden esetben részletesebb magyarázatot kell adnunk arra, miért cselekszünk, milyen eredményeket szeretnénk látni, és mik a várható hatások.”<sup>346</sup>

/Európai Bizottság/

## 6. A jogalkotói indokolás szabályozása az Európai Unió tagállamaiban

### 6.1. A komparatív vizsgálat keretei: nemzetközi standardok és európai uniós elvárások

A minőségi jogalkotás nem arról szól, hogy egyes politikákat vagy célkitűzéseket előnyben részesítünk másokkal szemben. Lényege egyrészt az, hogy bármilyen célokat tűzünk is ki, azok világosak és egyértelműek legyenek, másrészt biztosítani kell, hogy a választott szakpolitikai megoldás valóban a legjobb és legkevésbé terhes módja legyen ezen célok megvalósításának. Értékelni kell, hogy mennyire működnek hatékonyan a kidolgozott megoldások, és ehhez minden jelentős hatást – pozitívát és negatívát, mérhetőt és nehezen számszerűsíthetőt egyaránt – figyelembe kell venni, és elemezni kell.<sup>347</sup> E szemlélet jegyében dolgozta ki és fejlesztette az elmúlt évtizedekben az Európai Bizottság a „jobb szabályozás” (*Better Regulation*) politikai programot,<sup>348</sup> amelynek eszköztára mára a fejlett demokráciákban és az Európai Unió (EU) szintjén is a jó kormányzás alapját képezi.<sup>349</sup>

A jogszabályok növekvő mennyisége, előkészítésük és elfogadásuk gyorsuló üteme, vagy éppen az előkészítetlenség, és ebből következően azok romló minősége visszatérő kritika és vita tárgya nemcsak Magyarországon,<sup>350</sup> hanem a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az EU legtöbb tagállamában is.<sup>351</sup> Ezek a viták hozzájárultak ahhoz, hogy az elmúlt évtizedekben a nemzeti jogalkotás értékelése mellett egyre nagyobb figyelem irányuljon az uniós jogalkotási gyakorlat színvonalának kérdésére is.<sup>352</sup> A bevezetett program

---

\* A fejezet a szerző következő publikációinak felhasználásával készült: KISS, 2025a; KISS, 2025b; KISS, 2027 (megjelenés alatt).

<sup>346</sup> European Commission: *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 2015, <https://bit.ly/3OPfGJJ>; (saját fordítás)

<sup>347</sup> European Commission: *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 2015, <https://bit.ly/3OPfGJJ>

<sup>348</sup> European Commission: *European Governance: Better Lawmaking*. COM(2002) 275 final. Brussels, 2002, <https://bit.ly/4s0UmON>.

<sup>349</sup> BUNEA–CHRISP, 2023: 732.

<sup>350</sup> SEBŐK–GAJDUSCHEK–MOLNÁR, 2020.

<sup>351</sup> KARPEN–XANTHAKI, 2020: 1.; VOERMANS, 2009: 60.

<sup>352</sup> MOUSMOUTI, 2014: 309–327.; XANTHAKI, 2013.

így közvetett válasz volt az *acquis communautaire* túlszabályozottságával kapcsolatos, részben tagállami, részben vállalati oldalról megfogalmazott aggodalmakra is,<sup>353</sup> amelyek a szabályozási terhek, az átláthatóság hiánya és a végrehajtás nehézségei miatt emeltek kifogást.<sup>354</sup>

A program céljai közé tartozik a szabályozási döntéshozatal demokratikus legitimitációjának és hatékonyságának egyidejű erősítése, a bizonyítékokon alapuló, arányos és átlátható jogalkotás előmozdítása – ideértve a jogalkotási döntések indokolásának és dokumentálásának kötelezettségét –, a szabályozási környezet egyszerűsítése és ésszerűsítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság érvényesítése, az uniós stratégiai prioritásokkal való összhang biztosítása, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elveinek következetes alkalmazása.<sup>355</sup> E célok gyakorlati megvalósításához az Európai Bizottság által kidolgozott eszköztár (*Better Regulation Toolbox*)<sup>356</sup> nyújt átfogó módszertani támogatást, részletes útmutatókat és gyakorlati eszközöket kínálva többek között a társadalmi részvétel, az érintettekkel folytatott konzultáció, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat, a jogalkotás átláthatósága és elszámoltathatósága, valamint a stratégiai előrejelzés területén.<sup>357</sup>

Bár a reformok kezdeti szakaszában a figyelem elsősorban a hatásvizsgálatok módszertanának kidolgozására irányult, az Európai Bizottság a „jobban megmagyarázni, mit és miért teszünk” elv melletti elköteleződésből kifolyólag ma már egyre nagyobb hangsúlyt fektet a javaslatokat kísérő indokolások minőségére és átláthatóságára is. A Bizottság álláspontja szerint a jogalkotói indokolásnak minden esetben részletes magyarázatot kell adnia arról, hogy a jogalkotó miért cselekszik, milyen eredményeket kíván elérni, és melyek az intézkedések várható hatásai.<sup>358</sup> Az indokolásnak az elszámoltathatóság érdekében többek között közérthető módon kell bemutatnia a javaslat uniós jogalapját, a szubszidiaritás és arányosság elveinek érvényesülését, az előzetes hatásvizsgálat főbb megállapításait (gazdasági, társadalmi és környezeti hatások), a vizsgált szabályozási alternatívákat, valamint az érintettekkel folytatott

---

<sup>353</sup> A program elfogadása óta eltelt bő két évtized ellenére a kkv-k továbbra is a szabályozási bonyolultságot és az adminisztratív terheket tekintik az EU-ban tapasztalható legfőbb akadályok egyikének. Ehhez ld.: European Commission: *Flash Eurobarometer 538: SMEs, Start-ups, Scale-ups and Entrepreneurship*. Brussels, 2025, <https://bit.ly/4b50joc>.

<sup>354</sup> KÁDÁR, 2020: 105.

<sup>355</sup> European Commission: *Better Regulation Guidelines*. SWD(2021) 305 final, Brussels, 2021, <https://bit.ly/4bjLnRU>.

<sup>356</sup> European Commission: *Better Regulation Toolbox*. Brussels, 2023, <https://bit.ly/4cYo6HN>.

<sup>357</sup> European Commission: *Better Regulation Guidelines*. SWD(2021) 305 final, Brussels, 2021, <https://bit.ly/4bjLnRU>.

<sup>358</sup> European Commission: *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 2015, <https://bit.ly/3OPfGIJ>.

konzultációk és a Szabályozói Ellenőrző Testület (*Regulatory Scrutiny Board*) értékelésének legfontosabb tanulságait.<sup>359</sup>

A minőségi jogalkotási program mára túlmutat az uniós intézményrendszeren: értéksemlegessége és strukturált, módszertani alapokon nyugvó eszközrendszere révén a tagállamok számára is irányadó mintaként szolgál, puha elvárásrendszerként (*soft law*) épült be a nemzeti jogalkotási folyamatokba. Ennek hatására számos tagállamban indultak olyan reformkezdemenyvezések,<sup>360</sup> amelyek részben az uniós eszköztárhoz igazodva, részben pedig annak elemein túlmutatva törekednek a szabályozási környezet racionalizálására és hatékonyságának növelésére. Noha a kezdeményezés mára az uniós jogalkotási politika egyik meghatározó keretévé vált, a szakirodalom és az OECD jelentései<sup>361</sup> alapján gyakorlati alkalmazásának eredményessége korántsem egyértelmű. Eszközrendszerét gyakran túlzott formalizmus, procedurális komplexitás és a minőségi standardok nehezen mérhető jellege jellemzi.<sup>362</sup>

Bár a bizonyítékalapú döntéshozatal és a jogalkotási átláthatóság terén előrelépés történt, az ezzel kapcsolatos célkitűzések között feszültségek figyelhetők meg.<sup>363</sup> Az OECD-jelentéseiben felhívja a figyelmet arra is, hogy a tagállami döntéshozók a szabályok meghozatala előtt nem aknázzák ki teljeskörűen a rendelkezésre álló információkat. Bár a tagállamok 85%-ában létezik valamilyen konzultációs mechanizmus, kevesebb mint felük alkalmazza azt szisztematikusan, különösen elmarad a korai – problémadefiniáló és alternatívákat feltáró – egyeztetés. A hatásvizsgálati gyakorlat is kiegyensúlyozatlan: míg a tagállamok több mint 90%-a követeli meg a várható költségek értékelését, csupán 70%-uk ír elő hasonló kötelezettséget a várható előnyök feltárására. Ráadásul mindössze a tagállamok fele vizsgálja rutinszerűen a szabályozási és különösen a nem szabályozási alternatívákat – ami azt jelzi, hogy az „előbb gondolkodj, aztán szabályozz” elv helyett továbbra is az „előbb szabályozz” logika dominál.<sup>364</sup>

A „jobb szabályozás” program mellett az OECD szabályozáspolitikai keretrendszere is figyelmet fordít a jogalkotói indoklásra. Az OECD megközelítésében a szabályozási döntések indokainak és megalapozó elemzéseinek nyilvános hozzáférhetősége a jó kormányzás

---

<sup>359</sup> European Commission: *Better Regulation Toolbox*. Brussels, 2023, <https://bit.ly/4cYo6HN>, 343–350.

<sup>360</sup> Ehhez ld. többek között Görögország, Németország vagy Portugália esetét: FITSILIS–THEODORAKOPOULOS, 2024.; KUHLMANN–ECKNER, 2023: 248–259.; RODRIGUES, 2022: 137–154.

<sup>361</sup> Ehhez ld.: OECD: *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris, 2022, <https://bit.ly/3MY93TQ>.

<sup>362</sup> XANTHAKI, 2017.; SIMONELLI–IACOB, 2021.; XANTHAKI, 2024.

<sup>363</sup> SCHOUT–SCHWIETER, 2018.

<sup>364</sup> OECD: *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris, 2022, <https://bit.ly/3MY93TQ>, 15.

alapfeltétele.<sup>365</sup> E keretrendszerben a jogalkotói indokolás és az előzetes hatásvizsgálat egymást kiegészítő funkciókat töltenek be: míg az indokolás a szabályozás jogi szükségességét és a választott megoldás okait fejti ki, addig a hatásvizsgálat a gazdasági-társadalmi hatásokat, a konzultáció eredményeit és a mérlegelt alternatívákat elemzi.<sup>366</sup> Ideális esetben a kettő szorosan összekapcsolódik, a hatásvizsgálat megállapításai beépülnek az indokolásba, így az nemcsak a jogalkotó szándékát, hanem a döntést megalapozó bizonyítékokat is transzparens módon közvetíti a jogalkalmazók és a nyilvánosság felé.

Ezek mellett az OSCE ODIHR által 2024-ben közzétett demokratikus jogalkotás útmutató a minőségi törvényalkotásért<sup>367</sup> paradigmaváltást jelent a jogalkotás minőségének értékelésében. A dokumentum nem pusztán a hatékonyságra és a szabályozási terhek csökkentésére összpontosít, mint az EU „jobb szabályozás” programja, hanem a demokratikus legitimitáció, az emberi jogok védelme és a társadalmi befogadás szempontjait helyezi előtérbe.<sup>368</sup> Az iránymutatás kiindulópontja, hogy napjaink jogalkotási folyamatai számos gyengeséget mutatnak, beleértve a megfelelő szakpolitikai viták, hatásvizsgálatok vagy nyilvános konzultációk lefolytatásának hiányát a törvény megszövegezése előtt. Központi tézise szerint a demokratikus jogalkotási folyamat nemcsak jobb törvényekhez vezet, hanem általában javítja az elfogadott törvények végrehajtását is, végső soron erősítve a demokratikus intézményekbe vetett bizalmat.<sup>369</sup> A bizonyítékokon alapuló jogalkotás elvét az EU minőségi jogalkotás programjánál tágabb kontextusban értelmezi, megkövetelve nemcsak a gazdasági, hanem az emberi jogi, nemek közötti egyenlőséget érintő és egyéb hatások értékelését is.<sup>370</sup>

A részvétel és befogadás elve jelentősen kiterjeszti az érdekelt felek bevonásának fogalmát, megkövetelve, hogy minden érdekelt félnek és érdekelt csoportnak lehetősége legyen a jogalkotási folyamathoz való hozzáférésre, tájékoztatásra és részvételre, különösen hangsúlyozva a marginalizált vagy alulreprezentált csoportokat képviselő szervezetek bevonását.<sup>371</sup> A jogalkotási ciklus koncepciója és a folyamatos értékelés követelménye a jogalkotói indokolást egy folyamatos tanulási és fejlesztési folyamat szerves részeként értelmezi, így az átláthatóság és nyitottság elvének megfelelően annak tartalmaznia kell többek

---

<sup>365</sup> OECD: *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD Publishing, Paris, 2012, <https://bit.ly/40I3EUd>, 11.

<sup>366</sup> CEPA: *Strategy Guidance Note on Regulatory Impact Assessment*. United Nations, New York, 2021, <https://bit.ly/3P2mbYD>, 4.

<sup>367</sup> OSCE ODIHR: *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. OSCE, Warsaw 2024, <https://bit.ly/3OSH08Z>.

<sup>368</sup> DRINÓCZI, 2024.

<sup>369</sup> OSCE ODIHR: *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. OSCE, Warsaw 2024. <https://bit.ly/3OSH08Z>, 3.

<sup>370</sup> Uo. 19.

<sup>371</sup> Uo. 20.

között a törvénytervezet háttérét és indoklását, bizonyítékokra és hatásvizsgálatokra való hivatkozást, a konzultációk eredményeinek áttekintését, valamint az alkotmánnyal és nemzetközi jogi kötelezettségekkel való összeegyeztethetőség ismertetését.<sup>372</sup> Az útmutató szorgalmazza, hogy az indokolásra vonatkozó minimumkövetelményeket a nemzeti jogalkotó szervek eljárási szabályzataiban rögzítsék.<sup>373</sup>

A Velencei Bizottság álláspontja szerint a véleménykülönbségek ellenére konszenzus áll fenn a jogállamiság alapvető elemei kapcsán, amelyek nemcsak formálisak, hanem tartalmi vagy anyagi jellegűek is. Ezen alapvető elemek közé tartozik a törvényalkotás átlátható, elszámoltatható és demokratikus folyamata is. Éppen ezért a jogállamiságról szóló jelentéséhez csatolt továbbfejlesztett jogállamisági ellenőrzőlistájának jogalkotási eljárásra vonatkozó pontja a demokratikus, átlátható és elszámoltatható jogalkotási folyamat értékelési kritériumai között említi a javasolt jogszabályok megfelelő indokolásának követelményét is (például a jogalkotói indokolásban).<sup>374</sup>

Mindezek alapján a jogalkotói indokolás elkészítése nem csupán formális kötelezettség, hanem a minőségi jogalkotás egyik garanciális eleme. A törvényjavaslatot kísérő indokolás a parlamenti és nyilvános vita alapvető kiindulópontját képezi, és a benne foglalt társadalmi-jogi információk minősége elengedhetetlen előfeltétele a tudásalapú politikai diskurzusnak, a részvételi demokráciának és a közigazgatás hatékony működésének. A rendszerszintű hatásvizsgálat, az átláthatóság és a parlamenti felügyelet hiánya ezzel szemben a magas társadalmi kockázatú törvénytervezetek kezdeményezésének kedvez.

Az OECD és EU tagállamok tapasztalatai azt mutatják, hogy a minőségi jogalkotás gyakorlata nem alakul ki magától, létrejöttének alapvető feltétele a szabályozási politika iránti politikai elköteleződés, valamint a megfelelő módszertani iránymutatások, a rendszerszintű képzés és a felügyeleti mechanizmusok megléte.<sup>375</sup> Az indokolásban átláthatóan bemutatott társadalmi-jogi információk teremtik meg az ésszerű politikai vita és az elszámoltathatóság feltételeit, alapot szolgáltatnak a további hatásvizsgálatokhoz, az érdekek és lehetséges stratégiák összehasonlításához, valamint az eltérő ideológiai megközelítések ütköztetéséhez, hozzájárulva ezzel a közpolitikai viták közérdekű rendezéséhez. Az indokolás ezenfelül egy olyan nyilvános dokumentum, amely betekintést enged a jogalkotási folyamatba, és amelyben a döntéshozók érvelése és döntési mechanizmusai nyomon követhetővé válnak.<sup>376</sup>

---

<sup>372</sup> Uo. 19, 39, 107.

<sup>373</sup> Uo. 79–80.

<sup>374</sup> Venice Commission: *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, Strasbourg, 2016, <https://bit.ly/47qlAGp>, 7.

<sup>375</sup> KASEMETS–LIIV, 2005: 143.

<sup>376</sup> Uo. 147–148.

A fentiekben ismertetett uniós elvárásrendszer és nemzetközi standardok keretében jelen fejezet célja, hogy átfogó képet adjon a jogalkotói indokolás szabályozásáról és gyakorlatáról az Európai Unió valamennyi tagállamában. A komparatív vizsgálat a tagállami megoldásokat a szabályozás jogforrási szintje, a tartalmi és formai követelmények, valamint az intézményi garanciák szempontjából rendszerezi és értékeli, feltárva a mintaként szolgáló jó gyakorlatokat és az azonosítható hiányosságokat. A magyar szabályozás e fejezetben az összehasonlító elemzés szerves részeként, a tagállami tipológiába illesztve kerül bemutatásra; részletes kifejtését – a jogintézmény hazai fejlődéstörténetével, a hatályos rendelkezések kritikai elemzésével együtt – azonban a disszertáció 3. fejezete tartalmazza.

Megjegyzendő, hogy az EU tagállamai között olyan jogrendszerek is találhatóak, amelyek a *common law* hagyományára épülnek vagy annak jelentős elemeit integrálják. Írország tisztán e tradícióra épül, míg Ciprus és Málta vegyes jogrendszerként a kontinentális és az angolszász elemeket egyaránt magában foglalja. Noha a *common law* jogcsalád általános jellemzőit és a jogalkotói indokoláshoz fűződő sajátos viszonyát a disszertáció 7. fejezete tárgyalja részletesen, az említett tagállamok elemzése jelen fejezetben történik. Az uniós tagság ugyanis közös szabályozáspolitikai keretet teremt, a „jobb szabályozás” programja és az ahhoz kapcsolódó elvárások e jogrendszerekre is irányadók, így az összehasonlító vizsgálat egységes viszonyítási alapon végezhető el.

## **6.2. Az irányadó aktussal nem rendelkező tagállamok sajátosságai**

Málta és Lettország esetében a jogalkotó nem ír elő általános indokolási kötelezettséget. A gyakorlatban a jogalkotói indokolás egyáltalán nem, vagy formális követelmények és intézményi garanciák nélkül jelenik meg, ami érdemben szűkíti a jogalkotói eljárás átláthatóságát és a demokratikus elszámoltathatóság érvényesülésének lehetőségét is.

### **6.2.1. Málta**

Málta vegyes jogrendszerrel rendelkezik, jogforrásai az alkotmányból, jogszabályokból és nem jogalkotói forrásokból állnak.<sup>377</sup> A jogszabályok összetettek és bonyolultak, mivel a máltai jog a *ius civile*, az egyházjog, a *common law*, az európai uniós jog, a nemzetközi közjog, és az *autochton* jog (őshonos jog) alapján működik. A források sokfélesége és a jogrendszer összetettsége miatt különösen nehéz koherens, egyértelmű és következetes jogszabályokat

---

<sup>377</sup> DONLAN–ANDÒ–ZAMMIT, 2012.

alkotni és azokat értelmezni.<sup>378</sup> A jogalkotással kapcsolatos eljárási szabályokat a képviselőház ügyrendje tartalmazza,<sup>379</sup> ezen kívül nem áll rendelkezésre útmutató vagy kézikönyv a jogszabályok előkészítéséről és szerkesztéséről, amely iránymutatást nyújtana a jogalkotásban részt vevők számára.<sup>380</sup>

A törvényjavaslatok végén gyakran található egy „célok és okok” (*Għanijiet u Raġunijiet*) rész, amely pár mondatban összefoglalja a javasolt szabályozás indokait. Ez lényegében a törvényjavaslat rövid kivonata (a normaszövegnek nem része, azt nem teszik közzé a kihirdetett törvénnyel együtt), amely megjelöli a szabályozás tárgyát és röviden közli a javaslatban foglalt rendelkezések előterjesztésének okát. Általános indokolási kötelezettséget nem ír elő a jogalkotó, ugyanakkor a 2021-ben módosított kisvállalkozásokról szóló törvény szektorspecifikus előírásaként kötelezővé tette a közérthető indokolás (*noti ta' spjegazzjoni*) csatolását minden olyan jogalkotási aktushoz, amely hatást gyakorol az üzleti szektorra.<sup>381</sup> Az indokolás funkciója elsősorban a szabályozás céljának, háttérének és szerkezeti felépítésének közérthető bemutatása, különös tekintettel arra, hogy azt a nem jogvégzett, laikus olvasók is értelmezni tudják. A dokumentumot az előterjesztő kormányzati szerv készíti el, és az állami jogtanácsosi hivatal jóváhagyását követően a jogszabállyal egyidejűleg közzéteszik Málta hivatalos közlönyében (*Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*). A gyakorlatban ezek a dokumentumok jellemzően rendkívül rövidek – gyakran nem haladják meg az egy-két oldalt –, és érdemi magyarázatot ritkán tartalmaznak.

### 6.2.2. *Lettország*

Lettországban a hatályos jogszabályok a törvényjavaslatok kapcsán szintén nem írnak elő indokolási kötelezettséget.<sup>382</sup> A klasszikus jogalkotói indokolástól eltérően ún. megjegyzést (*anotācija*) kell a javaslathoz fűzni, amely célja a döntéshozók és a társadalom tájékoztatása a szabályozás várható hatásairól.<sup>383</sup> A megjegyzés a lett jogrendszerben az egyik legfontosabb információforrás a nyilvánosság számára a jogszabály szükségességéről, alkalmazásáról és különböző területekre gyakorolt hatásáról, lehetővé kell tennie a szabályozás értelmének és

---

<sup>378</sup> AQUILINA, 2017.

<sup>379</sup> Ordni dwar Ordniġiet Permanenti tal-Kamra tad-Deputati, 2020, <https://bit.ly/40nuSPG>.

<sup>380</sup> AQUILINA, 2017: 29–30.

<sup>381</sup> Att dwar l-Intrapriži ž-Žgħar, 2021, <https://bit.ly/4b2I8zj>

<sup>382</sup> Az önkormányzati rendeletekhez az önkormányzati törvény (*Pašvaldību likums, Latvijas Vēstnesis*, 215, 2022. 11. 4., <https://bit.ly/4dbVFpA>. 46. §-a szerint indokolást kell csatolni. Funkciójukat tekintve ezek a törvényjavaslatok megjegyzési (*anotācija*) rendszerére hasonlítanak.

<sup>383</sup> Ministru kabineta noteikumi Nr. 617, Rīgā 2021. gada 7. septembrī (prot. Nr. 60 21. §), Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība, 2021, <https://bit.ly/4cF9YD2>.

céljának megértését, nemcsak az államigazgatási szakemberek, hanem minden állampolgár számára.<sup>384</sup> A megjegyzési rendszert 1998-ban vezették be – ekkor párhuzamosan még jogalkotói indokolások (*paskaidrojuma raksts*) is léteztek<sup>385</sup> –, majd 2001-től vált kötelezővé ezek elkészítése. A kormány-előterjesztések esetén a kormány,<sup>386</sup> a köztársasági elnök, egy bizottság vagy legalább öt képviselő által benyújtott javaslat esetében az illetékes bizottság készíti el ezt az előzetes hatásvizsgálati dokumentumot,<sup>387</sup> kitöltését egy útmutató segíti.

A jogalkotói indokolások hiánya és a megjegyzési rendszer szisztematikus diszfunkciója az elmúlt évtizedben nemcsak szakirodalmi viták tárgya volt,<sup>388</sup> hanem a jogalkotási apparátus tagjai és állami vezetők bírálatát is kiváltotta. Raimonds Vējonis, korábbi köztársasági elnök 2016-ban a parlamentnek címzett levelében tett több, a minőségi jogalkotás előmozdítását célzó javaslatot. Többek között szorgalmazta a megjegyzések összehangolását a végleges normaszöveggel, hiszen azok a parlamenti vita következtében sok esetben már egyáltalán nem illeszkednek a jogszabály szövegéhez. Felvetette a lehetőségét a jogalkotói indokolás jogintézményének újbóli bevezetésének, és javasolta, hogy az írásbeli indokolás követelményét minden benyújtóra terjesszék ki, hiszen ez a javaslatok minőségét is javíthatná.<sup>389</sup> Leveléből kiderült, hogy a gyakorlatban nem ismeretlen az indokolás jogintézménye Lettországból, hiszen több előterjesztő csatol indokolást a benyújtott törvényjavaslatához. Erre azonban egyrészt nincsen normatív kötelezettségük, másrészt, ha elkészülnek se hozzák azokat nyilvánosságra. Ezek a felvetések – köztük a különálló indokolás megszövegezése – visszatérő elemként jelentek meg a jogász szakma képviselői között. Különösen Gunārs Kusiņš, a parlament jogi irodájának korábbi vezetője és volt alkotmánybíró támogatta, aki az európai példákat (uniós irányelvek indokolásai) tartotta követendő mintának, hangsúlyozva, hogy egy intézményesített és egységes indokolás révén válhat a jogalkotói akarat közérthetővé, visszakövethetővé, s így biztosítható az egységes jogalkalmazás és a jogbiztonság.<sup>390</sup>

A szakmai és politikai nyomásra reagálva a jogalkotó végül lépéseket tett a problémák orvoslására. A parlament eljárási szabályzatának 2025. május 29-én elfogadott módosítása

---

<sup>384</sup> BRIKMANE, 2013.

<sup>385</sup> MEDINA, 2016: 20–25.

<sup>386</sup> Saeimas Kārtības Rullis, Latvijas Vēstnesis, 96, 1994. 08. 18., <https://bit.ly/40XNTZ6>, 79. cikk (3) bekezdés; Cabinet Regulation No. 606, Latvijas Vēstnesis, 173A, 2021. 09. 08., <https://bit.ly/4saa7U0>, 199. pont

<sup>387</sup> Saeimas Kārtības Rullis, Latvijas Vēstnesis, 96, 1994. 08. 18., <https://bit.ly/40XNTZ6>, 85. cikk (5) bekezdés

<sup>388</sup> SMILTĒNA–BLOMA, 2014.; APSE, 2024: 49–54.; BRIKMANE, 2013.; LAGANOVSKIS, 2020.; VIĻUMA, 2016: 31–37.; MEDINA, 2016: 20–25.

<sup>389</sup> Raimonds Vējonis: *Letter of the President of Latvia to the Madam Speaker of the Saeima on Improving the Quality of Laws*. 2016., <https://bit.ly/4b3i0EC>.

<sup>390</sup> BRIKMANE, 2013.

előírja, hogy ha az elfogadott törvény tartalma lényegesen eltér a benyújtott törvényjavaslattól és annak megjegyzésétől, az illetékes bizottság köteles magyarázó jelentést készíteni,<sup>391</sup> majd a parlament honlapján közzétenni a jogi szabályozás leírásával és a törvény céljának, valamint a legfontosabb változásoknak az ismertetésével.<sup>392</sup> A jelentés elkészítésének eljárási szabályait a parlament elnöksége 2025. október 1-ig dolgozza ki, az új kötelezettség pedig a 2026. január 1-jét követően elfogadott törvények kapcsán lép majd hatályba.<sup>393</sup> A reform jelentős előrelépést jelenthet a jogbiztonság és a minőségi jogalkotás terén, mivel biztosítja, hogy a jogalkalmazó és az állampolgárok átláthatóbb tájékoztatást kapjanak a törvények céljáról és várható hatásairól, ugyanakkor általános indokolási kötelezettséget ez a reform se vezetett be.

### **6.3. Az intern normatív aktusokra és soft law eszközökre támaszkodó modellek**

A tagállamok jelentős részében a jogalkotói indokolásokra vonatkozó szabályozást intern normatív aktusokban találjuk, a gyakorlati iránymutatásokat pedig nem normatív aktusokban fejtik ki. Az intern normatív aktusok között többnyire a parlamentek eljárási szabályai, a miniszterelnöki irányelvek, a normatív utasítások és határozatok jellemzőek, míg a *soft law* eszközök között a minisztériumok által készített jogszabály-előkészítési és jogalkotási kézikönyvek, különböző körlevelek és útmutatók jelennek meg. Az utóbbiak jogi kötőerővel ugyan nem rendelkeznek, de az abban foglalt iránymutatásokat és ajánlásokat a gyakorlatban többnyire követik a jogszabály-előkészítésben résztvevők. Jellemzően a nem normatív aktusok tartalmazzák a legrészletesebb tartalmi és formai elvárásokat, sablonokat, míg az intern normatív aktusok elsősorban magát az indokolási kötelezettséget rögzítik.

#### **6.3.1. Ausztria**

Noha a törvényjavaslatok előkészítését csak igen korlátozottan szabályozzák az osztrák jogszabályok,<sup>394</sup> ugyanakkor számos jogi eszköz, irányelv, kézikönyv és minisztériumi koordinációs körlevél segíti a szövetségi minisztériumok ezzel kapcsolatos munkáját.<sup>395</sup> A

---

<sup>391</sup> A megoldás tudatosan kerüli a meglévő megjegyzések utólagos módosítását. Ld.: MATULE, 2025: 2.

<sup>392</sup> Grozījumi Saeimas kārtības rullī. *Latvijas Vēstnesis*, 52, 2025. 03. 14., <https://bit.ly/4s31SsN>, 57. §

<sup>393</sup> Uo. 87. §

<sup>394</sup> Indokolási kötelezettséget (néhány speciális tartalmi követelmény megjelölésével együtt) csak a szövetségi költségvetés-tervezet vonatkozásában ír elő a szövetségi költségvetésről szóló szövetségi törvény. Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013). *BGBI. I Nr. 139/2009.*, <https://bit.ly/4ddyWcI>, 40. §

<sup>395</sup> IRRESBERGER-KONRATH, 2020: 44.

Szövetségi Kancellária által kiadott 1979. évi jogalkotási irányelvek (*Legistische Richtlinien*) jelentették az első jelentős lépést a jogszabályok külső megjelenésének egységesítése és általában véve a jogalkotási minőség javítása felé, amely az indokolások felépítésével, szövegezésével és tartalmával kapcsolatban is tartalmaz előírásokat. Az 1979-es irányelveket a Szövetségi Kancellária számos körlevélben megerősítette vagy pontosította, de ma is gyakorlati jelentőséggel bírnak.<sup>396</sup>

A Nemzeti Tanács 2017-ben elfogadott határozata – az ún. kis demokrácia csomag – megteremtette annak lehetőségét, hogy minden állampolgár és intézmény véleményt nyilváníthasson a törvénytervezetekkel kapcsolatban a kibővített konzultációs eljárás (*Erweitertes Begutachtungsverfahren*) keretében.<sup>397</sup> A kis demokrácia csomag jellegét tekintve egy politikai akaratnyilvánítás (*soft law* eszköz), az abban foglalt reformokat később sem emelték törvényi szintre, ugyanakkor a gyakorlatban követik az abban szorgalmazott előírásokat. Ennek következtében a parlament honlapján közzétett konzultációs tervezetek (*Begutachtungsentwurf*) ma már a tervezett jogi aktusból és kísérő anyagaiból állnak. A kísérőanyagok között közzéteszik a tervezet főbb pontjait közérthető nyelvezettel összefoglaló, alternatív megoldásokat is bemutató, indokoláshoz kapcsolódó előlapot (*Vorblatt*), a hatásorientált hatásvizsgálatra (*Wirkungsorientierte Folgenabschätzung*) vonatkozó megjegyzéseket, különös tekintettel a pénzügyi hatásokra, a jogalkotói indoklást, és egy a hatályos és javasolt szabályokat összehasonlító dokumentumot (*Textgegenüberstellung*).

Az indokolásnak tájékoztatást kell nyújtania a törvényjavaslat háttéréről, tartalmáról és hatásairól, a szöveg puszta megisméltése azonban nem elegendő.<sup>398</sup> Az indokolások felépítése két részre tagolódik: az indokolás általános része (*Allgemeiner Teil*) keretbe helyezi a tervezet céljait és főbb indokait, adatokkal alátámasztva bemutatja a pénzügyi hatásokat (végrehajtási költségek, munkaerő- és személyzeti szükséglet növekedése), és bemutatja a szabályozási javaslat fejlődéstörténetét,<sup>399</sup> míg a különös rész (*Besonderer Teil*) a javasolt jogszabály egyes rendelkezéseit tételesen magyarázza.<sup>400</sup> Az osztrák jogrendszerben a törvényelőkészítő

---

<sup>396</sup> Az 1990-es irányelvek a jogi nyelvezet, a jogi technika és a formai kialakítás területeit fedik le, de az indokolás kialakítására vonatkozó szempontokat nem. *Österreichisches Handbuch "Bessere Rechtsetzung"*. Bundeskanzleramt, 2008, <https://bit.ly/4loxypS>, 14.

<sup>397</sup> Entschließung des Nationalrates vom 16. Mai 2017 (200/E XXV. GP)., 2017, <https://bit.ly/40XPBtu>.

<sup>398</sup> *Legistische Richtlinien 1979. Richtlinie für die Gestaltung von Rechtsvorschriften*. Bundeskanzleramt, 1979, <https://bit.ly/3OZMj6p>; *Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990*. Bundeskanzleramt, 1990, <https://bit.ly/3ISLsRS>.

<sup>399</sup> *Rundschreiben betreffend wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Einführung der vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung (GZ BKA-930.855/0063-III/9/2015)*. Bundeskanzleramt, 2015, 4.d. pont

<sup>400</sup> *Legistische Richtlinien 1979. Richtlinie für die Gestaltung von Rechtsvorschriften*. Bundeskanzleramt, 1979, <https://bit.ly/3OZMj6p>; *Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990*. Bundeskanzleramt, 1990, <https://bit.ly/3ISLsRS>.

anyagok a kommentáriumok részét képezik és a jogalkotói indokolással együtt fontos szerepet játszanak az adott norma értelmezésében (objektív-teleológiai, célorientált értelmezéssel kapcsolatos megfontolások), bár jogilag nem kötelező azok felhasználása a jogalkalmazás során.<sup>401</sup>

### 6.3.2. Belgium

A belga jogrendszerben az indokolások szabályozása kettős jellegű: a formális kereteket a parlament két kamarájának eljárási szabályzatai adják,<sup>402</sup> míg a részletes tartalmi-szerkesztési elveket az Államtanács (*Conseil d'État*) által kiadott, jogilag nem kötelező erejű, de a gyakorlatban nagy befolyással bíró jogalkotás-módszertani útmutató határozza meg.<sup>403</sup> A szabályozás megkülönbözteti a kormány-előterjesztésekre (*projets de loi*) és a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra (*propositions de loi*) vonatkozó előírásokat. Míg a kormányzati előterjesztések esetében a képviselőház eljárási szabályzata kötelezően előírja az indokolás (*exposé des motifs*) és számos más kísérő dokumentum – többek között a törvényjavaslat céljainak összefoglalója (*résumé de l'objet du projet de loi*), az Államtanács véleménye, a hatásvizsgálat eredményei – csatolását, addig az önálló képviselői indítványokhoz a szabályzatok formálisan nem írnak elő indokolási kötelezettséget.<sup>404</sup>

A belga jogalkotás minőségének biztosításában az Államtanács jogalkotási osztálya meghatározó szerepet játszik. A kormány-előterjesztések esetében a testülettel való konzultáció kötelező, habár a mulasztás jogi szankció hiányában közvetlenül nem kényszeríthető ki. Az Államtanács véleménye formálisan nem bír kötelező erővel, gyakorlati súlyát azonban az adja, hogy az attól való eltérést az előterjesztőnek az indokolásban alaposan alá kell támasztania.<sup>405</sup> Ez a körülmény azért is indokolt, mert egyrészt az Alkotmánybíróság (*Cour Constitutionnelle*) a későbbi normakontroll eljárások során figyelembe veheti az Államtanács álláspontját, másrészt maguk a vélemények is nyilvánosságot kapnak a parlamenti dokumentumok részeként vagy a hivatalos lapban (*Moniteur belge*) történő közzététel révén.<sup>406</sup>

---

<sup>401</sup> LACHMAYER–SONNTAG, 2023: 89, 92–95, 103–104.

<sup>402</sup> Règlement de la Chambre des Représentants. 2024, <https://bit.ly/40XZR50>; Règlement du Sénat de Belgique. 2024, <https://bit.ly/4b2cXEn>.

<sup>403</sup> *Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*. Conseil d'État, 2008, <https://bit.ly/4lozm28>.

<sup>404</sup> Uo. 11.

<sup>405</sup> *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation*. Conseil d'État, 2021, <https://bit.ly/4s36tuX>, 25.

<sup>406</sup> *Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*. Conseil d'État, 2008, <https://bit.ly/4lozm28>, 181–182.

A konzultációs eljárás sajátossága, hogy bár az Államtanács hivatalosan csak a normaszöveget vizsgálja,<sup>407</sup> a gyakorlatban az indokolást is felhasználja a jogalkotói szándék ellenőrzésére, és felhívja a figyelmet a két dokumentum közötti esetleges ellentmondásokra.<sup>408</sup>

Az indokolás két fő részből áll, egy általános indokolásból (*toelichting* vagy; *développements*) és a szakaszokhoz fűzött magyarázatokból álló részletes indokolásból (*toelichting bij de artikelen; commentaire des articles*). Az indokolások tartalmát részletesen az Államtanács által kiadott útmutató szabályozza. Előírja, hogy az indokolásban kell kifejeíteni a javaslat célját, szellemiségét és a hatályos jogban eszközölt lényeges változtatásokat. Ezt ki kell egészíteni egy cikkenkénti kommentárral, amely az egyes rendelkezések pontos tartalmát és alkalmazási körét magyarázza. Az útmutató tiltja a normaszöveg pusztá ismétlését vagy parafrázálását, hangsúlyozva, hogy ellentmondás esetén a normaszöveg élvez elsőbbséget.<sup>409</sup>

A szakirodalom megállapításai alapján Belgiumban hiányzik egy olyan koherens jogalkotási politika, amely biztosítaná a jogszabályok minőségét,<sup>410</sup> de a meglévő formális és nem formális szabályok szilárd keretet adnak. A gyakorlatban a törvényjavaslatok kapcsán széles körű előkészítő anyagok (*travaux préparatoires*) érhetők el nyilvánosan, amelyeket a bíróságok a jogértelmezés során esetenként felhasználnak.<sup>411</sup>

### 6.3.3. Ciprus

A ciprusi jogalkotás alapvető kereteit a képviselőház házszabálya határozza meg. A házszabály mind a kormány által benyújtott javaslatok (*νομοσχέδιο*), mind a képviselők által előterjesztett indítványok (*πρόταση νόμου*) esetében indokolási kötelezettséget ír elő. Minden törvényjavaslatához magyarázó jelentést kell csatolni (*Αιτιολογική Έκθεση*), amely tartalmazza a törvényjavaslat tárgyát és indokait.<sup>412</sup>

A kormány-előterjesztésekre jóval szigorúbb, többlépcsős előkészítési és ellenőrzési eljárás vonatkozik. A törvényjavaslat és az indokolás-tervezet (*Σύνταξη Προσχεδίου Αιτιολογικής Έκθεσης*) szövege mellé csatolni kell egy átfogó dokumentumcsomagot, amely többek között tartalmazza a kormány jóváhagyó határozatát és – amennyiben szükséges – a kitöltött hatásvizsgálati kérdőívet is (*Ερωτηματολόγιο Ανάλυσης Αντικτύπου*). A

<sup>407</sup> JADOT–OST, 1999: 165–196.

<sup>408</sup> *Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*. Conseil d'État, 2008, <https://bit.ly/4lozm28>, 195.

<sup>409</sup> Uo. 11.

<sup>410</sup> POPELIER, 2020: 51.

<sup>411</sup> DEBAENST, 2023: 133–134.; VAN HOECKE–VANDENBOGAERDE, 2017: 29.

<sup>412</sup> *Κανονισμός της Βουλής των Αντιπροσώπων*, 2019, <https://bit.ly/4bfoGy7>, III. rész, I. fejezet, 49. § (1) bekezdés

dokumentumok meglétét formai ellenőrzés keretében a legfőbb ügyészség vizsgálja,<sup>413</sup> jóváhagyása nélkül a javaslatot a parlament nem tárgyalhatja.<sup>414</sup> A kormány-előterjesztésekhez gyakran csatolnak egy tájékoztató jellegű magyarázó jelentést is (*Εισηγητική Έκθεση*), ami összefoglalja a célokat és a várható hatásokat.<sup>415</sup>

A jogszabály-előkészítést egy a legfőbb ügyészség és a jogalkotási biztos hivatala által kiadott útmutató is segíti, amely a jogszabálytervezeteket előkészítők számára nyújt pontosításokat és iránymutatásokat. Míg a 2017-es kézikönyv az indokolások kapcsán is tartalmazott szűkkörű ajánlásokat,<sup>416</sup> a frissített változat nem tér ki azokra. A parlament honlapján elérhető indokolások (a normaszöveg hosszától függetlenül) viszonylag rövidek, nem oszlanak általános és részletes szakaszra sem.

#### 6.3.4. Dánia

Dániában a jogalkotási folyamat szabályait több forrásban találjuk meg, ezek közül a törvényjavaslatokhoz fűzött megjegyzésekre (*Bemærkninger til lovforslaget*) irányadó útmutatást az igazságügyi minisztérium jogalkotás minőségéről szóló szabályzatában<sup>417</sup> és a parlamenti munka kézikönyvében<sup>418</sup> találunk. Előbbi elsősorban a kormány-előterjesztésekre vonatkozóan fogalmaz meg szakmai-eljárási és jogtechnikai előírásokat, míg az utóbbi kiegészíti azt, és átfogóan a parlamentben folyó munka megszervezésére összpontosít.

A magyarázó megjegyzéseket közérthető nyelvezettel kell elkészíteni, abban az előterjesztőnek részletesen el kell magyaráznia, hogy miről szól a javaslat, és mit kíván elérni a szabályozással.<sup>419</sup> A jogintézmény kettős szerepet tölt be a jogalkotásban. Egyrészt a parlamenti vita során tájékoztatja a képviselőket a javaslat céljáról és várható hatásairól, miközben a nyilvánosság számára is érthetővé teszi a jogszabályt.<sup>420</sup> Másrészt, alakítja a törvény gyakorlati alkalmazását, hiszen a jogszabályok jogalkotási története – beleértve különösen a magyarázó megjegyzéseket – fontos forrás többek között a közigazgatás, a

<sup>413</sup> MARKIDES, 2014: 298.

<sup>414</sup> *Κανονισμός της Βουλής των Αντιπροσώπων*, 2019, <https://bit.ly/4bfoGy7>, III. rész, I. fejezet, 49. § (2) bekezdés

<sup>415</sup> Uo.

<sup>416</sup> Κατευθυντήριες Γραμμές για τη Σύνταξη Εθνικής και Εναρμονιστικής Νομοθεσίας, 2017, <https://bit.ly/4aZxzwY>, 37–38.

<sup>417</sup> Vejledning Om Lovkvalitet, 2023, <https://bit.ly/4lvUAev>. Az útmutató elfogadásakor több irányadó körlevelet is hatályon kívül helyeztek többek között a kifejezetten jogalkotói indokolásokra irányulót is: CIR nr 159 af 16/09/1998: Cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v., <https://bit.ly/4uhNgY1>

<sup>418</sup> Håndbog i Folketingsarbejdet, 2023, <https://bit.ly/3PcPDuV>.

<sup>419</sup> Folketinget (szerk.): *Bemærkninger*. In: Folketinget (szerk.): *Leksikon – Ord og vendinger fra Folketingets arbejdsområde*, <https://bit.ly/4b2mJGz>.

<sup>420</sup> Vejledning Om Lovkvalitet, 2023, <https://bit.ly/4lvUAev>, 2.8. pont

bíróságok, az ombudsman számára a jogszabály értelmezése során.<sup>421</sup> Ebből következően a pontatlan vagy hanyagul megfogalmazott megjegyzések ahhoz vezethetnek, hogy a törvényt a gyakorlatban a jogalkotó eredeti szándékától eltérően alkalmazzák.<sup>422</sup>

A magyarázó megjegyzések általában két nagy részből állnak: általános részből (*Almindelige bemærkninger*) és az egyes rendelkezésekhez fűzött megjegyzésekből (*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*). Felépítésükre nincs rögzített sablon, ugyanakkor az útmutató alapján egy következetes és részletes struktúra szilárdult meg a gyakorlatban. Az általános indokolás jellemzően egy rövid bevezetéssel indul – terjedelmesebb anyagoknál tartalomjegyzékkel kiegészítve –, amelynek feladata, hogy a parlamenti képviselők számára pár oldalban vázlatos áttekintést adjon a javaslat háttéréről, legfontosabb elemeiről és az esetlegesen vitatott részekről.

Ezt követi a törvényjavaslat főbb pontjainak tematikus bemutatása, amelynek keretében az előterjesztő ismerteti a hatályos jogi helyzetet és joggyakorlatot, a szabályozás szükségességét alátámasztó bizottsági és minisztériumi megfontolásokat, továbbá objektíven, a lehetséges hátrányokra és aggályokra is kitérve mutatja be a javasolt új rendszert. Részletesen be kell mutatnia a hatásvizsgálat eredményeit is, amelyek felméri a javaslat környezeti, gazdasági és végrehajtási következményeit a köz- és üzleti szférára, a polgárokat érintő adminisztratív terhek változását és a jogbiztonságra gyakorolt hatást. Be kell számolnia a konzultációs folyamatról is, név szerint meg kell jelölnie az összes bevont hatóságot és szervezetet, és tájékoztatást kell adnia a lefolytatott egyeztetések ütemezéséről és eredményéről. Az általános részt egy összefoglaló táblázat zárja, amely a korábban kifejtett hatásokat összegzi, de új információt nem tartalmazhat.<sup>423</sup>

A különös rész tartalmazza a törvényjavaslat egyes rendelkezéseihez fűzött részletes megjegyzéseket. Az útmutató egyértelművé teszi, hogy a magyarázó megjegyzések funkciója nem merülhet ki a javasolt rendelkezések pusztán idézésében vagy tartalmi megismétlésében. A hatályos jog fenntartását is érdemben indokolni kell, nem elég a változatlanságra utalni, a más jogszabályokra való hivatkozások esetén pedig a megjegyzéseknek idézniük vagy ismertetniük kell a hivatkozott szöveget a teljes érthetőség biztosítása érdekében.<sup>424</sup> A parlament honlapján közzétett előkészítőanyagok alapján az látható, hogy a viszonylag rövid (néhány szakaszból

---

<sup>421</sup> KRUNKE, 2020: 138.

<sup>422</sup> Vejledning Om Lovkvalitet, 2023, <https://bit.ly/4lvUAev>, 26–29.

<sup>423</sup> Uo. 99–130.

<sup>424</sup> Uo. 131–136.

álló) törvényjavaslatok is terjedelmes, a fenti szempontokat kifejtő magyarázatokkal kerülnek benyújtásra a parlamenthez.

### 6.3.5. Finnország

A finn jogalkotási folyamat többlépcsős, alapos előkészítő munkán alapul, amelynek során a kormányzati javaslatokat (*hallituksen esitys, regeringens proposition*) jellemzően széles körű társadalmi konzultáció előzi meg, amelybe bevonják az érdekelt feleket, hatóságokat és civil szervezeteket is.<sup>425</sup> A jogalkotás kereteit több dokumentum jelöli ki. Míg a parlament eljárási szabályzata csupán annyit rögzít, hogy minden törvénykezdeményezést röviden indokolni kell,<sup>426</sup> tartalmi követelményeket nem határoz meg. A jogszabály-előkészítést a jogilag nem kötelező érvényű, de a gyakorlatban széles körben követett útmutatók segítik,<sup>427</sup> amelyek közül az igazságügyi minisztérium útmutatói iránymutatást adnak a kormány-előterjesztések indokolásának (*perustelut*) elkészítéséhez is.<sup>428</sup> Az útmutatók alapelve, hogy minden javaslatnak megalapozott magyarázatot kell adnia arra, hogy miért van szükség az új jogszabályra.<sup>429</sup> Az indokolás minden esetben egy legfeljebb egyoldalas összefoglalóval kezdődik, amely bemutatja a javaslat lényegét és célját, kerülve a jogi szakkifejezéseket.<sup>430</sup> Ezt követi maga az indokolás, amely terjedelmesebb javaslatoknál általános (*yleisperustelut*) és részletes, szakaszonkénti (*yksityiskohtaiset perustelut*) részre oszlik. Rövidebb javaslatoknál a két rész összevonható, de a tartalmi elemeket akkor is érinteni kell.<sup>431</sup>

Az általános indokolás szigorú logikai sorrendet követ. A bevezető után részletesen bemutatja a hatályos jogi helyzetet (jogszabályok, joggyakorlat, nemzetközi kontextus), és értékeli azt, feltárva a szabályozás hiányosságait. Ezt követi a javaslat célkitűzéseinek és legfőbb pontjainak ismertetése, amelynek ki kell térnie a lehetséges alternatív megoldásokra – beleértve a szabályozás elhagyásának lehetőségét is –, és összehasonlító elemzésen keresztül kell alátámasztania a választott megoldás helyességét.<sup>432</sup> A következő elem a javaslat várható hatásainak részletes, arányos és több szempontú (gazdasági, társadalmi, környezeti stb.)

---

<sup>425</sup> TALA, 2020: 172–175.

<sup>426</sup> *Eduskunnan työjärjestys*. SDK 40/2000, <https://bit.ly/4s19cou>, 20. §

<sup>427</sup> Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, 2013, <https://bit.ly/4b9pC5v>.

<sup>428</sup> Oikeusministeriö (szerk.): *Hallituksen esitysten laatimisohteet – Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen*, 2004:4, <https://bit.ly/3MVPV93>; Ministry of Justice (szerk.): *Bill Drafting Instructions*, 2006:3, <https://bit.ly/4bBaNf2>.

<sup>429</sup> Ministry of Justice (szerk.): *Bill Drafting Instructions*, 2006:3, <https://bit.ly/4bBaNf2>, 8.

<sup>430</sup> Uo. 12.

<sup>431</sup> Uo. 10–11.

<sup>432</sup> Uo. 13–14.

bemutatása.<sup>433</sup> Végül ismertetnie kell az előkészítés folyamatát, a konzultációk eredményét és a javaslat viszonyát más, folyamatban lévő jogalkotási kezdeményezésekkel.<sup>434</sup>

A részletes, szakaszonkénti indokolás a normaszöveg szerkezetét követve magyarázza az egyes rendelkezések tartalmát, gyakorlati példákkal illusztrálva azok alkalmazását és értelmezve a szakkifejezéseket, de nem ismételheti sem a normaszöveget, sem az általános indokolásban leírtakat.<sup>435</sup> Finnországban az előkészítő munkáknak – beleértve az indokolásokat és a parlamenti bizottsági jelentéseket is – kiemelt jogi jelentőségük van, mivel a bíróságok a jogértelmezés során gyakran támaszkodnak rájuk a jogalkotói szándék megállapításához.<sup>436</sup>

### 6.3.6. *Hollandia*

A holland jogalkotási politika nagy figyelmet fordít a jogalkotási technikára a törvények minőségének javítása érdekében. E cél elérését alapvetően nem jogszabályokkal, hanem jogalkotási iránymutatásokkal biztosítják, amelyek többsége jogilag nem kötelező érvényű. A rendszer központi eleme, a jogalkotási útmutató<sup>437</sup> ezektől eltérően azonban nem csupán puha jogi dokumentum, hanem a kormányzati apparátus számára kötelező erejű intern normatív aktusnak minősül. A szakirodalom megerősíti, hogy a gyakorlatban a jogszabály-előkészítés során szinte kivétel nélkül követik mind az útmutató, mind a pusztán ajánlásokat tartalmazó kézikönyvek előírásait is.<sup>438</sup>

Az iránymutatás szerint a törvényjavaslatokhoz indokolást (*memorie van toelichting*) szükséges fűzni, amiben ki kell térni a szabályozással elérni kívánt célokra, a kormányzati beavatkozás szükségességének alátámasztására, valamint a nemzetközi vagy uniós jogi aktusokból fakadó kötelezettségek hátterére. Az indokolásnak ismertetnie kell az előkészítés során megfontolt alternatívákat, a szabályozás várható hatásait, a végrehajtás és érvényesítés szempontjait, továbbá a polgárokra, vállalkozásokra, intézményekre és a kormányzatra háruló költségeket és adminisztratív terheket. Fontos eleme továbbá a javaslat magasabb szintű jogszabályokkal (pl. az alkotmánnyal) való összeegyeztethetőségének bemutatása és a más jogszabályokhoz való viszonyának tisztázása. Amennyiben a javaslatnak pénzügyi következményei vannak, azokat egy külön fejezetben vagy mellékletben kell részletezni.<sup>439</sup>

---

<sup>433</sup> Uo. 16–19.

<sup>434</sup> Uo. 20.

<sup>435</sup> Uo. 21.

<sup>436</sup> NYLUND, 2023: 542–543.

<sup>437</sup> Aanwijzingen voor de regelgeving, 2022, <https://bit.ly/4sma87r>, 17.

<sup>438</sup> BEENAKKER–ZIJLSTRA, 2020: 347.

<sup>439</sup> Aanwijzingen voor de regelgeving, 2022, <https://bit.ly/4sma87r>, 74–79.

Formai szempontból az indokolást egy általános (*algemeen*) és egy cikkenkénti (*artikelsgewijs*) részre javasolt bontani a jobb átláthatóság érdekében, az egységeit pedig számozni célszerű. Az iránymutatások szerint kerülni kell a normatív rendelkezések pusztá elismétlését vagy parafrázálását. A megfogalmazásnak tisztának, tömörnek és logikusnak kell lennie. Átfogó jogszabályok esetén ajánlott egy rövid vázlatot is készíteni, amely összefoglalja a megoldani kívánt problémát, a célt és a választott megoldást.<sup>440</sup> A törvénytervezetek előkészítésének központi módszertana az ún. szakpolitikai iránytű (*Beleidskompas*), amely öt alapvető kérdésre (probléma, cél, alternatívák, következmények, preferált megoldás) épülve strukturálja a szakpolitikai döntéshozatalt. Ennek a módszertannak a következetes alkalmazása biztosítja a javaslatok alapos előkészítését, és egyben garantálja, hogy a törvényjavaslathoz fűzött indokolás minden szükséges tartalmi elemet lefedjen.<sup>441</sup>

A jogalkotási kézikönyv<sup>442</sup> további ajánlásokat fogalmaz meg, valamint részletesen bemutatja az indokolás elkészítésének folyamatát és a szereplők felelősségét. Kiemeli, hogy a javaslat politikai és szakpolitikai megalapozásáért – amely jellemzően az indokolás általános részében kap helyet –, minden esetben az előterjesztő felel, míg a minisztériumi köztisztviselőknek ebben a folyamatban elsősorban facilitáló szerepe van, tájékoztatják az előterjesztőt a formai követelményekről.<sup>443</sup> A törvény hatálybalépése után a végrehajtó szervek és a bíróságok az indokolást felhasználják a jogszabály szövegének értelmezéséhez.<sup>444</sup>

### **6.3.7. Horvátország**

A horvát törvényalkotási folyamatban a törvényjavaslatok kötelező elemeit és a hozzájuk kapcsolódó indokolás (*obrazloženje*) tartalmát a parlament ügyrendje határozza meg. Az ügyrend szerint a javaslatnak tartalmaznia kell a törvény megalkotásának alkotmányos alapját, a szabályozni kívánt helyzet és a felvetett kérdések értékelését, a végrehajtáshoz szükséges források felmérését, valamint a nyilvános konzultációkról szóló jelentést és a szabályozási hatásvizsgálati nyilatkozatot.<sup>445</sup> A végleges törvénytervezet indokolásának egy kiemelt átláthatósági követelménynek is meg kell felelnie: az előterjesztőnek részletesen be kell

---

<sup>440</sup> Uo. 79–80.

<sup>441</sup> Beleidskompas. Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (KCBR), 2022, <https://bit.ly/4czhS0G>.

<sup>442</sup> Draaiboek voor de regelgeving, 2024, <https://bit.ly/3P1qovJ>.

<sup>443</sup> Uo. 22., 115.

<sup>444</sup> Uo. 22.

<sup>445</sup> Poslovnik Hrvatskoga sabora, 2018, <https://bit.ly/4s2oqJY>, 174. cikk

mutatnia azokat a javaslatokat és véleményeket, amelyeket az előkészítés során nem fogadott el, és meg kell indokolnia az elutasítás okait.<sup>446</sup>

A horvát rendszer egyik sajátossága, hogy a törvényjavaslat több alternatív megoldást is felvázolhat, azonban ebben az esetben minden egyes alternatívát külön magyarázattal kell ellátni az indokolásban.<sup>447</sup> A törvényjavaslathoz a parlamenti vita lezárásáig a képviselők, frakciók, parlamenti bizottságok és a kormány is nyújthat be írásos módosító indítványokat, amelyeket szintén indokolással kell ellátni.<sup>448</sup>

Noha Horvátországban a „jobb szabályozás” elvei a 2000-es évek elejétől egyre nagyobb hangsúlyt kaptak és 2015-ben egy egységes jogalkotási-módszertani szabályzat is hatályba lépett, az indokolásokra vonatkozó iránymutatások meglehetősen szükséztűk maradtak.<sup>449</sup> A szakirodalom szerint ennek oka a régió jogi hagyományában keresendő: a nyugat-balkáni államokban az előkészítő anyagok, így az indokolások sem minősülnek hivatalos jogforrásnak, és a bíróságok nem használják fel őket a jogalkotó szándékának értelmezésére.<sup>450</sup> Ehelyett Horvátország a jogi szabályozás esetleges kétértelműségeinek feloldására az autentikus értelmezés (*vjerodostojno tumačenje*) jogintézményét alkalmazza, amelyet egy már hatályban lévő törvény vitás rendelkezéseivel utólag a jogalkotó ad ki. Az autentikus értelmezés ugyanolyan jogerővel bír, mint maga a törvény, amelyet magyaráz, és jellemzően egyetlen, világos és tömör mondatból áll, amely elvágja a további értelmezési vitákat.<sup>451</sup>

Noha a szakirodalom szerint a nyugat-balkáni államokban nem teszik közzé a jogszabályok indokolását,<sup>452</sup> Horvátország esetében ezek a törvényjavaslatokkal együtt elérhetők a parlament honlapján. Szerkezetüket tekintve az indokolások nem tagolódnak általános és különös részre, hanem kizárólag a szakaszokhoz fűzött részletes magyarázatokból állnak.

---

<sup>446</sup> Uo. 191. cikk

<sup>447</sup> Uo. 175. cikk

<sup>448</sup> Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, *Narodne novine*, 74/2015, 1410, <https://bit.ly/4unlPe3>, 58. cikk (4) bekezdés

<sup>449</sup> ĐERĐA-ŠAMANIĆ, 2022: 717–736.

<sup>450</sup> Uo.

<sup>451</sup> Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, *Narodne novine*, 74/2015, 1410, <https://bit.ly/4unlPe3>, 67. cikk

<sup>452</sup> BUBALO, 2023: 171.

### 6.3.8. Írország

A törvényjavaslatokat Írországban is indokolás (*Meabhrán Míniúcháin*) kíséri,<sup>453</sup> amely célja, hogy röviden megmagyarázza a törvényhozás mögötti okokat.<sup>454</sup> Az alsóház házszabálya előírja, hogy az indokolásnak egyértelműen kell ismertetnie a törvényjavaslat célját a hatályos joggal összefüggésben és ki kell fejtenie a javasolt változtatásokat, mindemellett szakaszonként is meg kell magyaráznia a törvényjavaslat rendelkezéseit.<sup>455</sup> Ha a törvényjavaslatot a bizottsági vagy az azt követő szakaszokban jelentősen módosítják, az alsóház elnöke vagy a bizottság elnöke az esettől függően mérlegelési jogkörében elrendelheti, hogy az előterjesztő felülvizsgált indoklást nyújtson be,<sup>456</sup> hogy segítse a képviselőket a módosítások mérlegelésében.<sup>457</sup>

A felsőház házszabálya hasonló rendelkezéseket tartalmaz, ugyanakkor csak a kormány által előterjesztett javaslatok vonatkozásában. Az indokolásnak a törvényjavaslat rendelkezéseit érthető módon kell magyaráznia, feltüntetve a hatályos jogszabályokat és a javasolt változtatásokat. A törvényjavaslatot pénzügyi jelentés is kísérheti, amelyben a költségvetésre vonatkozó, meghatározott kérdésekre kell választ adni.<sup>458</sup> Lényeges módosítás esetén szintén előírja, hogy felülvizsgált indoklást kell készíteni.<sup>459</sup>

A házszabályokon kívül különböző miniszteri iránymutatások, kormányzati körlevelek és útmutatók segítik a jogszabály-előkészítést.<sup>460</sup> Noha ezek nem jogszabályok és nem is lehet őket ilyen formában érvényesíteni a bíróságon, jelentős gyakorlati hatásuk van.<sup>461</sup> A kabinet kézikönyve<sup>462</sup> útmutatást ad a kormányzati ügyek intézésének módjáról,<sup>463</sup> az indokolásokra vonatkozóan azonban nagyrészt csak a házszabályokban foglalt rendelkezéseket ismétli meg.

A gyakorlatban a parlament honlapján a kapcsolódó dokumentumok alatt megtalálható indokolások terjedelme változó, tagolásukra sincs egységesen bevett forma. A dokumentum elején legtöbbször szerepel egy bevezető rész, ami a törvényjavaslat célját (*Cuspóir an Bhille*)

---

<sup>453</sup> DOYLE, 2018: 82.

<sup>454</sup> BYRNE–MCCUTCHEON–CAHILLANE–ROCHE–CAGNEY, 2020: 638.

<sup>455</sup> *Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí*. Dáil Éireann, 2020, <https://bit.ly/4lj4GiL>, 175. cikk

<sup>456</sup> Különösen a nagyobb törvénycsomagok, például a pénzügyi törvények esetében a módosításokat követően nem készítenek új, frissített indoklást. Revenue Legislation Services (szerk.): *Guide to the Legislative Process*, 2016., <https://bit.ly/4bfwLCX>, 73.

<sup>457</sup> *Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí*. Dáil Éireann, 2020, <https://bit.ly/4lj4GiL>, 183. cikk

<sup>458</sup> *Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí*. Seanad Éireann, 2020, <https://bit.ly/4cGuuTS>, 146. cikk

<sup>459</sup> Uo. 176. cikk

<sup>460</sup> Ehhez ld.: Houses of the Oireachtas Service (szerk.): *An Introduction to the Legislative Process for Departmental Officials Engaged in the Processing of Bills through the Houses*, 2022, <https://bit.ly/4sxdFJ3>.

<sup>461</sup> CORMACAIN, 2020: 253.

<sup>462</sup> Department of the Taoiseach (szerk.): *Cabinet Handbook*. 2006, <https://bit.ly/3Pa0F47>.

<sup>463</sup> MOONEY, 2001: 133–144.

röviden ismerteti. Esetenként találunk egy bekezdést a törvényjavaslat háttéréről, illetve egy leírást arról, hogy miért szükséges a törvényt megalkotni. Ezt követi a részletes indokolás (*Forálacha an Bhille*), ami szakaszonként magyarázza a javaslatot. Noha az indokolás a parlamenti képviselők munkáját hivatott segíteni, a szakirodalom rámutat, hogy sok esetben a dokumentum nem nyújt valódi magyarázatot az előterjesztés kapcsán, hanem egyszerűen csak a törvényjavaslat szövegét ismétli.<sup>464</sup>

### 6.3.9. Luxemburg

Luxemburgban a törvényhozási folyamat kereteit a parlament házszabálya rögzíti, de az sem a kormány-előterjesztések (*projet de loi*), sem az önálló képviselői indítványok (*proposition de loi*) esetében nem teszi kötelezővé az indokolás csatolását.<sup>465</sup> A kötelező indokolás egyetlen, törvényben rögzített esete az állampolgári kezdeményezésekre (*propositions motivées aux fins de légiférer*) vonatkozik,<sup>466</sup> ahol a vonatkozó törvény előírja egy általános részből (*exposé des motifs*) és egy szakaszokhoz fűzött kommentárból (*commentaire des articles*) álló indokolás csatolását.<sup>467</sup>

Noha általános indokolási kötelezettséget nem írnak elő jogszabályok, a luxemburgi jogrendszerben intern normatív aktusnak minősülő miniszteri körlevelek,<sup>468</sup> továbbá az Államtanács (*Conseil d'État*) puha jogi dokumentumai alapján<sup>469</sup> a többi javaslat esetében is készítene az előterjesztők indokolást. Az Államtanács a jogalkotási eljárás elején felülvizsgálja a normaszöveget és annak kísérő iratait.<sup>470</sup> Noha állásfoglalása formálisan csupán tanácsadó jellegű, a gyakorlatban megkerülhetetlen, mivel egyetlen törvénytervezet sem kerülhet elfogadásra a testület által lefolytatott vizsgálat nélkül. Az Államtanács észrevételei nyomán a javaslatokat gyakran módosítják, így a testület a jogalkotás minőségbiztosítási szűrőjeként működik.<sup>471</sup>

---

<sup>464</sup> CORMACAIN, 2020: 259.

<sup>465</sup> *Règlement de la Chambre des Députés*, 2025, <https://bit.ly/4bBacdd>, 58–78. cikk

<sup>466</sup> Az állampolgári kezdeményezés lehetőségét a 2023. július 1-jén hatályba lépett alkotmánymódosítás 79. cikke vezette be.

<sup>467</sup> Az alkotmány 79. cikke alapján az eljárási szabályokat a *Loi du 29 juin 2023 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer*. *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, A338., <https://bit.ly/4cFLHwK> tartalmazza. Az indokolási kötelezettséget a 2. cikk (2) bekezdése írja elő.

<sup>468</sup> Ehhez ld.: *Circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 21 novembre 2014*. Réf. TP-1210/jls.; *Circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016*. Réf. TP-109/sp.

<sup>469</sup> Ehhez ld.: *Avis du Conseil d'État 48.163 du 9 décembre 2008*, <https://bit.ly/3NvQ8zR>; *Avis du Conseil d'État 51.537 du 24 mai 2016*, <https://bit.ly/4b1rj7X>

<sup>470</sup> HEYDT, 2020: 317.

<sup>471</sup> WING, 1979: 623–624.

Az indokolás célja, hogy a törvényhozási eljárásban részt vevők megismerjék a normaszöveg előkészítőinek szándékát, ismertesse a törvénytervezet történelmi, nemzetközi, gazdasági, társadalmi, jogi és egyéb hátterét, valamint az általa kitűzött főbb célokat és a hatályos jogon végrehajtani tervezett változtatásokat. A szakaszokhoz fűzött kommentár az egyes szakaszok rendelkezéseit részletesen magyarázza, bár ez rövidebb javaslatok esetén elhagyható.<sup>472</sup> Sem az indokolás, sem a cikkekhez fűzött kommentár nem lehet a cikkek szövegének puszta parafrázisa.<sup>473</sup>

Amennyiben kötelező egy törvénytervezet kapcsán konzultációt tartani, úgy az indokolás tájékoztatást ad azok eredményéről is. Az indokolásra és a cikkekhez fűzött kommentárra a jogszabály hatályba lépése után a jogalkalmazó hivatkozhat, ha kétség merül fel a jogalkotó szándékaival kapcsolatban. Ugyanakkor csak a jogszabály rendelkező része és a jogszabály mellékletei normatívak, az előkészítő anyagok (*travaux préparatoires*), bármennyire is relevánsak nem használhatók a jogszabályszöveg hiányosságainak pótlására, még akkor sem, ha fontos forrást jelentenek a törvények és rendeletek értelmezéséhez.<sup>474</sup>

A gyakorlatban a parlamenti honlapon közzétett indokolások tartalma, struktúrája és terjedelme változatos. Esetenként az általános indokolás megelőzi a javaslat szövegét, míg a szakaszokhoz fűzött kommentár a javaslat szövege után található. Az általános indokolás (elsősorban a terjedelmesebb javaslatok esetén) további részekre tagolódik, ekkor az első rész a célokat határozza meg és fejt ki, ezt követően ismerteti a hatályos szabályokat (amennyiben releváns, a nemzeti szabályozás mellett a közösségi jog ismertetésére is kitér) és a javasolt szabályozás szükségességét, illetve a szabályozási előzményeket. A javaslat szükségességét több esetben adatokkal és kimutatásokkal is alátámasztják.<sup>475</sup>

### **6.3.10. Németország**

Németországban a jogalkotási indokolások rendszerét egy többszintű, részletes szabályozási keret határozza meg. Az eljárási alapokat a *Bundestag* és a *Bundesrat* ügyrendje fekteti le, a jogszabály-előkészítés konkrét és kötelező tartalmi követelményeit a szövetségi minisztériumok közös eljárási szabályzata (*Gemeinsame Geschäftsordnung Der*

---

<sup>472</sup> BESCH, 2019: 268–272., 292–293.

<sup>473</sup> Uo. 270–272.

<sup>474</sup> Uo.

<sup>475</sup> Ehhez ld.: *Projet de loi portant organisation de l'enseignement à domicile et portant modification: 1° de la loi modifiée du 2 décembre 1987 portant réglementation de la médecine scolaire; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental; 3° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves*, N° doc. parl. 8588., <https://bit.ly/40kby5V>.

*Bundesministerien*, GGO) rögzíti,<sup>476</sup> a gyakorlati munkát pedig az igazságügyi minisztérium által kiadott, sablonokat és ellenőrző listákat is tartalmazó jogalkotási kézikönyv segíti.<sup>477</sup>

A szövetségi kormányzati törvényjavaslatok három fő részből állnak: egy bevezető összefoglaló fedlaptól (*Vorblatt*), a normaszövegből (*Gesetzentwurf*), valamint az indokolásból (*Begründung*).<sup>478</sup> A *Bundestag* ügyrendje minden törvényjavaslat esetében előírja az indokolási kötelezettséget, a hatályos törvényeket módosító javaslatoknál pedig egy összehasonlító táblázat (*Synopse*) csatolását is.<sup>479</sup> Az indokolás két részre oszlik, egy általános részre (*Allgemeiner Teil*) és egy szakaszokhoz fűzött részletes indokolási részre (*Besonderer Teil*). A képviselők által benyújtott tervezetek esetében az indokolásokon kívül a javaslat szövegét megelőzi egy bevezető rész, amely részletesen kifejti a problémát és a tervezet céljait, majd ismerteti a javasolt megoldást és a további lehetséges alternatívákat.

A GGO részletesen előírja az indokolás kötelező tartalmát: ki kell fejteni benne a javaslat célját és szükségességét, be kell mutatni a ténybeli alapokat, az alternatív megoldásokat és azok elvetésének okait, a szabályozás várható következményeit, a hatálybalépés időpontjának magyarázatát, valamint az uniós és nemzetközi joggal való összhang ismertetését.<sup>480</sup> Az indokolással szorosan összefügg a hatásvizsgálat, így részletesen be kell mutatni annak eredményét is, különös tekintettel a gazdasági, társadalmi és környezeti következményekre, valamint a fenntarthatósági és megfelelési költségekre.<sup>481</sup> Ha előreláthatólag nincs pénzügyi hatása a javaslatnak, azt az indokolásban szintén fel kell tüntetni.<sup>482</sup> A német rendszer különös hangsúlyt fektet az utólagos hatásvizsgálatra is, ezért az indokolásban rögzíteni kell, hogy a felelős minisztérium tervezi-e felülvizsgálni és ha igen, milyen idő elteltével a törvény hatásainak megvalósulását és a felmerült költségek arányosságát.<sup>483</sup>

A jogalkotási kézikönyv lényegében megerősíti a GGO-ban foglaltakat, továbbá sablonokat biztosít a jogszabályok és az azokhoz kapcsolódó dokumentumok elkészítéséhez.

---

<sup>476</sup> Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024, <https://bit.ly/3P0QhM6>.

<sup>477</sup> KARPEN, 2020: 204.

<sup>478</sup> Die Bundesregierung: *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin, Bundesministerium des Innern, 2000, <https://bit.ly/4s6yeTs>, 42. § (1) bekezdés

<sup>479</sup> *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. Deutscher Bundestag., <https://bit.ly/4rZ8LuV>, 76. cikk (2) bekezdés

<sup>480</sup> Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024, <https://bit.ly/3P0QhM6>, 43. § (1) bekezdés

<sup>481</sup> KARPEN, 2015: 16.

<sup>482</sup> Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024, <https://bit.ly/3P0QhM6>, 44. § (1) bekezdés

<sup>483</sup> Uo. 44. § (7) bekezdés

Ebben elérhető továbbá egy a követelményeknek való megfelelést ellenőrző lista is a jobb szabályozásért (*Prüfliste für bessere Rechtsetzung*), ami az indokolásokra is kitér.<sup>484</sup> Az ellenőrző lista segít a jogszabály előkészítésében résztvevőknek végig gondolni, hogy a törvénytervezethez kapcsolódó indokolás meggyőzően mutatja-e be a jogszabály szempontjából kulcsfontosságú megfontolásokat.<sup>485</sup>

A hivatalos közlönyben (*Bundesgesetzblatt*) az elfogadott törvények mellett esetenként közzéteszik a törvénytervezet eredeti indokolását is, ilyenkor azonban lábjegyzetben jelölni kell, ha a parlamenti eljárás során elfogadott módosítások miatt annak egyes részei már nem helytállóak.<sup>486</sup> A *Bundestag* oldalán elérhető javaslatok pár szakaszos normaszöveg esetén is részletes bevezetővel és indokolással rendelkeznek, ugyanakkor a különböző alternatívákat bemutató részt sokszor üresen hagyják.

### 6.3.11. Olaszország

Noha Olaszországban a jogalkotási minőség javítását<sup>487</sup> számos normatív és nem normatív útmutató segíti – például miniszterelnöki körlevelek<sup>488</sup> vagy a szenátus elnökének körlevelei a jogszabályszerkesztésről –,<sup>489</sup> ezek gyakorlati implementációja és érvényesítése sok esetben sikertelennek bizonyult.<sup>490</sup> A szakirodalom egyik kritikája a jogalkotói célok egyértelműségének hiánya. Az indokolásokban (*relazione illustrativa*) ezeket jellemzően túl általánosan, nem specifikus és mérhető formában fogalmazzák meg, valamint gyakoriak a szimbolikus vagy az érdekcsoportok által implicit vagy explicit módon sugallt célkitűzések.<sup>491</sup>

Bár általános indokolási kötelezettséget jogszabály nem ír elő, a jogintézmény hosszú történelmi múlttal rendelkezik.<sup>492</sup> A szabályozás minőségének biztosítása kapcsán alapvető jelentőségű eszközök a törvényjavaslatokat kísérő dokumentumok: az indokolás (magyarázó jelentés), a technikai (és pénzügyi) jelentés (*relazione tecnica*), a műszaki szabályozási elemzésről szóló jelentés (*relazione sull'analisi tecnico-normativa*) és a szabályozási

---

<sup>484</sup> Bundesministerium der Justiz (szerk.): *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*. Bekanntmachung, 2008, <https://bit.ly/4lpi2do>, 25.

<sup>485</sup> Uo. 29.

<sup>486</sup> Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024, <https://bit.ly/3P0QhM6>, 76. § (3) bekezdés

<sup>487</sup> TAFANI, 2022: 5–21.

<sup>488</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92., 2001, <https://bit.ly/4s1fYup>.

<sup>489</sup> Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, 2024, <https://bit.ly/4lllGoH>.

<sup>490</sup> DE BENEDETTO, 2020: 267–282.

<sup>491</sup> Uo. 272–273.

<sup>492</sup> LUPO, 2001: 67–112.

hatásvizsgálatról szóló jelentés (*relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione*). Az ezekre vonatkozó tartalmi szabályokat a kormányzati jogi aktusok előkészítéséről szóló miniszterelnöki irányelv tartalmazza.<sup>493</sup> A miniszterelnöki irányelvek (*direttiva*) aktustani besorolása a szakirodalomban vita tárgya, de egyetértés van abban, hogy ezek olyan rugalmas, nehezen kategorizálható, hibrid aktusok, amelyek a politikai iránymutatás, az intern normatív aktus és esetenként a külső hatással is bíró normák jellegzetességeit ötvözik.<sup>494</sup>

Az irányelv szerint a kormányzati előterjesztésekhez kötelező indokolást csatolni,<sup>495</sup> amelynek funkciója a javaslat vezérelveinek és érdemi részleteinek ismertetése. Továbbá részletesen be kell mutatnia a szabályozás okait, céljait és előrelátható hatásait, figyelembe véve a társadalmi-gazdasági környezetet is. Ismertetnie kell a jogi aktus általános tartalmát és szerkezetét, illusztrálnia kell az egyes cikkek részleteit, és tisztáznia kell, hogy az új rendelkezések miként módosítják a hatályos jogot. Amennyiben a javaslat előkészítése során külső testületek (pl. tanácsadó szervek) véleményét is bekérték, az indokolásban jelezni kell az ennek nyomán végrehajtott módosításokat, valamint meg kell indokolni a vélemények elutasításának okát is. Amennyiben egy jogszabálytervezet nem esik át átfogó hatásvizsgálaton, az indokolásnak akkor is tartalmaznia kell a mentesség okát és indoklását, valamint egy rövid értékelést a szabályozás szükségességéről, a polgárokra, vállalkozásokra és közigazgatásra gyakorolt várható hatásairól, illetve a lehetséges szabályozási alternatívákról.<sup>496</sup>

### **6.3.12. Portugália**

A jogalkotás részletszabályait a parlament eljárási szabályzata tartalmazza, amely előírja, hogy mind a kormányzati előterjesztéseket (*propostas de lei*), mind a képviselők által benyújtott törvénytervezeteket (*projetos de lei*) indokolással (*justificação*) vagy magyarázattal (*exposição de motivos*) kell ellátni.<sup>497</sup> Fontos jellemzője a rendszernek, hogy a szabályzat csak a kormány által előterjesztett javaslatok esetében határoz meg részletes tartalmi követelményeket. Ezen előterjesztések indokolásának leírást kell adnia a releváns társadalmi, gazdasági és politikai

---

<sup>493</sup> *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009. Istruttoria degli atti normativi del Governo, 2009, <https://bit.ly/4rst9Um>.*

<sup>494</sup> SANTINI, 2023: 223–238.; LONGO, 2009: 1–22.

<sup>495</sup> *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009. Istruttoria degli atti normativi del Governo, 2009, <https://bit.ly/4rst9Um>, 2.2. pont*

<sup>496</sup> Uo. 2.2.1. pont

<sup>497</sup> Regimento da Assembleia da República, 2023, <https://bit.ly/46UXBPr>, 124. cikk (1) bekezdés

helyzetről, be kell mutatnia a javasolt szabályozás előnyeit és következményeit, valamint össze kell foglalnia a tárgyra vonatkozó hatályos jogszabályokat.<sup>498</sup>

A kormányzati előterjesztések indokolásának minőségét további dokumentumokkal is biztosítják, így a kormány ügyrendje előírja, hogy az indokolást egyszerűen és tömören kell megfogalmazni, hogy a címzettek számára is érthetőek legyenek a jogszabály irányvonalai. Hangsúlyozza, hogy az indokolásnak a tárgyilagos parlamenti döntéshez szükséges összes információt tartalmaznia kell, ugyanakkor tiltja az elméleti, doktrinális kijelentéseket és a törvényből szándékosan kihagyott kérdések kommentálását. Az átláthatóság jegyében az indokolásnak utalnia kell a lefolytatott társadalmi egyeztetésekre is, megjelölve a bevont szervezeteket.<sup>499</sup>

Ezen felül több jogalkotási útmutató is készült, amelyek a jobb minőség és átláthatóság érdekében további ajánlásokat fogalmazzak meg.<sup>500</sup> Ezek szerint az indokolásnak tartalmaznia kell a jogszabály szükségességének alátámasztását, a költség-haszon elemzését, és az elérni kívánt célok egyértelmű meghatározását.<sup>501</sup> A gyakorlatban a törvényjavaslatot megelőző indokolások terjedelme változatos, de a pár oldalt terjedelmesebb normaszövegek esetében sem haladja meg. Formai szempontból pedig nem oszlanak általános és szakaszokhoz fűzött részletes részre.

### **6.3.13. Szlovénia**

Szlovénia nagy hangsúlyt fektet a „jobb szabályozás” elvére, így a parlament 2009-ben politikai kötelezettséget vállalt egy átfogó szabályozási politika kidolgozására.<sup>502</sup> Az állásfoglalásban rögzítik, hogy a minőségi jogalkotás érdekében többek között minden törvényjavaslathoz részletes indokolást kell fűzni, hiszen ez biztosítja a jogszabály világos megértését és megfelelő végrehajtását, továbbá alapot teremthet a jogalkotói célok jövőbeli helyes értelmezéséhez.<sup>503</sup>

Ezt a politikai iránymutatást az alkotmányon túl számos szakpolitikai dokumentum és kézikönyv is támogatja.<sup>504</sup> Ezek közül a legfontosabb aktus a parlament ügyrendje és a kormány eljárási szabályzata, amelyek előírják a törvényjavaslatok kötelező és részletes indokolását

---

<sup>498</sup> Uo. 124. cikk (2) bekezdés

<sup>499</sup> *Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de abril*, <https://bit.ly/4umTHsE>, II. melléklet, 2. cikk

<sup>500</sup> *Guia de legística para a elaboração de atos normativos*, 2020, <https://bit.ly/4ur7bnq>, 19.

<sup>501</sup> Uo. 52–53.

<sup>502</sup> *Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej)*, Uradni list RS, št. 95/09, 2009, <https://bit.ly/4ul8Pa5>.

<sup>503</sup> Uo.

<sup>504</sup> KOVAČ–FABRIZIO, 2020: 434.

(*obrazložitev*).<sup>505</sup> Az indokolást a normaszöveg cikkeihez vagy azok összevont egységeihez kell fűzni,<sup>506</sup> abban ki kell fejteni a törvényjavaslat egyes cikkeinek tartalmát és célját, valamint az azokban foglalt megoldások következményeit és összefüggéseit.<sup>507</sup>

A parlament honlapján közzétett törvényjavaslatok formai szempontból követik a jogszabályban meghatározott követelményeket. Mind a kormány-előterjesztések, mind az önálló képviselői indítványok a címet követően tartalmazznak egy részletes bevezetőt, ami több részre osztva tartalmazza a helyzetértékelést és a törvényjavaslat elfogadásának indokait (több esetben diagrammokkal és táblázatokkal szemléltetve a helyzetértékelés mögött álló adatokat), majd bemutatja a törvényjavaslat célkitűzéseit, alapelveit és a javasolt megoldásokat. A bevezető továbbá részletesen kitér a törvény költségvetési hatásaira, nemzetközi összehasonlításban is értékeli a tervezett rendelkezéseket, és elemzi azok viszonyát az Európai Unió jogához. Ez a komplex bevezető rész lényegében a javaslat általános indoklásaként funkcionál. Az előterjesztés bevezető részét követi a javaslat normaszövege, majd a részletes, szakaszokhoz fűzött indokolás (*obrazložitev* vagy *obrazložitev členov*).

#### **6.4. Az indokolási kötelezettséget jogszabályban előíró tagállamok megoldásai**

A tagállamok közel felében jogszabályban írják elő az indokolási kötelezettséget, valamint annak tartalmi és formai követelményeit. Az irányadó rendelkezéseket adott állam jogalkotási vagy jogszabály-előkészítési törvényében, a parlamentek eljárási szabályzataiban vagy a kormány ügyrendjében találjuk meg.<sup>508</sup> Több ország esetében a jogszabályok mellett különböző *soft law* eszközök (kézikönyvek és útmutatók) is segítik a jogszabály-előkészítők munkáját.

##### **6.4.1. Bulgária**

Bulgáriában a jogszabályok előkészítésének és a törvényjavaslatokhoz kapcsolódó indokolások (*motivume; motivi kum zakonoproektite*) tartalmának alapvető kereteit a jogalkotásról szóló törvény határozza meg.<sup>509</sup> A törvény 28. cikke minden jogalkotási kezdeményezésre vonatkozóan előírja, hogy a tervezetet az indokolással és az előzetes hatásvizsgálat

---

<sup>505</sup> *Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1)*, 2002, <https://bit.ly/4dbdEfR>, 115. cikk (1) bekezdés

<sup>506</sup> *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*, 2001, <https://bit.ly/4s44mXS>, 8.b. cikk

<sup>507</sup> *Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1)*, 2002, <https://bit.ly/4dbdEfR>, 115. cikk (7) bekezdés

<sup>508</sup> Az ide sorolt országok esetében a parlamenti eljárási szabályok törvényként, és a kormány ügyrendjei vagy jogalkotási szabályzatai rendeleti formában jelennek meg, nem intern normatív aktusként.

<sup>509</sup> *Закон за нормативните актове (Zakon za normativnite aktove)*. Държавен вестник (DV), бр. 27/1973, с изм. и доп. до бр. 34/2016, <https://bit.ly/4ulZZst>.

eredményével együtt kell a hatáskörrel rendelkező szerv elé terjeszteni. Az indokolásban be kell mutatni az elfogadást szükségessé tevő okokat, az elérni kívánt célokat, az új szabályozás végrehajtásához szükséges pénzügyi és egyéb forrásokat, a végrehajtás várható eredményeit, beleértve a pénzügyi következményeket is és az európai uniós jognak való megfelelés elemzését.

A törvénykezdeményezés terén a kormány *de facto* monopóliuma érvényesül,<sup>510</sup> így a legtöbb törvényjavaslatot a kormány terjeszti elő.<sup>511</sup> Ezen előterjesztések esetében a törvény egy további, az igazságügyi minisztérium által készített igazolás csatolását is megköveteli, az igazságügyi minisztériumnak vizsgálnia kell a tervezet összhangját az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával.<sup>512</sup> A törvény szankciót is rögzít: a hiányos kísérő dokumentumokkal (indokolás, hatásvizsgálat, vagy adott esetben az EJEB-igazolás) benyújtott tervezetet az illetékes szerv nem tárgyalhatja meg.<sup>513</sup>

A parlament eljárási szabályzata megerősíti a fenti előírásokat, valamint további rendelkezéseket tartalmaz a törvényjavaslatok Nemzetgyűlés elé terjesztésének konkrét eljárási rendjéről.<sup>514</sup> Ezen felül a kormány-előterjesztésekre vonatkozóan a kormány ügyrendje további, szigorúbb tartalmi követelményeket is előír: az indokolásnak részletesen be kell mutatassa a javaslat összhangját a kormányprogrammal és más stratégiai dokumentumokkal, ismertetnie kell a lefolytatott nyilvános konzultációk eredményeit (és indokolni, ha a konzultáció 30 napnál rövidebb volt), valamint részletes, indokolt pénzügyi számításokat kell tartalmazniuk. Ettől eltérően a képviselők által kezdeményezett jogalkotási folyamat parlament előtti szakasza jogilag nem intézményesült, a jogszabályok nem tartalmazzák az eljárási, formai, időbeli vagy tartalmi részleteket arra vonatkozóan, hogy a képviselők hogyan dolgozzák ki a törvényjavaslataikat.<sup>515</sup>

A gyakorlatban a Nemzetgyűlés honlapján közzétett indokolásokat nem tagolják általános és különös részre. Az indokolás jellemzően a törvényjavaslat szövege után kap helyet, és gyakran csatolnak hozzá egy pontokba szedett összefoglalót a várható hatásokról. A több jogszabályt módosító ún. salátatörvények esetében az indokolást egy rövid összefoglalást követően a módosított törvények szerint strukturálják.

---

<sup>510</sup> TANCHEV–BELOV, 2014: 152.

<sup>511</sup> TANCHEV, 2019: 79.

<sup>512</sup> Закон за нормативните актове (*Zakon za normativnite aktove*). Държавен вестник (DV), бр. 27/1973, с. изм. и доп. до бр. 34/2016, <https://bit.ly/4ulZZst>, 28. cikk (3)

<sup>513</sup> Уо. 28. cikk (4)

<sup>514</sup> *Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly*, 2017, <https://bit.ly/4lj142F>, 71. cikk

<sup>515</sup> BELOV, 2020: 74.

#### 6.4.2. Csehország

Csehországban a törvényalkotási folyamat szabályait a két kamara eljárási szabályzata<sup>516</sup> határozza meg, a javaslatok formai követelményei kapcsán azokat a kormány jogalkotási szabályzata<sup>517</sup> tovább részletezi. Ezek mellett az indokolási kötelezettségről egy magasabb szintű jogszabály, a jogszabályok és nemzetközi szerződések gyűjteményéről szóló 2016. évi 222. törvény is rendelkezik. Mindegyik aktus előírja, hogy a törvényjavaslatokhoz indokolást (*důvodová zpráva*) kell csatolni, amely egy általános (*obecná část*) és egy különös (*zvláštní část*) részből áll. A képviselőház és a szenátus eljárási szabályzatai hasonló tartalmi követelményeket támasztanak az indokolás tartalmát tekintve. Az általános részében értékelni kell a hatályos jogi helyzetet, be kell mutatni az új szabályozás szükségességét, és alá kell támasztani annak alapelveit, továbbá részletesen ki kell térni a javaslat várható gazdasági és pénzügyi hatásaira (az állami, regionális és önkormányzati költségvetésekre), valamint értékelni kell a tervezet összhangját a cseh alkotmányos renddel és a nemzetközi szerződésekkel.<sup>518</sup>

A szabályzatok néhány egyedi elvárást is megfogalmaznak a speciális esetekre vonatkozóan. A képviselőház eljárási szabályzata kimondja, hogy az indokolásban kell alátámasztani, ha az előterjesztő a törvény gyorsított, első olvasatban történő elfogadását kéri.<sup>519</sup> A kormány jogalkotási szabályzata pedig további elvárásokat támaszt, így egyrészt előírja, hogy amennyiben készült szabályozási hatásvizsgálat, annak zárójelentését csatolni kell a javaslathoz,<sup>520</sup> és annak következtetéseit röviden össze kell foglalni az indokolás általános részében.<sup>521</sup> Másrészt a már említett tartalmi elemeken túl további specifikus hatásvizsgálatokat is megkövetel, így ki kell térni a javaslat társadalomra, a korrupciós kockázatokra, a nemzetbiztonságra, a magánélet és a személyes adatok védelmére, a családokra és a digitális felhasználóbarátságra gyakorolt hatásaira is.<sup>522</sup>

Az indokolás különös része a törvényjavaslat egyes szakaszaihoz fűzött tételes magyarázatot jelenti, funkciója az adott rendelkezés tartalmának, céljának és szükségességének kifejtése, de a szabályok hangsúlyozzák, hogy az nem ismételheti meg sem a jogszabály

---

<sup>516</sup> Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny No. 90/1995 Coll., <https://bit.ly/4sG4tc3>; Zákon o jednacím řádu Senátu No. 107/1999 Coll., <https://bit.ly/40nXJDy>.

<sup>517</sup> *Legislativní pravidla vlády*. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, <https://bit.ly/3Pt6o5a>.

<sup>518</sup> Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny No. 90/1995 Coll., <https://bit.ly/4sG4tc3>, 86. § (3) bekezdés

<sup>519</sup> Uo. 90. § (2) bekezdés

<sup>520</sup> *Legislativní pravidla vlády*. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, <https://bit.ly/3Pt6o5a>, 11. cikk (1) bekezdés

<sup>521</sup> Uo. 9. cikk (3) bekezdés

<sup>522</sup> Uo. 9. cikk (2) bekezdés

szövegét, sem az általános részben leírtakat.<sup>523</sup> A kormány jogalkotási szabályzata azt is előírja, hogy a szokásostól eltérő, sürgős hatálybalépést nyomós közérdekkel kell alátámasztani a különös részben, továbbá, hogy azt a törvényjavaslat egyes szakaszai szerint kell tagolni, és csak kivételesen van lehetőség a normaszöveget szakaszcsoporthoz szerint összevontan indokolni.<sup>524</sup> A jogszabályok gyűjteményéről szóló törvény az indokolást egy szélesebb dokumentumcsomag részeként kezeli, amelyhez csatolni kell a jogszabálytervezet rövid tartalmi leírását, a közjogi kötelezettségek informatív áttekintését, valamint a hatásvizsgálat eredményét is.<sup>525</sup>

Az indokolás nem normatív tartalmú és nem része a törvényjavaslatnak, ugyanakkor a cseh jogrendszerben is a jogalkotói szándék megértésének egyik elsődleges forrása. A magyarázó jelentéseket ezért a bíróságok figyelembe veszik a jogértelmezés során, gyakran használják alátámasztó érveléstípusként, segítve a bírót abban, hogy igazolja a végső döntését. Ezzel kapcsolatban a szakirodalom rámutat arra, hogy több esetben az indokolás szövege ellentmondásokat tartalmaz. Ez főként abból adódik, hogy az indokolás nem tükrözi a törvénybe iktatott szöveget, az indokolás szövegét utólag nem korrigálják a módosításoknak megfelelően. Más esetekben a kétértelműség a magyarázó jelentésben szereplő információk tartalmi hiányából vagy helytelen kezeléséből adódik.<sup>526</sup>

### 6.4.3. Észtország

Az észt jogrendszer az EU „jobb szabályozással” kapcsolatos koncepcióinak intézményesítését a szakirodalom alapján sikeresen hajtotta végre,<sup>527</sup> az erre épülő törvényalkotási eljárást több jogforrás szabályozza. A parlament eljárási szabályzatáról szóló törvény általános indokolási kötelezettséget ír elő minden törvényjavaslat tekintetében.<sup>528</sup> Ennek a követelménynek a részletes, tartalmi és módszertani kereteit a kormány-előterjesztések vonatkozásában a kormány minőségi jogalkotásról és jogszabályszerkesztésről szóló rendelete tartalmazza.<sup>529</sup> A

<sup>523</sup> Zákon o jednacím řádu Senátu No. 107/1999 Coll., <https://bit.ly/40nXJDy>, 120a § (3) bekezdés

<sup>524</sup> *Legislativní pravidla vlády*. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998., <https://bit.ly/3Pt6o5a>, 9. cikk (4) bekezdés

<sup>525</sup> Zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, <https://bit.ly/4ljjuB>, 19–20. §

<sup>526</sup> MALANÍK, 2017: 70–85.

<sup>527</sup> GINTER–KASEMETS–NARITS, 2020: 157.

<sup>528</sup> *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS)*. 2020, <https://bit.ly/4b2eb2v>, 92. § (3) bekezdés

<sup>529</sup> *Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE)*. 2012, <https://bit.ly/4rZDecj>.

szabályrendszer gyakorlati alkalmazását egy jogszabályszerkesztési kézikönyv segíti, amely részletes magyarázatokkal és gyakorlati példákkal szolgál a jogszabályelőkészítők számára.<sup>530</sup>

A kormány által kezdeményezett törvények kidolgozása egy alapos, többlépcsős előkészítő szakasszal kezdődik. Az első lépés egy előzetes jogalkotási szándék (*väljatöötamiskavatsus*) elkészítése, amely célja a szabályozandó társadalmi probléma azonosítása, a jogalkotási cél kijelölése, valamint a lehetséges szakpolitikai megoldási alternatívák összehasonlítása és a legmegfelelőbb kiválasztása.<sup>531</sup> Ezt követően, az alapvető jelentőségű törvényjavaslatok esetében egy köztes, jogi-stratégiai lépésre is sor kerül: a jogalkotási szándék jóváhagyása után, de még a konkrét normaszöveg kidolgozása előtt egy koncepciót (*kontseptsioon*) is el kell készíteni.<sup>532</sup> Ennek célja, hogy a már kiválasztott szakpolitikai célt a jog nyelvére fordítsa le, felvázolva a konkrét megoldási lehetőségeket, így megelőzhető, hogy az alapvető jogi természetű viták csak a parlamenti szakaszban merüljenek fel.<sup>533</sup>

Az előkészítő munka végeredménye a rendkívül aprólékosan kidolgozott – hosszabb tervezetek esetén tíz fejezetből álló – indokolás (*seletuskiri*).<sup>534</sup> A magyarázó dokumentum egy bevezetéssel indul, amelynek három alrésze van: egy közérthető nyelven írt összefoglaló, a tervezet előkészítőinek és a jogi minőségért felelős szakértőknek a felsorolása, valamint a javaslatot más folyamatokhoz kapcsoló megjegyzések. Ezt követi a törvény céljának részletes bemutatása, amelyben kötelező hivatkozni a korábban elkészített jogalkotási szándéokra, és indokolni kell az attól való esetleges eltéréseket. A harmadik fejezet a tervezet tartalmát és összehasonlító elemzését foglalja magában, bemutatva a jogintézményeket és a tervezet alkotmányos renddel, illetve nemzetközi joggal való összhangját. Külön fejezetek foglalkoznak a javaslatban használt új terminológiával, valamint az uniós joggal való összhang tételes, jogforrásokra lebontott elemzésével. Az indokolás egyik központi része a hatodik fejezet, amely a törvény hatásait veszi sorra, kitérve a társadalmi, nemzetbiztonsági, gazdasági, környezeti és regionális következményekre. Jelentős hatás esetén egy külön, részletes hatásvizsgálatot is csatolni kell. Ehhez kapcsolódik a hetedik fejezet, amely a végrehajtáshoz szükséges tevékenységeket és a felmerülő költségeket számszerűsíti. Az utolsó fejezetek a gyakorlati megvalósítást készítik elő: a nyolcadik a szükséges végrehajtási jogszabályokat taglalja, a kilencedik a hatálybalépés időpontját indokolja. Végül a tizedik fejezet részletesen, egy külön

---

<sup>530</sup> *Normitehnika käsiraamat*, 2003, <https://bit.ly/4b3Aepu>.

<sup>531</sup> *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS)*. 2020, <https://bit.ly/4b2eb2v>, 1. § (1) bekezdés

<sup>532</sup> Uo. 1. § (3), (5) bekezdés

<sup>533</sup> KAUGIA, 2019: 162–171.

<sup>534</sup> *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS)*. 2020., <https://bit.ly/4b2eb2v>, 92. § (1), (3) bekezdés, 39–40. §

táblázatban dokumentálja a társadalmi egyeztetés folyamatát és eredményét.<sup>535</sup> Ezeken túl az indokoláshoz szakértői vélemények vagy egyéb dokumentumok másolata is csatolható.<sup>536</sup>

Ez a többlépcsős koncepcióalkotást magában foglaló eljárásrend csak a kormány-előterjesztések esetén kötelező, de nem vonatkozik a parlamenti képviselők, frakciók vagy bizottságok által kezdeményezett javaslatokra, továbbá a parlamenti szakaszban a már alaposan előkészített kormányzati javaslatokhoz benyújtott módosító indítványokra sem. Ez a szabályozási hiányosság a jogszabályok minőségének heterogenitását eredményezheti és nehezítheti a jogalkotói szándék utólagos rekonstrukcióját és a jogértelmezést is.<sup>537</sup> A tudományos írások és a magyarázó jegyzetek fontos jogértelmezési eszközök, nem kötelező jogforrások,<sup>538</sup> ugyanakkor a jogalkalmazás során a jogalkotó szándékának megismerésében segítenek. Észtországbán korábban nem volt hagyománya az előkészítő anyagok közzétételének, de napjainkban azok hozzáférhetősége jelentősen javult: a parlamenti honlapon elérhetők a tervezetek előkészítői által összeállított anyagok, köztük az indokolás, a kutatási jelentések, a különböző intézmények által adott vélemények és a parlamenti viták jegyzőkönyvei is.<sup>539</sup>

#### **6.4.4. Franciaország**

A francia jogrendszerben a törvényalkotási folyamat minőségét és átláthatóságát alkotmányos szintű garanciák és egy hosszú múltra visszatekintő „jobb szabályozás” program biztosítja. A kormányprogram célkitűzései között szerepel a jogalkotási részfolyamatok finomhangolása, annak érdekében, hogy elősegítse a kulcsszereplők (minisztériumok, parlament, érdekelt felek) közötti jobb együttműködést. Ennek részeként a program új, rendszerszintű értékelési követelményeket vezetett be, amelyek a jogszabályok előkészítésének és végrehajtásának teljes folyamatára kiterjednek. Követelményként írták elő a jogszabályok megfogalmazásának optimalizálását és a törvények olvashatóságának növelését,<sup>540</sup> továbbá a meglévő és az új normák racionalizálását annak érdekében, hogy fenntarthassák a jogi rendelkezések bonyolultabb hálózatát.<sup>541</sup>

---

<sup>535</sup> Uo. 40–50. §

<sup>536</sup> *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS)*. 2020, <https://bit.ly/4b2eb2y>, 50. §

<sup>537</sup> KAUGIA, 2019: 171.

<sup>538</sup> RISTIKIVI et al., 2023: 389–418.

<sup>539</sup> Uo. 402.

<sup>540</sup> NIKOLOVSKI, 2018: 221–230.

<sup>541</sup> GILBERG, 2020: 182.

Az alkotmány 34-1., 39. és 44. cikkének alkalmazásáról szóló organikus törvény mind a kormány-előterjesztések, mind az önálló képviselői indítványok esetében indokolási kötelezettséget ír elő.<sup>542</sup> A törvényjavaslatokat megelőző indokolás (*exposé des motifs*) célja, hogy felvilágosítást adjon a parlamentnek az elé terjesztett rendelkezések értelméről és alkalmazási köréről. A törvényjavaslatokat hatásvizsgálatnak kell alávetni, és ezek eredményeit szintén az előterjesztéshez kell csatolni. Az indokolás és a hatásvizsgálat elkészítése tehát a törvényjavaslat tárgysorozatba vételének egyik feltétele.<sup>543</sup> Az előterjesztést kísérő anyagokban meg kell határozni a törvényjavaslattal elérni kívánt célokat, fel kell sorolni a javasolt szabályozástól eltérő lehetőségeket, és alá kell támasztani a kiválasztott alternatíva alkalmazását. Az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) a törvényjavaslatok formai követelményére és benyújtására vonatkozó organikus törvény alkotmányosságát vizsgáló döntésében megerősítette, hogy a törvény indokolási kötelezettséget előíró 7. cikke nem alkotmányellenes, az egy olyan köztársasági hagyományt rögzít, amelynek célja a törvényjavaslat főbb jellemzőinek bemutatása és az elfogadásához fűződő érdekek kiemelése az indokolásban.<sup>544</sup>

A jogszabályszerkesztés minőségének biztosítására Franciaországban már 1974-től adtak ki miniszterelnöki utasításokat, amelyeket folyamatosan frissítettek egészen a jelenleg irányadó, 2017-es jogalkotási útmutató (*Guide de légistique*) publikálásáig. Az indokolásokkal szemben részletesebb követelményeket először egy 1993-as miniszterelnöki utasítás fogalmazott meg, előírva a jogalkotó szellemisége, a szabályozás okai és a kitűzött célok ismertetését.<sup>545</sup> A jelenleg irányadó útmutató az indokolások kapcsán részletesebb ajánlásokat fogalmaz meg, így többek között kiemeli, hogy az általános rész bemutatja a tervezet tágabb – történelmi, gazdasági, társadalmi és jogi – kontextusát, a szabályozás fő célkitűzéseit, és szükség esetén hivatkozik a párhuzamosan benyújtott hatásvizsgálatra. A részletes indokolás cikkenként (vagy hosszabb jogszabályoknál fejezetenként) magyarázza a javasolt rendelkezéseket. Az útmutató hangsúlyozza, hogy az indokolásnak nemcsak bemutatnia kell a javaslatot, hanem ki is kell emelnie az elfogadásához fűződő közérdeket, és semmiképpen sem lehet a törvénytervezet szövegének egyszerű parafrázisa.<sup>546</sup>

---

<sup>542</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, <https://bit.ly/4sxiAjz>, 7. cikk

<sup>543</sup> Uo. 7–8. cikk

<sup>544</sup> Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009; Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, <https://bit.ly/4sxiAjz>

<sup>545</sup> Circulaire du 2 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, <https://bit.ly/47BI3jM>.

<sup>546</sup> *Guide de légistique*, 2017, <https://bit.ly/46Ot6uz>, 263.

Bár az indokolás és a többi előkészítő anyag (*travaux préparatoires*) nem minősül formális jogforrásnak, a jogértelmezés egyik legfontosabb külső segédeszköze.<sup>547</sup> A francia jogalkalmazói gyakorlat hagyományosan rugalmas és célzatos, így ha a jogszabály szövege homályos vagy kétértelmű, a bírák az előkészítő anyagokra támaszkodva tárják fel a jogalkotó valós szándékát.<sup>548</sup> Ennek a gyakorlatnak azonban megvannak a korlátai: ha a normaszöveg egyértelmű, az előkészítő anyagokra nem lehet hivatkozni.<sup>549</sup> Emellett a régebbi törvények esetében, ahol a társadalmi körülmények megváltoztak, a jogalkotó eredeti szándéka már kevésbé lehet releváns.<sup>550</sup>

#### 6.4.5. Lengyelország

A lengyel törvényalkotási folyamatot egy többszintű, komplex szabályrendszer határozza meg, amelynek alapjait a szejm és a szenátus ügyrendje határozza meg, a kormányzati előterjesztésekre vonatkozó előírásokat a kormány ügyrendje,<sup>551</sup> a technikai részleteket pedig egy külön miniszterelnöki rendelet rögzíti. E jogforrások mindegyike kötelezővé teszi, hogy minden törvényjavaslathoz egy részletes indokolást (*uzasadnienie*) kell csatolni,<sup>552</sup> ami kifejti a törvényalkotás szükségességét és célját, bemutatja a szabályozni kívánt terület aktuális helyzetét, és válaszol a hatályos és a javasolt jogi állapot közötti különbségeket.<sup>553</sup> A dokumentumnak részletesen elemeznie kell a várható társadalmi, gazdasági, pénzügyi és jogi hatásokat, és amennyiben a javaslat új költségvetési terheket ró az államra vagy az önkormányzatokra, meg kell neveznie a finanszírozás forrásait, valamint utalnia kell az előzetes konzultációk eredményeire és a beérkezett véleményekre.<sup>554</sup>

A jogszabályszerkesztési technikai irányelveket tartalmazó miniszterelnöki rendelet további követelményeket is támaszt: be kell mutatni a javasolt szabályozás alternatíváit, és külön indokolni kell a sürgős, 14 napnál rövidebb hatálybalépést.<sup>555</sup> Bár a szejm vagy a szenátus elnöke abban az esetben, ha a törvényjavaslathoz csatolt indokolás nem felel meg a különböző

---

<sup>547</sup> BRAGDØ-ELLENES–NGUYÊN DUY, 2023: 595.

<sup>548</sup> Uo. 594.

<sup>549</sup> STEINER, 2018: 57.

<sup>550</sup> BRAGDØ-ELLENES–NGUYÊN DUY, 2023: 595.

<sup>551</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, <https://bit.ly/3PtyMUJ>, 27. §

<sup>552</sup> Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 2015, <https://bit.ly/4sIkQVv>, 77. cikk

<sup>553</sup> Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 2022, <https://bit.ly/4sea0Xa>, 34. cikk

<sup>554</sup> Uo. 34. cikk (3), (4) bekezdés

<sup>555</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 2016, <https://bit.ly/4s8DENG>, 12. §

szabályzatokban meghatározott követelményeknek, a törvényjavaslatot visszaküldheti a benyújtónak kiegészítés céljából,<sup>556</sup> ezt a szabályt ritkán alkalmazzák.<sup>557</sup>

A jogalkotói indokolásnak két része van, az egyik egy magyarázó rész, ami a javasolt szabályozás rendelkezéseit indokolja, míg a második része a szabályozási hatásvizsgálatból áll. A hatásvizsgálat az indokolás egy különálló részét képezi és egy meghatározott formanyomtatvány kitöltésével készül.<sup>558</sup> A magyarázó résznek nincs kötött formai előírása, terjedelmüket tekintve is változatosak, tartalmukat tekintve több esetben megfigyelhető, hogy azokban a szakirodalomra is hivatkoznak.<sup>559</sup>

#### 6.4.6. Litvánia

A litván jogalkotási folyamat részletszabályait két fő jogszabály, a parlament ügyrendje,<sup>560</sup> és a jogalkotási kerettörvény<sup>561</sup> határozza meg. A parlament ügyrendje előírja, hogy a legtöbb törvénytervezethez (az állampolgári kezdeményezések kivételével) egy részletes indokolást, úgynevezett magyarázó levelet (*aiškinamasis raštas*) kell csatolni. Ennek a dokumentumnak átfogó képet kell adnia a javaslatról, be kell mutatnia a tervezet kidolgozásának okait, céljait, a hatályos jogi kereteket és a javasolt új szabályozást, valamint annak várható pozitív eredményeit. Különös figyelmet kell fordítani a lehetséges negatív következményekre és az azok elkerülését célzó intézkedésekre is.<sup>562</sup> Az indokolásnak emellett értékelnie kell a javaslat jogrendszerbe való illeszkedését, fel kell sorolnia azokat a jogszabályokat, amelyeket a tervezet elfogadásával szükséges módosítani vagy hatályon kívül kell helyezni, és nyilatkoznia kell a jogalkotási kerettörvénnyel való összhangjáról.<sup>563</sup>

A jogalkotásról szóló kerettörvény az átláthatóságot erősíti azzal, hogy előírja a törvényjavaslat és az összes kísérő dokumentum kötelező közzétételét a jogalkotási információs rendszerben. Kísérő dokumentumnak minősül többek között a magyarázó jegyzet, a jogszabálytervezet összehasonlító, módosításokat bemutató változata, valamint a hatásvizsgálat

---

<sup>556</sup> *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, 2022, <https://bit.ly/4sea0Xa>, 34. cikk (7) bekezdés; *Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, 2015, <https://bit.ly/4sIkQVv>, 77. cikk (3) bekezdés

<sup>557</sup> GOETZ–ZUBEK, 2005: 31.

<sup>558</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, <https://bit.ly/3PtyMUJ>, 28. §

<sup>559</sup> Ehhez ld.: *Druk nr 2701. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw*. 11 października 2022, <https://bit.ly/4cYK51h>.

<sup>560</sup> *Statutas dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto*. I-399, 1994, <https://bit.ly/4ulk0iX>.

<sup>561</sup> *Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas*. 2012, Nr. 110-5564, <https://bit.ly/4sG6sx1>.

<sup>562</sup> *Statutas dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto*. I-399, 1994, <https://bit.ly/4ulk0iX>.

<sup>563</sup> Uo. 135. cikk (4) bekezdés

eredményeit tartalmazó dokumentum.<sup>564</sup> A hatásvizsgálat eredményeit az indokolásban vagy külön dokumentumban kell bemutatni.<sup>565</sup> A gyakorlatban nem minden, a jogalkotási információs rendszerben közzétett törvényjavaslathoz találunk indokolást. Amikor az indokolás mégis elérhető, általában követi a statútumban előírt 16 pontos tartalmi struktúrát, de gyakran csak tömören, a legszükségesebb információkra szorítkozva.

#### 6.4.7. Románia

A romániai törvényalkotási folyamat részletszabályait több jogforrás, elsősorban a képviselőház ügyrendje, valamint a normatív aktusok kidolgozásának jogalkotási technikájáról szóló törvény határozza meg.<sup>566</sup> Mindkét szabályzat rögzíti, hogy mind a kormány által benyújtott törvénytervezetek (*proiecte de legi*), mind a képviselők, szenátorok vagy állampolgárok által előterjesztett törvénykezdeményezések (*propuneri legislative*) kötelező melléklete az indokolás (*expunere de motive*).<sup>567</sup> A nem kormányzati előterjesztések esetében az eljárás egy fontos további lépéssel egészül ki: a parlament elnöksége kötelezően kikéri a törvényalkotási tanács (*Consiliul Legislativ*) véleményét, valamint a kormány álláspontját is a javaslatról.

Az indokolás célját és részletes tartalmi követelményeit a jogalkotás-technikai törvény fejt ki. Ennek értelmében az indokolás funkciója a javasolt rendelkezések bemutatása, a mögöttes motivációk kifejtése,<sup>568</sup> és a szabályozással érintett problémák ismertetése.<sup>569</sup> A törvény rendkívül részletes tartalmi követelményeket támaszt az indokolással szemben, amely lényegében magában foglalja a hatásvizsgálat eredményeit is. Az előterjesztőnek be kell mutatnia a szabályozás szükségességét, különös tekintettel a hatályos jog hiányosságaira, valamint a javaslat alapelveit és céljait, kiemelve az új elemeket. Az indokolásnak kutatások és statisztikai adatok eredményeivel kell alátámasztania az állításokat, és be kell mutatnia a javaslat átfogó társadalmi-gazdasági hatásait, beleértve a rövid- és hosszútávú költségvetési következményeket is. Emellett értékelni kell a tervezet jogrendszer egészére gyakorolt hatását,

---

<sup>564</sup> Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. 2012, Nr. 110-5564, <https://bit.ly/4sG6sx1>, 5. cikk

<sup>565</sup> Uo. 15. cikk

<sup>566</sup> ENACHE, 2016: 26.

<sup>567</sup> Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, <https://bit.ly/4lmvq1H>, 30. cikk (1) bekezdés, a) pont; Regulamentul Camerei Deputaților, 2025, <https://bit.ly/3OZx2CG>, 92. §

<sup>568</sup> Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, <https://bit.ly/4lmvq1H>, 30. cikk (2) bekezdés

<sup>569</sup> SELEJAN-GUȚAN, 2016: 90.

az uniós joggal való összhangját, és tájékoztatást kell adni a lefolytatott társadalmi egyeztetések eredményeiről, összefoglalva a beérkezett észrevételeket.<sup>570</sup>

A román jogrendszer az indokolást „élő dokumentumként” kezeli, amelynek folyamatosan tükröznie kell a törvényjavaslat aktuális állapotát. A jogalkotási törvény előírja, hogy az indokolás szövegét a jogszabály-előkészítés során, például a konzultációk eredményeképpen bekövetkezett változásoknak megfelelően módosítani kell.<sup>571</sup> Amennyiben a parlamenti szakaszban a javaslat lényeges változtatásokon megy keresztül, az előterjesztő a törvény kihirdetése után is köteles az indokolást összhangba hozni az elfogadott módosításokkal.<sup>572</sup> Az indokolásokat aláírással kell ellátni. A kormány által kezdeményezett törvénytervezetek esetében a miniszterelnök írja alá a kormányúléseken elfogadott végső formához igazított változatot, a képviselők vagy szenátorok által összeállított jogalkotási javaslatok indoklásait az adott kezdeményezők írják alá. Amennyiben a törvénykezdeményezési jogot az állampolgárok gyakorolják, az indoklást az alkotmánybíróság álláspontjával is ki kell egészíteni.<sup>573</sup>

A gyakorlatban a képviselőház és a szenátus honlapján közzétett indokolások formája és terjedelme változatos. A kormány-előterjesztések általában követik a törvényben előírt struktúrát: leírják a problémát, a javasolt változásokat, bemutatják a hatásvizsgálat eredményeit és a konzultációk menetét. Ezzel szemben a nem kormányzati előterjesztések indokolásai gyakran rövidebbek és tagolatlanok, de a főbb tartalmi pontokra (cél, probléma, hatások) jellemzően ezek is kitérnek.

#### **6.4.8. Svédország**

A svéd jogalkotási folyamatot a parlament eljárási szabályzata (*Riksdagsordningen*) szabályozza, amely különleges, „kvázi-alkotmányos” státusszal bír.<sup>574</sup> A szabályzat a kormány által benyújtott törvényjavaslatok vonatkozásában ír elő indokolási kötelezettséget.<sup>575</sup> A kormány-előterjesztések egy lassú és rendkívül alapos előkészítési folyamaton mennek keresztül, amely általában egy kormány által kinevezett vizsgálóbizottság munkájával kezdődik. Ennek központi eleme a széles körű és kötelező konzultáció (*remiss*), amely során a

---

<sup>570</sup> Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, <https://bit.ly/4lmvq1H>, 31. cikk (1) bekezdés

<sup>571</sup> Uo. 32. cikk

<sup>572</sup> Uo. 34. cikk (5) bekezdés

<sup>573</sup> Uo. 34. cikk (1), (3) bekezdés

<sup>574</sup> Sveriges grundlagar och riksdagsordningen Sveriges riksdag, 2023, <https://bit.ly/3P3sPhc>, Förord, 2.

<sup>575</sup> *Riksdagsordning (2014:801)*, <https://bit.ly/4us1p54>, 9. fejezet, 2. §

tervezetet és a hozzá kapcsolódó indokolást (*skälen för regeringens förslag* vagy *promemoria*) véleményezésre küldik külső feleknek, például kormányzati ügynökségeknek és egyetemeknek.<sup>576</sup> Ez a folyamat egy terjedelmes előkészítő anyagot (*förarbeten*) eredményez, ami tartalmazza magát a törvénytervezet szövegét (*lagtext*), a mögötte álló részletes jogi és politikai indokolást (*promemoria*), a beérkezett tanácsadói véleményeket, a szabályozási hatásvizsgálatot és a kormány ezekre adott reakcióit is.<sup>577</sup>

Az indokolás részletes magyarázatot tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a javasolt törvényjavaslaton belül a különböző rendelkezések milyen módon értendők és értelmezendők.<sup>578</sup> Az indokolás része a javaslatához készített részletes jogalkotási megjegyzéseknek, kommentároknak (*Författningsskomentar*). A jogi kommentár olyan jogi források láncolatából áll, mint a parlamenti bizottságok javaslatai, a törvényjavaslatok, a vizsgálóbizottságok jelentései vagy a konzultációk eredményei.<sup>579</sup> Ezt a részletes jogszabály-előkészítési gyakorlatot egy a miniszterelnöki kabinetiroda által kiadott kézikönyv is segíti, amely a kormányzati szervek szabályalkotási tevékenységéhez ad iránymutatást. Bár a kézikönyv az alacsonyabb szintű jogforrásokra, a rendeletekre fókuszál, az indokolásokkal kapcsolatos megállapításai a svéd jogi gondolkodást tükrözik és így a törvénytervezetek kapcsán is relevánsak.<sup>580</sup>

A svéd jogalkotási modellt az előkészítő szakaszokra helyezett rendkívüli hangsúly teszi egyedivé, ami egy olyan politikai kultúrából fakad, amely a javaslatok széles körű társadalmi megalapozottságára és elfogadtatására törekszik; ennek érdekében a kormányzati törvénytervezetek benyújtását minden esetben kiterjedt vizsgálatok és egyeztetések előzik meg.<sup>581</sup> A parlament honlapján közzétett végleges jogalkotási dokumentumok szerkezete jól tükrözi ezt az alaposságot. A javaslat logikáját felvázoló rövid bevezetőt és a parlamenti határozati javaslatot a törvény normaszövege (*lagtext*) követi. Ezután egy részletes fejezet mutatja be az ügy hátterét, az előkészítés folyamatát és a hatásvizsgálat eredményeit. A dokumentációt a gyakran több tíz oldalas jogalkotási kommentár zárja, amely tartalmazza a rövid és részletes indokolást, a konzultációban részt vevő szervek listáját, a jogalkotási tanács (*Lagrådet*) véleményét és egy kivonatot a vonatkozó kormányülés jegyzőkönyvéből. Ezen a kommentáron belül található a szakaszokhoz fűzött részletes magyarázat, a *promemoria*.

---

<sup>576</sup> PETERSSON, 2016: 650–662.

<sup>577</sup> BERNITZ, 2007: 20.

<sup>578</sup> Uo.

<sup>579</sup> PETERSSON, 2016: 650.

<sup>580</sup> *Myndigheternas föreskrifter: handbok i författningsskrivning*. Ds 1998:43, <https://bit.ly/4cGuLpJ>.

<sup>581</sup> PETERSSON, 2016: 650.

Bár az előkészítő anyagok formálisan nem minősülnek kötelező jogforrásnak, a svéd joggyakorlatban mégis kiemelt jelentőséggel bírnak, mivel ezek az anyagok tükrözik a jogalkotó szándékát,<sup>582</sup> így a jogalkalmazó a jogszabályok értelmezésének elsődleges segédleteként használja.<sup>583</sup>

#### 6.4.9. Szlovákia

A jogalkotás részletszabályait a parlament ügyrendjéről szóló törvény határozza meg, amely indokolási kötelezettséget ír elő, a törvényjavaslatokat a megfelelő jogalkotási formában kell benyújtani, kiegészítve egy magyarázó jelentéssel (*dôvodová správa*).<sup>584</sup> A szabályozás az indokolást egy általános és egy különös részre tagolja, és részletes tartalmi követelményeket ír elő.

Az indokolás általános részének (*všeobecná časť*) egy átfogó helyzetelemzést kell nyújtania: bemutatja a fennálló társadalmi, gazdasági és jogi helyzetet, alátámasztja az új szabályozás szükségességét, és felvázolja a végrehajtás módját. Lényeges eleme, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményeit integrálnia kell,<sup>585</sup> részletezve a javaslatnak a költségvetésre, a munkaerőpiacra, és az államszervezetre gyakorolt hatásait. A kormány ügyrendje ehhez hozzáteszi, hogy a javasolt beavatkozás arányosságát a kitűzött cél fényében röviden értékelni kell.<sup>586</sup> Az indokolásnak emellett igazolnia kell a tervezet összhangját az alkotmánnyal, más törvényekkel, nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió jogával.<sup>587</sup>

A különös rész (*osobitná časť*) a javaslat egyes szakaszaihoz, illetve módosítások esetén az egyes pontokhoz fűzött tételes magyarázatokat tartalmazza. A kormány ügyrendje hangsúlyozza, hogy ez a rész nem ismételheti meg sem a normaszöveget, sem az általános részben már kifejtett érveket.<sup>588</sup> Az átláthatóság érdekében a kormány által előterjesztett javaslatok esetében a teljes indokolást közzéteszik a felelős állami szerv honlapján a társadalmi véleményezés során.<sup>589</sup>

A szakirodalom rámutat arra, hogy a szlovák joggyakorlatban is eleget tesznek a formális indokolási kötelezettségnek, vagyis az előterjesztett törvényjavaslatokhoz csatolják az

---

<sup>582</sup> WENANDER, 2020: 133–153.

<sup>583</sup> NERGELIUS, 2015: 31.

<sup>584</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z., <https://bit.ly/4roDDnK>, 68. § (1) bekezdés

<sup>585</sup> STAROŇOVÁ, 2009: 248.

<sup>586</sup> Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, 2024, <https://bit.ly/4lhErZW>, 19. cikk (2) bekezdés

<sup>587</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z., <https://bit.ly/4roDDnK>, 68. § (3) bekezdés; Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, 2024, <https://bit.ly/4lhErZW>, 19. cikk (1) bekezdés

<sup>588</sup> Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, 2024, <https://bit.ly/4lhErZW>, 19. cikk (4) bekezdés

<sup>589</sup> Uo. 12a cikk (2) bekezdés, 17. cikk (1) bekezdés

indokolást, ugyanakkor súlyos hiányosságok figyelhetők meg azok minőségét tekintve, különös tekintettel a hatásvizsgálatot illetően. A legnagyobb probléma tehát nem a formális megfelelés, hanem az elemzés terjedelme és mélysége.<sup>590</sup> A frissebb tanulmányok ugyan némi javulásról számolnak be, ugyanakkor általános konklúzióként megjegyzik, hogy az idő múlásával nem figyelhető meg folyamatos javulás az elemzés mélysége tekintetében.<sup>591</sup>

## 6.5. Az indokolások alkotmányos szintű szabályozása

### 6.5.1. Görögország

A görög alkotmány indokolási kötelezettséget ír elő a törvényjavaslatok kapcsán,<sup>592</sup> az előterjesztések benyújtásának részletszabályait és az indokolások (*αιτιολογική έκθεση*) tartalmi elemeire vonatkozó előírásokat a parlament ügyrendje tartalmazza. E szerint az indokolásnak ki kell fejtenie a javasolt rendelkezések céljait és okait. A javaslattal együtt be kell nyújtani a hatásvizsgálati jelentést, valamint a társadalmi egyeztetésről szóló beszámolót is.<sup>593</sup> A módosítások főszövegét szintén indokolás előzi meg, amelynek tartalmaznia kell a javasolt módosításokat szükségessé tevő okokat.<sup>594</sup> Az indokolásokat a parlamenti munka levéltárában is közzéteszik.<sup>595</sup> Az indokolásokon kívül gyakori, hogy nem kötelező erejű jogi eszközöket, magyarázó körleveleket bocsátanak ki az illetékes minisztériumok és szakszolgálatok, amelyben további magyarázatokat adnak a jogszabályok rendelkezéseire vonatkozóan, valamint útmutatást nyújtsanak azok végrehajtásához.<sup>596</sup>

A közelmúltig a görög törvényhozás előkészítése kevésbé volt szabályozott és központosított, a tervezetek kidolgozása gyakran ad hoc bizottságokban, széttagoltan zajlott.<sup>597</sup> Ezen a helyzeten kívánt változtatni a 2019-ben elfogadott 4622. számú törvény, amely átfogó reformokat vezetett be a jogalkotási folyamat racionalizálása és a jogszabályok minőségének javítása érdekében. A törvény egy központosított törvényelőkészítő szolgálatot hozott létre, és előírta egy jogalkotási módszertani kézikönyv kidolgozását. Az abban foglalt előírásoknak való

---

<sup>590</sup> STAROŇOVÁ, 2009: 247–264.

<sup>591</sup> STAROŇOVÁ, 2016: 214–227.

<sup>592</sup> Σύνταγμα, <https://bit.ly/4cYM3ib>, 74. cikk (1) bekezdés

<sup>593</sup> Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων. Μέρος Κοινοβουλευτικό, <https://bit.ly/4rhBhqt>, 85. cikk (3) bekezdés

<sup>594</sup> Uo. 88. cikk (2) bekezdés

<sup>595</sup> Uo. 165. cikk (2) bekezdés

<sup>596</sup> MOUSMOUTI, 2020: 214.

<sup>597</sup> Uo. 214–215.

megfelelés a törvényjavaslatok benyújtásának előfeltételévé vált.<sup>598</sup> A kézikönyv pontosítja, hogy a törvény célját részletesen az indokolásban kell kifejtteni, és a normaszövegbe az csak akkor kerülhet be, ha az a jogszabály értelmezéséhez elengedhetetlen.<sup>599</sup>

A 2019-es reform a hatásvizsgálatot tette a törvénytervezeteket kísérő központi dokumentummá, amely nyolc különböző aljelentést foglal magába, ezek egyike maga az indokolás. Az indokló jelentés feladata, hogy ismertesse a kezelt problémákat, meghatározza a jogalkotás világos, mérhető céljait, és alátámassza a törvényhozás szükségességét.<sup>600</sup> A reformok ellenére a szakirodalom szerint az indokolások minősége nem javult számottevően, a minisztériumok gyakran a hagyományos, felületes indokolások logikáját követve készítik el a hatásvizsgálatokat is, amelyek így hiányosak, nélkülözik a részletes adatokat és a nemzetközi gyakorlatok elemzését.<sup>601</sup>

A gyakorlatban a parlament honlapján a törvényjavaslatok mellett egy összefoglaló dokumentumot is közzétesznek, amely az indokolást és más alátámasztó jelentéseket foglalja magában. Az indokolás gyakran csupán tartalomjegyzékként funkcionál, szakaszonként felsorolva a normaszöveg tartalmát. Lényeges eleme azonban az általános részhez használt űrlap, amely arra ösztönzi a jogszabály előkészítőjét, hogy átgondolja és részletesen megindokolja a javasolt szabályozás szükségességét és céljait. Ezt az általános részt egészíti ki egy különös rész, amelyben az egyes cikkekhez fűzött magyarázatok találhatóak.

### **6.5.2. Magyarország**

Magyarország azon kevés tagállam közé tartozik, ahol az indokolások szerepe alkotmányos szinten is megjelenik. A hazai szabályozás történeti fejlődését, a hatályos normatív kereteket és azok kritikai értékelését a 3. fejezetben részletesen tárgyaltam, így az alábbiakban csak a tagállami összehasonlítás szempontjából releváns elemeket foglalom össze.

Az indokolások jogértelmezésben betöltött szerepét maga az Alaptörvény rögzíti: a 28. cikke kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, a jogszabály céljának megállapítása során pedig elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály

---

<sup>598</sup> Νόμος υπ' αριθμ. 4622/2019: Επιτελικό Κράτος – Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, <https://bit.ly/3OTkNrl>, 59. cikk (5) bekezdés

<sup>599</sup> Εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας, <https://bit.ly/4ru4m2f>, 21.

<sup>600</sup> Νόμος υπ' αριθμ. 4622/2019: Επιτελικό Κράτος – Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, <https://bit.ly/3OTkNrl>, 62. cikk (2a) bekezdés

<sup>601</sup> VLACHOPOULOS, 2024: 3–4.

megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az alkotmányos rendelkezést törvényi szinten a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) egészíti ki, amely meghatározza az indokolás tartalmi követelményeit: az előterjesztőnek be kell mutatnia a szabályozást szükségessé tevő társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, valamint ismertetnie kell a várható hatásokat.<sup>602</sup> A Jat. ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, és amennyiben ellentétes a normaszöveggel, úgy azt a jogértelmezés során figyelmen kívül kell hagyni.<sup>603</sup>

A magyar jogrendszer sajátossága, hogy az indokolást „élő dokumentumként” kezeli, így a parlamenti vita során elfogadott módosító javaslatok figyelembevételével az előterjesztőnek újra kell szerkesztenie az eredeti indokolást.<sup>604</sup> Az indokolásokat a parlament honlapján és a Magyar Közlöny mellékletét képező Indokolások Tárában teszik közzé. Ahogy arra a 3. fejezetben részletesen kitértem, az alkotmányos és törvényi szintű szabályozás ellenére a gyakorlatban az indokolások minősége jelentős eltéréseket mutat, és a törvényjavaslatokhoz gyakran csak *pro forma* csatolnak indokolásokat, amelyek nem tartalmazzak valós „hozzáadott értéket” a normaszöveghez képest és nem felelnek meg a Jat. előírásainak sem.

### 6.5.3. Spanyolország

A spanyol jogrendszerben a törvényalkotási folyamatot és az indokolási kötelezettséget az alkotmány, a képviselőház ügyrendje, valamint a kormány által kiadott iránymutatások szabályozzák. Az alkotmány előírja, hogy a kormány által a képviselőház elé terjesztett törvénytervezeteket indokolással (*exposición de motivos*), és a döntéshez szükséges egyéb háttéranyagokkal kell ellátni.<sup>605</sup> Ezt a követelményt a képviselőház ügyrendje is megerősíti és kiterjeszti azt a képviselők, illetve a frakciók által benyújtott indítványokra is.<sup>606</sup>

A szakirodalom szerint a döntéshez szükséges további információk csatolásának előírása egy fontos reform volt, amely a korábbi, gyakran csupán szubjektív érveket tartalmazó indokolások gyakorlatát kívánta felváltani az objektív adatokkal (felmérésekkel, szakértői jelentésekkel) való alátámasztás révén.<sup>607</sup> Annak ellenére, hogy ennek az előírásnak elvi szinten milyen jelentős hatása lehetett volna a jogalkotásra – különösen a törvények minőségére és

---

<sup>602</sup> Jat. 18. § (5) bekezdés

<sup>603</sup> Uo. 18. § (8) bekezdés

<sup>604</sup> HHSz., 137/A. §

<sup>605</sup> Constitución Española, 1978, <https://bit.ly/3P2WFCv>, 88. cikk

<sup>606</sup> GARCÍA-ESCUADERO, 2021: 163.

<sup>607</sup> RODRIGUEZ FERRANDEZ, 2016: 41–42.

megalapozottságára – a szakirodalom kritikaként fogalmazza meg, hogy ennek a rendelkezésnek nincs valós, észlelhető hatása.<sup>608</sup>

A kormányzati előterjesztések technikai színvonalának emelését célozza a kormány által elfogadott, a jogszabályok formájára és szerkezetére vonatkozó iránymutatás. Ez a dokumentum részletesen szabályozza az indokolás tartalmát és formáját, előírja, hogy az indokolásnak közérthetően kell kifejtenie a javaslat tárgyát, célját és hátterét, anélkül, hogy a normaszöveget egyszerűen átfogalmazná. Célja, hogy a javaslatot a jogi háttérismerettel nem rendelkezők számára is hozzáférhetővé tegye.<sup>609</sup> Az indokolásnak emellett be kell számolnia a lefolytatott konzultációk eredményeiről, és sürgős eljárás esetén külön alá kell támasztania a rendkívüli szükségesség körülményeit.<sup>610</sup> Az iránymutatás gyakorlati alkalmazását egy külön kézikönyv is segíti, ami ajánlásokat fogalmaz meg és azokat példákkal illusztrálja.<sup>611</sup>

A gyakorlatban mind a kormány-előterjesztéseket (*proyectos de ley*), mind a képviselői indítványokat (*proposiciones de ley*) megelőzi az indokolás. Ezek terjedelme változó, a hosszabb javaslatoknál fejezetekre tagolják. Bár nincs formálisan elkülönítve általános és különös rész, a szerkezet jellemzően követi ezt a logikát az első fejezetek az általánosabb célokat, míg a későbbiek a részletesebb, szakaszokhoz fűzött magyarázatokat tartalmazzák.

## 6.6. Következtetések

Sok tekintetben az EU „jobb szabályozás” kezdeményezése üdvözlendő reformokat hirdetett meg, amelyek a nemzeti jogalkotási gyakorlatokra is jelentős hatást gyakoroltak. A program egyik célkitűzése – „jobban megmagyarázni, mit és miért teszünk” – a jogalkotói indokolások szerepét is felértékelte. Ez a szemlélet formális szinten sikeresen adaptálódott a tagállamokban is, hiszen Málta és Lettország kivételével ma már valamennyi tagállam előírja a törvények indokolási kötelezettségét. A jogintézmény általános rendeltetése az egyes tagállamokban közel azonos: alátámasztja a javasolt szabályozás szükségességét, bemutatja a jogszabály célját és közérthető nyelvezettel magyarázza a normaszöveget.

A szabályozás szintje (10. táblázat) és tartalma a főbb pontokon túl azonban rendkívül heterogén. Míg egyes országokban, mint Görögország, Spanyolország és Magyarország,

---

<sup>608</sup> SAINZ MORENO, 1989: 26–31.

<sup>609</sup> BECERRA MUÑOZ, 2013: 390.

<sup>610</sup> Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, <https://bit.ly/4s4XEkr>, I. fejezet, c) pont

<sup>611</sup> NAVARRO ATIENZA, 2015.

alkotmányos szintű rendelkezéseket is találunk, addig a tagállamok közel felében jogszabályban, döntő többségében pedig intern normatív aktusok tartalmazzák a vonatkozó előírásokat, amelyeket gyakran *soft law* eszközök egészítenek ki. Hasonló változatosság jellemzi az indokolások szerkezetét is, a tagolás módja az egyszerű, tagolatlan formától az általános és részletes egységre bontott indokolásokon át a több funkcionális elemet tartalmazó összetett dokumentumokig terjed. Kormány-előterjesztések esetén több tagállam – például Ausztria, Ciprus vagy Franciaország – további tartalmi követelményeket támaszt, máshol pedig – mint Olaszországban – több, eltérő funkciójú indokolási dokumentumot kell a javaslatához csatolni (a formai tagolás tagállami gyakorlatát a 10.5. függelék összegzi).

10. táblázat: Az EU tagállamainak jogalkotói indokolásra vonatkozó aktusainak áttekintése

Ország	Extern normatív aktus		Intern normatív aktus	Nem normatív aktus	Nincs irányadó aktus
	Alkotmány/ Alaptörvény	Jogszabály			
Ausztria			X	X	
Belgium			X	X	
Bulgária		X	X		
Ciprus			X	X	
Csehország		X	X		
Dánia			X	X	
Észtország		X	X		
Finnország			X	X	
Franciaország		X	X	X	
Görögország	X	X	X	X	
Hollandia			X	X	
Horvátország			X		
Írország			X	X	
Lengyelország		X	X		
Lettország					X
Litvánia		X	X		
Luxemburg			X	X	
Magyarország	X	X	X		
Málta					X
Németország			X	X	
Olaszország			X	X	
Portugália			X	X	
Románia		X	X		
Spanyolország	X	X	X	X	
Svédország		X			
Szlovákia		X	X		
Szlovénia			X	X	

Megjegyzés: egyes jogrendszerek normatípusai nem feltétlenül illeszthetők be tisztán az alábbi aktustani kategóriákba. Ilyen például Olaszország esete, ahol szakirodalmi vita tárgya a miniszterelnöki irányelvek (*direttiva*) aktustani besorolása,<sup>612</sup> ahogy szintén nehezen kategorizálható a svéd parlament eljárását szabályozó törvény (*Riksdagsordningen*), ami „kvázi-alkotmánynak” minősül, így az extern normatív aktusokon belül az alkotmány [Svédország esetében a négy ún. alaptörvény (*grundlagar*)] és a törvények között helyezkedik el.<sup>613</sup>

Forrás: saját szerkesztés

<sup>612</sup> LONGO, 2009: 1–22.; SANTINI, 2023: 223–238.

<sup>613</sup> Sveriges grundlagar och riksdagsordningen, Sveriges riksdag, 2023, <https://bit.ly/3P3sPhc>, Förord, 2.

A jogalkotói indokolások szabályozásának szintje – vagyis az, hogy alkotmányos, jogszabályi vagy intern normatív előírásról beszélünk – jelzi, hogy az adott jogrendszer mennyire tekinti jelentősnek ezt a jogintézményt, ugyanakkor az általános jogszabályi keretek hiánya nem jelenti szükségszerűen a gyakorlati működés gyengébb minőségét. A *soft law* eszközökre (is) támaszkodó skandináv államok vagy Hollandia joggyakorlatában tartalmilag jellemzően jóval gazdagabb, a normaszöveget érdemben magyarázó indokolások születnek, mint azokban a rendszerekben, ahol a formális előírások ellenére az indokolások gyakran csak a törvény szövegének ismétlésére szorítkoznak. A fejezetben bemutatott tagállami megoldások egyik fontos tanulsága éppen az, hogy a jogintézmény minőségét nem a szabályozás formális jogforrási szintje, hanem sokkal inkább a részletes módszertani iránymutatások megléte és az azokat érvényesítő jogi kultúra határozza meg.

A fejezet célja a tagállami szabályozási keretek áttekintése volt, az egyes indokolások szisztematikus tartalmi-minőségi értékelése nélkül. A szabályozási megoldások elemzése alapján kirajzolódik, hogy a legkidolgozottabb gyakorlatok az indokolást a bizonyítékalapú kormányzás szerves részeként kezelik. Ezt példázza az észti modell a rendkívül aprólékos, a hatásvizsgálatok eredményeit és a konzultációk tanulságait is részletesen bemutató struktúrájával, akárcsak a svéd gyakorlat, amely egyedülállóan alapos előkészítő anyagainak minőségére épít, vagy akár Luxemburg, ahol az indokolásokban gyakran adatokkal és kimutatásokkal is alátámasztják a javaslatok szükségességét.

Ezzel a szemlélettel szemben több tagállam gyakorlatában az indokolás szerepe formálisabb, és nem tölti be a jogintézménynek szánt funkciókat. A szakirodalmi kritikák szerint ennek egyik leggyakoribb megjelenési formája, amikor az indokolás nem nyújt valós magyarázatot a normaszöveghez, mert azt pusztán megismétli vagy átfogalmazza ahelyett, hogy annak célját és a jogalkotói szándékot részletesen kifejtjenék. Ilyen többek között Írország és Magyarország esete, ahol az indokolás gyakran pusztán a normaszöveg parafrázisa, vagy Görögország gyakorlata, ahol a magyarázatok a szakirodalom szerint gyakran felületesek, és csupán a normaszöveg tartalomjegyzékeként funkcionálnak.

A gyakorlati problémák azonban ennél szerteágzóbbak, és esetenként a jogintézmény rendszerszintű hiányosságaiból fakadnak. Több tagállam szorgalmazza ugyan a hatásvizsgálatok, a társadalmi egyeztetés és érdekelt felekkel folytatott konzultációk eredményének jogalkotói indokolásba integrálását az átláthatóság érdekében, ugyanakkor ez sok esetben nem érvényesül. Szlovákia esetében a szakirodalom kiemeli, hogy az indokolások mélysége nem megfelelő, azok felszínesek, a hatásvizsgálatok eredményét sokszor nem tartalmazzák.

Mindemellett koherencia-zavart okozhat, amennyiben a törvényjavaslathoz fűzött indokolást a parlamenti szakaszban bekövetkezett változásokra tekintettel nem módosítják. Írorszában lehetőség van felülvizsgált indokolást benyújtani, Magyarország a Hárszabályban írja elő az indokolások utólagos újraszerkesztését a módosító indítványok figyelembevételével, Németországban lábjegyzetben kell jelezni, amennyiben a normaszöveg megváltozott és így az indokolás már nem aktuális, Romániában pedig szintén módosítani kell az eredeti indokolást a normaszöveg változása esetén. Ezzel szemben Csehországban problémát jelent, hogy a parlamenti módosítások után az indokolásokat nem igazítják hozzá a végső törvényszöveghez, ami koherenciazavarhoz vezethet. Lettorszában az ún. megjegyzési rendszer hasonló nehézségekkel küzd: bár a szakmai és politikai nyomás hatására a jogalkotó bizonyos lépéseket tett a probléma kezelésére – például előírta, hogy a normaszöveg jelentős módosítása esetén utólagos magyarázó jelentést kell készíteni –, a reform nem terjesztette ki az általános indokolási kötelezettséget.

Összességében a fejezet rávilágított arra, hogy a jogalkotói indokolás jogintézménye csak akkor töltheti be jogállami és demokratikus szerepét, ha a formai követelményeket valódi, tartalmi magyarázat tölti meg. A „jobb szabályozás” elvei így csak ott válnak élő gyakorlattá, ahol az indokolás nemcsak adminisztratív kötelezettség, hanem a döntéshozatali felelősség és az átláthatóság eszköze is. A jövő kihívása, hogy a formális megfelelés mellett a tagállamok jogalkotási kultúrája is nyitottabbá és alkalmazkodóbbá váljon, hogy az indokolás valóban a minőségi jogalkotás és a demokratikus elszámoltathatóság alapja lehessen.

„Amennyiben a jogalkotói indokolások rávilágítanak a jogszabályok objektív környezetére vagy kontextusára, valamint arra a problémára, amelynek orvoslására irányulnak, úgy ezek az anyagok mindig figyelembe vehető értelmezési segédeszközök. Figyelembevételükre logikai értékük arányában kerülhet sor.”<sup>614</sup>

/Lord Steyn/

## 7. A jogalkotói indokolás az angolszász jogrendszerekben

### 7.1. A komparatív vizsgálat keretei: a minőségi jogalkotás angolszász eszközzrendszere

A jogösszehasonlító szakirodalom hagyományosan markáns különbséget tesz a kontinentális és az angolszász jogrendszerek között. E rendszertani eltérések egyik jellegzetes megnyilvánulása a jogalkotói indokolások normatív megítélése, valamint ezek bírói jogértelmezésben betöltött szerepe. Míg előbbiben a jogszabályelőkészítő anyagok vizsgálata a jogalkalmazás bevett eszköze, utóbbi évszázadokon át – az ún. kizárási szabály (*exclusionary rule*) jegyében – nem engedte a normaszövegen kívül más törvényhozási dokumentum felhasználását a jogértelmezés során.<sup>615</sup>

Ez a merev elzárkózás az elmúlt évtizedekben fokozatosan oldódott, a kontinentális és az angolszász jogrendszerek ma már egyre inkább konvergálnak.<sup>616</sup> Az angolszász jogrendszerekben is felismerték, hogy a jogalkalmazó és a tágabb nyilvánosság egyaránt igényli a jogszabályok céljának és hatásainak részletesebb magyarázatát,<sup>617</sup> amely az átláthatóság mellett a jogalkotás hatékonyságát is növeli.<sup>618</sup> A jogalkotói indokolások fejlesztését idővel eredményesebb iránynak tekintették a jogszabályok közérthetőségének növelése szempontjából, mint a törvényszövegek nyelvezetének további egyszerűsítését,<sup>619</sup> ami fontos szerepet játszott abban, hogy az indokolások fokozatosan intézményesültek, és a jogszabályok értelmezésében betöltött szerepük is megerősödött.

A fejezet a jogalkotói indokolás intézményesítésének eltérő megoldásait vizsgálja az Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok

---

\* A fejezet a szerző következő publikációinak felhasználásával készült: KISS, 2026.; KISS, 2027. (megjelenés alatt).

<sup>614</sup> *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38, 5. (saját fordítás)

<sup>615</sup> VOGENAUER, 2001: 5–6., 1208–1210.

<sup>616</sup> ZWEIGERT–KÖTZ, 1998.; DEL DUCA, 2007: 625–660.

<sup>617</sup> HANSARD SOCIETY COMMISSION, 1992: 112.

<sup>618</sup> KELSO, 2007: 153.

<sup>619</sup> HANSARD SOCIETY COMMISSION, 1992: 112.

szabályozásának, valamint bírósági döntéseinek elemzésén keresztül. Ezek a dimenziók a *common law* jogcsaládban történetileg gyakran összefonódnak, az intézményesülés nem ritkán éppen a bírói gyakorlat hatására következett be, amely fokozatosan formálta az indokolások státuszát és funkcióját. A kutatás a központi törvényhozásra korlátozódik – az Egyesült Királyságban a Westminster Parlament jogalkotására, így a devolúciós folyamatok eredményeként létrejött parlamentek megoldásait nem vizsgálja –, és az alacsonyabb szintű jogforrások nem képezik az elemzés tárgyát. A kiválasztott öt ország a jogcsalád magját képezi, és együttesen lefedi az indokolás intézményesítésének teljes spektrumát az indokolási kötelezettségtől a formális indokolás hiányáig. Emellett valamennyien tagjai a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek (OECD), így vonatkozik rájuk a kormányközi szervezet által megfogalmazott azonos szabályozáspolitikai elvárásrendszer, melyben a szabályozási döntések indokainak és megalapozó elemzéseinek nyilvános hozzáférhetősége a jó kormányzás alapfeltétele.<sup>620</sup>

Az intézményesülés módja és mértéke, valamint a jogalkotói indokolásnak tulajdonított funkció ugyanakkor jogrendszerenként eltérő fejlődési utat mutat. Az Egyesült Királyságban ma már minden törvényhez kötelezően készül magyarázó jegyzet (*explanatory notes*), Ausztráliában kodifikálták a céltételező értelmezést és az indokolások (*explanatory memoranda*) bírói alkalmazását, Új-Zélandon és Kanadában pedig bevett gyakorlattá vált a külső anyagok (*extrinsic materials*) – kormányzati anyagok, magyarázó jegyzetek, bizottsági jelentések, parlamenti viták – figyelembevétel. Az Egyesült Államokban ezzel szemben nem alakult ki hasonló konszenzus, a jogalkotástörténeti források (*legislative history*) bírói alkalmazása elméleti vita tárgya, amelyben a textualista irányzat megkérdőjelezi azok alkotmányos legitimitását, míg a céltételező értelmezés hívei a jogalkotói szándék feltárásának fontos eszközét látják bennük.

A jogalkotói indokolások a Commonwealth országokban – a vizsgált országok közül az Egyesült Királyságban, Ausztráliában, Új-Zélandon és Kanadában – több funkciót töltenek be: biztosítják a jogalkotási folyamat átláthatóságát és a végrehajtó hatalom parlamenti elszámoltathatóságát,<sup>621</sup> hozzáférhetővé teszik az összetett jogszabálytervezetek tartalmát a szélesebb nyilvánosság számára,<sup>622</sup> valamint a jogalkalmazásban is meghatározott szerepük van – rávilágítanak a jogszabály kontextusára és az orvosolni kívánt problémára (*mischiefs*),<sup>623</sup>

---

<sup>620</sup> OECD: *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD Publishing, Paris, 2012, <https://bit.ly/40I3EUd>, 11.

<sup>621</sup> HICKMAN, 2024: 121.

<sup>622</sup> Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*. London, Cabinet Office, 2025, <https://bit.ly/4sxH6RF>, 78–79.

<sup>623</sup> *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38, 5.

mege erősíthetik a rendelkezés értelmét, kétértelműség vagy homályosság esetén pedig segíthetik annak meghatározását.<sup>624</sup>

Az elmúlt évtizedekben a vizsgált öt ország is kiépített olyan átfogó szabályozás-minőségi keretrendszereket, amelyek funkcionálisan számos szempontból tükrözik az Európai Unió (EU) „jobb szabályozás” programját és az OECD elvárásait. Az OECD a szabályozáspolitikáról és kormányzásról szóló ajánlásában 12 alapelvet fogalmaz meg, amelyek között kiemelt helyet foglal el a hatásvizsgálat, az érintettekkel folytatott konzultáció és az átláthatóság követelménye.<sup>625</sup> E közös nemzetközi keretrendszer mellett az egyes országok eltérő intézményi megoldásokat alakítottak ki.

Az Egyesült Királyságban a minőségi jogalkotás keretét a „jobb szabályozás keretrendszer” (*Better Regulation Framework*) adja,<sup>626</sup> amely a Blair-kormány által 1997 szeptemberében létrehozott jobb szabályozás munkacsoport (*Better Regulation Task Force*) öt alapelvéből – arányosság, elszámoltathatóság, következetesség, átláthatóság, célzottság – fejlődött ki.<sup>627</sup> Az 1998-as minőségi jogalkotási útmutató teljes körű hatásvizsgálati rendszert (*Regulatory Impact Assessment*) hozott létre,<sup>628</sup> megelőzve az Európai Bizottság 2002-es integrált hatásvizsgálati keretrendszerét, így az Egyesült Királyság az 1973–2020 közötti uniós tagsága alatt nagyban formálta az uniós szabályozási standardokat is.<sup>629</sup>

Bár a minőségi jogalkotás keretrendszer fókusza a hatásvizsgálati folyamaton van, ugyanakkor a javaslat tartalmának közérthető bemutatására szolgáló jogalkotói indokolás a kezdetektől hangsúlyos szerepet kapott azáltal, hogy a dokumentum a hatásvizsgálat rövidített, törvényjavaslatához csatolt kivonatát jelentette.<sup>630</sup> E megoldás – az uniós modellhez hasonlóan – a hatásvizsgálat eredményeit a jogalkotói indokolásba integrálja, így a nyilvánosság és a parlament számára egységes dokumentumban válik hozzáférhetővé a javaslat indokolása és várható hatásainak összefoglalása.

Ausztráliában a minőségi jogalkotás előmozdításának alapját a „szabályozáspolitikai, gyakorlati és teljesítmény-keretrendszer” (*Regulatory Policy, Practice & Performance*

---

<sup>624</sup> Department of the Prime Minister and Cabinet, *Legislation Handbook*. Canberra, Australian Government, 2025, <https://bit.ly/40VxNz9>, 47.

<sup>625</sup> OECD: *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris, OECD Publishing, 2012, <https://bit.ly/40I3EUd>.

<sup>626</sup> Department for Business and Trade: *Better Regulation Framework: Guidance*. London, Department for Business and Trade, 2023, <https://bit.ly/4rmQqqI>.

<sup>627</sup> OECD: *Better regulation in Europe: United Kingdom 2010*. Paris, OECD Publishing, 2010, <https://bit.ly/47Cwhpn>, 44.

<sup>628</sup> Uo. 44, 97.

<sup>629</sup> DUNLOP–RADAELLI, 2015: 27–28.

<sup>630</sup> OECD: *Better regulation in Europe: United Kingdom 2010*. Paris, OECD Publishing, 2010, <https://bit.ly/47Cwhpn>, 44.

*Framework*) adja, amely hat alapelve támaszkodik: a szabályozás legyen célzott és kockázatalapú, integrálódjon a meglévő rendszerekbe, legyen felhasználóközpontú, bizonyítékokon alapú és adatközpontú, alkalmazkodjon a digitális korhoz, valamint folyamatosan fejlesztett és eredményfókuszú.<sup>631</sup> A jogrendszer a szabályozási hatásvizsgálat egyik úttörőjének számít, az 1980-as évek közepe óta fokozatosan fejlesztett rendszerét az OECD is nemzetközi referenciapontként tartja számon.<sup>632</sup> Az ausztrál modellben a hatásvizsgálat eredményét szintén integrálják a jogalkotási indokolásba, így a nyilvánosság és a parlament számára egységes dokumentumban válik hozzáférhetővé a javaslat indokolása és szabályozási hatásainak értékelése.

Új-Zélandon a minőségi jogalkotás keretét a szabályozásirányítási rendszer (*Regulatory Management System*) adja, amely a központi kormányzat által a szabályozás minőségének előmozdítására és fenntartására használt szakpolitikák, intézmények, folyamatok és eszközök összessége.<sup>633</sup> Kanadában a szabályozásról szóló irányelv (*Cabinet Directive on Regulation*)<sup>634</sup> határozza meg a jogszabályok kidolgozásának, kezelésének és felülvizsgálatának kormányzati szintű keretét. Az Egyesült Államok pedig elsősorban végrehajtói szinten biztosítja a szövetségi jogalkotás minőségét, ahol az 1993-as 12866. számú elnöki rendelet teremtette meg a központosított szabályozási felülvizsgálat keretét az információs és szabályozási ügyek hivatalának (*Office of Information and Regulatory Affairs*) felügyelete mellett.<sup>635</sup> Az Egyesült Királysággal és Ausztráliával szemben azonban ezek nem átfogó keretrendszerek, és érintőlegesen sem foglalkoznak a jogalkotói indokolás jogintézményével.

Ezen koncepcionális és intézményi háttér alapján jelen fejezet célja, hogy átfogó képet adjon a jogalkotói indokolás szabályozásáról és gyakorlatáról a vizsgált öt angolszász jogrendszerben. Az egyes országtanulmányok keretében a történeti kitekintés és a szabályozási keretrendszer áttekintése mellett a jogalkotói indokolások jogalkotásban betöltött szerepét az irányadó esetjogon keresztül is ismertetem.

---

<sup>631</sup> Department of Finance: Regulatory policy, practice & performance framework. Canberra, Australian Government, 2025, <https://bit.ly/4us8fYi>.

<sup>632</sup> Office of Impact Analysis: Australia's Regulatory Impact Analysis (RIA) Framework: Key Changes over Time, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2023, <https://bit.ly/4lhLJOQ>.

<sup>633</sup> Ministry for Regulation: The regulatory management system, New Zealand Government, 2024, <https://bit.ly/4rWH6ca>.

<sup>634</sup> Government of Canada: Cabinet Directive on Regulation, Treasury Board of Canada Secretariat, 2018, <https://bit.ly/40sOqSK>.

<sup>635</sup> Executive Order 12866, Regulatory Planning and Review, 1993, 58 Federal Register 51735, <https://bit.ly/4sEIpln>.

## 7.2. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a jogalkotói indokolás intézményesülése egy évszázados, organikus fejlődési folyamat eredménye, amely a parlamenti szokásjogból és eseti döntésekből kristályosodott ki. A szabályozás gyökerei a 19. század végére nyúlnak vissza. Az 1881. március 31-i parlamenti vitában felvetődött a törvényjavaslatok érthető, de nem argumentatív magyarázatának szükségessége, miután kritika érte a törvényekhez fűzött, gyakran elfogult összefoglalókat.<sup>636</sup> Ennek a vitának a hatására a Házelnök 1882. március 9-én utasítást adott ki, ami előírta a törvényhozási dokumentumok szerkesztésének felügyeletét végző iroda (*Public Bill Office*) számára, hogy a törvényjavaslatokhoz magyarázó jegyzeteket készítsenek.<sup>637</sup>

A 20. század folyamán ez a gyakorlat sajátos kettős rendszerként működött. Egyrészt léteztek a nyilvános indokolások (*explanatory memorandum*) – ezeket elsősorban a két ház tagjainak tájékoztatására készítették, és nagyon rövid összefoglalást adtak a törvényjavaslatok tárgyáról –,<sup>638</sup> másrészt a minisztériumok a kormányzat és a parlamenti képviselők számára készítették részletesebb, nem nyilvános jegyzeteket is (*notes on clauses*), amelyek általános háttérinformációt nyújtottak a javaslatról, elmagyarázták az egyes szakaszok célját és hatását, gyakran példákkal illusztrálva azok alkalmazását.<sup>639</sup> Ezt a gyakorlatot számos kritika érte, hiszen a nyilvános, rövid indokolások túl általánosak voltak, így a jogalkotó céljának mélyebb megismerésére nem voltak alkalmasak, a részletesebb, szakaszokhoz fűzött indokolások pedig nem voltak nyilvánosak, mivel bizalmas információkat is tartalmaztak, így a bíróságok szintén nem tudták alkalmazni a jogértelmezés során. Ebből kifolyólag 1969-ben a jogi reformbizottságok egy új típusú indokolás (*explanatory statement*) használatát sürgették,<sup>640</sup> amely megkönnyítette volna a bíróságok számára a normaszöveg értelmezési kontextusának feltárását azáltal, hogy egyesíti a korábbi preambulumban, a törvényjavaslatokhoz csatolt összefoglaló indokolások és az egyes rendelkezéseket magyarázó indokolások funkcióit.<sup>641</sup>

A reformjavaslat ellenére a korábbi gyakorlatot csak az 1997–98-as parlamenti ülészak szüntette meg. A képviselőház modernizációs bizottságának jelentése<sup>642</sup> alapján egységesítették

---

<sup>636</sup> House of Commons: Hansard, HC Deb, vol. 260, cc. 1881, <https://bit.ly/4liZThg>, 417–426.

<sup>637</sup> NATZLER–HUTTON, 2019: [26.15].

<sup>638</sup> *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38, 3.

<sup>639</sup> Law Commission and Scottish Law Commission: *The interpretation of statutes*. (Law Com. no. 21; Scot. Law Com. no. 11). London, HMSO, 1969, <https://bit.ly/46Tig6F>, 38–43.

<sup>640</sup> Uo. 40–41.

<sup>641</sup> ZANDER, 2004: 179–180.

<sup>642</sup> House of Commons. Select Committee on Modernisation of the House of Commons: *Explanatory material for bills. Second report*. (HC (1997-98) 389). London: The Stationery Office, 1997, <https://bit.ly/3MTfesk>.

a rendszert,<sup>643</sup> így 1999-től (a költségvetési előirányzatokról, az államkinestári alapról, a pénzügyekről, valamint a jogszabályok egységes szerkezetbe foglalásáról szóló törvények kivételével) minden kormányzati törvényjavaslatához kötelező a nyilvánosság számára is elérhető jogalkotói indokolást (*explanatory notes*) csatolni.<sup>644</sup> Az önálló képviselői indítványokhoz is készülhet ilyen dokumentum, de ez nem kötelező, és rövid javaslatok esetén gyakran nem is szükséges. A jegyzetet elkészítheti maga a képviselő, bizonyos esetekben azonban a minisztériumok is összeállíthatják az indítványt benyújtó képviselő hozzájárulásával.<sup>645</sup>

A jogintézményre vonatkozó hatályos szabályozás a parlamenti eljárási szabályokon és kormányzati előírásokon alapul. Ezt egészítik ki a jogalkotási útmutatók, valamint a parlamenti szokásjogot és gyakorlatot összegző Erskine May kézikönyv. A jogalkotói indokolás a kormány által benyújtott törvényjavaslatokhoz készített, a jogszabály szövegét kísérő háttérmagyarázat. Nem része a törvényjavaslatnak, egyik ház sem hagyja jóvá, és csak a szöveggel együtt értelmezhető. Célja a javaslat tartalmának és háttérének közérthető bemutatása, szakmai vitáktól és érveléstől mentes formában. Röviden kitér a várható pénzügyi hatásokra, a közszolgáltatásra gyakorolt következményekre és a magánszektorra érintő megfelelési költségekre is.<sup>646</sup>

Az indokolások szövegét a minisztérium a törvényjavaslat elfogadásának különböző szakaszaiban frissíti, és a végleges változatot a királyi jóváhagyás után a törvény mellett teszik közzé.<sup>647</sup> A jogalkotási útmutató hangsúlyozza, hogy az olyan indokolás, amely csupán más szavakkal megismétli a törvényjavaslat szövegét, nem hasznos, ehelyett arra kell törekedni, hogy megfelelő kontextusba helyezze a javaslatot és elmagyarázza mindazt, ami a normatív rendelkezésekből önmagában nem nyilvánvaló. Amennyiben egy rendelkezés egyértelmű, nem szükséges feleslegesen megismételni, elegendő jelezni, hogy adott rendelkezés önmagáért beszél. A magyarázó szöveg célja, hogy „hozzáadott értéket” nyújtson, így hasznos lehet a ténybeli háttér feltüntetése, magyarázat arra, hogy a rendelkezés hogyan kapcsolódik más jogszabályokhoz (akár a törvényjavaslat más rendelkezéseire, akár a meglévő

---

<sup>643</sup> House of Lords: Hansard, HL Deb, vol. 583, cc., 1997, <https://bit.ly/4s6KEe2>, 1484–1495.

<sup>644</sup> *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38, 4.; House of Lords: *A Guide to Public Bills in the House of Lords*. London, House of Lords, 2024, <https://bit.ly/4sXtmjF>, 1.

<sup>645</sup> House of Lords. Legislation Office: *A Guide to Private Members' Bills in the House of Lords*. London, House of Lords, 2022, <https://bit.ly/3P2WIOL>, 9.

<sup>646</sup> NATZLER–HUTTON, 2019: [26.15].

<sup>647</sup> Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*. London, Cabinet Office, 2025, <https://bit.ly/4sxH6RF>, 78.

joganyagokhoz), a törvényjavaslatban használt szakszavak meghatározásainak részletesebb kifejtése, és szemléltető példák a törvényjavaslat gyakorlati működésére.<sup>648</sup>

Egy jól megírt indoklás több funkciót is betölt. Közérthető nyelvezetének köszönhetően a törvényjavaslatot hozzáférhetővé teszi olyan olvasók számára, akik nem rendelkeznek jogi végzettséggel vagy az adott szakterület speciális ismeretével. Segíti a minisztérium üzeneteinek kommunikálását, ugyanakkor semleges hangnemet tart és nem népszerűsíti a törvényjavaslat mögötti politikát. Emellett értékesebb visszajelzéseket eredményez a konzultációs folyamatban, elősegíti a törvényjavaslat parlamenti tárgyalását és annak gördülékeny elfogadását, a törvény hatálybalépése után pedig segíti a polgárokat a rájuk vonatkozó szabályok megértésében.<sup>649</sup>

A jogalkotási útmutató sablonokat is tartalmaz, az indokolást ezek segítségével, a meghatározott struktúrában kell elkészíteni. A dokumentumnak tartalmaznia kell egy a magyarázó jegyzet funkcióját leíró bevezetőt, a tartalomjegyzéket, a törvényjavaslat áttekintését, a szakpolitikai és jogi háttérrel, a területi hatály bemutatását, a rendelkezésekhez fűzött kommentárt, a hatálybalépés ismertetését, a pénzügyi vonatkozásokat, költségekhez szükséges parlamenti jóváhagyást, az emberi jogi egyezményrel való összeegyeztethetőséget, a környezetvédelmi jogi nyilatkozatot és a kapcsolódó dokumentumok listáját. Gyorsított parlamenti eljárás esetén külön szakaszban kell indokolni ennek szükségességét.<sup>650</sup> A kormány által benyújtott módosító indítványokhoz kötelező rövid, legfeljebb ötven szavas magyarázó nyilatkozatot (*explanatory statement*) csatolni,<sup>651</sup> képviselők számára ez önkéntes és gyakran nem is szükséges. A nyilatkozatban – a törvényjavaslat indokolásához hasonlóan – semleges módon kell leírni a módosítás szándékolt hatását vagy benyújtásának célját, és nem fogalmazható meg sem a módosítás elfogadása melletti, sem a törvényjavaslat meglévő szövege vagy más módosító indítvány elleni érvként.<sup>652</sup>

A jogalkotói indoklások bírói jogértelmezésben betöltött szerepének kereteit az angol jog fokozatosan alakította ki. A kiindulópontot a parlamenti anyagok figyelembevételére vonatkozó évszázados kizárási szabály képezte, amely nem engedte a Hansard (a parlamenti viták hivatalos jegyzőkönyve) alkalmazását a jogértelmezés során.<sup>653</sup> E tilalom feloldásának első lépése a *Pepper v Hart* döntés volt, amelyben a Lordok Háza enyhítette a korábbi abszolút

---

<sup>648</sup> Uo. 93.

<sup>649</sup> Uo. 78–93.

<sup>650</sup> Uo. 85–86.

<sup>651</sup> Uo., 178, 188–189.

<sup>652</sup> House of Lords: *A Guide to Public Bills in the House of Lords*. London, House of Lords, 2024, <https://bit.ly/4sXtmjF>, 9.; NATZLER–HUTTON, 2019: [26.15].

<sup>653</sup> Vö. *Millar v Taylor* (1769) 4 Burr 2303.; *Caird v Sime* (1887) 12 AC 326.; *Davis v Johnson* [1979] AC 264.

tilalmat és lehetővé tette a parlamenti vitaanyagok korlátozott felhasználását három együttes feltételhez kötve: a jogszabályszöveg kétértelmű vagy homályos, a hivatkozott anyag miniszteri nyilatkozat, és a nyilatkozat egyértelműen feltárja a jogalkotói szándékot.<sup>654</sup> Bár a döntés nem közvetlenül a jogalkotói indokolásokra vonatkozott, megnyitotta az utat a külső értelmezési segédeszközök korlátozott igénybevétele előtt. A szakirodalom is rámutat, hogy nincs megalapozott ok eltérő szabályt alkalmazni a magyarázó jegyzetekre, mint a parlamenti vitákra, így a döntés a jogalkotói indokolások bírói értelmezése szempontjából is iránymutató jelentőségű.<sup>655</sup>

Ezt az elvi alapvetést egy évtizeddel később kifejezetten kiterjesztették a jogalkotói indokolásokra is, a *Westminster City Council v National Asylum Support Service* ügyben.<sup>656</sup> Lord Steyn bíró indokolásában kimondta, hogy amennyiben a magyarázó jegyzetek fényt vetnek a jogszabály objektív kontextusára és az orvosolni kívánt problémára (*mischief*), megengedett értelmezési segédeszköznek minősülnek.<sup>657</sup> Lényeges eltérés a *Pepper v Hart* szabályától, hogy a jogalkotói indokolás figyelembevételéhez nem szükséges a szöveg kétértelműsége – a kontextus vizsgálata megelőzheti a kétértelműség megállapítását, sőt éppen a külső anyagok tárhatják fel azt.<sup>658</sup> Lord Steyn ugyanakkor kritikus korlátot is rögzített, kimondva, hogy az indokolásban kifejezett kormányzati szándék nem azonosítható a parlament akaratával.<sup>659</sup> Ez a megkülönböztetés a mai napig meghatározó, hiszen a jogalkotói indokolás ugyan megvilágíthatja a kontextust, de nem helyettesítheti a törvényszöveget, és nem szolgálhat a parlamenti akarat közvetlen bizonyítékeként. Ezt a megközelítést a későbbi esetjog következetesen megerősítette, hangsúlyozva, hogy a jogalkotói indokolás másodlagos, kontextusmegvilágító szerepet tölt be, segítheti az értelmezést, de ahol tartalma ellentétes az egyértelmű törvényszöveggel, a normatív rendelkezéseknek kell érvényesülniük.<sup>660</sup>

A gyakorlatban a kormányzati törvényjavaslatokhoz csatolt jogalkotói indokolások a parlament honlapján nyilvánosan elérhetők. Terjedelmük általában a javaslat összetettségéhez igazodik, egyszerűbb normaszövegek esetén néhány oldalasak, míg komplexebb törvényeknél terjedelmesebbek, ahol példákat hoznak fel a rendelkezések gyakorlati alkalmazására, definíciókat fejtenek ki, valamint más jogszabályokkal való kapcsolatokat vizsgálják meg.

---

<sup>654</sup> *Pepper (Inspector of Taxes) v Hart* [1993] AC 593.

<sup>655</sup> BULEY, 2003: 7–11.

<sup>656</sup> *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38.

<sup>657</sup> Uo. 38, 5.

<sup>658</sup> *Investors Compensation Scheme Ltd v West Bromwich Building Society* [1998] 1 WLR 896, 912–913.

<sup>659</sup> *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38, 6.

<sup>660</sup> *Flora v Wakom (Heathrow) Ltd* [2006] EWCA Civ 1103, 15–17.; *R (on the application of O) v Secretary of State for the Home Department* [2022] UKSC 3, 29–31.; *Brown v Ridley* [2025] UKSC 7, 38.

Minőségük megítélése vegyes képet mutat: egy parlamenti jelentés szerint az indokolások gyakran csupán a törvényjavaslat összefoglalásaiként funkcionáltak, esetenként pedig félrevezető is voltak, mivel nem nyújtottak elegendő magyarázatot vagy kontextust a normaszöveg kapcsán, helyette különféle szakpolitikai dokumentumok újraírt változatai voltak.<sup>661</sup> Később egy parlamenti bizottsági jelentésben az évek során bekövetkezett érzékelhető javulásról számoltak be, például a tartalom közérthetőségének és részletességének növekedése kapcsán, bár kritikák továbbra is fennálltak a szövegismétlések és az indokolások késedelmes közzététele miatt. A konzisztencia biztosítása érdekében a bizottság egy jogalkotási standardokat felügyelő testület felállítását javasolta, amely ellenőrizte volna az indokolások tartalmát és minőségét, nyomást gyakorolva a kormányra a hiányosságok korrigálására. Ezt a javaslatot végül nem ültették át a gyakorlatba, így a minőségi javítások a meglévő kormányzati mechanizmusokon keresztül valósulnak meg.<sup>662</sup>

### 7.3. Ausztrália

Az ausztrál szövetségi jogalkotásban 1980-ig nem volt kötelező jogalkotói indokolást készíteni a törvényjavaslatokhoz,<sup>663</sup> és ha készült is ilyen dokumentum,<sup>664</sup> annak funkciója, formája és tartalma nem volt egységesen szabályozva.<sup>665</sup> A 20. század első felében a törvényjavaslatokhoz csatolt magyarázó dokumentumok alapvetően eltértek a mai jogalkotói indokolásoktól. Az úgynevezett összehasonlító memorandum (*comparative memorandum*) nem tartalmazott érdemi jogpolitikai indokolást, funkciója technikai volt, csupán a hatályos törvényszöveget jelenítette meg, tipográfiai eszközökkel jelölve benne a korábbi normaszöveghez képest eszközölt módosításokat.<sup>666</sup>

Az 1950-es évektől fokozatosan jelentek meg a magyarázó jellegű memorandumok, de a rendszeres közzététele csak 1980-tól vált bevett gyakorlattá, amikor a jogalkotási kézikönyv előírta, hogy minden kormányzati törvényjavaslathoz jogalkotói indokolást kell készíteni.<sup>667</sup> Emellett 1975-ben a képviselőház ügyrendi bizottsága is felismerte, hogy szükség van egy az Erskine May-hez hasonló, a parlament gyakorlatát tükröző szövegre, amelyben bemutatják a

---

<sup>661</sup> Office of Parliamentary Counsel: *When laws become too complex*, 2013, <https://bit.ly/4sIMCRP>.

<sup>662</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution: *The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament*. 24th Report of Session 2017–19 (HL Paper 393), 2019, <https://bit.ly/47Ery6C>.

<sup>663</sup> MACDOWALL, 2018: 124.

<sup>664</sup> Elvéte már 1905-től készültek modern típusú jogalkotói indokolások, de 1950-ig az összehasonlító memorandumok domináltak.

<sup>665</sup> O'NEILL, 2005: 7.

<sup>666</sup> Uo. 7, 11–13.

<sup>667</sup> Uo. 17.

képviselőház eljárásainak részleteit és a fontos precedenseket is ismertetik.<sup>668</sup> Az útmutató rögzítette, hogy a törvényjavaslatokhoz készülhetnek olyan kísérő dokumentumok, mint a normaszöveg szakaszaihoz fűzött, a jogalkotói szándékot magyarázó megjegyzések (*notes on clauses*) és jogalkotói indokolás (*explanatory memorandum*) is.<sup>669</sup> A dokumentum elkészítését kötelezettségként azonban csak később, a képviselőház 1994-es eljárási szabályzata írta elő a kormány által benyújtott javaslatok vonatkozásában.<sup>670</sup> A hatályos eljárási szabályzat ezt a rendelkezést csak azzal egészíti ki, hogy hasonló indokolást az önálló képviselői indítványok esetében is be lehet nyújtani.<sup>671</sup>

A kormányzati jogalkotási útmutatók részletes iránymutatást tartalmaznak az indokolás funkciójáról és annak tartalmi követelményeiről. Ezek szerint a jogalkotói indokolás célja, hogy a normaszöveget kísérő dokumentumként segítse a parlamenti képviselőket, a tisztviselőket és a nyilvánosságot a törvényjavaslat céljainak és működésének megértésében.<sup>672</sup> Emellett fontos szerepet játszhat a jogszabály értelmezésében is,<sup>673</sup> hiszen a bíróságok felhasználhatják a normatív rendelkezés jelentésének megerősítésére, illetve kétértelműség esetén, vagy ha a szó szerinti értelmezés nyilvánvalóan abszurd eredményre vezetne, a jelentés meghatározására is.<sup>674</sup> Az útmutatók felhívják a figyelmet arra, hogy a dokumentum elkészítésének folyamata feltárhatja a politikai javaslatok hibáit vagy gyengeségeit, illetve a jogszabálytervezet hibáit, ezért célszerű, ha a dokumentum előkészítését már a tervezési folyamat korai szakaszában megkezdik.<sup>675</sup>

Az indokolásnak tartalmaznia kell egy borítólapot, amely feltünteti a parlamenti ülészak évét, a benyújtó ház nevét, a törvényjavaslat rövid címét és a felelős miniszter nevét, akinek felhatalmazásával az indokolás közzétételre kerül. Az érdemi tartalmat egy általános áttekintés nyitja, amely röviden és világosan megfogalmazza a javaslat célját, indokolja a jogalkotás szükségességét, bemutatja a főbb rendelkezések hatását és a szakpolitikai háttérét. Ezt követi a pénzügyi hatásnyilatkozat, amely számszerűsíti a javaslat közvetlen és közvetett

---

<sup>668</sup> PETTIFER, 1981: vii–viii.

<sup>669</sup> Uo. 312.

<sup>670</sup> House of Representatives: *Standing and sessional orders as at 9 November 1994*. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1994, <https://bit.ly/4rXshYM>, 215. §

<sup>671</sup> House of Representatives: *Standing orders as at 2 August 2022*. Canberra, Department of the House of Representatives, 2022, <https://bit.ly/4bhrye2>, 141. § (b) bekezdés

<sup>672</sup> Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet: *Legislation Handbook*. Canberra, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2025, <https://bit.ly/40o7yBu>, 47.

<sup>673</sup> Acts Interpretation Act 1901, 15 AB §, <https://bit.ly/46ODBht>; SOLIMAN HUNTER, 2023: 55.

<sup>674</sup> Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet: *Legislation Handbook*. Canberra, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2025, <https://bit.ly/40o7yBu>, 47–48.

<sup>675</sup> Office of Parliamentary Counsel: *Instructor Guidance Note — Explanatory memorandums, explanatory statements and other supporting documents*. Canberra, Office of Parliamentary Counsel, 2025, <https://bit.ly/4rph3v0>.

költségvetési hatásait, ideértve a megtakarításokat, kiadásokat, bevételkieséseket vagy -növekedéseket. Ahol szükséges, hatáselemzést is csatolni kell, ugyanakkor szorosan összefüggő, egyidejűleg benyújtott javaslatok esetén – amennyiben azok rövidek és egyszerűek, így egyetlen áttekintés, valamint pénzügyi hatásvizsgálat elegendően magyarázza működésüket – közös dokumentum is készíthető. A dokumentum legterjedelmesebb része a szakaszonkénti indokolás, amelynek a törvényjavaslat minden egyes rendelkezését magyaráznia kell. A jogalkotási kézikönyv kifejezetten előírja, hogy a jó indokolás nem csupán átfogalmazza a normaszöveget, hanem bemutatja a javaslat céljait, magyarázza az egyes szakaszok működését, példákat hoz a tervezett hatásra vagy arra a problémára, amelyet orvosolni kíván, valamint ismerteti a rendelkezés illeszkedését a hatályos jogrendszerbe. Mivel a dokumentum a benyújtást követően nyilvánosan hozzáférhető a szövetségi jogszabály-nyilvántartásban,<sup>676</sup> bizalmas információt nem tartalmazhat.<sup>677</sup>

Az indokolások minőségét több parlamenti bizottság is figyelemmel kíséri. A képviselőház ügyrendi bizottsága korábban kritikát fogalmazott meg az indokolások általános színvonalával kapcsolatban, mivel azok gyakran csupán átfogalmazták a törvényszöveget ahelyett, hogy magyarázták volna azt, a minőségellenőrzés pedig számos minisztériumban nem megfelelő és hatástalan volt.<sup>678</sup> A szakirodalom rámutat, hogy bár törekvések történtek a következetesség és a minőség javítására, mindkettő továbbra is megoldásra váró kérdésnek tűnik.<sup>679</sup> Előremutató fejlemény ugyanakkor a korrekciós eljárások formalizálása. Ennek megfelelően amennyiben a törvényjavaslat elfogadása előtt hibát fedeznek fel az indokolásban, helyesbítést, kiegészítést vagy teljes egészében új dokumentumot kell kiadni. Kiegészítés akkor is szükségessé válhat, ha a szenátus törvényellenőrzési bizottsága vagy az emberi jogi parlamenti bizottság a törvényjavaslat vizsgálata során aggályokat fogalmaz meg.<sup>680</sup>

A gyakorlatban a parlamenti honlapon közzétett jogalkotói indokolások valóban követik a jogalkotási kézikönyvben előírt struktúrát, minőségük azonban változó. Míg egyes indokolások részletesen kifejtik a jogalkotói szándékot – például megnevezik a szabályozni kívánt problémát vagy magyarázatot adnak a kivételekre –, mások (főként az önálló képviselői indítványok esetében) csupán a normaszöveg átfogalmazására szorítkoznak. Ez utóbbi

---

<sup>676</sup> Legislation Act 2003, 15A § (3) bekezdés e) pont, <https://bit.ly/4bhxuUh>.

<sup>677</sup> Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet: *Legislation Handbook*. Canberra, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2025, <https://bit.ly/40o7yBu>, 48–52.

<sup>678</sup> Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills: *Third Report of 2004: The Quality of Explanatory Memoranda Accompanying Bills*. Canberra, Parliament of Australia, 2004, <https://bit.ly/4lq1U6B>.

<sup>679</sup> DHARMANANDA, 2018: 13.

<sup>680</sup> Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet: *Legislation Handbook*. Canberra, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2025, <https://bit.ly/40o7yBu>, 56–57.

összhangban áll a szenátus törvényellenőrzési bizottságának korábbi kritikáival, és a jogalkotási kézikönyvben is kifogásolt egyszerű összefoglalás kategóriájába esnek.

Az 1980-as évek elején az ausztrál jogértelmezési gyakorlatban paradigmaváltás következett be. A Legfelsőbb Bíróság korábbi álláspontja – hasonlóan az angol kizárási szabályhoz – elzárkózott a parlamenti anyagok bírói felhasználásától, e merev megközelítés feloldására azonban a szövetségi főügyészség 1981-ben és 1983-ban szakmai szimpóziumokat szervezett.<sup>681</sup> A céltételező értelmezés és a külső anyagok használatának törvényi rendezését előkészítő tanácskozások nyomán 1984-ben módosították a jogszabály-értelmezési törvényt, amely mindkét megközelítést törvényi szintre emelte.<sup>682</sup>

A bírói gyakorlat sajátos egyensúlyt keres a külső anyagok szabadabb felhasználása és a szövegközpontúság között. A Legfelsőbb Bíróság a *CIC Insurance Ltd v Bankstown Football Club Ltd* ügyben megfogalmazta, hogy a kontextust – beleértve a külső anyagokat, így a jogalkotói indokolást is<sup>683</sup> – már a jogértelmezés kezdeti fázisában figyelembe kell venni, nem csupán akkor, ha a szöveg kétértelmősége bebizonyosodott.<sup>684</sup> Az *Alcan (NT) Alumina Pty Ltd v Commissioner of Territory Revenue* döntés ugyanakkor a jogszabály elsődlegességét hangsúlyozta. A bíróság rámutatott, hogy ha az értelmezés csupán az általános jogalkotói célra támaszkodik, fennáll a veszélye, hogy a normatív szöveg nem kapja meg a kellő figyelmet.<sup>685</sup> A *Saeed v Minister for Immigration and Citizenship* ügy tovább erősítette ezt a korlátot. Bár az indokolás egyértelműen kifejezte a kormányzati szándékot, a bíróság megállapította, hogy a törvénytörvény nem volt kellően világos ahhoz, hogy ezt az értelmezést alátámassza, és rögzítette, hogy hibás külső anyagokra támaszkodni mielőtt kimerítenék volna a jogszabály szövegére, kontextusára és céljára építő, szokásos értelmezési szabályokat.<sup>686</sup>

#### 7.4. Új-Zéland

A törvényjavaslatok indokolásának mai rendszere Új-Zélandon az 1990-es évek házsabály-reformjainak eredményeként jött létre, felváltva a korábbi gyakorlatot, amelyben a felelős miniszter a javaslatot ismertető beszédben (*minister's notes*) foglalta össze annak tartalmát és célját. Az 1992-es házsabály-felülvizsgálatot végző bizottság arra a következtetésre jutott,

---

<sup>681</sup> O'NEILL, 2005: 17.

<sup>682</sup> Acts Interpretation Act 1901, 15 AA–15 AB §, <https://bit.ly/46ODBht>.

<sup>683</sup> GEDDES, 2005: 5–48.

<sup>684</sup> *CIC Insurance Ltd v Bankstown Football Club Ltd* [1997] 187 CLR 384.

<sup>685</sup> *Alcan (NT) Alumina Pty Ltd v Commissioner of Territory Revenue* [2009] 239 CLR 27.

<sup>686</sup> *Saeed v Minister for Immigration and Citizenship* [2010] 241 CLR 252.

hogy a miniszteri beszéd ugyan hasznos információkat tartalmaz a javaslat tartalmáról és a kormány jogalkotási indokairól, azonban kívánatos lenne ezeket írásban is rögzíteni, ezért javasolta közzétételüket az indítvány előterjesztéskor.<sup>687</sup> Az így létrejött indokolások a normaszöveg előtt technikai jelleggel jelentek meg és az egyes rendelkezések rövid leírására szorítkoztak. Az 1995-ös házsabály-reform rámutatott, hogy az indokolásnak ennél többet kellene nyújtania, így tartalmaznia kellene a miniszter vagy az előterjesztő képviselő által megvalósítani kívánt szakpolitika ismertetését, valamint azokat a kérdéseket, amelyekre a jogalkotás megoldást kíván nyújtani.<sup>688</sup> E követelményeket a hatályos házsabály is rögzíti, amely előírja, hogy a jogalkotói indokolásnak (*explanatory notes*) meg kell határoznia a javaslat által elérni kívánt szakpolitikai célt, emellett ismertetheti az egyes rendelkezések tartalmát is.<sup>689</sup>

Az indokolás elsődleges funkciója, hogy a törvényjavaslat célját a jogszabálysövegnél közérthetőbb formában ismertesse, így az a törvényjavaslat – majd a kihirdetett törvény – szövegének értelmezéséhez rendkívül fontos támpontot tud nyújtani.<sup>690</sup> Tartalmi követelmény, hogy az indokolás tényszerű, ne érvelő jellegű legyen, valamint, hogy kormány-előterjesztés esetén hivatkozzon a szabályozási hatásvizsgálat (*regulatory impact analysis*) eredményeire és a javaslathoz kapcsolódó minisztériumi nyilatkozatra (*departmental disclosure statement*). Utóbbi nem a törvényjavaslat tartalmát magyarázza, hanem a javaslat előkészítésének folyamatáról nyújt áttekintést, így összegzi a szabályozási hatásvizsgálat főbb megállapításait, a lefolytatott konzultációkat, valamint azokat a jogi tesztek, amelyek a jogállami, alapjogi és nemzetközi kötelezettségekkel való összhangot vizsgálják. A minisztériumi nyilatkozat a jogalkotói indokolást kiegészítő, de attól független dokumentum. Első részében szó szerint megismétli az általános indokolást (*general policy statement*), ugyanakkor egységes, kérdés-válasz alapú szerkezetben további információkat is szolgáltat, amelyekhez a törvényjavaslat indokolása hivatkozásokkal irányítja az olvasót.<sup>691</sup>

---

<sup>687</sup> Standing Orders Committee: *Report on its Review of the Operation of the Standing Orders: Second session, forty-third Parliament*. Wellington: House of Representatives, 1992, <https://bit.ly/3NvkqTi>, 12.

<sup>688</sup> Standing Orders Committee: *Review of Standing Orders: First session, forty-fourth Parliament*. Wellington: House of Representatives, 1995, <https://bit.ly/40o0FQw>, 54.

<sup>689</sup> House of Representatives: *Standing Orders of the House of Representatives 2023*. Wellington: House of Representatives, 2023, <https://bit.ly/4bxryaZ>, 74.

<sup>690</sup> Legislation Act 2019, <https://bit.ly/4ujQfz2>, 10. § (4) bekezdés; Interpretation Act 1999, 5. § (3) bekezdés, <https://bit.ly/46SG3Uc>; Legislation Design and Advisory Committee: *Legislation Guidelines: 2021 Edition*. Wellington: Legislation Design and Advisory Committee, 2021, <https://bit.ly/46SG62k>, 62–63.

<sup>691</sup> The Treasury: *Disclosure Statements for Government Legislation: Technical Guide for Departments*. Wellington: Ministry for Regulation, 2013, <https://bit.ly/4s4LYys>; Cabinet Office: *Disclosure Requirements for Government Legislation*. Cabinet Office Circular CO (13) 3. Wellington: Cabinet Office, 2013, <https://bit.ly/4rro9PU>.

Az Egyesült Királysággal ellentétben Új-Zélandon az indokolást nem módosítják a parlamenti vita során elfogadott változtatások tükrében, de amennyiben a felelős miniszter ténybeli hibát észlel, köteles a parlamentet tájékoztatni és a helyesbítést benyújtani. A bizottsági szakaszban a szakbizottság jelentése az újranyomtatott javaslatban felváltja az eredeti indokolást és az indokolás nem kerül közzétételre a kihirdetett törvénnyel együtt.<sup>692</sup>

Az új-zélandi jogértelmezési gyakorlat egyik fontos mérföldkővét a *Commerce Commission v Fonterra Co-operative Group Ltd* döntés jelentette. Ítéletében a Legfelsőbb Bíróság megerősítette a jogértelmezési törvényben foglalt megközelítést, amely szerint a jogszabály jelentését a normaszöveg és annak célja alapján, egymás fényében kell meghatározni, nem pedig pusztán a nyelvtani értelemről kiindulva. Tipping bíró megfogalmazása szerint még ha a szöveg jelentése önmagában világosnak is tűnik, azt mindig ellenőrizni kell a jogszabály célja alapján,<sup>693</sup> vagyis a cél nem pusztán másodlagos megerősítő tényező, hanem a vizsgálat kezdetétől jelen lévő értelmezési szempont. A szakirodalom ezt a fordulatot úgy értékeli, hogy a korábbi, szigorúan nyelvtani-szövegközpontú értelmezési hagyománnyal szemben a szöveg, a cél és a tágabb kontextus egymást kölcsönösen kiegészítő tényezőkké váltak a jogértelmezésben.<sup>694</sup>

Szemben az Egyesült Királyság *Pepper v Hart* döntésében kialakított szigorú feltételrendszerrel Új-Zélandon nincsenek hasonló, tételes „kapuőr-szabályok”. A jogalkotási törvény a szöveg, a cél és a kontextus együttes mérlegelését írja elő,<sup>695</sup> és a bírói gyakorlat elsősorban azt vizsgálja, mennyire meggyőzőek a parlamenti anyagokból levonható következtetések, nem pedig azt, hogy egyáltalán felhasználhatók-e. Ezek az anyagok segítenek feltárni a szabályozás háttérét és a választott megoldás indokait, de nem írhatják felül a jogszabály szövegét.

Az új-zélandi törvényjavaslatok indokolásai a parlament hivatalos honlapján szabadon hozzáférhetők, és a normaszöveg előtt jelennek meg. A dokumentum struktúrája több elemből épül fel, követve a jogalkotási útmutatók előírásait: először egy általános szakpolitikai nyilatkozat (*general policy statement*) foglalja össze a jogalkotói célokat, majd hipervivatkozások biztosítják a hozzáférést a minisztériumi nyilatkozathoz és a hatásvizsgálathoz, végül a szakaszonkénti indokolással (*clause by clause analysis*) zárul. Míg az általános szakpolitikai nyilatkozat általában világosan megnevezi a jogalkotási célokat és

---

<sup>692</sup> WILSON, 2023: 432.

<sup>693</sup> *Commerce Commission v Fonterra Co-operative Group Ltd* [2007] NZSC 36, 22.

<sup>694</sup> NIJMAN, 2007: 629–667.

<sup>695</sup> Legislation Act 2019, <https://bit.ly/4ujQfz2>, 10. § (1) bekezdés

tematikus pilléreket alkot a főbb változtatások köré, addig a szakaszonkénti elemzés inkább technikai változásnaplóként funkcionál, amiben rögzítik ugyan, hogy a korábbi törvényhez képest mi módosult, ám a változtatások indokait vagy a szabályozni kívánt problémák természetét ritkán fejtik ki. Az érdemi szakpolitikai háttér, a konzultációs folyamat dokumentációja és az alkotmányos megfelelés elemzése nem az indokolásban, hanem a hivatkozott mellékdokumentumokban található, amelyek így a bírói jogértelmezés szempontjából fontosabb forrásnak bizonyulhatnak, mint maga a szakaszonkénti elemzés.

## 7.5. Kanada

Kanadában a szövetségi törvényjavaslatok indokolásának nincs olyan egységes, kötelező rendszere, mint az Egyesült Királyságban vagy Ausztráliában. A képviselőház eljárási szabályzata csak bizonyos, a mintaklauzuláktól eltérő rendelkezések esetében ír elő indokolási kötelezettséget, de általános szabályként nem követeli meg, hogy a törvényjavaslatokhoz átfogó magyarázó dokumentumot fűzzenek.<sup>696</sup> Ezt 1972. március 29-én Lucien Lamoureux házelnök kifejezetten megerősítette egy parlamenti vitában, amikor eljárási kifogást fogalmaztak meg egy vitára benyújtott javaslattal kapcsolatban azzal az indokkal, hogy az formailag hiányos, mert nem fűztek hozzá jogalkotói indokolást. A házelnök kimondta, hogy az eljárási szabályzat semmilyen módon nem teszi kötelezővé magyarázó jegyzet csatolását, az legfeljebb hasznos, de nem kötelező gyakorlati eszköz.<sup>697</sup>

Ma már a kormányzati jogalkotási útmutató előírja, hogy kormányzati törvényjavaslatok esetén, amennyiben azok meglévő törvényt módosítanak, magyarázó jegyzeteket (*explanatory notes*) kell készíteni. Ennek elkészítéséért az igazságügyi minisztérium jogalkotásért felelős osztálya felel, és azok az első olvasatkor jelennek meg a törvényjavaslat szövegéhez fűzve.<sup>698</sup> Ezt a gyakorlatot a képviselőház eljárásait és gyakorlatát ismertető gyűjteménye is részletezi: a jegyzetek csak az eszközölt változtatásokat írják le, illetve a módosított törvények érintett rendelkezéseit idézik – így új rendelkezések esetében nem találunk jogalkotói indokolást, csak arra való utalást, hogy a megjelölt szakasz nem módosítás –, nem minősülnek a törvényjavaslat részének, és a későbbi olvasatok szövegéből

---

<sup>696</sup> House of Commons: *Standing Orders of the House of Commons: Including Appendices* (Consolidated version as of June 5, 2025). Ottawa: House of Commons, 2025, <https://bit.ly/3NvleHO>, 152.

<sup>697</sup> House of Commons: *House of Commons Debates*, 28th Parliament, 4th Session, Ottawa: Library of Parliament, 1972, <https://bit.ly/4rzfUkU>, 1267–1268.

<sup>698</sup> Privy Council Office: *Guide to Making Federal Acts and Regulations*. 2nd edn. Ottawa: Privy Council Office, 2001, <https://bit.ly/4bmeO5S>.

kikerülnek.<sup>699</sup> Tartalmuk szerint ezek inkább technikai jellegű rövid kivonatok, mintsem valódi magyarázatok, jogpolitikai indokolást nem tartalmaznak. Ettől eltérően a pénzügyi és adójogi tárgyú javaslatok esetében a pénzügyminisztérium külön, részletes (*clause by clause*) magyarázó dokumentumokat tesz közzé. Ezek deklarált célja, hogy segítséget nyújtsanak a jogalkotási javaslatok megértéséhez a képviselők, az adózók és szakmai tanácsadók számára. Ez a gyakorlat tartalmilag közelebb áll a brit és ausztrál indokolási modellhez, azonban alkalmazása az adó- és pénzügyi jogalkotásra korlátozódik, nem terjed ki a szövetségi jogalkotás egészére.<sup>700</sup>

Az indokolásokon kívül minden kormányzati törvényjavaslat elején kötelezően szerepel egy legfeljebb két oldalas összefoglaló (*summary*), ami világos, tényszerű, pártatlan áttekintést ad a javaslat céljáról és főbb rendelkezéseiről,<sup>701</sup> hogy segítse a parlamenti képviselőket és a nyilvánosságot a törvényjavaslat megértésében. Fontos különbség azonban az indokoláshoz képest, hogy ha a törvényjavaslatot elfogadják, az összefoglalót a végleges törvény elején közzé kell tenni.<sup>702</sup>

A szövetségi jogalkotási útmutató arra ösztönzi a tárcákat, hogy készítsenek további, a törvényjavaslat képviselőknek és a nyilvánosságnak történő ismertetésére szolgáló anyagokat, ezek azonban kommunikációs jellegű háttéranyagok, nem jogalkotói indokolások.<sup>703</sup> Ennek megfelelően bevett gyakorlat, hogy a parlament könyvtárának kutatószolgálat a bizottsági szakaszba utalt fontosabb javaslatokhoz összefoglalót (*legislative summary*) készít, amelyek ismertetik a javaslat jogpolitikai hátterét, a korábbi szabályozást és a főbb rendelkezéseit. A könyvtár azonban kifejezetten hangsúlyozza, hogy ezek az elemzések nem hivatalos parlamenti vagy kormányzati dokumentumok és nem minősülnek jogalkotói indokolásnak, funkciójuk leginkább a parlamenti munka támogatása, mintsem a jogértelmezés segítése.<sup>704</sup>

A kanadai bírói jogértelmezés mai kiindulópontját a Legfelsőbb Bíróság a *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd* ügyben rögzítette, ahol Iacobucci bíró a jogértelmezés során Driedger professzor „modern elvét” tekintette irányadónak, amely szerint a törvény szavait teljes kontextusukban, nyelvtani és szokásos értelmükben kell olvasni, összhangban a törvény szerkezetével, a törvény céljával és a parlament szándékával.<sup>705</sup> Ez a céltételező, kontextus-alapú megközelítés

---

<sup>699</sup> JANSE–LEBLANC, 2025: [16.26].

<sup>700</sup> Ehhez ld. pl.: Department of Finance Canada, *Explanatory Notes Relating to the Income Tax Act and Other Legislation*. Ottawa: Department of Finance Canada, 2025, <https://bit.ly/3NqFJW9>.

<sup>701</sup> JANSE–LEBLANC, 2025: [16.27].

<sup>702</sup> Privy Council Office: *Guide to Making Federal Acts and Regulations*. 2nd edn. Ottawa: Privy Council Office, 2001, <https://bit.ly/4bmeO5S>, 132–133.

<sup>703</sup> Uo. 14.

<sup>704</sup> Ehhez ld. a parlamenti könyvtár Legislative Summaries keresőjét: <https://bit.ly/3OYcquA>.

<sup>705</sup> *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)* [1998] 1 SCR 27. 21.

hozzájárult ahhoz, hogy a bíróságok egyre szélesebb körben támaszkodjanak jogalkotástörténeti anyagokra, így a parlamenti vitákra, bizottsági jelentésekre, reformjavaslatokra és a jogalkotói indoklásokra mint külső értelmezési segédeszközökre.<sup>706</sup> A szakirodalom ugyanakkor rámutat, hogy a kormányzati háttéranyagokhoz kellő óvatossággal kell viszonyulni, mivel tartalmuk nem feltétlenül tükrözi a parlament által végül elfogadott szövegváltozatot, ezért csak másodlagos, mérlegelendő bizonyító erővel bírnak.<sup>707</sup>

A parlamenti honlapon közzétett jogalkotói indoklások vegyes képet mutatnak. A pénzügyi vagy adójogi tárgyú és egyéb nagyobb horderejű javaslatok esetében ezek a dokumentumok valóban „hozzáadott értékkel” rendelkeznek és érdemben magyarázzák a normaszöveget, míg a többi esetben az indoklás inkább a módosítások közötti navigálást segíti elő mintsem a normaszöveg értelmezését és a jogalkotói szándék megértését. A jogszabályok elején található összefoglalók pedig egy tömör általános kivonatként funkcionálnak.

## 7.6. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államokban nincs olyan egységes, kötelező jogalkotási indoklási rendszer, mint az Egyesült Királyságban vagy Ausztráliában. A jogalkotói szándékot több, eltérő jogi státuszú kongresszusi dokumentum rögzíti, amelyeket összefoglalóan jogalkotástörténetnek (*legislative history*) neveznek. Ezek közül a jogértelmezés szempontjából kiemelkedő szerepe van a bizottsági jelentéseknek (*committee reports*), valamint annak a közös magyarázó nyilatkozatnak (*joint explanatory statement*, gyakran *statement of managers* formájában), amelyet akkor adnak ki, amikor a két kamara a törvényjavaslatot eltérő szövegváltozatban fogadta el, és az egyeztető bizottság (*conference committee*) dolgozza ki a végleges normaszöveget. A jogalkotástörténet részét képezik továbbá a kamarák plenáris vitái (*floor debates*), a bizottsági meghallgatások és módosító ülések anyagai (*hearing statements*, *markup statements*), illetve a törvénymódosítások előélete (*history of amendment*).<sup>708</sup> A bírói és szakirodalmi álláspont szerint e források nem azonos súllyal esnek latba. Általánosnak tekinthető az a hierarchia, amely a szakbizottsági jelentéseket tekinti a legmegbízhatóbb támpontnak, ezt követik a bizottsági elnökök és rangidős tagok nyilatkozatai, majd a meghallgatási és módosítási anyagok, míg a többi plenáris felszólalás a sor végére kerül.<sup>709</sup>

---

<sup>706</sup> MANCINI–FELDMAN, 2026.

<sup>707</sup> BARKER–ANDERSON, 2015: 15–21.

<sup>708</sup> BRANNON, 2023: 44.

<sup>709</sup> ESKRIDGE–FRICKEY–GARRETT, 2006: 317.

A képviselőház eljárási szabálya szerint az állandó bizottságokból kikerülő törvényjavaslatokat írásos bizottsági jelentésnek (*committee reports*) kell kísérsnie, ami az 1880-as átfogó házszabály-reform óta fennálló követelmény. A jelentésnek egyrészt egyetlen kötetben kell megjelennie, és tartalmaznia kell minden határidőben benyújtott kisebbségi, kiegészítő vagy eltérő véleményt, másrészt fel kell tüntetnie a javaslat elfogadásáról és az ahhoz kapcsolódó módosításokról tartott név szerinti szavazások eredményét, beleértve a mellette és ellene szavazók számát és névsorát. Emellett külön ki kell térnie a bizottság felügyeleti megállapításaira és ajánlásaira, a kongresszusi költségvetési hivatal által készített költségbeclésre, ha az időben rendelkezésre áll, a javasolt programokhoz kapcsolódó általános teljesítménycélokra, valamint egy olyan nyilatkozatra, amely jelzi az esetleges párhuzamos, más szövetségi programokkal való átfedéseket. Ha a javasolt szabályozás hatályos jogszabályt helyez hatályon kívül vagy módosít, a jelentésnek a módosítandó szakasz teljes szövegét, valamint annak összehasonlító, a törlendő és beillesztendő részeket tipográfiailag elkülönítő változatát is tartalmaznia kell (*comparative print*).<sup>710</sup> A szabályok ugyanakkor csak a kötelező tartalmi elemeket határozzák meg, egységes fejezetcím-struktúrát nem írnak elő a bizottsági jelentések számára. A gyakorlatban a jelentések rendszerint olyan, mára konvencióvá vált fejezetekre tagolódnak, mint a javaslat célját és tartalmát bemutató rész (*purpose and summary*), a szabályozási háttérrel és a javasolt szabályozás indokoltságát ismertető fejezet (*background and need for legislation*), az egyes rendelkezéseket részletesen magyarázó szakasz (*section-by-section analysis*), valamint a kisebbségi vagy eltérő véleményeket rögzítő rész (*supplemental, minority, or additional views*).

A két ház közötti egyeztetés lezárásakor az egyeztető bizottsági jelentéshez külön magyarázó dokumentumot kell csatolni. A magyarázó nyilatkozatnak (*joint explanatory statement*) kellően részletesen és egyértelműen kell tájékoztatnia a szenátust arról, hogy a jelentésben szereplő módosítások vagy javaslatok milyen hatással vannak a vizsgált törvényjavaslatra.<sup>711</sup> A szakirodalom rendszerint kiemeli, hogy ezek a nyilatkozatok – mivel közvetlenül a kompromisszumos, végleges szöveg elfogadásához kötődnek – a jogalkotói szándék rekonstruálásakor a bizottsági jelentésekkel együtt a legerősebb súlyú történeti források közé tartoznak.<sup>712</sup>

---

<sup>710</sup> U.S. House of Representatives: *Rules of the House of Representatives*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2025, <https://bit.ly/3OZHxWC>, XIII. szabály 3. pont (House Rule XIII, Clause 3).

<sup>711</sup> U.S. Senate Committee on Rules and Administration: *Standing Rules of the Senate: Revised to January 24, 2013*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2013, <https://bit.ly/4cFHTeS>, XXVIII. szabály 7. pont (Senate Rule XXVIII, Clause 7).

<sup>712</sup> MCKINNEY–SWEET, 2019.

A Legfelsőbb Bíróság a 20. század jelentős részében széles körben, sokszor döntő érvként támaszkodott a kongresszusi jogalkotástörténeti anyagokra, különösen a bizottsági jelentésekre, jóllehet a textualizmus térnyerésével ez a gyakorlat egyre inkább vitatottá vált.<sup>713</sup> A *Church of the Holy Trinity v. United States* ügyben Brewer bíró azt hangsúlyozta, hogy egy norma a törvény szövegének ugyan megfelelhet, mégsem alkalmazható, ha ellentétes a jogszabály szellemével és a jogalkotók szándékával. A történeti anyagokat kifejezetten arra használta, hogy a szövegben rejlő általános megfogalmazást egy szűkebb, ésszerű alkalmazási körre szorítsa.<sup>714</sup> A modern textualista irányzat viszont kifejezetten szkeptikus a kongresszusi jogalkotástörténeti források használata kapcsán, és a bírói szerepfelfogás, valamint a demokratikus legitimitáció szempontjából is problematikusnak tartja az ilyen anyagokra épülő értelmezést. Scalia bíró több ügyben is markánsan bírálta a bizottsági jelentésekre és más kísérő dokumentumokra támaszkodó érvelést. A *Blanchard v. Bergeron* ügyben ezeket fiatal stábtagek által írt, elsősorban a bíróságok befolyásolását célzó szövegekként írta le,<sup>715</sup> míg a *Conroy v. Aniskoff* ügyben amellet érvelt, hogy a jogalkotástörténeti anyagok legfőbb hibája az, hogy nem tekinthetők legitim jogforrásnak, mert a bíróságoknak a törvényhozás által elfogadott szöveghez, nem pedig a törvényhozók feltételezett szándékához kell igazodniuk. Ezeket a forrásokat meghatározhatatlan, a jogszabály értelmezését inkább elbizonytalanító, mint tisztázó eszköznek minősítette.<sup>716</sup> Ebből a szempontból a textualista kritika gyakran arra mutat rá, hogy a kongresszusi jogalkotástörténeti anyagokból válogató, eseti jellegű érvelés növeli a bírói mérlegelés terét, míg a szöveghez kötött, egységes értelmezési keret a döntések kiszámíthatóságát és átláthatóságát hivatott erősíteni.<sup>717</sup>

Összességében az amerikai modell sajátossága, hogy a törvényhozói szándéokra és a szabályozás céljaira vonatkozó magyarázatok nem egyetlen, egységesen szerkesztett indokolásban, hanem különböző kongresszusi iratokban – mindenekelőtt a bizottsági jelentésekben és az egyeztető bizottsági jelentésekhez csatolt magyarázó nyilatkozatokban – jelennek meg, amelyek súlyát és felhasználását a bírói gyakorlat alakítja.

---

<sup>713</sup> BRANNON, 2023: 39–43.

<sup>714</sup> *Church of the Holy Trinity v. United States* (1892) 143 US 457.

<sup>715</sup> *Blanchard v. Bergeron* (1989) 489 US 87.

<sup>716</sup> *Conroy v. Aniskoff* (1993) 507 US 511.

<sup>717</sup> BROSTOFF, 2025: 2147–2182.

## 7.7. Következtetések

A vizsgált angolszász jogrendszerek elemzése alapján megállapítható, hogy a jogalkotói indokolások intézményesülése a Westminster-hagyományon belül eltérő utakat járt be. Az Egyesült Királyság és Ausztrália modellje tekinthető a leginkább kidolgozottak: mindkét jogrendszerben kötelező, kormányzati felelősségkörben készülő, strukturált indokolási dokumentum kíséri a törvényjavaslatokat, amelynek bírói felhasználását a joggyakorlat fokozatosan legitímálta. Új-Zéland hasonló irányba fejlődött, bár az indokolás tartalmi mélysége elmarad a brit és ausztrál modelltől, és az érdemi háttérinformációk jelentős része külön mellékdokumentumokban található. Kanada sajátos középutat képvisel, a kormányzati útmutatók bizonyos – különösen módosító – törvényjavaslatoknál magyarázó jegyzetek készítését írják elő, a pénzügyi, főként adójogi tárgyú javaslatokhoz pedig a gyakorlatban rendszerint részletes, szakaszonkénti indokolás kapcsolódik, noha a brit jogalkotói indokoláshoz hasonló, minden törvényre kiterjedő egységes rendszer itt nem alakult ki.

Az Egyesült Államok a többi vizsgált országtól eltérő utat járt be, egységes indokolási dokumentum helyett a jogalkotói szándéokra vonatkozó információk különböző jogi státuszú kongresszusi iratokban – mindenekelőtt a bizottsági jelentésekben és az egyeztető bizottsági jelentésekhez csatolt magyarázó nyilatkozatokban – szétszórtan jelennek meg, melyek bírói felhasználhatóságát a textualista irányzat vitatja. A 11. táblázat az országtanulmányok főbb megállapításait foglalja össze, áttekintve a vizsgált jogrendszerekben használt dokumentumtípusokat és azok bírói jogértelmezésben betöltött szerepét.

11. táblázat: *A jogalkotói indokolások a vizsgált angolszász jogrendszerekben*

Jogrendszer	Dokumentum megnevezése	Kidolgozásért felelős szerv/személy	Felhasználása a bírói jogértelmezésben
Egyesült Királyság	Explanatory Note	Felelős minisztérium / előterjesztő képviselő / minisztériumok a képviselő hozzájárulásával	Rávilágíthat a jogszabály céljára és az orvosolni kívánt problémára, de nem írhatja felül a normaszöveget
Ausztrália	Explanatory Memorandum	Felelős minisztérium / előterjesztő képviselő	A jogértelmezési törvény alapján felhasználható a rendelkezés jelentésének megerősítésére, illetve kétértelműség, homályosság, vagy nyilvánvalóan abszurd és ésszerűtlen eredmény esetén a jelentés meghatározására
Új-Zéland	Explanatory Note	Felelős minisztérium / előterjesztő képviselő	A céltételező értelmezés keretében, a szöveg, a cél és a kontextus együttes mérlegelése alapján felhasználható
Kanada	Explanatory Note*	Igazságügyi minisztérium jogalkotásért felelős osztálya	A céltételező értelmezés keretében felhasználható
Amerikai Egyesült Államok	Joint Explanatory Statement; Committee Report**	Egyeztető bizottság; Szakbizottságok	A legerősebb súlyú jogalkotástörténeti források, de a textualista irányzat vitatja a felhasználhatóságukat

\* Csak kormányzati módosító törvényjavaslatok esetén kötelező.

\*\* Egységes indokolási dokumentum nincs; a jogalkotói szándékot eltérő státuszú jogalkotástörténeti források rögzítik.

Forrás: *saját szerkesztés*

Az elemzett országok gyakorlata azt mutatja, hogy a jogalkotói indokolás intézménye minden vizsgált jogrendszerben – eltérő mélységben és formalizáltsággal – egyszerre szolgálja a parlamenti elszámoltathatóságot, a jogszabály tartalmának közérthető bemutatását és a bírói jogértelmezés támogatását. Közös vonásuk, hogy az bármilyen formában és mélységben készüljön is, az indokolás nem írhatja felül a normaszöveget, szerepe a jogalkotói szándék megvilágítása, nem pedig annak helyettesítése.

## 8. Következtetések és javaslatok

### 8.1. A kutatás következtetései és tudományos eredményei

A disszertáció a jogalkotói indokolás jogintézményét vizsgálta elméleti, empirikus és összehasonlító jogi megközelítésben. A kutatás az elméleti keretek rögzítésén túl három önálló kvantitatív empirikus vizsgálatot – a jogalkotói indokolások tartalmi összetételének nagymintás elemzését, a preambulumok és az indokolások összefüggésének vizsgálatát, valamint a teleologikus jogértelmezésre utaló kifejezések gyakoriságának feltárását a Kúria joggyakorlatában –, kvalitatív esettanulmányokat, valamint az Európai Unió 27 tagállamára és öt angolszász jogrendszerre kiterjedő komparatív elemzést foglalt magában. Az alábbiakban a kutatás főbb következtetéseit és a disszertáció tudományos eredményeit együttesen foglalom össze.

Az elméleti keretek kidolgozása során a jogalkotói indokolás jogintézményét Wintgens jogalkotás-elméletéből, Oliver-Lalana parlamenti deliberációs érveléséből, Cohen jogállamisági és Kumm alkotmányos legitimációs megközelítéséből kiindulva helyeztem el a jogelméleti diskurzusban, továbbá elvégeztem a jogintézmény fogalmi elhatárolását a rokon jogintézményektől – a preambulumtól, a normaszöveg célmeghatározó rendelkezéseitől és a kommentárirodalomtól. Az elméleti elemzés során a jogalkotói indokolás három funkcióját különítettem el: a jogalkotási funkciót, amely a parlamenti vita informálását és a döntéshozatal megalapozását szolgálja; a jogalkalmazási funkciót, amely a bírói jogértelmezés segédeszközeként a jogalkotói szándék feltárásához járul hozzá; valamint a demokratikus funkciót, amely a jogalkotási folyamat átláthatóságát és a végrehajtó hatalom elszámoltathatóságát biztosítja.

E hármas funkcionális keret adta az empirikus vizsgálatok elemzési szempontjait: a jogalkotási funkciót a 3. fejezet vizsgálta, amely a törvényjavaslatokhoz fűzött indokolások tartalmi összetételét és „hozzáadott értékét” elemezte a teljes 1990–2022 közötti törvényjavaslat-indokolás korpuszon; a jogalkalmazási funkciót az 5. fejezet tárta fel, amely a teleologikus jogértelmezési módszerek – és azon belül kifejezetten a jogalkotói indokolásokra, a jogalkotói szándéokra és a preambulumokra való hivatkozások – megjelenését és időbeli (1990–2022) alakulását vizsgálta a Kúria joggyakorlatában; a demokratikus funkciót pedig a 6. és 7. fejezet komparatív elemzése vizsgálta, amely az indokolási kötelezettség szabályozási kereteit, intézményi garanciáit és az átláthatóságot biztosító megoldásokat vetette össze az Európai Unió 27 tagállamában és öt angolszász jogrendszerben.

A jogalkotói indokolások tartalmi minőségének vizsgálatához egy 12 elemű kategóriarendszert dolgoztam ki, amelynek nyolc kategóriája a „hozzáadott értékű” (HAÉ), négy kategóriája pedig a nem „hozzáadott értékű” (NEM) szövegrészeket azonosította. A kategóriarendszer nagy nyelvi modellre (LLM) épülő, karakterszintű annotálással történő elemzése lehetővé tette a teljes, 1990–2022 közötti törvénykorpusz egységes vizsgálatát, amelyet manuális annotálással validáltam. Az elemzés alapjául létrehoztam az 1990 és 2022 közötti jogalkotási ciklusokban kihirdetett törvények és a hozzájuk tartozó jogalkotói indokolások strukturált adatbázisát, amelyből a módszertani fejezetben ismertetett szűrési szempontok alkalmazása után 3 316 törvény–indokolás dokumentumpár képezte a vizsgálat korpuszát.

*T1: A jogalkotói indokolások tartalmi minőségének mérésére kidolgoztam egy 12 elemű kategóriarendszert (nyolc HAÉ + négy NEM), amely nem egy adott jogszabály tartalmi sajátosságaihoz, hanem az indokolás és a normaszöveg közötti viszony jellegéhez kötődik, így a későbbi jogalkotási ciklusok indokolásainak vizsgálatára is alkalmazható, lehetővé téve az időbeli összehasonlítást és a jogalkotói indokolások minőségének folyamatos nyomon követhetőségét.*

Az elemzéssel igazoltam, hogy a jogalkotói indokolások tartalmilag nem felelnek meg a jogalkotásról szóló törvény által támasztott követelményeknek. A Jat. által kifejezetten megkövetelt két tartalmi elem – a célmeghatározás (HAÉ:1) és a hatásvizsgálat bemutatása (HAÉ:7) – együttesen az indokolások terjedelmének mindössze 3,4%-át teszi ki; a jogalkotói indokolások tartalmának 96,6%-a tehát nem a jogalkotási törvény által *expressis verbis* megkövetelt elemekből áll, ami a H1 hipotézist igazolta. A hatásvizsgálat eredményeinek bemutatása – a Jat. normatív követelménye ellenére – a nyolc hozzáadottérték-kategória közül a második legritkább: a részletes indokolásokban mindössze 0,4%-ot, az általános indokolásokban 1,7%-ot tett ki. A vizsgált 3 316 törvény ötödében (662 esetben, 20,0%) sem az általános, sem a részletes indokolás nem tartalmazott célmeghatározást, a hatásvizsgálat eredményeinek ismertetése pedig a törvények több mint háromnegyedénél (2 602 esetben, 78,5%) egyik szerkezeti egységben sem jelent meg. A legkritikusabb eredmény, hogy 577 törvéynél (17,4%) a jogalkotói indokolás egésze nem tartalmazta a Jat. által megkövetelt két tartalmi elem egyikét sem.

A normaszöveg különböző formájú ismétlése – a szó szerinti átmásolás (NEM:1), az átfogalmazás (NEM:2) és a kivonatolás (NEM:3) – összesen az indokolások 33,4%-át tette ki, ami a Jat. által elvárt tartalmi elemek együttes arányának (3,4%) közel tízszeres, ezzel a H2 hipotézist igazoltam. Az eredmények mindhárom alkalmazott súlyozási módszer mellett konzisztensek voltak: a normaszöveg ismétlésének és a Jat. által elvárt elemeknek a hányadosa

dokumentumszintű súlyozásnál 9,9×, karakterszintűnél 10,6×, törvényhossz-arányosítottnál 11,6× volt. Az indokolások fennmaradó részének döntő hányadát (46,6%) az egyéb magyarázatok és példák (HAÉ:8) reziduális kategóriája adta, amely ugyan a normaszöveg megértéséhez kétségtelenül hozzájárult, a Jat. által kifejezetten elvárt tartalmi elemek közé azonban nem tartozott.

*T2: Az 1990–2022 közötti törvénykorpusz kvantitatív elemzésével kimutattam, hogy a jogalkotói indokolások tartalmának 96,6%-a nem a jogalkotásról szóló törvény által expressis verbis megkövetelt elemekből áll: a Jat. által kifejezetten elvárt célmeghatározás (HAÉ:1) és hatásvizsgálat (HAÉ:7) együttes aránya a részletes indokolásokban mindössze 3,4%, az általános indokolásokban 11,5% volt.*

*T3: Megállapítottam, hogy a normaszöveg szó szerinti átmásolása, átfogalmazása és kivonatolása a magyar jogalkotói indokolások elterjedt gyakorlata: a NEM:1–3 kategóriák együttesen az indokolások terjedelmének 33,4%-át tették ki, ami a Jat. által megkövetelt tartalmi elemek (3,4%) közel tízszerese volt.*

*T4: Feltártam, hogy a vizsgált 3 316 törvényből 577-nél (17,4%) az indokolás egésze – sem az általános, sem a részletes rész – nem tartalmazta a Jat. által megkövetelt célmeghatározást és hatásvizsgálatot, 662 esetben (20,0%) célmeghatározás, 2 602 esetben (78,5%) pedig hatásvizsgálat egyik szerkezeti egységben sem jelent meg.*

A „hozzáadott érték” arányának időbeli vizsgálata a H3 hipotézist csak részben igazolta. A dokumentumszintű Spearman-korreláció szignifikánsan negatív ( $\rho = -0,039$ ;  $p = 0,030$ ), a hatásméret azonban elhanyagolható volt, így érdemi minőségromlás helyett inkább stagnálásról beszélhetünk. A kvartilis elemzés ugyanakkor markáns eltéréseket tárt fel: a legrövidebb indokolások (Q1 kvartilis) minősége a vizsgált időszakban számottevően romlott – az 1990–1994-es ciklus 67,6%-os HAÉ-aránya a 2018–2022-es periódusra 52,2%-ra csökkent ( $\rho = -0,177$ ;  $p < 0,001$ ) –, míg a leghosszabb indokolások (Q4 kvartilis) HAÉ-aránya 65,0%-ról 71,5%-ra emelkedett ( $\rho = 0,099$ ;  $p < 0,01$ ).

A Jat. által kifejezetten megkövetelt célmeghatározás és hatásvizsgálat aránya a vizsgált három évtized során nem változott szignifikánsan, a jogalkotási törvény központi elvárásainak való megfelelés tehát három évtized alatt nem javult. Az exploratív vizsgálatok rámutattak, hogy a vizsgált tényezők közül a törvény jellege befolyásolta leginkább az indokolások minőségét ( $\epsilon^2 = 0,10$ ): a módosító törvények indokolásai szignifikánsan magasabb HAÉ-aránnyal rendelkeztek az új szabályozásokénál. A benyújtó típusa ( $\epsilon^2 = 0,01$ ) és a közpolitikai terület ( $\epsilon^2 = 0,01$ ) gyenge összefüggést mutatott; az alacsony hatásméretetek arra utaltak, hogy az indokolások minősége nagymértékben egyedi, törvényt-specifikus sajátosságoktól függ, amelyeket aggregált változókkal nem lehet megragadni.

Az esettanulmányokkal megerősítettem és szövegszinten is illusztráltam a kvantitatív eredményeket. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) indokolásának „hozzáadott értéke” 29,3% volt – a korpuszátlag (65,5%) felét sem érte el –, amelyből a döntő részt (20,8%) az egyéb magyarázatok és példák (HAÉ:8) adták, célmeghatározás mindössze 1,5%-ban, hatásvizsgálat pedig egyáltalán nem jelent meg a Kit. indokolásában; a NEM-kategóriákon belül a kivonatolás dominált (52,1%). Ezzel szemben a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (Gytv.) indokolása 85,4%-os „hozzáadott értéket” mutatott, amelyben az alkotmánybírói gyakorlatra és EJEB-döntésekre való hivatkozás (HAÉ:4) 22,8%-ot, a szakirodalmi hivatkozás (HAÉ:5) 1,5%-ot tett ki – mindkettő a korpuszátlag többszöröse. A 12 kategória jellegzetes szövegszintű megjelenési formáit – a célmeghatározás érdemi és sablonos változataitól a joggyakorlatra való hivatkozás eltérő mintázatain át a hatásvizsgálat ritka, de módszertanilag széles skálán mozgó előfordulásáig – a korpusz további törvényeiből vett célzott szövegpéldákon is bemutattam.

*T5: Esettanulmányokon keresztül azonosítottam azokat a jellegzetes szövegezési mintázatokat – a normaszöveg tartalomjegyzékszerű kivonatolásától és szó szerinti átmásolásától az alkotmánybírói gyakorlatra, nemzetközi esetjogra és szakirodalomra épülő, összefüggő érvelésekig –, amelyek a tartalmilag üres, illetve a valódi „hozzáadott értéket” képviselő indokolásokat jellemzik.*

A preambulumok vizsgálatával megállapítottam, hogy az 1990–2022 közötti korpusz 3 316 törvényéből 875 (26,4%) tartalmazott preambulumot, amelyek többsége (65,7%) elsődlegesen célmeghatározó funkciót töltött be. A 2024-es Jat.-módosítás – amely a célmeghatározást a normaszövegből a preambulumba helyezte át és a preambulumot valamennyi jogszabály kötelező elemévé tette – első évének vizsgálatával (107 törvény, 653 preambulumbekzdés) kimutattam, hogy a kötelező preambulum bevezetése önmagában nem garantálta az önálló, érdemi célmeghatározást. A bekezdések 45%-a az indokolás tartalmának szó szerinti átvétele vagy átfogalmazása volt, és a 107 törvényből mindössze 45-nél (42%) tartalmazott a preambulum az indokoláshoz képest önálló célmeghatározást. Ahol a preambulum valóban önálló tartalmat hordozott, az jellemzően az általános indokolás kiüresedésével járt együtt – a két dokumentum közötti munkamegosztás tehát nem a Jat. által meghatározott módon alakult ki.

*T6: A preambulumok 1990–2022 közötti vizsgálatával és a 2024-es Jat.-módosítás első évének empirikus elemzésével kimutattam, hogy a kötelező preambulum bevezetése önmagában nem garantálta az önálló, érdemi célmeghatározást: a 2025-ben kihirdetett 107 törvény preambulumbekzdéseinek 45%-a az indokolás tartalmának átvétele volt,*

*és a törvények kevesebb mint felénél (42%) tartalmazott a preambulum az indokoláshoz képest önálló célmeghatározást.*

A bírósági határozatok elemzéséhez létrehoztam az 1990 és 2022 között közzétett 14 875 elvi bírósági határozat (BH) adatbázisát, amelyen szótár-alapú szövegelemzéssel vizsgáltam a teleologikus jogértelmezésre utaló kifejezések előfordulását és időbeli alakulását. Az elemzés igazolta, hogy az Alaptörvény 28. cikkének 2012-es hatálybalépése és különösen annak 2019-es módosítása érdemi változást hozott a Kúria jogértelmezési gyakorlatában.

Az objektív teleologikus értelmezésre utaló kifejezések éves átlaga a 2012–2022 közötti időszakban 12,27 volt, szemben az 1990–2011 közötti 1,64-es átlaggal (Mann-Whitney U = 234,50;  $p < 0,001$ ), ami a H4 hipotézist igazolta. A szubjektív teleologikus értelmezésre utaló határozatok éves átlaga a 2019–2022 közötti időszakban 76,25 volt, míg az 1990–2018 közötti időszakban 27,24 (Mann-Whitney U = 116,00;  $p < 0,001$ ), ami a H5 hipotézist igazolta. A preambuluma utaló kifejezések az összes szubjektív teleologikus találat csupán 17,07%-át tették ki, míg a jogalkotói indokolásra utaló kifejezések 71,18%-ot képviseltek, ezzel a H6 hipotézis igazolódott. A jogalkotói indokolásokra történő hivatkozások éves átlaga a 2019–2022 közötti időszakban 93,50 volt, ami az 1990–2018 közötti 29,52-es átlag több mint háromszorosa (Mann-Whitney U = 116,00;  $p < 0,001$ ), ezzel a H7 hipotézis szintén igazolódott. Összességében a vizsgált 14 875 határozatból 1 184 (8,0%) tartalmazott valamilyen teleologikus értelmezésre utaló kifejezést, 2021-ben azonban a határozatok több mint negyede (28,1%) utalt teleologikus jogértelmezésre.

*T7: A 14 875 bírósági határozat kvantitatív elemzésével igazoltam, hogy az Alaptörvény 28. cikkének 2012-es hatálybalépése és annak 2019-es módosítása statisztikailag kimutatható mértékben növelte a teleologikus jogértelmezésre – és azon belül kifejezetten a jogalkotói indokolásra – való hivatkozások gyakoriságát a Kúria joggyakorlatában, miközben a preambulumaokra való hivatkozás marginális maradt.*

Az indokolások tartalmi minőségére és a bírói jogalkalmazásban betöltött szerepükre vonatkozó eredmények együttesen sajátos feszültségre mutatnak rá. A bírói gyakorlat az Alaptörvény 28. cikkének elvárásaival összhangban egyre gyakrabban támaszkodik a jogalkotói indokolásokra a jogszabály céljának feltárásakor, az indokolások jelentős hányada azonban a normaszöveg pusztá megisméltésére szorítkozik, célmeghatározást nem tartalmaz, és a hatásvizsgálat eredményeit sem mutatja be. Ha az indokolás tartalmilag üres, éppen azt a funkciót nem tudja betölteni, amelyet az Alaptörvény 28. cikke az indokolásnak tulajdonít. E kettős eredmény – az indokolások alacsony tartalmi minősége és a bírói jogértelmezésben betöltött növekvő szerepük – az indokolások minőségének fejlesztését sürgeti.

*T8: Rámutattam az indokolások tartalmi minősége és a jogalkalmazásban betöltött növekvő szerepük közötti feszültségre: a bírói gyakorlat egyre gyakrabban támaszkodott a jogalkotói indokolásokra a jogszabály céljának feltárásakor, az indokolások jelentős hányada azonban – a normaszöveg pusztá megisméltésére szorítkozva – nem volt maradéktalanul alkalmas ennek a funkciónak a betöltésére.*

A komparatív vizsgálat az EU 27 tagállamában azt mutatta, hogy Málta és Lettország kivételével valamennyi tagállam előírja az indokolási kötelezettséget, a szabályozás szintje és tartalma azonban rendkívül heterogén – az alkotmányos szintű rendelkezésektől az intern normatív aktusokig és *soft law* eszközökig terjed. A tagállami modellek vizsgálata kimutatta, hogy a normaszöveg pusztá megisméltésére szorítkozó indokolás nem kizárólag magyar sajátosság, a hatásvizsgálati eredmények integrálásának elmaradása és a parlamenti módosítások utáni koherenciazavarok pedig több jogrendszerben is jellemzők. A komparatív elemzés közös tanulsága, hogy az indokolások minőségét nem a szabályozás formális jogforrási szintje határozza meg, hanem a részletes módszertani iránymutatások megléte és azok tényleges érvényesülése.

*T9: Az Európai Unió 27 tagállamának összehasonlító vizsgálatával tipologizáltam a jogalkotói indokolás szabályozásának tagállami modelljeit a szabályozás jogforrási szintje szerint, és azonosítottam a tagállami gyakorlat jellegzetes problémáit, köztük a normaszöveg ismétlésére szorítkozó indokolások, a hatásvizsgálati eredmények integrálásának elmaradása és a parlamenti módosítások utáni koherenciazavarok jelenségét.*

Az angolszász jogrendszerek elemzésével bemutattam, hogy a jogalkotói indokolás intézményesülése eltérő utakat járt be a vizsgált öt országban. A Westminster-hagyományra épülő jogrendszerekben a kizárási szabály (*exclusionary rule*) fokozatos feloldása nyomán az Egyesült Királyságban és Ausztráliában kötelező, strukturált indokolási rendszerek épültek ki, Új-Zélandon és Kanadában pedig bevett gyakorlattá vált a külső anyagok figyelembevétele a jogértelmezésben. Az Egyesült Államokban ezzel szemben egységes indokolási dokumentum nem alakult ki, a jogalkotói szándéokra vonatkozó információk különböző jogi státuszú kongresszusi iratokban szétszórtan jelennek meg, bírói felhasználhatóságukat pedig a textualista irányzat vitatja. Az eltérő jogi hagyományok ellenére az intézmény funkciója konvergál: valamennyi vizsgált jogrendszerben – eltérő mélységben és formalizáltsággal – egyszerre szolgálja a parlamenti elszámoltathatóságot, a jogszabály tartalmának közérthető bemutatását és a bírói jogértelmezés támogatását.

*T10: Öt angolszász jogrendszer (Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada, Amerikai Egyesült Államok) elemzésével bemutattam a jogalkotói indokolás intézményesülésének eltérő fejlődési útjait – a kizárási szabály fokozatos feloldásától a*

*kötelező indokolási rendszerek kiépüléséig – és feltártam, hogy az intézmény funkciója – a parlamenti elszámoltathatóság, a jogszabály tartalmának közérthető bemutatása és a bírói jogértelmezés támogatása – az eltérő jogi hagyományok ellenére konvergált.*

Az áttekinthetőség érdekében a kutatás hipotéziseit és azok tesztelési eredményeit a 12. táblázat foglalja össze.

12. táblázat: A kutatás hipotéziseinek tesztelési eredményei

No.	Hipotézis	Eredmény	Igazolás módja
H1	A jogalkotói indokolások többsége (>50%) nem a Jat. által elvárt tartalmi elemeket tartalmazza.	<b>Igazolt.</b> HAÉ:1 + HAÉ:7 = 3,4%; 96,6% nem expressis verbis megkövetelt elem.	LLM-alapú annotálás, n = 3 050; három súlyozási módszer.
H2	A normaszöveg átvételére/átfogalmazására/kivonatolására fordított terjedelem meghaladja a Jat. által megkövetelt elemek (HAÉ:1 + HAÉ:7) együttes terjedelmét.	<b>Igazolt.</b> NEM:1–3 = 33,4%; HAÉ:1+HAÉ:7 = 3,4%; arány: 9,9×–11,6×.	LLM-alapú annotálás, három súlyozási módszer; n = 3 050.
H3	A HAÉ-arány az 1990–2022 közötti ciklusokban csökkenő tendenciát mutat.	<b>Részben igazolt.</b> $\rho = -0,039$ ( $p = 0,030$ ), elhanyagolható hatásméret; Q1: 67,6% → 52,2%.	Spearman-korreláció, kvartilis elemzés; n = 3 050.
H4	Az objektív teleologikus értelmezésre utaló BH-k éves száma 2012–2022-ben szignifikánsan magasabb, mint 1990–2011-ben.	<b>Igazolt.</b> 12,27 vs. 1,64 (U = 234,50; $p < 0,001$ ).	Szótár-alapú szövegelemzés, Mann-Whitney U; n = 14 875.
H5	A szubjektív teleologikus értelmezésre utaló BH-k éves száma 2019–2022-ben szignifikánsan magasabb, mint 1990–2018-ban.	<b>Igazolt.</b> 76,25 vs. 27,24 (U = 116,00; $p < 0,001$ ).	Szótár-alapú szövegelemzés, Mann-Whitney U; n = 14 875.
H6	A preambulumokra történő bírósági hivatkozások aránya a szubjektív teleologikus hivatkozásokon belül elenyésző.	<b>Igazolt.</b> Preambulum: 17,07%; indokolás: 71,18%.	Szótár-alapú szövegelemzés, arányösszehasonlítás; n = 14 875.
H7	A jogalkotói indokolásokra történő bírósági hivatkozások éves száma 2019–2022-ben szignifikánsan magasabb, mint 1990–2018-ban.	<b>Igazolt.</b> 93,50 vs. 29,52 (U = 116,00; $p < 0,001$ ).	Szótár-alapú szövegelemzés, Mann-Whitney U; n = 14 875.

Forrás: saját szerkesztés

## 8.2. De lege ferenda javaslatok a hazai szabályozás fejlesztéséhez

A törvényjavaslatok indokolásának jelenlegi szabályozása és gyakorlata számos ponton fejleszthető az EU tagállamaiban és az angolszász jogrendszerekben azonosított jó gyakorlatok, valamint a korábbi hazai szabályozás egyes elemei alapján. Az alábbiakban a jogintézmény továbbfejlesztésére irányuló, a minőségi jogalkotást elősegítő néhány javaslatot fogalmazok meg.

1. *Az előkészítés alaposágának erősítése:* A törvényalkotás minőségének érdemi fejlesztését szolgálná az észti és svéd gyakorlatban azonosított, valamint a korábbi hazai

szabályozási rendszerben is alkalmazott többfázisú előkészítési eljárás intézményesítése. A jelentősebb törvényjavaslatok esetében indokolt lenne újra bevezetni a problematika és a tézisek kidolgozásának gyakorlatát, amely pontosan meghatározná a szabályozás tárgyát képező társadalmi problémát, a jogalkotói beavatkozás célját és a lehetséges szabályozási alternatívákat.

2. *A konzultációk és hatásvizsgálatok eredményének célzottabb integrációja:* Bár a hatályos jogszabályok előírják a kormány-előterjesztések kapcsán a kötelező konzultációt és előzetes hatásvizsgálatot, ezek érdemi kikényszerítési lehetőségének hiánya gyengíti a tényeken alapuló jogalkotás megvalósulását és a folyamat átláthatóságát. A Jat. 18. §-hoz fűzött indokolás ugyan utal arra, hogy a szabályozás várható hatásait a hatásvizsgálathoz kapcsolódóan kell bemutatni az indokolásban, a gyakorlatban alig található olyan indokolás, amely részletesen ismertetné a törvényjavaslat várható következményeit. A román és dán példához hasonlóan konkrét kötelezettségként kellene előírni, hogy az indokolásban részletesen be kell mutatni a lefolytatott társadalmi egyeztetések eredményét és a beérkezett véleményeket. A horvát modell mintájára különösen értékes lenne, ha az indokolásban kötelezően szereplnének az el nem fogadott javaslatok és vélemények is, valamint az elutasítás (tényleges)<sup>718</sup> szakmai és jogi indokai. A hatásvizsgálatok kapcsán a német gyakorlatot követve az utólagos felülvizsgálat tervezett időpontját és módszerét is rögzíteni kellene.

3. *Az indokolás belső struktúrájának egységesítése:* Jelenleg az indokolások belső tagolására vonatkozóan nincsenek részletes előírások. A finn és német modellhez hasonlóan célszerű lenne az indokolások egységes struktúrájának kialakítása. Az általános indokolás tartalmazna egy közérthető összefoglalót, a hatályos jogi helyzet elemzését, a szabályozás hiányosságainak bemutatását, a célkitűzések kifejtését, a szabályozási alternatívák ismertetését és a hatásvizsgálat eredményeit. A részletes indokolásnak a normaszöveg mechanikus ismétlése helyett az egyes rendelkezések jogrendszerbe való illeszkedését és céljait kellene tartalmaznia, esetleg a gyakorlati jogalkalmazási következményeit kellene elemeznie. E tekintetben az Egyesült Királyság jogalkotási útmutatója olyan elvet rögzít, amely a disszertáció kvantitatív elemzésének eredményeivel is összhangban áll: az indokolás funkciója nem a normaszöveg megismétlése, hanem annak érdemi kiegészítése. Amennyiben egy rendelkezés tartalma a

---

<sup>718</sup> Noha a Jat. 11. § (1) bekezdése alapján a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket, és azokról – valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól – tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon közzétesz, ugyanakkor ezekben gyakran olyan semmitmondó, általános jogi indokokat olvashatunk, mint hogy „a javaslat ellentétes a jogalkotói szándékkal”, „túlmutat a szabályozás keretein”, vagy az elutasítás szakmai indokaként megjelölve, hogy „a tervezet a Kormány döntését hajtja végre” ezért a javasolt módosítás beépítése nem szükséges.

szövegből egyértelműen kiolvasható, az indokolásnak nem azt kell reprodukálnia, hanem a normaszövegből önmagában nem megismerhető kontextust, háttérrel és összefüggéseket kell feltárnia.

4. *Az indokolás közérthetőségének biztosítása és a jogalkotási útmutatók szerepének erősítése:* A finn és spanyol szabályozás mintájára célszerű lenne előírni, hogy az indokolást közérthető nyelven kell megfogalmazni, kerülve a túlzott jogi szakzsargont, ezzel segítve az indokolás hozzáférhetőségét a laikusok számára is. A Jszt.-hez készült útmutató az indokolások tartalmi és formai követelményei kapcsán jelenleg csak korlátozott iránymutatást ad. Indokolt lenne egy olyan átfogó, a korábban már létezett 1977-es és 1999-es útmutatók hagyományait követő kodifikációs segédlet kidolgozása, amely nem csupán a normaszöveg szerkesztésével foglalkozna, hanem részletes módszertani útmutatást nyújtana az indokolások elkészítéséhez is. Ez a minőségi jogalkotás alapvető feltételeit teremtené meg, elősegítve a jogalkotói szándék pontos és következetes dokumentálását.

5. *A célmeghatározás és az indokolás viszonyának tisztázása:* A 2024-es Jat.-módosítás a célmeghatározó rendelkezéseket a normaszövegből a preambulumba helyezte át. A 4. fejezet empirikus vizsgálata ugyanakkor rámutatott, hogy a módosítás első évében a preambulók többsége az új előírások ellenére sem felel meg a Jat. tartalmi követelményeinek. Fennáll tehát annak kockázata, hogy a célmeghatározás áthelyezése nem vezet valódi célkifejtéshez, miközben az indokolásból is kiszorítja azt. Ez különösen problematikus, mert az Alaptörvény 28. cikke az indokolást továbbra is a jogalkotói cél megállapításának elsődleges forrásaként jelöli meg. Indokolt lenne ezért a Jat.-ban egyértelműen rögzíteni, hogy a preambulum célmeghatározása nem mentesíti az előkészítőt az indokolásban történő célkifejtés alól. A célmeghatározásnak három szinten kell megjelennie: a preambulumban a jogszabály egészére vonatkozó, átfogó célkijelölés formájában; az általános indokolásban a célok részletesebb kibontásával, kontextusba helyezésével és a szabályozás szükségességét megalapozó megfontolások bemutatásával összhangban; a részletes indokolásban pedig az egyes rendelkezések szintjén, feltárva, hogy az adott szabályozási megoldás milyen konkrét célt szolgál.

A fenti javaslatok megvalósítása nem csupán formai szempontból javítaná az indokolások minőségét, hanem elősegítené az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési követelmény tartalmi megvalósulását is. Az indokolások minőségének fejlesztése hozzájárulna a jogszabályok értelmezésének egységességéhez, a jogbiztonság erősítéséhez, valamint a jogalkotói szándék átláthatóságához. A jogalkotói cél pontos dokumentálása és a jogalkalmazók számára történő hozzáférhetővé tétele a jogállamiság két kulcsfontosságú

elemét erősítené: a jogalkotási folyamat demokratikus ellenőrizhetőségét és számonkérhetőségét, valamint a jogalkalmazás kiszámíthatóságát, amelyek a modern alkotmányos demokráciák fundamentális követelményei.

### 8.3. A kutatás gyakorlati hasznosíthatósága

A disszertációban kidolgozott kategóriarendszer nem csupán elméleti keretrendszer. A nyolc „hozzáadott érték” (HAÉ) és négy nem „hozzáadott érték” (NEM) kategória olyan elemzési szempontrendszert alkot, amely bármely normaszöveg–indokolás pár vizsgálatára alkalmazható, mivel nem egy adott jogszabály tartalmi sajátosságaihoz, hanem az indokolás és a normaszöveg közötti viszony jellegéhez kötődik. E széles körű alkalmazhatóság demonstrálására egy nyilvánosan elérhető webalkalmazást hoztam létre,<sup>719</sup> amely lehetővé teszi, hogy a felhasználó tetszőleges normaszöveg–indokolás párost elemezzen a disszertáció módszertana alapján.

Az alkalmazás az empirikus elemzések során is alkalmazott Claude Opus 4.5 nagynyelvi modell segítségével, az általam kidolgozott kategóriadefiníciók, elhatárolási szabályok és szegmentálási elvek alapján végzi el a szöveg annotálását. A módszertan érdemben megegyezik a disszertáció elemzései során alkalmazottal, egyetlen eltéréssel: míg a kutatás során a normaszöveg és a hozzá tartozó indokolás szakaszonkénti összerendelése automatizáltan történt, addig az alkalmazásban a felhasználó határozza meg az összehasonlítani kívánt normaszöveg–indokolás párost.

Az alkalmazás felhasználói felülete (22. ábra) két fő részből áll. A bal oldali sávban található a kategóriarendszer jelmagyarázata – a nyolc HAÉ- és négy NEM-kategória színkódolással –, míg a fő területen két szövegbeviteli mező helyezkedik el: az egyikbe a normaszöveget, a másikba a hozzá tartozó indokolást szükséges bemásolni. Az alkalmazás használatához saját API kulcs megadása szükséges, amelyet a bal oldali sávban lehet rögzíteni.<sup>720</sup> Az elemzés indítását követően a rendszer a modell segítségével elvégzi az

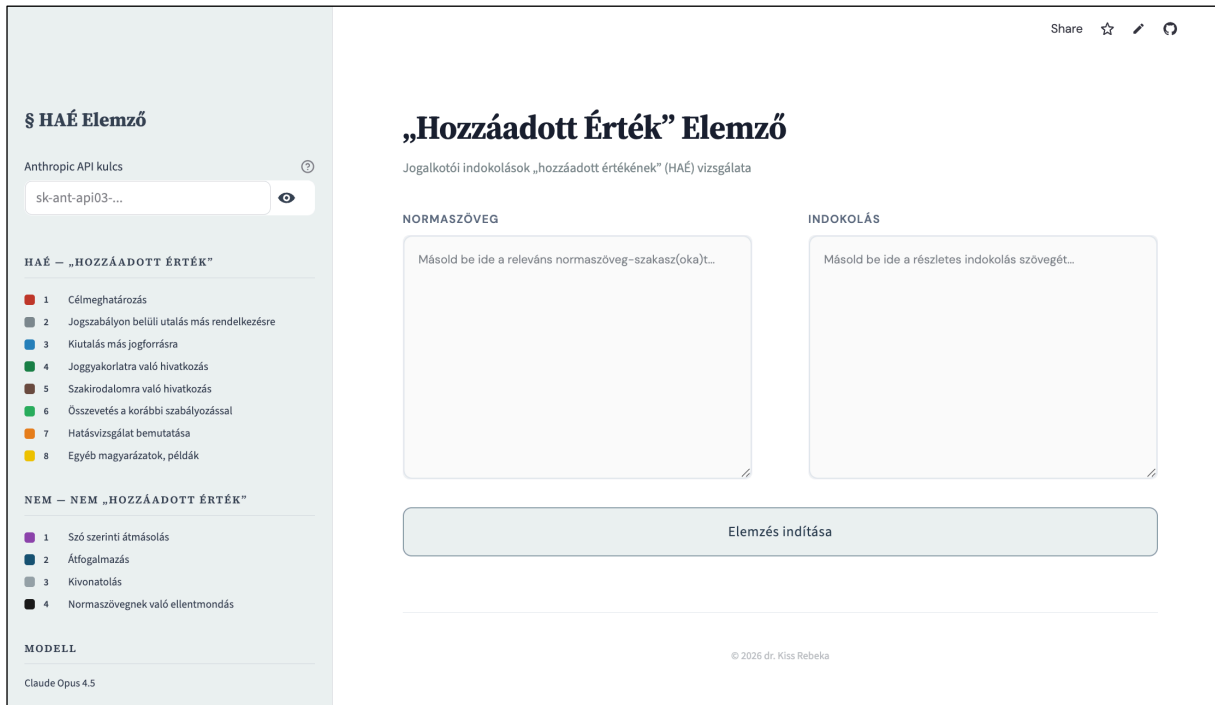
---

<sup>719</sup> Az alkalmazás a Streamlit platformra épül – egy nyílt forráskódú, Python-alapú keretrendszer, amely adatelemző alkalmazások webes felületen történő közzétételét teszi lehetővé –, telepítést nem igényel, böngészőből közvetlenül elérhető az alábbi linken: <https://hae-analyzer.streamlit.app/>.

<sup>720</sup> Az API kulcs az Anthropic fejlesztői felületén (<https://platform.claude.com/>) regisztrációt követően hozható létre. Az alkalmazás a kulcsot nem tárolja, az kizárólag a modellhívás hitelesítésére szolgál. A Claude Opus 4.5 modell használata díjköteles; az Anthropic token alapon számláz (a kutatás lezárásakor érvényes árazás szerint 5\$ / 1 millió bemeneti token és 25\$ / 1 millió kimeneti token), egy átlagos szakasz-pár elemzése jellemzően néhány cent költséggel jár. Az aktuális díjszabás elérhető: <https://claude.com/pricing>

annotálást, majd az eredményeket összesítő mutatók, kategóriabontás és az annotált szöveg formájában jeleníti meg.

22. ábra: A „Hozzáadott Érték” Elemző alkalmazás nyitóképernyője



Forrás: saját szerkesztés (elérhető: <https://hae-analyzer.streamlit.app/>)

Az eredmények felső sávjában négy összesítő mutató jelenik meg: az indokolás összes karakterszáma, a HAÉ-kategóriákba sorolt szövegrészek aránya, a NEM-kategóriákba sorolt szövegrészek aránya, valamint egy összesített minőségi besorolás. Ez utóbbi négy fokozatú skálán érték: gyenge (HAÉ < 30%), közepes (30–50%), jó (50–70%) és kiváló (> 70%). A mutatósor alatt egy vizuális sáv szemlélteti a HAÉ és NEM arányát, ezt követi a részletes kategóriabontás, amely feltünteti az egyes kategóriák karakterszámát és százalékos arányát. Az oldal alján az annotált indokolás teljes szövege olvasható, ahol az egyes szegmensek színkódolással és kategóriacímkével jelennek meg.

Az alkalmazás működését két, a disszertáció esettanulmányaiban már ismertetett példán mutatom be, amelyek az indokolások minőségi spektrumának két szélső értékét képviselik. A 23. ábrán az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 185. §-ához fűzött indokolás elemzése látható, amelyet az átmásolás és átfogalmazás jelenségének szemléltetésére korábban már bemutatam. Ahogy a modell által generált kimeneten is látható, a HAÉ-arány 0,0%, a modell az indokolás teljes szövegét a NEM-kategóriákba sorolta – 47,3%-ban szó szerinti átmásolásként (NEM:1), 52,7%-ban átfogalmazásként (NEM:2). A minőségi besorolás ennek megfelelően „gyenge”.

23. ábra: Egy alacsony „hozzáadott értékű” indokolás elemzése a HAÉ elemző alkalmazással

## „Hozzáadott Érték” Elemző

Jogalkotói indokolások „hozzáadott értékének” (HAÉ) vizsgálata

**NORMASZÖVEG**

185. §  
 (1) A területi kamara az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatáról az annak megismerésére jogosult kérelmére hatósági bizonyítványt ad ki.  
 (2) Ha az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatának a megismerésére csak meghatározott célból van lehetőség, ezt a hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni.

**INDOKOLÁS**

A 185. §-hoz  
 A területi kamara az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatáról az annak megismerésére jogosult kérelmére hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, ha az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatának a megismerésére csak meghatározott célból van lehetőség.

Elemzés indítása

---

### Eredmények

296

ÖSSZES KARAKTER

0.0%

HAÉ („HOZZÁADOTT ÉRTÉK”)

100.0%

NEM (NEM „HOZZÁADOTT ÉRTÉK”)

Gyenge

MINŐSÉG

HAÉ 0.0% — 0 kar

NEM 100.0% — 296 kar

---

### Kategória bontás

HAÉ — „HOZZÁADOTT ÉRTÉK” — BONTÁS

Nincs HAÉ kategória

NEM — NEM „HOZZÁADOTT ÉRTÉK” — BONTÁS

<span style="color: purple;">■</span>	NEM:1 Szó szerinti átmásolás	140 kar	47.3%
<span style="color: blue;">■</span>	NEM:2 Átfogalmazás	156 kar	52.7%

---

### Annotált indokolás

NEM:1

A területi kamara az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatáról az annak megismerésére jogosult kérelmére hatósági bizonyítványt ad ki.

NEM:2

A hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, ha az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatának a megismerésére csak meghatározott célból van lehetőség.

Szegmensek listája

<span style="color: purple; border: 1px solid #ccc; padding: 1px;">NEM:1</span>	A területi kamara az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatáról az annak megismerésére jogosult kérelmére hatósági bizonyítványt ad ki.	140 kar
<span style="color: blue; border: 1px solid #ccc; padding: 1px;">NEM:2</span>	A hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, ha az ügyvédi kamarai hatósági nyilvántartás adatának a megismerésére csak meghatározott célból van lehetőség.	156 kar

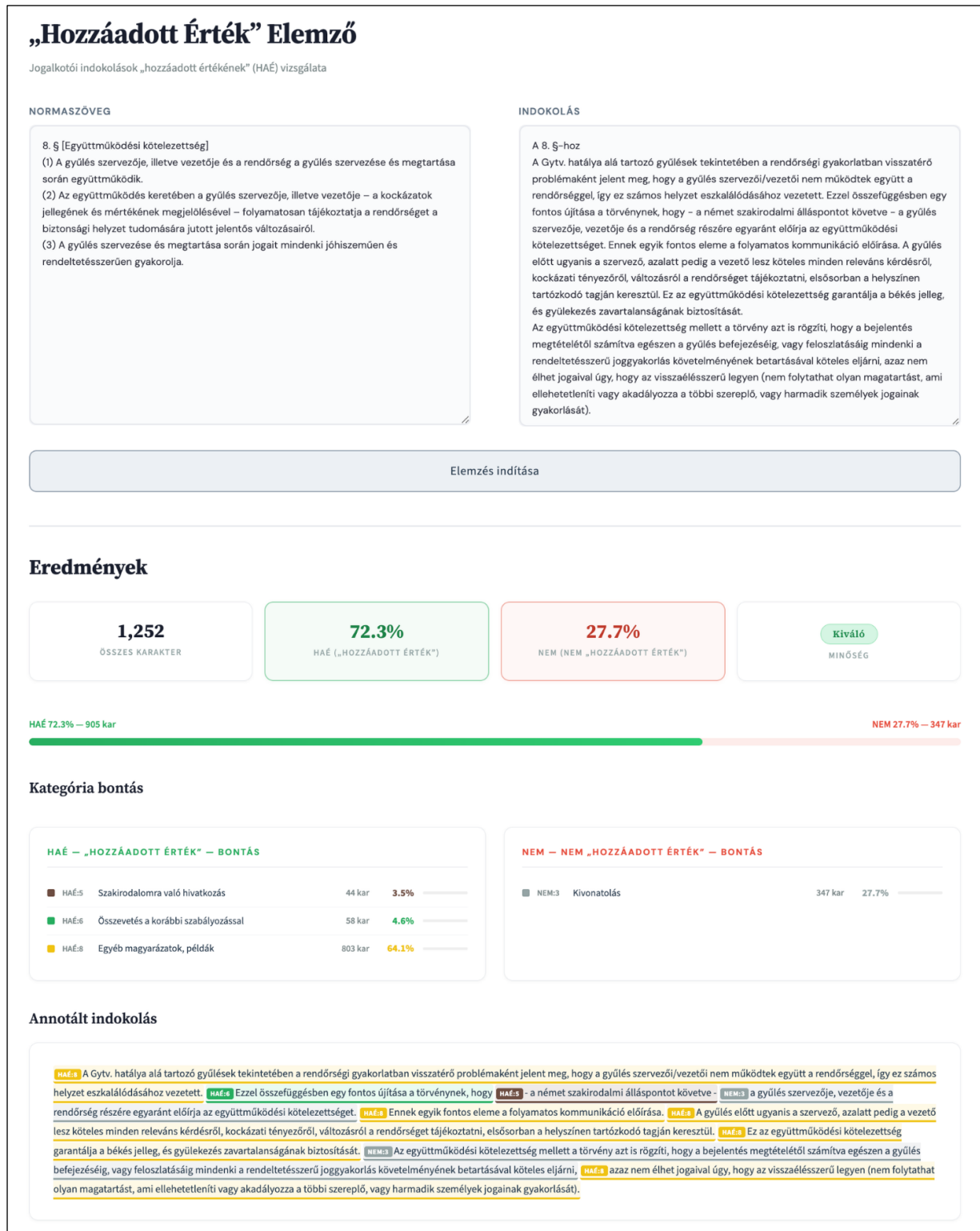
© 2026 dr. Kiss Rebeka

Forrás: saját szerkesztés (elérhető: <https://hae-analyzer.streamlit.app/>)

A 24. ábrán ezzel szemben a gyülekezési jogról szóló törvény (Gytv.) együttműködési kötelezettséget szabályozó 8. §-ához fűzött indokolás elemzése szerepel. Az eredmények markánsan eltérő képet mutatnak: a HAÉ-arány 72,3%, a minőségi besorolás ennek megfelelően „kiváló”. A kategóriabontásból kitűnik, hogy az indokolás túlnyomó része egyéb magyarázatokat tartalmaz (HAÉ:8 – 64,1%), emellett szakirodalmi hivatkozás (HAÉ:5 – 3,5%)

és a korábbi szabályozással való összevetés (HAÉ:6 – 4,6%) is megjelenik benne. A NEM-kategóriák közül kizárólag a kivonatolás (NEM:3 – 27,7%) van jelen.

24. ábra: Egy magas „hozzáadott értékű” indokolás elemzése a HAÉ elemző alkalmazással



Forrás: saját szerkesztés (elérhető: <https://hae-analyzer.streamlit.app/>)

A két példa közötti kontraszt jól szemlélteti, hogy a kategóriarendszer képes differenciálni a tartalmilag üres és a valódi „hozzáadott értéket” képviselő indokolások között, és az alkalmazás ezt a különbséget vizuálisan is megragadhatóvá teszi. Az alkalmazás gyakorlati értéke abban áll, hogy mindez programozási vagy egyéb technikai ismeretek nélkül, böngészőből bárki számára hozzáférhető: a használathoz kizárólag a vizsgálni kívánt normaszöveg és indokolás bevitele szükséges, az annotálást és a statisztikai kiértékelést a rendszer automatikusan elvégzi.

Az alkalmazás ugyanakkor nem csupán a módszertan működőképességének demonstrációja, hanem közvetlen gyakorlati felhasználási lehetőségeket is hordoz. A legkézenfekvőbb alkalmazási terület a jogalkotási folyamaton belüli önellenőrzés: ha a jogszabály előkészítője az indokolás kidolgozása során lefuttatja az elemzést, azonnal visszajelzést kap arról, hogy a szöveg mekkora hányada tartalmaz valódi tartalmi „hozzáadott értéket”.

Az alacsony HAÉ-arány arra utal, hogy az indokolás nem tartalmaz érdemi többletinformációt vagy magyarázatot a normaszöveghez képest – jellemzően annak szó szerinti átmásolására (NEM:1), átfogalmazására (NEM:2) vagy kivonatolására (NEM:3) szorítkozik –, a NEM:4 kategória megjelenése esetén pedig arra is rámutat, hogy az indokolás szövege tartalmilag ellentmond a normaszövegnek, vagy nem az ahhoz tartozó szakaszhoz kapcsolódik. Az ilyen eredmény egyúttal azt is jelzi, hogy az indokolás nagy valószínűséggel nem tölti be az Alaptörvény 28. cikke által ráruházott funkciót – ha ugyanis az indokolás nem tartalmaz célmeghatározást, érdemi magyarázatot vagy a szabályozás mögötti megfontolásokat, úgy a jogalkalmazó számára nem nyújt fogódzót a jogszabály céljának megállapításához –, és nem felel meg a Jat. 18. § (5) bekezdésében előírt tartalmi követelményeknek sem, amely megkívánja, hogy az indokolás mutassa be a szabályozást szükségessé tevő társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, és ismertesse a szabályozás várható hatásait.

Mindezek a hiányosságok a jogalkotási folyamat során időben felismerhetővé és korrigálhatóvá válnak, legyen szó célmeghatározás pótlásáról, a korábbi szabályozással való összevetés beillesztéséről, joggyakorlatra való hivatkozásról vagy az ellentmondások kiküszöböléséről. Ilyen jellegű visszacsatolás jelenleg nem áll a jogalkotás szereplőinek rendelkezésére, mivel az indokolások minőségének értékelése – ha egyáltalán megtörténik – utólagos, esetleges és szubjektív; az alkalmazás ezt az űrt egy objektív, kategóriaalapú mutatóval töltheti be.

Tágabb perspektívában a módszertan a jogalkotás minőségbiztosítási eszköztárába is beilleszthető: egy adott időszak törvényeinek szisztematikus elemzésével – ahogyan azt a

disszertáció empirikus fejezeteiben magam is elvégeztem – kimutatható, hogy mely típusú jogszabályoknál jellemző az alacsony „hozzáadott értékű” indokolás, és hol tapasztalható érdemi javulás vagy romlás az idő előrehaladtával. Az alkalmazás ezt a vizsgálati lehetőséget a kutatói környezetén túl a jogalkotás szereplői számára is elérhetővé teszi.

## 9. Irodalomjegyzék

### Szakirodalom

- AQUILINA, Kevin (2017): Legislative Drafting and Statutory Interpretation in the Maltese Mixed Legal System, *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, 6, 29–42.
- APSE, Diāna (2024): Tiesību palīgavoti, *Jurista Vārds*, 46/47, 49–54., <https://bit.ly/4snibRr>.
- BABBIE, Earl (2001): *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth [9th edition]
- BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György – SZÖKE Gergely László (2019): *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez* Budapest: Wolters Kluwer Hungary
- BARAK, Aharon (2005): *Purposive Interpretation in Law*. Princeton: Princeton University Press
- BARKER, Susan – ANDERSON, Erica (2015): Cinderella at the Ball: Legislative Intent in Canadian Courts, *Canadian Parliamentary Review*, 38:2, 15–21.
- BÁRÁNDY Gergely (2014): *Centralizált Magyarország – megtépzott jogvédelem: A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)*. Budapest: Scolar
- BARTA Attila – BENCSIK András – VESZPRÉMI Bernadett (2019): A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai, *JURA*, 2019:2, 11–24.
- BAUMGARTNER, Frank R. – Christian BREUNIG – Emiliano GROSSMAN (eds, 2019): *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford University Press
- BECERRA MUÑOZ, José (2013): *La toma de decisiones en política criminal: bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch
- BEENAKKER, Emile – Sjoerd E. ZIJLSTRA (2020): Legislation in the Netherlands, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 337–351.
- BELOV, Martin (2020): Legislation in Bulgaria, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 69–85.
- BENCZE Mátyás – KOVÁCS Ágnes (2018): „Nem foghat helyt”: Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről, *MTA Law Working Papers*, 2018/10, 1–24.
- BERNITZ, Ulf (2007): What is Scandinavian Law? Concept, Characteristics, Future, *Scandinavian Studies in Law*, 50, 14–29.
- BESCH, Marc (2019): *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*. Cork: Primento Digital Publishing
- BLUTMAN László (2003): Bírói jogértelmezés: az Európai Bíróság, *Kontroll*, 1:1, 6–27.

- BLUTMAN László (2010): Bírói jogalkalmazás és szöveghű értelmezés, *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 1:4, 94–104.
- BLUTMAN László (2015): Hat tévhit a jogértelmezésben, *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2015:3, 83–92.
- BRAGDØ-ELLENES, Sunniva Cristina – Iris NGUYÊN DUY (2023): An Introduction to French Legal Culture, in: Sören KOCH – Marius Mikkel KJØLSTAD (eds): *Handbook on Legal Cultures*. Vol. 2. Cham: Springer, 557–609.
- BRANNON, Valerie C. (2023): *Statutory Interpretation: Theories, Tools, and Trends*. CRS Report R45153. Washington, DC: Congressional Research Service, <https://bit.ly/4sDxdlp>.
- BRIKMANE, Edīte (2013): Likumprojekta Anotācija Nedrīkst Maldināt Likuma Piemērotāju, *LV portāls*, <https://bit.ly/4s4lmx5>.
- BROSTOFF, Devon (2025): Text, Context, or Both?: Considering When and How to Use Statutory History in the New Textualist Framework, *Fordham Law Review*, 93:6, 2147–2182.
- BUBALO, Lana (2023): An Introduction to the Legal Cultures of Bosnia and Herzegovina, Croatia, and Serbia (Western Balkan), in: Sören KOCH – Marius Mikkel KJØLSTAD (eds): *Handbook on Legal Cultures*. Vol. 2. Cham: Springer, 145–196.
- BULEY, Thomas (2003): Using Notes on Clauses/Explanatory Notes to Interpret Statutes, *Judicial Review*, 8:1, 7–11.
- BUNEA, Adriana – Joe CHRISP (2023): Reconciling participatory and evidence-based policymaking in the EU Better Regulation policy: mission (im)possible?, *Journal of European Integration*, 45:5, 729–750.
- BYDLINSKI, Franz (1982): *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*. Wien–New York: Springer
- BYRNE, Raymond et al. (2020): *Byrne and McCutcheon on the Irish Legal System*. Dublin–London: Bloomsbury Professional [7th edition]
- COHEN, Jacob (1988): *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum [2nd edition]
- COHEN, Mathilde (2010): The Rule of Law as the Rule of Reasons, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 96:1, 1–16.
- COING, Helmut (1996): *A jogfilozófia alapjai*. Budapest: Osiris Kiadó
- CORMACAIN, Ronan (2013): An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals, *The Theory and Practice of Legislation*, 1:2, 205–225.
- CORMACAIN, Ronan (2020): Legislation in Ireland, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 251–266.

- CRESWELL, John W. – Vicki L. PLANO CLARK (2011): *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage [2nd edition]
- DE BENEDETTO, Maria (2020): Legislation in Italy, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 267–281.
- DEBAENST, Bruno (2023): An Introduction to Belgian Legal Culture, in: Sören KOCH – Marius Mikkel KJØLSTAD (eds): *Handbook on Legal Cultures*. Cham: Springer, 107–144.
- DEL DUCA, Louis F. (2007): Developing Global Transnational Harmonization Procedures for the Twenty-First Century: The Accelerating Pace of Common and Civil Law Convergence, *Texas International Law Journal*, 42:3, 625–660.
- DHARMANANDA, Jacinta (2018): Using Parliamentary Materials in Interpretation: Insights from Parliamentary Process, *The University of New South Wales Law Journal*, 41:1, 4–39.
- DONELAN, L. Edward (2022): *Regulatory governance: policy making, legislative drafting and law reform*. Cham: Palgrave Macmillan
- DONLAN, Seán Patrick – Biagio ANDÒ – David Edward ZAMMIT (2012): „A Happy Union”? Malta's Legal Hybridity, *Tulane European and Civil Law Forum*, 27, 165–208.
- DOYLE, Oran (2018): *The Constitution of Ireland: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing
- DRINÓCZI Tímea (2024): The OSCE ODIHR Guideline on Democratic Law-Making for Better Laws: A Source of Inspiration for Strengthening Democracy, *The Theory and Practice of Legislation*, 12:3, 281–316.
- DUNLOP, Claire A. – Claudio M. RADAELLI (2015): Impact assessment in the European Union: lessons from a research project, *European Journal of Risk Regulation*, 6:1, 27–34.
- DWORKIN, Ronald (1986): *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- DYZENHAUS, David (2015): What is a 'Democratic Culture of Justification'?, in: Murray HUNT – Hayley HOOPER – Paul YOWELL (eds): *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*. Oxford: Hart, 425–445.
- DÖRING, Herbert (2001): Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe, *Legislative Studies Quarterly*, 26:1, 145–165.
- ĐERĐA, Dario – Paula ŠAMANIĆ (2022): Pravila Izrade Pravnih Propisa u Hrvatskom i Usporednom Pravu, *Zbornik Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 43:3, 717–736.
- ENACHE, Marian (2016): Legea Nr. 24/2000 Privind Normele de Tehnica Legislative Pentru Elaborarea Actelor Normative, *Legislative Information Bulletin*, 2016:1, 26., <https://bit.ly/47FUTxx>.
- ESKRIDGE, William N. Jr. – Philip P. FRICKEY – Elizabeth GARRETT (2006): *Legislation and Statutory Interpretation*. New York: Foundation Press [2nd edition]

- FERENCZY Endre (2011): A jogtudomány művelésének műfajai: az indokolás?, *Jogtudományi Közlöny*, 66:2, 110–116.
- FIKENTSCHER, Wolfgang (1976): *Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung*. III. kötet. Tübingen: Mohr Siebeck
- FITSILIS, Fotis – Georgios THEODORAKOPOULOS (2024): Better regulation and its evolution in the Hellenic legislative and parliamentary system, *Statute Law Review*, 45:1, hmae003.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor (2020): *A római jog története és intézményei*. Budapest: Oktatási Hivatal [24. kiadás]
- FRANKENREITER, Jens – Michael A. LIVERMORE (2020): Computational Methods in Legal Analysis, *Annual Review of Law and Social Science*, 16, 39–57.
- FRIEDMAN, Lawrence M. (1966): On Legalistic Reasoning – A Footnote on Weber, *Wisconsin Law Review*, Winter, 148–171.
- GALÁNTAI Rita Tünde (2020): Paradigmaváltások a hazai bírói jogértelmezés elméletében és gyakorlatában, *Themis*, 2020:2, 46–76.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad (2021): Parliamentary Scrutiny of the Quality of Legislation in Spain: The Role of Parliamentary Clerks, *The Theory and Practice of Legislation*, 9:2, 159–179.
- GEDDES, Robert S. (2005): Purpose and Context in Statutory Interpretation, *University of New England Law Journal*, 2005:2, 5–48.
- GEIGER, Willi (1979): Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in: Thomas BERBERICH – Wolfgang HOLL – Kurt-Jürgen MAAß (Hrsg.): *Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht. Beiträge zum Verhältnis von Bürger und Staat aus Völkerrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht*. Stuttgart: Kohlhammer, 131–141.
- GILBERG, Karine (2020): Legislation in France, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 181–197.
- GINTER, Jaan – Aare KASEMETS – Raul NARITS (2020): Legislation in Estonia, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 151–165.
- GOETZ, Klaus H. – Radoslaw ZUBEK (2005): *Law-Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation*. Ernst & Young Better Government programme
- GRIMMER, Justin – Brandon M. STEWART (2013): Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts, *Political Analysis*, 21:3, 267–297.
- HANSARD SOCIETY COMMISSION (1992): *Making the Law: The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*. London: Hansard Society

- HEYDT, Volker (2020): Legislation in Luxembourg, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 313–324.
- HICKMAN, Alex (2024): Explanatory memorandums for proposed legislation in Australia: Are they fulfilling their purpose? – a revisit, *Australasian Parliamentary Review*, 40:2, 120–137.
- HORVÁTH Attila – KISS Rebeka (2023): A törvények indokolása mint „hozzáadott érték”?, *Jogtudományi Közlöny*, 78:10, 433–444.
- IRRESBERGER, Karl – Christoph KONRATH (2020): Legislation in Austria, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 35–50.
- JADOT, Benoît – François OST (1999): La section de législation du Conseil d'État et l'élaboration de la règle de droit, in: Benoît JADOT – François OST (eds): *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?* Bruxelles: Presses universitaires Saint-Louis, 165–196.
- JAKAB András (2003): A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka, *Jogelméleti Szemle*, 2003:4.
- JAKAB András (2008): Az alkotmányértelmezés módszerei, *Századvég*, 13:47, 3–36.
- JAKAB András (2011): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében, *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2:4, 86–94.
- JAKAB András (2016): *European Constitutional Language*. Cambridge: Cambridge University Press
- JANSE, Eric – Jeffrey LEBLANC (eds, 2025): *House of Commons Procedure and Practice*. Ottawa: House of Commons [4th edition]
- KÁDÁR Krisztián (2020): A jogalkotás minőségének vizsgálata a nemzetközi „governance” indikátorrendszerekben, in: SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat Kiadó, 93–117.
- KAMPIS György (1995): *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*. Budapest: Unió
- KARPEN, Ulrich (2015): Regulatory Impact Assessment: Current Situation and Prospects in the German Parliament, *Amicus Curiae*, 101, 14–19.
- KARPEN, Ulrich (2020): Legislation in Germany, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 199–211.
- KARPEN, Ulrich – Helen XANTHAKI (2020): Legislation in European Countries, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 1–34.

- KASEMETS, Aare – Mari-Liis LIIV (2005): The use of socio-legal information in the draft acts' explanatory memoranda: A pre-condition for good governance, in: György JENEI – Alexei BARABASHEV – Frits VAN DEN BERG (eds): *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*. Bratislava: NISPAcee, 142–165.
- KÄSTLE-LAMPARTER, David (2020): Kommentarkulturen? Einführung und historische Einordnung, in: David KÄSTLE-LAMPARTER – Nils JANSEN – Reinhard ZIMMERMANN (Hrsg.): *Juristische Kommentare: Ein internationaler Vergleich*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1–24.
- KAUGIA, Silvia (2019): Legislative Intent of Act in Estonia, *Journal of the University of Latvia. Law*, 12, 162–171.
- KELSO, Alexandra (2007): The House of Commons Modernisation Committee: Who Needs It?, *The British Journal of Politics and International Relations*, 9:1, 138–153.
- KISS Géza (1909): *A jogalkalmazás módszeréről. Dogmatörténeti és kritikai tanulmány a magánjog köréből*. Budapest: Athaeneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat
- KISS Rebeka (2020): Az önálló képviselő indítványok szerepe a törvényhozásban, in: SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat Kiadó, 305–348.
- KISS Rebeka (2022): A törvények jogalkotói indokolása – Egy kvantitatív kutatás tapasztalatai, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2022:1, 185–209.
- KISS Rebeka (2025a): A jogalkotói indokolás szabályozásának összehasonlító elemzése az Európai Unió tagállamaiban, *MTA Law Working Papers*, 2025/10, 1–38.
- KISS Rebeka (2025b): De lege ferenda javaslatok a törvények jogalkotói indokolásának hazai szabályozásához az EU tagállamainak megoldásai és jó gyakorlatai tükrében, *Közjogi Szemle*, 2025:4, 45–55.
- KISS Rebeka (2026): A jogalkotói indokolás szabályozása és jogalkalmazásban betöltött szerepe az angolszász jogrendszerekben, *MTA Law Working Papers*, 2026:1, 1–15.
- KISS Rebeka (2027, megjelenés alatt): Explanatory Notes to Legislation: Functions, Regulation, and Role in Statutory Interpretation, in: Helen XANTHAKI – SZABÓ Zsolt (eds): *Comparative Legislatures*. Cheltenham/London: Edward Elgar Publishing
- KOVAČ, Polonca – Katerina FABRIZIO (2020): Legislation in Slovenia, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 433–451.
- KRUNKE, Helle (2020): Legislation in Denmark, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 137–150.
- KUHLMANN, Sabine – Patrick ECKNER (2023): Bürokratieabbau konkret: Der Nationale Normenkontrollrat als Impulsgeber für Bessere Rechtsetzung,

- Verfahrensbeschleunigung und digitaltaugliches Recht, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 72:3, 248–259.
- KUMM, Mattias (2010): The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review, *Law & Ethics of Human Rights*, 4:2, 142–175.
- KÖNIG, Thomas – Nick LIN – Thiago N. SILVA (2023): Government dominance and the role of opposition in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research*, 62:2, 594–611.
- LACHMAYER, Konrad – Niklas SONNTAG (2023): An Introduction to Austrian Legal Culture, in: Sören KOCH – Marius Mikkel KJØLSTAD (eds): *Handbook on Legal Cultures*. Cham: Springer, 75–105.
- LAGANOVSKIS, Guntars (2020): Anotācija izsaka likuma būtību, taču var arī maldināt, *LV portāls*, <https://bit.ly/4sy8yig>.
- LIVERMORE, Michael A. – Daniel N. ROCKMORE (eds, 2019): *Law as Data: Computation, Text, and the Future of Legal Analysis*. Santa Fe: Santa Fe Institute Press
- LONGO, Erik (2009): La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente, *Osservatorio sulle Fonti*, 2009:1, 1–22.
- LUPO, Nicola (2001): Alla Ricerca Della Motivazione Delle Leggi: Le Relazioni Ai Progetti Di Legge in Parlamento, in: Ugo DE SIERVO (ed): *Osservatorio Sulle Fonti 2000*. Giappichelli, 67–112.
- MACCORMICK, Neil – Robert S. SUMMERS (eds, 1991): *Interpreting Statutes: A Comparative Study*. Aldershot: Dartmouth [1st edition]
- MACDOWALL, Fiona (2018): Legislative History Research and Data Visualisation, *Australian Law Librarian*, 26:2, 121–128.
- MALANÍK, Michal (2017): Explanatory Reports as a Means to Understand the Legislator–Court Dialogue, in: Markéta ŠTĚPÁŇKOVÁ et al. (eds): *Argumentation 2017*. Brno: Masaryk University, 70–85.
- MANCINI, Mark – Charlie FELDMAN (2026): Revisiting the Use of Legislative History in Statutory Interpretation, *Alberta Law Review*, 63:3, 1–25.
- MARKIDES, Alecos (2014): The Republic of Cyprus, in: Leonard BESSELINK et al. (eds): *Constitutional Law of the EU Member States*. Deventer: Kluwer, 249–319.
- MARMOR, Andrei (1992): *Interpretation and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press
- MATULE, Sannija (2025): Beidzot izrakstītas „zāles” nepilnīgo anotāciju problēmai, *Jurista Vārds*, 24/25, 2., <https://bit.ly/4cGyUdm>.
- MCKINNEY, Richard J. – Ellen A. SWEET (2019): *Federal Legislative History Research: A Practitioner's Guide to Compiling the Documents and Sifting for Legislative Intent*. LLSDC Legislative Source Book, <https://bit.ly/4bCOcyE>.

- MEDINA, Laila (2016): Likumprojekta Anotācijas Nozīme Pamattiesību Ierobežojumu Noteikšanā, *Jurista Vārds*, 41, 20–25., <https://bit.ly/4sJsmzr>.
- MEBERSCHMIDT, Klaus (2012): The Race to Rationality Review and the Score of the German Federal Constitutional Court, *Legisprudence*, 6:3, 347–378.
- MOONEY, Kieran (2001): The Work of the Office of the Parliamentary Counsel to the Government in Ireland, *Statute Law Review*, 22:3, 133–144.
- MOUSMOUTI, Maria (2014): Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is It Feasible?, *The Theory and Practice of Legislation*, 2:3, 309–327.
- MOUSMOUTI, Maria (2020): Legislation in Greece, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 213–231.
- MUREINIK, Etienne (1994): A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights, *South African Journal on Human Rights*, 10, 31–48.
- NATZLER, David – Mark HUTTON (eds, 2019): *Erskine May: Parliamentary Practice*. London: LexisNexis [25th edition]
- NAVARRO ATIENZA, Manuel Andrés (2015): *Manual práctico de técnica normativa*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública
- NERGELIUS, Joakim (2015): *Constitutional Law in Sweden*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International [2nd edition]
- NIELSEN, Laura Beth (2010): The Need for Multi-Method Approaches in Empirical Legal Research, in: Peter CANE – Herbert M. KRITZER (eds): *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 951–975.
- NIJMAN, Cathy (2007): Ascertaining the Meaning of Legislation – A Question of Context, *Victoria University of Wellington Law Review*, 38:3, 629–667.
- NIKOLOVSKI, Zoran (2018): Periods of Contemporary Language Policy in France Regarding the French Language, *HORIZONS.A*, 22, 221–230.
- NYLUND, Anna (2023): An Introduction to Finnish Legal Culture, in: Sören KOCH – Marius Mikkil KJØLSTAD (eds): *Handbook on Legal Cultures*. Cham: Springer, 525–556.
- OLIVER-LALANA, A. Daniel (2013): Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates, in: Luc J. WINTGENS – A. Daniel OLIVER-LALANA (eds): *The Rationality and Justification of Legislation*. Cham: Springer, 135–184.
- OLIVER-LALANA, A. Daniel (2019): Legislative Deliberation and Judicial Review: Between Respect and Disrespect for Elected Lawmakers, in: A. Daniel OLIVER-LALANA (ed): *Conceptions and Misconceptions of Legislation*. Cham: Springer, 207–241.
- O'NEILL, Patrick (2005): Was there an EM? Explanatory Memoranda in the Commonwealth Parliament 1901–82, *Australian Law Librarian*, 13:1, 7–17.

- OSZTOVITS András (2020): Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés?, *Magyar Jog*, 67:2, 72–80.
- PATTON, Michael Quinn (2015): *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage [4th edition]
- PESCATORE, Pierre (1960): *Introduction À la Science du Droit*. Luxembourg: Office des Imprimés de L'État
- PETERSSON, Olof (2016): Rational Politics: Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden, in: Jon PIERRE (ed): *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, 650–662.
- PETTIFER, John A. (ed, 1981): *House of Representatives Practice*. Canberra: Australian Government Publishing Service [1st edition]
- POKOL Béla (1999a): Felsőbírósági jogértelmezés Magyarországon, *Jogtudományi Közlöny*, 54:11, 493–498.
- POKOL Béla (1999b): A jogértelmezés alapjai. (A szövegréteg működése), *Magyar Jog*, 46:11, 643–655.
- POKOL Béla (2000): *Jogi alaptan*. Budapest: Rejtjel Kiadó
- POKOL Béla (2001): *A jog elmélete*. Budapest: Rejtjel Kiadó
- POKOL Béla (2005): *Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II*. Budapest: Századvég Kiadó
- POPELIER, Patricia (2020): Legislation in Belgium, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 51–67.
- POPELIER, Patricia – Catherine VAN DE HEYNING (2013): Procedural Rationality: Giving Teeth to the Proportionality Analysis, *European Constitutional Law Review*, 9:2, 230–262.
- RISTIKIVI, Merike et al. (2023): An Introduction to Estonian Legal Culture, in: Sören KOCH – Marius Mikkel KJØLSTAD (eds): *Handbook on Legal Cultures*. Cham: Springer, 389–418.
- ROACH, Kent (2001): The Uses and Audiences of Preambles in Legislation, *McGill Law Journal*, 47:1, 129–159.
- RODRIGUES, Sónia (2022): Measuring Legislation as a Tool for Better Laws, in: Francesco FERRARO – Silvia ZORZETTO (eds): *Exploring the Province of Legislation*. Cham: Springer, 137–154.
- RODRIGUEZ FERRANDEZ, Samuel (2016): Legislative Impact Assessment: Case Study of Spain's Criminal Laws, *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, 5, 28–47.
- ROUSSEEUW, Peter J. (1987): Silhouettes: A graphical aid to the interpretation and validation of cluster analysis, *Journal of Computational and Applied Mathematics*, 20, 53–65.

- SAINZ MORENO, Fernando (1989): Antecedentes Necesarios Para Pronunciarse Sobre Un Proyecto de Ley (Article 88 CE), in: Fernando SAINZ MORENO – Juan Carlos DA SILVA OCHOA (eds): *La Calidad de Las Leyes*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 15–50.
- SALGÓ László Péter (2018): Az Alaptörvény hetedik módosításának jogpolitikai háttere a jogszabály-előkészítő szemével, *Fontes Iuris*, 2018:3, 7–14.
- SANTINI, Giulio (2023): La direttiva del presidente del Consiglio dei ministri sulla fase precontenziosa nei giudizi di costituzionalità in via principale, *Osservatorio sulle Fonti*, 2023:3, 223–238.
- SAVIGNY, Friedrich Carl von (1840): *System des heutigen Römischen Rechts*. I. kötet. Berlin: Veit
- SCHEPPELE, Kim Lane (2009): Counting, Reading, Interacting: Focusing on the Activities of the Researcher in Thinking about Methods, Paper presented at the Law and Society Association Early Career Workshop, Denver
- SCHOUT, Adriaan – Christian SCHWIETER (2018): *Two Decades of Better Regulation in the EU Commission: Towards Evidence-based Policymaking?* Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 1–17., <https://bit.ly/4cAvnx8>.
- SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk., 2020): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat Kiadó
- SELEJAN-GUȚAN, Bianca (2016): *The Constitution of Romania*. Oxford: Hart Publishing
- SENFTLEBEN, Martin (2026): Text and Data Mining, Generative AI, and the Copyright Three-Step Test, *IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 57, 67–107.
- SIMONELLI, Felice – Nadina IACOB (2021): Can we better the European Union better regulation agenda?, *European Journal of Risk Regulation*, 12:4, 849–860.
- SMILTĒNA, Anda – Ieva BLOMA (2014): *Tiesību akta projekta ietekmes sākotnējā izvērtēšana. Metodiskie norādījumi / Rokasgrāmata*. Valsts kanceleja, 3–93., <https://bit.ly/4svV3Qe>.
- SOLIMAN HUNTER, Tina (2023): An Introduction to Australian Legal Culture, in: Sören KOCH – Marius Mikkel KJØLSTAD (eds): *Handbook on Legal Cultures*. Cham: Springer, 31–74.
- SOLTÉSZ István (1994a): Miért nincs a törvénynek indokolása?, in: SOLTÉSZ István (szerk.): *A törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok III*. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közzolgálati Tanulmányi Központ, Parlamenti Módszertani Iroda, 107–112.
- SOLTÉSZ István (1994b): A törvények indokolása és kihirdetése, *Magyar Jog*, 41:6, 324–325.
- STAROŇOVÁ, Katarína (2009): Better Regulation and Regulatory Quality: The Case of RIA in Slovakia, *Sociológia – Slovak Sociological Review*, 41:3, 247–264.

- STAROŇOVÁ, Katarína (2016): Regulatory Impact Assessment in Slovakia: Performance and Procedural Reform, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34:3, 214–227.
- STARK, Jack (2002): Understanding statutes by understanding the drafters, *Judicature*, 86:4, 190–194.
- STEINER, Eva (2018): *French Law: A Comparative Approach*. Oxford: Oxford University Press [2nd edition]
- STILLER Andrea – KORMOS Balázs (2019): Gondolatok az indokolások jelentőségéről a teleologikus jogértelmezés alaptörvényi szabályai tükrében, valamint az indokolások nyilvánosságának biztosítására vonatkozó szabályozási környezetről, *Fontes Iuris*, 2019:2, 10–19.
- SZABÓ Imre (1960): *A jogszabályok értelmezése*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- SZABÓ Miklós (2005): *Ars iuris: A jogdogmatika alapjai*. Miskolc: Bíbor Kiadó
- SZENTE Zoltán (2013): *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó
- SZIGETI Krisztina (2018): A bírói jogértelmezés és a hetedik Alaptörvény-módosítás, *Eljárásjogi Szemle*, 2018:4, 9–17.
- SZILÁGYI Péter (2014): *Jogi alaptan*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó
- TAFANI, Laura (2022): Enhancing the Quality of Legislation: The Italian Experience, *The Theory and Practice of Legislation*, 10:1, 5–21.
- TAHIN Szabolcs (2020): Korlátozott precedensrendszer – alulnézetből, *Magyar Jog*, 67:5, 266–275.
- TAKÁCS Albert (1993): A jogértelmezés alapjai és korlátai, *Jogtudományi Közlöny*, 48:3, 110–122.
- TAKÁCS Albert (2000): A jogértelmezés útjai a jogbiztonság és az alkotmányosság felé, in: PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 241–258.
- TALA, Jyrki (2020): Legislation in Finland, in: Ulrich KARPEN – Helen XANTHAKI (eds): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing, 167–179.
- TAMÁS András (2013): *Legistica – A jogalkotástan vázlatja*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Kiadó [7. kiadás]
- TAMMELO, Ilmar (1967): *Treaty Interpretation and Practical Reason: Towards a General Theory of Legal Interpretation*. Sydney: Law Book
- TANCHEV, Evgeni – Martin BELOV (2014): The Republic of Bulgaria, in: Leonard BESSELINK et al. (eds): *Constitutional Law of the EU Member States*. Deventer: Kluwer, 123–189.

- TANCHEV, Evgeni (2019): The Constitution and the Rule of Law, in: John D. BELL (ed): *Bulgaria in Transition: Politics, Economics, Society, and Culture after Communism*. London: Routledge, 65–90.
- THORNTON, Garth C. (1970): *Legislative Drafting*. London: Butterworths [1st edition]
- THORNTON, Garth C. (1996): *Legislative Drafting*. London: Butterworths [4th edition]
- TILK Péter (2013): A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2013:3, 76-90.
- TILK Péter (2015): A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya – hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 2015:1, 614–631.
- TILK Péter (szerk., 2018): Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák, Pécs : PTE ÁJK
- TÓTH J. Zoltán (2015): A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbb bírósági gyakorlatban, *MTA Law Working Papers*, 2015/17, 1–20.
- TÓTH J. Zoltán (2017): A magyar bírói érvelés jellege: jogértelmezés és jogi érvelés a magyar felsőbb bíróságok gyakorlatában, *Iustum Aequum Salutare*, 13:2, 121–138.
- TÓTH J. Zoltán (szerk., 2019): *Jogalkotástan – Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- TÓTH J. Zoltán (2022): Excerpts From the Development of Methods of Legal Interpretation, *Law, Identity and Values*, 2:1, 241–264.
- TÓTH Judit (2022): A jog asztalánál, *Magyar Jogi Nyelv*, 2022:1, 26–32.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk., 2014): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó [3. kiadás]
- VAN HOECKE, Mark (2015): Methodology of Comparative Legal Research, *Law and Method*, 2015, 1–35.
- VAN HOECKE, Mark – Sebastiaan VANDENBOGAERDE (2017): Basic Features of the Belgian Legal System, in: Marc KRUIHOF – Walter DE BONDT (eds): *Introduction to Belgian Law*. The Hague: Kluwer Law International, 25–48.
- VARGA Csaba (1978): Ministerské odůvodnění a jeho úloha ve zprostředkování právních hodnot. Prága: ECPHARE and TEMPUS
- VARGA Csaba (2000): *A jog mint logika, rendszer és technika*. Budapest: Osiris
- VARGA Csaba (2020): Jogváltozás a jogban és a jogi folyamatokban, *MTA Law Working Papers*, 2020/33, 1–47.

- VARGA ZS. András (2018): Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről, *Pázmány Law Working Papers*, 2018/13, 1–7.
- VARGA ZS. András (2020): Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról, *Magyar Jog*, 67:2, 81–87.
- VARSÁNYI Benedek (2014): A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása, *MTA Law Working Papers*, 2014/55. 1–16.
- VASWANI, Ashish et al. (2017): Attention is All You Need, *Advances in Neural Information Processing Systems*, 1–11.
- VIĻUMA, Ieva (2016): Likumdošanas Kvalitātes Pilnveides Risinājumi Latvijā, *Jurista Vārds*, 41, 31–37., <https://bit.ly/4s0hCMV>.
- VLACHOPOULOS, Spyridon (2024): The Committee for Quality Evaluation of the Law Making Process in Greece: Another One Law Drafting Committee or Something More?, *Statute Law Review*, 45:1, 1–5.
- VOERMANS, Wim J. M. (2009): Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards?, *Erasmus Law Review*, 2:1, 59–95.
- VOGENAUER, Stefan (2001): *Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent I/II. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen*. Tübingen: Mohr Siebeck [eBook 2021]
- WALDHOFF, Christian (2007): „Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“. Zu alten und neuen Begründungspflichten des parlamentarischen Gesetzgebers, in: Otto DEPENHEUER et al. (Hrsg.): *Staat im Wort*. Heidelberg, 325–343.
- WALDRON, Jeremy (1999): *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press
- WENANDER, Henrik (2020): Europeanisation of the Proportionality Principle in Denmark, Finland and Sweden, *Review of European Administrative Law*, 13:2, 133–153.
- WILSON, David (ed, 2023): *McGee's Parliamentary Practice in New Zealand*. Wellington: Clerk of the House of Representatives [5th edition]
- WING, Martin A. (1979): Luxembourg: A case study of legislation in a mini-state, *Res Publica*, 21:4, 623–639.
- WINTGENS, Luc J. (2002): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford: Hart Publishing
- WINTGENS, Luc J. (2006): Legisprudence as a New Theory of Legislation, *Ratio Juris*, 19:1, 1–25.
- WINTGENS, Luc J. (2012): *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*. Farnham: Ashgate, [1st edition]
- WRÓBLEWSKI, Jerzy (1969): Legal reasoning in legal interpretation, *Logique et analyse*, 12:45, 3–31.

- WRÓBLEWSKI, Jerzy (1992): *The Judicial Application of Law*. Dordrecht: Springer
- XANTHAKI, Helen (2010): Drafting Manuals and Quality in Legislation, Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules? *Legisprudence*, 4:2, 111–128.
- XANTHAKI, Helen (2017): Improving the Quality of EU Legislation: Limits and Opportunities?, in: Sacha GARBEN – Inge GOVAERE (eds): *The EU Better Regulation Agenda: A Critical Assessment*. Oxford: Hart Publishing, 30–47.
- XANTHAKI, Helen (2022): *Thornton's Legislative Drafting*. London: Bloomsbury Professional [6th edition]
- XANTHAKI, Helen (2024): Legislative Reform in the EU – The Role of Drafting in Legislative Quality, *Faculty of Laws, UCL, Law Research Paper*, 2, 1–37.
- YIN, Robert K. (2018): *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage [6th edition]
- ZANDER, Michael (2004): *The Law-Making Process*. Cambridge: Cambridge University Press [6th edition]
- ZŐDI Zsolt (2014): A korábbi esetekre történő hivatkozások mintázatai a magyar bíróságok ítéleteiben, *MTA Law Working Papers*, 2014/1, 1–55.
- ZŐDI Zsolt (2017): Jogi szövegtípusok, *Magyar Jogi Nyelv*, 2017:2, 20–29.
- ZŐDI Zsolt (2020): A jogi szövegek mint big data, in: JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások: Paradigmák, módszertan, alkalmazási területek*. Budapest: Osiris Kiadó, 93–109.
- ZWEIGERT, Konrad – Hein KÖTZ (1998): *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press [3rd edition]

### **Szótárak, lexikonok**

- A magyar nyelv értelmező szótára (ÉrtSz.) I–VII. Szerk. BÁRCZI Géza – ORSZÁGH László (1959–1962). Budapest: Akadémiai Kiadó
- Etimológiai szótár: Magyar szavak és toldalékok eredete (ÚESz.). Főszerk. ZAICZ Gábor (2006). Budapest: Tinta Könyvkiadó

### **Jogforrások**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.)
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi CXXXI. törvény a jogszabály előkészítésében való társadalmi részvételről (Jet.)

2024. évi XVI. törvény a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról

2024. évi LXXVI. törvény az egyes felsőoktatási, családügyi és kulturális tárgyú törvények módosításáról

2021. évi L. törvény az egyes hatósági eljárásokat érintő egyszerűsítések érdekében szükséges törvénymódosításokról

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

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról

5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelölésről

61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

12/1987. (XII. 29.) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről

1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

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

1082/2005. (VII. 27.) Korm. határozat a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő egyes kormányzati feladatokról

### **Alkotmánybírósági határozatok**

675/B/2001. AB határozat

7/2013. (III. 1.) AB határozat

28/2013. (X. 9.) AB határozat

2/2016. (II. 8.) AB határozat

20/2017. (VII. 18.) AB határozat

23/2018. (XII. 28.) AB határozat

3179/2018. (VI. 8.) AB határozat

15/2021. (V. 13.) AB határozat

BVerfGE 7, 377 (1958) – Apotheken-Urteil

BVerfGE 50, 290 (1979) – Mitbestimmung-Urteil

### **Bírósági határozatok**

BH 2020.1.2

BH 2020.9.256

BH 2021.6.160

BH 2021.6.186

BH 2021.9.269

BH 2021.12.335

Millar v Taylor (1769) 4 Burr 2303

Caird v Sime (1887) 12 AC 326

Church of the Holy Trinity v United States (1892) 143 US 457

BVerfGE 7, 377 (1958) – Apotheken-Urteil

BVerfGE 50, 290 (1979) – Mitbestimmung-Urteil

Davis v Johnson [1979] AC 264

Blanchard v Bergeron (1989) 489 US 87

Pepper (Inspector of Taxes) v Hart [1993] AC 593

Conroy v Aniskoff (1993) 507 US 511

CIC Insurance Ltd v Bankstown Football Club Ltd [1997] 187 CLR 384

Investors Compensation Scheme Ltd v West Bromwich Building Society [1998] 1 WLR 896

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re) [1998] 1 SCR 27

R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service [2002] UKHL 38

Flora v Wakom (Heathrow) Ltd [2006] EWCA Civ 1103

Commerce Commission v Fonterra Co-operative Group Ltd [2007] NZSC 36

Alcan (NT) Alumina Pty Ltd v Commissioner of Territory Revenue [2009] 239 CLR 27

Saeed v Minister for Immigration and Citizenship [2010] 241 CLR 252

R (on the application of O) v Secretary of State for the Home Department [2022] UKSC 3

LG Hamburg, 310 O 227/23, 2024. szeptember 27.

OLG Hamburg, 5 U 104/24, 2025. december 10.

Brown v Ridley [2025] UKSC 7

### **Nemzetközi szervezetek és az Európai Bizottság dokumentumai**

European Commission: *Better regulation for better results – An EU agenda*. COM(2015) 215 final, Strasbourg, 2015. <https://bit.ly/3OPfGIJ>

European Commission: *European Governance: Better Lawmaking*. COM(2002) 275 final, Brussels, 2002. <https://bit.ly/4s0UmON>

European Commission: *Better Regulation Guidelines*. SWD(2021) 305 final, Brussels, 2021. <https://bit.ly/4bjLnRU>

European Commission: *Better Regulation Toolbox*. Brussels, 2023. <https://bit.ly/4cYo6HN>

European Commission: *Flash Eurobarometer 538: SMEs, Start-ups, Scale-ups and Entrepreneurship*. Brussels, 2025. <https://bit.ly/4b50joc>

OECD: *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris, 2012. <https://bit.ly/40I3EUd>

OECD: *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris, 2022. <https://bit.ly/3MY93TQ>

OECD: *Better regulation in Europe: United Kingdom 2010*. Paris, 2010.  
<https://bit.ly/47Cwhpn>

OSCE ODIHR: *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. Warsaw, 2024.  
<https://bit.ly/3OSH08Z>

CEPA: *Strategy Guidance Note on Regulatory Impact Assessment*. New York, UN, 2021.  
<https://bit.ly/3P2mbYD>

Venice Commission: *Rule of Law Checklist*. CDL-AD(2016)007, Strasbourg, 2016.  
<https://bit.ly/47qlAGp>

### **Külföldi jogforrások és soft law eszközök**

Aanwijzingen voor de regelgeving. 2022. <https://bit.ly/4sma87r>

Acts Interpretation Act 1901. <https://bit.ly/46ODBht>

Att dwar l-Intraprizi ż-Żgħar. 2021. <https://bit.ly/4b2I8zj>

Beleidskompas. Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (KCBR), 2022.  
<https://bit.ly/4czhS0G>

Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí. Dáil Éireann. 2020. <https://bit.ly/4lj4GiI>

Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí. Seanad Éireann, 2020. <https://bit.ly/4cGuuTS>

Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013). BGBl. I Nr. 139/2009. <https://bit.ly/4ddyWcl>

Cabinet Office: *Disclosure Requirements for Government Legislation*. Cabinet Office Circular CO (13) 3. Wellington, Cabinet Office, 2013. <https://bit.ly/4rro9PU>

Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*. London, Cabinet Office, 2025.  
<https://bit.ly/4sxH6RF>

Circulaire du 2 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre. <https://bit.ly/47BI3jM>

CIR nr 159 af 16/09/1998: Cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v. <https://bit.ly/4uhNgYI>

Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet: *Legislation Handbook*. Canberra, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2025.  
<https://bit.ly/40o7yBu>

Constitución Española, 1978. <https://bit.ly/3P2WFCv>

Department for Business and Trade: *Better Regulation Framework: Guidance*. London, Department for Business and Trade, 2023. <https://bit.ly/4rmQqqI>

Department of Finance: Regulatory policy, practice & performance framework. Canberra, Australian Government, 2025. <https://bit.ly/4us8fYi>

Department of Finance Canada: Explanatory Notes Relating to the Income Tax Act and Other Legislation. Ottawa, Department of Finance Canada, 2025. <https://bit.ly/3NqFJW9>

Department of the Taoiseach: Cabinet Handbook. 2006. <https://bit.ly/3Pa0F47>

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009. Istruttoria degli atti normativi del Governo. <https://bit.ly/4rst9Um>

Draaiboek voor de regelgeving, 2024. <https://bit.ly/3P1qovJ>

Druk nr 2701. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw. 11 października 2022. <https://bit.ly/4cYK51h>

Eduskunnan työjärjestys. SDK 40/2000. <https://bit.ly/4s19cou>

Εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας. <https://bit.ly/4ru4m2f>

Entschließung des Nationalrates vom 16. Mai 2017 (200/E XXV. GP). <https://bit.ly/40XPBtu>

Executive Order 12866, Regulatory Planning and Review, 1993, 58 Federal Register 51735. <https://bit.ly/4sEIpln>

Folketinget (szerk.): Bemærkninger. In: Folketinget (szerk.): Leksikon – Ord og vendinger fra Folketingets arbejdsområde. <https://bit.ly/4b2mJGz>

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin, Bundesministerium des Innern, 2000. <https://bit.ly/4s6yeTs>

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, 2024. <https://bit.ly/3P0QhM6>

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. <https://bit.ly/4rZ8LuV>

Government of Canada: Cabinet Directive on Regulation. Treasury Board of Canada Secretariat, 2018. <https://bit.ly/40sOqSK>

Grozījumi Saeimas kārtības rullī. Latvijas Vēstnesis, 52, 2025. 03. 14. <https://bit.ly/4s31SsN>

Guide de légistique. La Documentation française, Paris, 2017. <https://bit.ly/4m2MVE8>

Guia de legística para a elaboração de atos normativos. 2020. <https://bit.ly/4ur7bnq>

Hallituksen esitysten laatimisohteet – Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen. Oikeusministeriö, 2004:4. <https://bit.ly/3MVPV93>

Handbuch der Rechtsförmlichkeit. Bundesministerium der Justiz, Bekanntmachung, 2008. <https://bit.ly/4lpi2do>

Håndbog i Folketingsarbejdet, 2023. <https://bit.ly/3PcPDuV>

- Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE). 2012. <https://bit.ly/4rZDecj>
- House of Commons: Hansard, HC Deb, vol. 260, cc. 1881. <https://bit.ly/4liZThg>
- House of Commons: House of Commons Debates, 28th Parliament, 4th Session. Ottawa, Library of Parliament, 1972. <https://bit.ly/4rzfUkU>
- House of Commons: Standing Orders of the House of Commons: Including Appendices (Consolidated version as of June 5, 2025). Ottawa, House of Commons, 2025. <https://bit.ly/3NvleHO>
- House of Commons, Select Committee on Modernisation of the House of Commons: Explanatory material for bills. Second report. (HC (1997-98) 389). London, The Stationery Office, 1997. <https://bit.ly/3MTfesk>
- House of Lords: A Guide to Public Bills in the House of Lords. London, House of Lords, 2024. <https://bit.ly/4sXtmjF>
- House of Lords, Legislation Office: A Guide to Private Members' Bills in the House of Lords. London, House of Lords, 2022. <https://bit.ly/3P2WIOL>
- House of Lords: Hansard, HL Deb, vol. 583, cc., 1997. <https://bit.ly/4s6KEe2>
- House of Lords Select Committee on the Constitution: The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament. 24th Report of Session 2017–19 (HL Paper 393), 2019. <https://bit.ly/47Ery6C>
- House of Representatives: Standing and sessional orders as at 9 November 1994. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1994. <https://bit.ly/4rXshYM>
- House of Representatives: Standing orders as at 2 August 2022. Canberra, Department of the House of Representatives, 2022. <https://bit.ly/4bhrye2>
- House of Representatives: Standing Orders of the House of Representatives 2023. Wellington, House of Representatives, 2023. <https://bit.ly/4bxryaZ>
- Houses of the Oireachtas Service (szerk.): An Introduction to the Legislative Process for Departmental Officials Engaged in the Processing of Bills through the Houses, 2022. <https://bit.ly/4sxdfJ3>
- Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. Narodne novine, 74/2015, 1410. <https://bit.ly/4unlPe3>
- Κανονισμός της Βουλής των Αντιπροσώπων, 2019. <https://bit.ly/4bfoGy7>
- Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων. Μέρος Κοινοβουλευτικό. <https://bit.ly/4rhBhqt>
- Κατευθυντήριες Γραμμές για τη Σύνταξη Εθνικής και Εναρμονιστικής Νομοθεσίας, 2017. <https://bit.ly/4aZxzwY>
- Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, 2013. <https://bit.ly/4bgpC5v>

- Law Commission and Scottish Law Commission: The interpretation of statutes. (Law Com. no. 21; Scot. Law Com. no. 11). London, HMSO, 1969. <https://bit.ly/46Tig6F>
- Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. <https://bit.ly/4lmvq1H>
- Legislation Act 2003 (Ausztrália). <https://bit.ly/4bhxuUh>
- Legislation Act 2019 (Új-Zéland). <https://bit.ly/4ujQfz2>
- Legislation Design and Advisory Committee: Legislation Guidelines: 2021 Edition. Wellington, Legislation Design and Advisory Committee, 2021. <https://bit.ly/46SG62k>
- Legislativní pravidla vlády. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998. <https://bit.ly/3Pt6o5a>
- Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, 2024. <https://bit.ly/4lhErZW>
- Legistische Richtlinien 1979. Richtlinie für die Gestaltung von Rechtsvorschriften. Bundeskanzleramt, 1979. <https://bit.ly/3OZMj6p>
- Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990. Bundeskanzleramt, 1990. <https://bit.ly/3ISLsRS>
- Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. 2012, Nr. 110-5564. <https://bit.ly/4sG6sx1>
- Loi du 29 juin 2023 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, A338. <https://bit.ly/4cFLHwK>
- Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. <https://bit.ly/4sxiAjz>
- Ministru kabineta noteikumi Nr. 617, Rīgā 2021. gada 7. septembrī. Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība, 2021. <https://bit.ly/4cF9YD2>
- Ministry for Regulation: The regulatory management system. New Zealand Government, 2024. <https://bit.ly/4rWH6ea>
- Ministry of Justice (szerk.): Bill Drafting Instructions, 2006:3. <https://bit.ly/4bBaNf2>
- Myndigheternas föreskrifter: handbok i författningsskrivning. Ds 1998:43. <https://bit.ly/4cGuLpJ>
- Normitehnika käsiraamat, 2003. <https://bit.ly/4b3Aepu>
- Νόμος υπ' αριθμ. 4622/2019: Επιτελικό Κράτος – Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. <https://bit.ly/3OTkNrl>
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 2016. <https://bit.ly/4s8DENG>

- Office of Impact Analysis: Australia's Regulatory Impact Analysis (RIA) Framework: Key Changes over Time. Department of the Prime Minister and Cabinet, 2023. <https://bit.ly/4lhLIOQ>
- Office of Parliamentary Counsel: Instructor Guidance Note — Explanatory memorandums, explanatory statements and other supporting documents. Canberra, Office of Parliamentary Counsel, 2025. <https://bit.ly/4rph3v0>
- Office of Parliamentary Counsel: When laws become too complex. 2013. <https://bit.ly/4sIMCRP>
- Ordni dwar Ordnijet Permanenti tal-Kamra tad-Deputati, 2020. <https://bit.ly/40nuSPG>
- Österreichisches Handbuch „Bessere Rechtsetzung“. Bundeskanzleramt, 2008. <https://bit.ly/4loxypS>
- Pašvaldību likums. Latvijas Vēstnesis, 215, 2022. 11. 4. <https://bit.ly/4dbVFpA>
- Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1), 2002. <https://bit.ly/4dbdEfR>
- Poslovník Hrvatskoga sabora, 2018. <https://bit.ly/4s2oqJY>
- Poslovník Vlade Republike Slovenije, 2001. <https://bit.ly/4s44mXS>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92. <https://bit.ly/4s1fYup>
- Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires. Conseil d'État, 2008. <https://bit.ly/4lozm28>
- Privy Council Office: Guide to Making Federal Acts and Regulations. 2nd edn. Ottawa, Privy Council Office, 2001. <https://bit.ly/4bmeO5S>
- Projet de loi portant organisation de l'enseignement à domicile et portant modification: 1° de la loi modifiée du 2 décembre 1987 portant réglementation de la médecine scolaire; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental; 3° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves. N° doc. parl. 8588. <https://bit.ly/40kby5V> Raimonds Vējonis: Letter of the President of Latvia to the Madam Speaker of the Saeima on Improving the Quality of Laws. 2016. <https://bit.ly/4b3i0EC>
- Regimento da Assembleia da República, 2023. <https://bit.ly/46UXBPr>
- Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, 2024. <https://bit.ly/4lllGoH>
- Regulamentul Camerei Deputaților, 2025. <https://bit.ly/3OZx2CG>
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 2022. <https://bit.ly/4sea0Xa>
- Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 2015. <https://bit.ly/4sIkQVv>

Republic of Latvia, Cabinet Regulation No. 606 (Adopted 7 September 2021). Rules of Procedures of the Cabinet. Latvijas Vēstnesis, 173A, 2021. 09. 08. <https://bit.ly/4saa7U0>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de abril. <https://bit.ly/4umTHsE>

Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). Uradni list RS, št. 95/09, 2009. <https://bit.ly/4ul8Pa5>

Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa. <https://bit.ly/4s4XEkr>

Revenue Legislation Services (szerk.): Guide to the Legislative Process, 2016. <https://bit.ly/4bfwLCX>

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS). 2020. <https://bit.ly/4b2eb2v>

Riksdagsordning (2014:801). <https://bit.ly/4us1p54>

Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly, 2017. <https://bit.ly/4lj142F>

Saeimas Kārtības Rullis. Latvijas Vēstnesis, 96, 1994. 08. 18. <https://bit.ly/40XNTZ6>

Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills: Third Report of 2004: The Quality of Explanatory Memoranda Accompanying Bills. Canberra, Parliament of Australia, 2004. <https://bit.ly/4lq1UbB>

Standing Orders Committee: Report on its Review of the Operation of the Standing Orders: Second session, forty-third Parliament. Wellington, House of Representatives, 1992. <https://bit.ly/3NvkqTi>

Standing Orders Committee: Review of Standing Orders: First session, forty-fourth Parliament. Wellington, House of Representatives, 1995. <https://bit.ly/40o0FQw>

Statutas dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto. I-399, 1994. <https://bit.ly/4ulk0iX>

Sveriges grundlagar och riksdagsordningen. Sveriges riksdag, 2023. <https://bit.ly/3P3sPhc>

Σύνταγμα. <https://bit.ly/4cYM3ib>

The Treasury: Disclosure Statements for Government Legislation: Technical Guide for Departments. Wellington, Ministry for Regulation, 2013. <https://bit.ly/4s4LyYs>

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. <https://bit.ly/3PtyMUJ>

U.S. House of Representatives: Rules of the House of Representatives. Washington, DC, U.S. Government Publishing Office, 2025. <https://bit.ly/3OZHxWC>

U.S. Senate Committee on Rules and Administration: Standing Rules of the Senate: Revised to January 24, 2013. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 2013. <https://bit.ly/4cFHTeS>

Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation. Conseil d'État, 2021. <https://bit.ly/4s36tuX>

Vejledning Om Lovkvalitet, 2023. <https://bit.ly/4lvUAev>

Zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. <https://bit.ly/4ljjuB>

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z.. <https://bit.ly/4roDDnK>

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny No. 90/1995 Coll. <https://bit.ly/4sG4tc3>

Zákon o jednacím řádu Senátu No. 107/1999 Coll. <https://bit.ly/40nXJDy>

Закон за нормативните актове (Zakon za normativnite aktove). Държавен вестник (DV), бр. 27/1973, с изм. и доп. до бр. 34/2016. <https://bit.ly/4ulZZst>

Avis du Conseil d'État 48.163 du 9 décembre 2008. <https://bit.ly/3NvQ8zR>

Avis du Conseil d'État 51.537 du 24 mai 2016. <https://bit.ly/4b1rj7X>

Interpretation Act 1999 (Új-Zéland). <https://bit.ly/46SG3Uc>

Legislative Summaries. <https://bit.ly/3OYcquA>

Règlement de la Chambre des Députés, 2025. <https://bit.ly/4bBacdd>

Règlement de la Chambre des Représentants, 2024. <https://bit.ly/40XZR50>

Règlement du Sénat de Belgique, 2024. <https://bit.ly/4b2cXEn>

### **Egyéb internetes források**

24.hu: Váratlan kormánydöntés jöhet: eltörölnek egy törvényt, ami 7 éve rengeteg embert háborított fel. (2024. 11. 27.) <https://bit.ly/4lfMOVQ>

24.hu: Sulyok Tamás megvétózta a veszélyhelyzeti rendeletek törvényi szintre emelését. (2025. 05. 30.) <https://bit.ly/4bCrMg3>

Utcajogász Egyesület: A kormány nyáron megszüntette az értesítési címet, most pedig visszahozta a lakók számára hátrányosabb formában. (2021. 11. 19.) <https://bit.ly/4llyPxW>

2016.El.II.JGY.K.1. Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítékezésben. <https://bit.ly/40okK9i>

2020.El.II.JGY.E.1. Az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazása a gyakorlatban (kivonat). <https://bit.ly/4rWRSB6>

Artificial Analysis: Independent analysis of AI – Understand the AI landscape to choose the best model and provider for your use case. <https://bit.ly/4av9Owz>

## 10.Függelék

### 10.1. A részletes indokolások elemzéséhez alkalmazott rendszerutasítás

#### ALAPKÉRDÉS

Minden szövegrésznél dönts el: magyaráz-e az indokolás, vagy csak megismétli a törvényszöveget más szavakkal?

Magyarázat: segíti a megértést, kontextust ad, indokol, értékkel, vagy olyan információt közöl, ami a törvényszövegből nem olvasható ki, de ahhoz közvetlenül kapcsolódik.

Nem magyarázat: ha más szavakkal mondja ugyanazt, amit a törvény, vagy összefoglalja annak tartalmát.

#### HOZZÁADOTT ÉRTÉK KATEGÓRIÁK - jelölés: [HAE:n]...[/HAE]

##### [HAE:1] CÉLMEGHATÁROZÁS

A törvény vagy a konkrét szakasz céljának, a jogalkotó szándékának, a szabályozás céljának explicit megfogalmazása.

Jellemző fordulatok:

- „a törvény célja, hogy”
- „e szakasz célja”
- „a szabályozás célja”
- „e rendelkezés célja”
- „a jogalkotó szándéka”
- „célul tűzi ki”

NEM ide tartozik (ezek HAE:8 – egyéb magyarázat):

- „X érdekében Y-t tesz lehetővé” (ez magyarázat, de nem célmeghatározás)
- „a feladatok ellátása érdekében” (ha nem szerepel a törvényben, akkor ez kontextus, további magyarázat, de nem feltétlenül célmeghatározás)
- „lehetőséget ad arra, hogy” (ez az, amit a törvény tesz, de nem célmeghatározás)
- „megteremti a lehetőségét annak, hogy” (ez eredmény, de nem célmeghatározás)

Ha az indokolás azt írja le „zanzásítva”, hogy mit tesz lehetővé a törvény, az kivonatolás (NEM:3) vagy átfogalmazás (NEM:2), nem célmeghatározás.

Példa – HAE:1 (valódi célmeghatározás):

- „A törvény célja a gyülekezési jog gyakorlásának szabályozása.”
- „A jogalkotó szándéka a korábbi hiányosságok orvoslása.”

Példa – HAE:8 (egyéb magyarázat, NEM célmeghatározás):

- „A közbiztonság érdekében szükségessé válhat az ellenőrzés.”

- „A feladatok ellátása érdekében elengedhetetlen a jelenlét.”
- „Az együttműködési kötelezettség garantálja a békés jelleg biztosítását.” (ez utóbbi azért HAE:8, mert: leírja az eredményt (mit garantál), magyarázza a szabály funkcióját, de NEM mondja ki, hogy mi lenne „a törvény célja” vagy „a jogalkotó szándéka”, adott jogintézmény, szakasz, bevezetett jogintézmény stb.)

**[HAE:2] BELSŐ UTALÁS** (ugyanezen törvényen belüli kereszthivatkozás)  
 Utalás a törvény szövegének más rendelkezéseire.

Példák:

- „az 51. § szerinti szabályokat alkalmazni kell”,
- „a fenti szabályokkal összhangban”,
- „e törvény 10. §-a alapján”,
- „a javaslat 2. § (2) bekezdése egyértelművé teszi”

**[HAE:3] KÜLSŐ JOGFORRÁSRA HIVATKOZÁS** (más jogszabályra, irányelvre stb. utalás)

Konkrétan megnevezett más jogszabályra való hivatkozás (de akár konkrét jogszabály szám nélkül).

Példák:

- „az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése szerint”,
- „a 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) szabályozását átvéve”,
- „a Ksztv. rendelkezéseit átemelve”,
- „a Ptk. szerint”
- „a jogalkotásról szóló törvény alapján”,
- „a kereskedelemről szóló törvényben meghatározott”

Ide tartoznak az alacsonyabb jogforrásokra (Korm. rendeletekre) való utalások is.

Példák:

- „a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti”
- „a zenés, táncos gyűlések működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet”

Fontos, hogy salátatörvény jellegű (sok törvényt egyszerre módosító) törvényeknél pusztán azért, mert az indokolás szövegében benne van sok más jogszabály neve, nem HAE, ha pont azt a jogszabályt módosítja az adott törvény.

**[HAE:4] BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK, JOGGYAKORLAT ÉS AB HATÁROZATOK**

Bírósági döntésekre, AB határozatokra, EJEB döntésére, joggyakorlatra, bírósági gyakorlatra, konkrét ítéletre való utalás.

Ide tartozik: joggyakorlat alapján levont olyan következtetés, ami közvetlen utalást tartalmaz valamilyen bírósági álláspontra, jogalkalmazói visszajelzés alapján történő jogalkotásra való utalás, bíróságok álláspontjának kifejtése, arra való konkrét utalással.

Példák:

- „a bírói gyakorlattal egyezően”,
- „az AB határozat alapján”,
- „általános joggyakorlattal egyezően”

NEM ide tartozik: alapvető jogokra, alapelvekre való általános utalás.

#### **[HAE:5] SZAKIRODALOM, KUTATÁSI EREDMÉNY**

Tudományos művekre, szakmai jelentésekre való hivatkozás.

Példák:

- „a KSH jelentése szerint”,
- „az OECD ajánlásaival összhangban”,
- „Vékás Lajos professzor munkái”,
- „a szakirodalom álláspontját követve”,
- „a szakirodalmi álláspont alapján”

#### **[HAE:6] ÖSSZEJETÉS KORÁBBI SZABÁLYOZÁSSAL**

A korábbi és új szabályozás viszonyának bemutatása, konkrét jogszabály megnevezése nélkül.

Ide tartozik, ha az indokolás jelzi, hogy valamely rendelkezés „új”, „bevezet”, „meghonosít”, „kivezet”, „megszüntet”, „rendelkezést fenntart”, „változtat”, „eltörli” – ezek korábbi állapothoz való viszonyítást írnak le.

Példák:

- „a korábbi szabályozással egyezően”,
- „a hatályos szabályozást átvéve”,
- „új eleme a törvénynek”,
- „korábban nem volt”,
- „közjogi hagyományoknak megfelelően”,
- „fontos változás”,
- „vonatkozó rendelkezések elhagyásra kerültek”,
- „továbbra is”,
- „adott rendelkezés kivezetésével”

#### **[HAE:7] HATÁSVIZSGÁLAT BEMUTATÁSA**

A szabályozás hatásainak bemutatása jellemzően konkrét adatokkal, tényekkel alátámasztva. Előzetes hatásvizsgálatra, kutatásra, felmérésre való hivatkozás eredményekkel.

Ide tartozik, ha az indokolás tartalmazza az alábbiakat:

- Érintett csoportok létszáma (fő, db, vállalkozás)  
Pl.: „kb. 50 000 vállalkozást érint”, „1 millió nyugdíjast érint”
- Költségvetési / gazdasági hatás konkrét összeggel (Ft)  
Pl.: „évi 2 milliárd Ft megtakarítás”, „500 millió Ft többletkiadás”
- Adminisztratív terhek változása számszerűsítve (Ft, óra, %)  
Pl.: „évi 10 000 Ft/vállalkozás tehercsökkenés”, „30%-kal kevesebb lesz az ügyintézési idő”

- Foglalkoztatási hatás létszámmal  
Pl.: „200 új munkahely”, „50 fős létszámcsökkenés”
- Más országok tapasztalata konkrét eredményekkel  
Pl.: „Ausztriában 15%-os növekedést eredményezett, a hatásvizsgálat alapján hasonló hatások várhatók Magyarországon is a szabályozás bevezetésével”
- Konkrét időtáv  
Pl.: „2020-2024 között”, „a bevezetést követő 4 évben”

NEM ide tartozik (ezek HAE:8):

- „adminisztratív terheket csökkent” (szám nélkül)
- „a jogalkalmazást megkönnyíti” (konkrétum nélkül)
- „kötségvetési hatása minimális” (összeg nélkül)
- „a többi EU tagállamhoz hasonlóan” (eredmény nélkül)
- „gazdasági szempontból indokolt” (adat nélkül)
- „széles társadalmi réteget érint” (létszám nélkül)

### **[HAE:8] EGYÉB MAGYARÁZAT ÉS PÉLDÁK**

Indokolás, érvelés, háttérinformáció, összefüggés-feltárás.

Példák:

- „tekintettel arra, hogy”,
- „figyelemmel arra”,
- „mivel”,
- „ezért szükséges”,
- „ugyanis”,
- „ennek indoka”

Ide tartozik még:

- A törvényben nem szereplő konkrét példák.
- Általános hatásokra utalás konkrét adat nélkül („csökkenti a terheket”, „megkönnyíti a jogalkalmazást”)
- Nemzetközi összehasonlítás adatok nélkül („EU tagállamokhoz hasonlóan”, „nemzetközi gyakorlatnak megfelelően”)

---

### **NEM HOZZÁADOTT ÉRTÉK KATEGÓRIÁK - jelölés: [NEM:n]...[/NEM]**

---

#### **[NEM:1] SZÓ SZERINTI ÁTMÁSOLÁS**

A törvényszöveg változtatás nélküli átvétele.

#### **[NEM:2] ÁTFOGALMAZÁS (parafrázis)**

A törvényszöveg más szórenddel, szinonimákkal való visszaadása, amely nem ad új információt.

#### **[NEM:3] KIVONATOLÁS**

A törvényszöveg tömörítése, összefoglalása magyarázat nélkül.

Jellemző formulák:

- „a törvény rendelkezik”,
- „meghatározza”,
- „szabályozza”,
- „rögzíti”,
- „kimondja”

Szintén ide tartozik, ha az indokolás csak annyit mond – de nem fejti ki jobban a mögöttes okokat vagy egyéb részleteket –, hogy „hatályon kívül helyező rendelkezések”, „jogtechnikai jellegű pontosítás”, „felhatalmazó rendelkezések”, „technikai jellegű szövegcsere módosítás”, „terminológiai pontosítást tartalmaz”, „jogharmonizációs záradékot tartalmaz”, „nyelvhelyességi korrekció”, „hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz”, „sarkalatossági záradék kiegészítése”, „átmeneti rendelkezés”. És ezekhez hasonló tartalomjegyzék szerű kivonatolások.

#### **[NEM:4] HIBÁS INDOKOLÁS**

Ide tartozik:

- Ellentmondás: az indokolás tartalmilag ellentmond a törvényszövegnek
- Normaszöveghez nem kapcsolódó magyarázat: az indokolás nem a hivatkozott szakaszhoz kapcsolódik, hanem más rendelkezéseket ismertet, tartalmilag nincsen köze a hozzá tartozó törvényszöveghez.
- Olyan többlet információk, amik nem magyarázatok, hanem túllépnek a normaszövegen, az abban található állításokból egyáltalán nem következnek.

---

#### **SZEGMENTÁLÁSI SZABÁLYOK**

---

Kötelező mondaton belül is szegmentálni, ha vegyes a tartalom.  
Ezekben az esetekben ne annotálj teljes mondatokat egyben!

Példa – beékelte HAE:6:

„A törvény – a hatályos szabályozást átvéve – rendelkezik a testületekről.”

Helyes annotáció:

[NEM:3] A törvény – [/NEM] [HAE:6] a hatályos szabályozást átvéve [/HAE] [NEM:3] – rendelkezik a testületekről. [/NEM]

Példa – beékelte HAE:3:

„A törvény – átemelve a Ksztv. rendelkezéseit – meghatározza a hatásköröket.”

Helyes annotáció:

[NEM:3] A törvény – [/NEM] [HAE:3] átemelve a Ksztv. rendelkezéseit [/HAE] [NEM:3] – meghatározza a hatásköröket. [/NEM]

Példa – célmeghatározás HAE:1 + kivonatolás NEM3:

„A törvény a szervei és személyi megközelítés egységét tűzi ki célul, szabályozza a szervek jogállását.”

Helyes annotáció:

[HAE:1] A törvény a szervei és személyi megközelítés egységét tűzi ki célul, [/HAE]

[NEM:3] szabályozza a szervek jogállását. [/NEM]

Figyelj a gondolatjelek, zárójelk közötti beszúrásokra. Ezek gyakran külön kategóriába tartoznak!

---

## ELHATÁROLÁSOK

---

- HAE:2 vs HAE:3 vs HAE:6:
  - Ugyanezen törvény szakaszára utal → HAE:2
  - Más jogszabályra, konkrétan megnevezve (Ksztv., Ptk., stb.) → HAE:3
  - Korábbi/hatályos szabályozásra általában, jogszabály megnevezése nélkül → HAE:6
  
- NEM:2 vs NEM:3:
  - Átfogalmazás (NEM:2): a törvény egy részét mondja más szavakkal
  - Kivonatolás (NEM:3): a törvény tartalmát foglalja össze, tömöríti
  
- HAE:8 vs NEM:3 elhatárolás:
  - Kivonatolás (NEM:3): pusztán összefoglalja vagy tömöríti a törvényt, nem ad hozzá semmit a megértéshez.
  - Magyarázat (HAE:8): segíti a megértést, akkor is, ha a törvényből kiolvasható az információ.  
Ide tartozik:
    - Ha az indokolás összefüggések mentén fűzi össze a szöveget
    - Ha strukturáltan mutatja be a szabályozás logikáját
    - Ha egy laikus számára érthetőbbé teszi a törvényt (pl. hosszabb felsorolás, komplex szabályrendszer magyarázata)
    - Ha összekapcsolja a különböző szakaszok tartalmát
    - Jellemző fordulatok: „Nem csak X, hanem Y is”, „beszélhetünk”, „tekinthetünk”, „ez azt jelenti, hogy”, „vagyis”, „azaz”

Példák:

NEM:3 (kivonatolás – nem segíti a megértést):

- „A törvény meghatározza a kormányzati igazgatási szervek körét.”
- „A törvény szabályozza a tisztségviselők jogviszonyát.”

HAE:8 (magyarázat – segíti a megértést):

- „A kormányzati igazgatási szervek köre egyszerre jelent egy bővebb és egy szűkebb szervei kört a központi államigazgatási szervekhez képest.”
- „Nem csak szervek, hanem egyes vezetők tekintetében is beszélhetünk irányításról.”

- „A három jogviszony-típus eltérő jellegű feladatokat lát el: a politikai
- a kormányzati döntéshozatalban, a biztosi a kiemelt projektek vezetésében,
- a szakmai pedig a napi operatív működésben vesz részt.”
- „Valamilyen másik jogintézményre irányadó szabályoktól eltérő módon szabályozza”

A kérdés tehát: segíti-e a laikus olvasó megértését, vagy csak megismétli/tömöríti a törvényt?

- HAE:7 vs HAE:8 elhatárolás:  
A hatásvizsgálat (HAE:7) csak akkor, ha van benne konkrét adat vagy tényekkel való alátámasztás.  
Ha csak általánosan utal valamilyen hatásra, az magyarázat (HAE:8).

Példák:

HAE:7 (van konkrét adat):

- „Az intézkedés kb. 120 000 vállalkozást érint, évi átlagosan 15 000 Ft adminisztratív tehercsökkenést eredményezve.”
- „A KSH adatai szerint 2019-ben 340 000 egyéni vállalkozó működött, közülük mintegy 40%-ot érint a szabályozás.”
- „Ausztriában a hasonló szabályozás 15%-os növekedést eredményezett, a hatásvizsgálat alapján hasonló eredmények várhatók.”
- „A bevezetést követő első évben 25%-kal csökkent az ügyintézési idő.”

HAE:8 (nincs konkrét adat, tény, hatásvizsgálat mögötte, csak általános utalás):

- „Az intézkedés jelentős számú vállalkozást érint és csökkenti az adminisztratív terheket.”
- „A szabályozás a vállalkozások széles körét érinti.”
- „A többi EU tagállamhoz hasonlóan”
- „A V4 országokban is hasonló szabályozás működik”
- „Nemzetközi gyakorlatnak megfelelően”
- „Gazdasági szempontból indokolt”
- „A jogalkalmazást megkönnyíti”

HAE:2 vs NEM:4 elhatárolás:

- HAE:2: Belső utalás, ami ÖSSZHANGBAN VAN a törvényszöveggel
- NEM:4: Az állítás ELLENTMOND a törvénynek, vagy más értéket mond

---

## KIMENET

---

Az indokolás teljes szövegét annotálni kell, minden karakter tartozzon valamelyik kategóriába.

A válaszban csak az annotált szöveg szerepeljen, a megfelelő jelölésekkel, más szöveg, magyarázat vagy megjegyzés ne legyen.

---

## **KONZISZTENCIA**

---

Konzisztensen tartsd fenn az egész dokumentum egységben az alkalmazott annotálási szabályokat.

Légy következetes a kategóriák alkalmazásában. Ha egy adott típusú szövegrészt (pl. „a törvény szabályozza...”) NEM:3-nak minősítettél, akkor minden hasonló szerkezetű, logikájú, tartalmú szövegrészt is NEM:3-nak kell minősítened, ha adott szakasz vonatkozásában a törvénytörvényhez viszonyítva ugyanannak a kategóriának felel meg.

Ellenőrizd, hogy mondaton belül is szegmentáltál, ha vegyes a tartalom. Vegyes tartalomnál ne annotálj teljes mondatokat egyben!

Kerülendő: inkonzisztens döntés a határeseteknél.

## 10.2. A 2018. évi CXXV. törvény részletes indokolásán végzett gépi és manuális annotálás összehasonlítása (1–7. §)

Szakasz	Normaszöveg	Részletes indokolás	Gépi annotálás	HAÉ gépi (%)	Saját annotálás	HAÉ saját (%)
1. §	<p>1. § [Hatály]</p> <p>(1) E törvény hatálya a kormányzati igazgatás szerveinek (a továbbiakban: kormányzati igazgatási szerv) jogállására és szervezetére, továbbá a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőinek szolgálati jogviszonyára terjed ki.</p> <p>(2) A Kilencedik Rész hatálya kiterjed a kormányzati igazgatási szervek munkavállalóira és azok munkaviszonyára.</p> <p>(3) Az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíróra, bírósági titkára, illetve ügyészre, ha törvény másként nem rendelkezik, a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.</p> <p>(4) E törvény hatálya a 2. §-ban nem szereplő - kormányzati igazgatási szerv irányítása vagy felügyelete alatt álló - szervnél foglalkoztatott személyek kormányzati szolgálati jogviszonyára és munkaviszonyára akkor terjed ki, ha a munkavégzésre irányuló jogviszony az e törvény szerinti álláshelyen jön létre, illetve áll fenn.</p> <p>(5) E törvény rendelkezéseit a Központi Statisztikai Hivatalra a hivatalos statisztikáról szóló törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.</p> <p>(6) E törvény hatálya nem terjed ki a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományába tartozó foglalkoztatottak kormányzati szolgálati jogviszonyára és munkaviszonyára.</p> <p>(7) E törvény hatálya nem terjed ki a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal személyi állományába tartozó foglalkoztatottak kormányzati szolgálati jogviszonyára és munkaviszonyára.</p>	<p>A törvény meghatározza a hatálya alá tartozó szervek fajtáit, továbbá azt a tisztségviselői kört, amely jogviszonyára vonatkozóan szabályozást tartalmaz.</p> <p>A törvény nem zárja ki a kormányzati igazgatási szerveknél a munkaviszony keretei között történő foglalkoztatást, azonban megállapítja ennek sajátosságait és korlátait is.</p> <p>A törvény a szervei és a személyi megközelítés egységét tűzi ki célul, szabályozza a kormányzati igazgatás szerveinek jogállását, működését, a közöttük lévő hierarchikus viszonyokat, majd e szervek személyi állományának munkavégzésre irányuló jogviszonyait, az egyes tisztségviselők és vezetési szintek szerinti sajátosságokkal.</p>	<p>[NEM:3] A törvény meghatározza a hatálya alá tartozó szervek fajtáit, továbbá azt a tisztségviselői kört, amely jogviszonyára vonatkozóan szabályozást tartalmaz.     [HAE:8] A törvény nem zárja ki a kormányzati igazgatási szerveknél a munkaviszony keretei között történő foglalkoztatást, azonban megállapítja ennek sajátosságait és korlátait is.     [HAE:1] A törvény a szervei és a személyi megközelítés egységét tűzi ki célul,     [NEM:3] szabályozza a kormányzati igazgatás szerveinek jogállását, működését, a közöttük lévő hierarchikus viszonyokat, majd e szervek személyi állományának ...</p>	36,9	<p>[NEM:3] A törvény meghatározza a hatálya alá tartozó szervek fajtáit, továbbá azt a tisztségviselői kört, amely jogviszonyára vonatkozóan szabályozást tartalmaz.     [HAE:8] A törvény nem zárja ki a kormányzati igazgatási szerveknél a munkaviszony keretei között történő foglalkoztatást, azonban megállapítja ennek sajátosságait és korlátait is.     [HAE:1] A törvény a szervei és a személyi megközelítés egységét tűzi ki célul,     [NEM:3] szabályozza a kormányzati igazgatás szerveinek jogállását, működését, a közöttük lévő hierarchikus viszonyokat, majd e szervek személyi állományának ...</p>	36,9
2. §	<p>2. § [A kormányzati igazgatási szervek]</p> <p>(1) Kormányzati igazgatási szerv: a) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek</p>	<p>A törvény hatálya a kormányzati igazgatási szervekre, vagyis a központi</p>	<p>[HAE:8] A törvény hatálya a kormányzati igazgatási szervekre,</p>	100	<p>[HAE:8] A törvény hatálya a kormányzati igazgatási szervekre,</p>	100

	<p>területi, helyi (a továbbiakban együtt: területi) szervei, és b) a területi kormányzati igazgatási szervek. (2) Központi kormányzati igazgatási szerv: a) a Kormány, b) a Miniszterelnöki Kormányiroda, c) a minisztérium, d) a kormányzati főhivatal, és e) a központi hivatal. (3) Kormányzati főhivatal: a) a Központi Statisztikai Hivatal, b) az Országos Atomenergia Hivatal, c) a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, és d) a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal. (4) Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban együtt: kormányhivatal).</p>	<p>kormányzatot képező, illetve annak irányítása alá tartozó szervek többségére terjed ki. A kormányzati igazgatási szervek köre nem határoz meg új szervei kategóriákat, csak az elnevezést tekintve új: egyszerre jelent egy bővebb és egy szűkebb szervei kört a központi államigazgatási szervekhez képest. Bővebb annyiban, hogy magában foglalja a fővárosi és megyei kormányhivatali szervezetrendszer is, de egyben szűkebb is, mert - a Kormánytól való függetlenségük, illetve a hatásköreik speciális jellege miatt - nem sorolhatók ide az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek, továbbá a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.</p>	<p>vagyis a központi kormányzatot képező, illetve annak irányítása alá tartozó szervek többségére terjed ki.     [HAE:8] A kormányzati igazgatási szervek köre nem határoz meg új szervei kategóriákat, csak az elnevezést tekintve új: egyszerre jelent egy bővebb és egy szűkebb szervei kört a központi államigazgatási szervekhez képest. Bővebb annyiban, hogy magában foglalja a ...</p>		<p>vagyis a központi kormányzatot képező, illetve annak irányítása alá tartozó szervek többségére terjed ki.     [HAE:8] A kormányzati igazgatási szervek köre nem határoz meg új szervei kategóriákat, csak az elnevezést tekintve új: egyszerre jelent egy bővebb és egy szűkebb szervei kört a központi államigazgatási szervekhez képest. Bővebb annyiban, hogy magában foglalja a ...</p>	
3. §	<p>3. § [A kormányzati igazgatás tisztviselői] (1) A kormányzati igazgatás tisztviselői a) politikai szolgálati jogviszonyban, b) biztosi jogviszonyban, vagy c) kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak. (2) Politikai szolgálati jogviszonyban áll: a) a politikai felsővezető, b) a politikai vezető, és c) a politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó és a kabinetfőnök (a továbbiakban együtt: tanácsadó). (3) Politikai felsővezető:</p>	<p>A kormányzati igazgatás tisztviselői három, egymástól elkülönülő jogviszonyban álló személyi kört képeznek, így: politikai szolgálati jogviszonyban álló, biztosi megbízatást betöltő, és kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyek. A törvény a politikai szolgálati jogviszony</p>	<p>[NEM:3] A kormányzati igazgatás tisztviselői három, egymástól elkülönülő jogviszonyban álló személyi kört képeznek, így: politikai szolgálati jogviszonyban álló, biztosi megbízatást betöltő, és kormányzati...     [HAE:6] A törvény a politikai szolgálati jogviszony</p>	53,9	<p>[NEM:3] A kormányzati igazgatás tisztviselői három, egymástól elkülönülő jogviszonyban álló személyi kört képeznek, így: politikai szolgálati jogviszonyban álló, biztosi megbízatást betöltő, és kormányzati...     [HAE:6] A törvény a politikai szolgálati jogviszony</p>	53,9

	<p>a) a miniszterelnök,  b) a miniszter és  c) az államtitkár.  (4) Politikai vezető a kormány megbízott.  (5) Biztosi jogviszonyban áll:  a) a kormánybiztos,  b) a miniszterelnöki biztos és  c) a miniszteri biztos.  (6) Kormányzati szolgálati jogviszonyban áll:  a) a szakmai felsővezető,  b) a szakmai vezető,  c) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője, és  d) a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője és kormányzati ügykezelője.  (7) Szakmai felsővezető:  a) a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium közigazgatási államtitkára,  b) a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium helyettes államtitkára,  c) a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese és  d) a kormányhivatal főigazgatója (a továbbiakban: főigazgató).  (8) Szakmai vezető:  a) a kormányhivatal igazgatója (a továbbiakban: igazgató),  b) a járási hivatal, illetve a fővárosban a fővárosi kerületi hivatal (a továbbiakban együtt: járási hivatal) vezetője és vezetőjének helyettese,  c) a főosztályvezető, és  d) az osztályvezető.</p>	<p>meghonosításával új munkavégzésre irányuló jogviszonytípust vezet be. A politikai szolgálati jogviszony önálló jogviszony, azonban - a törvényben tételesen meghatározottak szerint - annak mögöttes szabályozását a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályozás képezi. Speciális, sem a politikai, sem pedig a szakmai (kormánytisztviselői) szinthez nem sorolható személyi kört képeznek a biztosi megbízatást betöltő személyek, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, valamint a miniszteri biztos, akik egy jól körülhatárolható, kiemelt kormányzati vagy ágazati feladat ellátásáért felelősek, amely rendszerint túlmutat a hatályos kormányzati, illetve minisztériumi belső struktúrában. Szakmai felsővezetőnek minősül a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezető-helyettese, valamint a kormányhivatal főigazgatója. A szakmai felsővezetői szint alatt a szakmai vezetők helyezkednek el: a</p>	<p>meghonosításával új munkavégzésre irányuló jogviszonytípust vezet be.     [HAE:8] A politikai szolgálati jogviszony önálló jogviszony, azonban -     [HAE:2] a törvényben tételesen meghatározottak szerint     [HAE:8] - annak mögöttes szabályozását a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályozás képezi.     [HAE:8] Speciális, sem a politikai, sem pedig a szakmai (kormánytisztviselői) szinthez nem sorolható személyi kört képeznek a biztosi megbízatást betöltő személyek, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, ...     [NEM:3] Szakmai felsővezetőnek minősül a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezető-helyettese, valamint a kormányhivatal főigazgatója...     [NEM:3] A szakmai felsővezetői szint alatt a szakmai vezetők helyezkednek el: a kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal</p>	<p>meghonosításával új munkavégzésre irányuló jogviszonytípust vezet be.     [HAE:8] A politikai szolgálati jogviszony önálló jogviszony, azonban -     [HAE:2] a törvényben tételesen meghatározottak szerint     [HAE:8] - annak mögöttes szabályozását a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályozás képezi.     [HAE:8] Speciális, sem a politikai, sem pedig a szakmai (kormánytisztviselői) szinthez nem sorolható személyi kört képeznek a biztosi megbízatást betöltő személyek, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, ...     [NEM:3] Szakmai felsővezetőnek minősül a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezető-helyettese, valamint a kormányhivatal főigazgatója...     [NEM:3] A szakmai felsővezetői szint alatt a szakmai vezetők helyezkednek el: a kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal</p>	
--	--	---	---	---	--

		kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal vezetője és vezető-helyettese, a főosztályvezető és az osztályvezető.	vezetője és vezető-helyettese, a főosztályvezető és az osztályvezető.		vezetője és vezető-helyettese, a főosztályvezető és az osztályvezető.	
4. §	4. § [Egyes tisztségviselők tevékenységének irányítása] Ahol e törvény államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, biztos jogviszonyban álló személy vagy kormányzati igazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatásköröket kell érteni: a) egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, b) a vezető tevékenységének ellenőrzése, és c) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.	Nem csak szervek, hanem egyes vezetők tekintetében is beszélhetünk irányításról, a törvény ennek tartalmát határozza meg a korábbi szabályozással egyezően.	[HAE:8] Nem csak szervek, hanem egyes vezetők tekintetében is beszélhetünk irányításról,     [NEM:3] a törvény ennek tartalmát határozza meg     [HAE:6] a korábbi szabályozással egyezően.	74,5	[HAE:8] Nem csak szervek, hanem egyes vezetők tekintetében is beszélhetünk irányításról,     [NEM:3] a törvény ennek tartalmát határozza meg     [HAE:6] a korábbi szabályozással egyezően.	74,5
5-7. §	5. § [A miniszterelnök feladatköre] (1) A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A feladatmeghatározásról, illetve a tájékoztatáskérésről a szerv vezetője az irányító vagy felügyelő minisztert tájékoztatja. (2) A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva más politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár számára feladatot határozhat meg, valamint e tisztségviselőket a feladat- és hatáskörükbe tartozó kérdésekről jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti. A politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár ezekről az őt e törvény szerint irányító személyt tájékoztatja.  6. § [A közvetlen miniszterelnöki irányítás] (1) A Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében az államigazgatás egyes ágazatai, illetve egyes központi államigazgatási szervek vagy azok	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.  Ezek között meghatározza a miniszterelnöknek a Kormánnyal és a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőivel kapcsolatos irányítási részjogköreit, továbbá a közvetlen	[HAE:3] 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....     [NEM:3] a Kormány feladatkörével és működésével kapcsolatban egyes kiegészítő rendelkezéseket állapít meg.     [NEM:3] Ezek között meghatározza a miniszterelnöknek a Kormánnyal és a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőivel kapcsolatos irányítási részjogköreit, továbbá a	57,4	[HAE:3] 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.     [NEM:3] Ezek között meghatározza a miniszterelnöknek a Kormánnyal és a kormányzati igazgatási	51,4

<p>vezetőinek az irányítására a miniszterelnököt is kijelölheti.  (2) A miniszterelnök részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.  (3) A (2) bekezdésben meghatározott kormányrendelet alapján a miniszterelnökhöz átkerülő feladat- és hatáskörök tekintetében - az ellátásukhoz kapcsolódó egyéb feladatokra, jogosultságokra és kötelezettségekre kiterjedően - a feladat- és hatáskört korábban ellátó miniszter által vezetett minisztérium jogutódja - ha a (2) bekezdésben meghatározott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik - a Miniszterelnöki Kormányiroda.</p> <p>7. § [A Kormány üléseinek dokumentálása]  (1) A Kormány ülései - a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában - nem nyilvánosak. A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni.  (2) Az összefoglaló tartalmazza a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen részt vevők nevét, a tárgyalta írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgy szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, a Kormány döntésének lényegét. Kérelmére a kormányülésen résztvevő nyilatkozatát, egyet nem értését szó szerint kell rögzíteni. Az összefoglaló mellékleteként meg kell őrizni az előterjesztést, a jelentést, valamint a kormányrendeletek, kormányhatározatok, továbbá a Kormány által meghatározott egyéb iratok eredeti aláírással ellátott egy-egy példányát.  (3) Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. [...]</p>	<p>miniszterelnöki irányítás keretében lehetőséget ad arra, hogy a miniszterelnök egyes államigazgatási ágazatokat, illetve kormányzati igazgatási szerveket közvetlenül is irányíthasson. Garanciális szabályként a hatályos rendelkezésekhez hasonlóan állapítja meg a kormányülések dokumentálásának rendjét.</p>	<p>közvetlen miniszterelnöki irányítás ...     [HAE:8] lehetőséget ad arra, hogy a miniszterelnök egyes államigazgatási ágazatokat, illetve kormányzati igazgatási szerveket közvetlenül is irányíthasson.     [HAE:6] Garanciális szabályként a hatályos rendelkezésekhez hasonlóan     [NEM:3] állapítja meg a kormányülések dokumentálásának rendjét.</p>	<p>szervek tisztségviselőivel kapcsolatos irányítási részjogköreit, továbbá a közvetlen miniszterelnöki irányítás ...     [HAE:6] Garanciális szabályként a hatályos rendelkezésekhez hasonlóan     [NEM:3] állapítja meg a kormányülések dokumentálásának rendjét.</p>	
--	--	--	---	--

Forrás: saját szerkesztés

### 10.3. Az általános indokolások elemzéséhez alkalmazott rendszerutasítás

#### ALAPKÉRDÉS

Az általános indokolás a jogszabály egészéről ad átfogó képet: bemutatja a szabályozás célját, szükségességét, előzményeit, szerkezetét és várható hatásait.

Minden szövegrésznél dönts el, melyik tartalmi kategóriába tartozik.

#### TARTALMI KATEGÓRIÁK - jelölés: [HAE:n]...[/HAE]

##### [HAE:1] CÉLMEGHATÁROZÁS

A törvény vagy a szabályozás céljának, a jogalkotó szándékának explicit megfogalmazása.

Jellemző fordulatok:

- „a törvény célja, hogy”
- „a szabályozás célja”
- „a jogalkotó szándéka”
- „célul tűzi ki”
- „a törvény elősegíti”
- „a törvényhozó egyik fontos célja”

Példák:

- „A törvényjavaslat alapvető célja új szakosított hitelintézeti típus bevezetése a lakáscélú előtakarékosság ösztönzése, valamint a lakásfinanszírozáshoz rendelkezésre álló források kiszélesítése céljából.”
- „A szabályozás célja, hogy megalapozza a lakáselőtakarékossági tevékenységre specializálódott, zárt rendszerben működő lakástakarék-pénztárak hosszú távú stabil működését.”
- „A kormányzati igazgatásról szóló törvény elősegíti a hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítását.”
- „A végső cél, hogy a reform nyomán egy egységes, korszerű, következetes és hatékony törvénykönyv szülessen meg.”

NEM ide tartozik:

- „X érdekében Y-t tesz lehetővé” (ez magyarázat, HAE:8)
- „lehetőséget ad arra, hogy” (ez eredmény, HAE:8)

##### [HAE:2] BELSŐ UTALÁS, A TÖRVÉNY SZERKEZETÉNEK ISMERTETÉSE

A törvény felépítésének, fő tartalmi egységeinek bemutatása. Belső összefüggések, kereszthivatkozások. Jogszabályon belüli utalások.

Jellemző fordulatok:

- „a törvény szabályozza”
- „a törvény rögzíti”
- „a törvény meghatározza”

- „a törvény kiterjed”
- „külön fejezetet szentel”
- „a kódex könyvei a következők”
- „a törvény három részből áll”
- „e törvény X. §-a alapján”

Példák:

- „A törvény rögzíti a kormányzati igazgatási szervek és a kormányzati igazgatásban alkalmazható tisztségviselők típusait.”
- „A kódex könyvei tehát a következők: Első Könyv: Bevezető rendelkezések, Második Könyv: Az ember mint jogalany...”
- „A törvény külön fejezetet szentel a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőknek.”

### **[HAE:3] KÜLSŐ JOGFORRÁSRA HIVATKOZÁS**

Más jogszabályra, EU irányelvekre, nemzetközi egyezményekre, Alaptörvényre való explicit hivatkozás.

Példák:

- „A háborús bűncselekményekről rendelkező fejezet a Statútum rendelkezéseivel való összhang megteremtésére törekszik.”
- „A törvény figyelembe veszi, hogy polgári jogunk reformját több területen közvetlenül befolyásolja az Európai Unió jogalkotása.”
- „A módosítás összhangban van a 2011/93/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben foglaltakkal.”
- „Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása alaptörvényi szinten rögzítette, hogy...”
- „a Ptk. szerint”
- „a jogalkotásról szóló törvény alapján”

NEM ide tartozik:

AB határozatok → HAE:4

A törvény által módosított jogszabályra utalás → HAE:2

### **[HAE:4] BÍRÓSÁGI GYAKORLAT, AB HATÁROZATOK, JOGALKALMAZÁSI TAPASZTALATOK**

Bírósági döntésekre, AB határozatokra, EJEB döntésekre, külföldi bírósági gyakorlatra, jogalkalmazási problémákra való utalás.

Példák:

- „Az Alkotmánybíróság 2010. december 31-ei hatállyal megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt.”
- „Az Alkotmánybíróság 2016. július 12-én kihirdetett 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában megállapította, hogy...”
- „A 4/2007. (II. 13.) AB határozatában kimondta a testület, hogy »a békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele.«”
- „A német alkotmánybíróság Brokdorf-határozatában felállított mércéjét...”
- „A Lordok Házának DPP v Jones ügyben kialakított szempontrendszerét...”

- „Kukorelli István az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott, hogy...”
- „A joggyakorlat széttartó jellege miatt egyre gyakrabban merült fel új törvény megalkotásának igénye.”
- „A törvény beépíti a Ptk. évtizedes felsőbírói gyakorlatának kodifikációra érett eredményeit.”

### **[HAE:5] SZAKIRODALOM, TUDOMÁNYOS HIVATKOZÁS**

Tudományos művekre, kutatási eredményekre, szakmai jelentésekre való hivatkozás.

Példák:

- „a KSH jelentése szerint”
- „az OECD ajánlásaival összhangban”
- „Vékás Lajos professzor munkái alapján”
- „a szakirodalom álláspontját követve”
- „a szakirodalmi álláspont alapján”

NEM ide tartozik:

AB különvélemény → HAE:4

Külföldi bírósági gyakorlat → HAE:4

### **[HAE:6] ÖSSZEVETÉS KORÁBBI SZABÁLYOZÁSSAL, A SZABÁLYOZÁS SZÜKSÉGESSÉGÉNEK BEMUTATÁSA**

A korábbi szabályozás hiányosságai, kritikája, a változtatás indokoltsága. A szabályozási előzmények ismertetése. Új és régi szabályozás összehasonlítása.

Ide tartozik, ha az indokolás jelzi, hogy valamely rendelkezés „új”, „bevezet”, „meghonosít”, „megteremti”, „kivezet”, „megszüntet”, „rendelkezést fenntart”, „változtat”, „eltörli” – ezek korábbi állapothoz való viszonyítást írnak le.

Jellemző fordulatok:

- „a hatályos szabályozás elavult”
- „a korábbi szabályozással egyezően”
- „új eleme a törvénynek”
- „lényeges újítása a törvénynek”
- „a hatályos Btk.-hoz képest”
- „a módosítások nagy száma arra vezethető vissza”
- „mára végképp elavulttá vált”
- „fontos változás”
- „továbbra is”
- „korábban nem volt”
- „közjogi hagyományoknak megfelelően”,
- „vonatkozó rendelkezések elhagyásra kerültek”
- „adott rendelkezés kivezetésével”

Példák:

- „A hatályos Ptk. egy olyan korban fogant és született meg, amely a lehető legszűkebb határok közé szorította a magántulajdont.”

- „A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény az 1979-es hatályba lépése óta több mint száz alkalommal módosult.”
- „A módosítások nagy száma arra vezethető vissza, hogy a rendszerváltás óta a különböző kormányzatok eltérő büntetőpolitikai irányvonalat követve alakították át a rendelkezéseket.”
- „Elvitathatatlan tehát a Gytv. korszakos jelentősége, azonban a korszerűnek soha sem nevezhető törvény mára végképp elavulttá vált.”
- „Lényeges újítása a törvénynek, hogy a korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként ismert jogforrási kör jelentősen leszűkül.”
- „A közigazgatási reformok és bürokráciacsökkentés érdekében a mostani törvény a sokadik és nem is az utolsó állomása annak a folyamatnak, amely 2010 óta zajlik.”

### **[HAE:7] HATÁSVIZSGÁLAT BEMUTATÁSA**

A szabályozás várható hatásainak bemutatása konkrét adatokkal, tényekkel.

Ide tartozik:

Érintett csoportok létszáma (fő, db, vállalkozás)  
 Költségvetési / gazdasági hatás konkrét összeggel  
 Adminisztratív terhek változása számszerűsítve  
 Más országok tapasztalata konkrét eredményekkel

Példák:

„Az intézkedés kb. 120 000 vállalkozást érint, évi átlagosan 15 000 Ft adminisztratív tehercsökkenést eredményezve.”  
 „Ausztriában a hasonló szabályozás 15%-os növekedést eredményezett.”

NEM ide tartozik (ezek HAE:8):

„adminisztratív terheket csökkent” (szám nélkül)  
 „a jogalkalmazást megkönnyíti” (konkrétum nélkül)  
 „széles társadalmi réteget érint” (létszám nélkül)

### **[HAE:8] EGYÉB MAGYARÁZAT, HÁTTÉRINFORMÁCIÓ**

Társadalmi-gazdasági háttér, elméleti megalapozás, külföldi modellek (adat nélkül), általános indokolás, érvelés.

Ide tartozik:

Társadalmi, gazdasági kontextus bemutatása  
 Elméleti, dogmatikai megalapozás  
 Külföldi modellek ismertetése (konkrét hatásvizsgálati adat nélkül)  
 Politikai programra, kormányzati célokra hivatkozás  
 Általános hatásokra utalás konkrét adat nélkül

Példák a mintából:

- „A törvényjavaslat zárt rendszerben működő előtakarékosági üzletet szabályoz.”
- „A német Bauspar modell zárt rendszerben működik, a lakáskölcsönök folyósítása más betétes megtakarításaiból történik.”
- „A Nemzeti Együttműködés Programja úgy fogalmaz, hogy »a jogszabály szigorja meg fogja fékezni a bűnök elkövetőit«.”

- „A törvény a létező, az élő jogból indul ki, és csak ott és annyiban kíván változtatni, ahol az szükségesnek mutatkozik.”
- „A zárt rendszerű lakástakarék-pénztárak működésének számos előnyös hatása lehet Magyarországon.”
- „A gyülekezési jog első generációs politikai jog, amely alapján mindenki jogosult békés gyűléseken részt venni.”
- „A törvény abból indul ki, hogy az új Polgári Törvénykönyvben egy szociális elemekkel átszőtt piacgazdaság magánjogi feltételeit kell megteremteni.”

---

## SZEGMENTÁLÁSI SZABÁLYOK

---

Kötelező mondaton belül is szegmentálni, ha vegyes a tartalom.

Példa – beékelte HAE:3:

„A törvény – az Alaptörvénnyel összhangban – új szabályokat vezet be.”

Helyes annotáció:

[HAE:2] A törvény – [/HAE] [HAE:3] az Alaptörvénnyel összhangban [/HAE] [HAE:6] – új szabályokat vezet be. [/HAE]

Példa – beékelte HAE:4:

„A törvény – az Alkotmánybíróság határozatára figyelemmel – új szabályokat vezet be.”

Helyes annotáció:

[HAE:2] A törvény – [/HAE] [HAE:4] az Alkotmánybíróság határozatára figyelemmel [/HAE] [HAE:6] – új szabályokat vezet be. [/HAE]

Példa – célmeghatározás + szerkezet:

„A törvény célja a hatékonyabb működés, ennek érdekében szabályozza a szervek jogállását.”

Helyes annotáció:

[HAE:1] A törvény célja a hatékonyabb működés, [/HAE] [HAE:2] ennek érdekében szabályozza a szervek jogállását. [/HAE]

Figyelj a gondolatjelek, zárójelek közötti beszúrásokra. Ezek gyakran külön kategóriába tartoznak!

---

## ELHATÁROLÁSOK

---

- HAE:2 vs HAE:6:  
A törvény szerkezetét, tartalmát ismerteti → HAE:2  
A változást, újítást, korábbi állapotot mutatja be → HAE:6
- HAE:3 vs HAE:4:  
Jogszabályra, EU irányelvre, Alaptörvényre hivatkozás → HAE:3  
AB határozatra, bírói gyakorlatra, EJEB-re, külföldi bírósági gyakorlatra utalás → HAE:4

- HAE:4 vs HAE:5:  
AB határozat, AB különvélemény, bírósági döntés → HAE:4  
Tudományos munka, KSH/OECD jelentés, professzorok elméleti munkái → HAE:5
- HAE:7 vs HAE:8:  
Konkrét adat, szám, tény → HAE:7  
Általános utalás hatásra, adat nélkül → HAE:8
- HAE:6 vs HAE:8:  
Korábbi szabályozáshoz viszonyít, változást mutat be → HAE:6  
Általános háttér, kontextus, elméleti megalapozás → HAE:8

---

## **KIMENET**

---

Az általános indokolás teljes szövegét annotálni kell, minden karakter tartozzon valamelyik kategóriába.

A válaszban csak az annotált szöveg szerepeljen, a megfelelő jelölésekkel, más szöveg, magyarázat vagy megjegyzés ne legyen.

---

## **KONZISZTENCIA**

---

Konzisztensen tartsd fenn az egész dokumentum egységben az alkalmazott annotálási szabályokat.

Légy következetes a kategóriák alkalmazásában. Ha egy adott típusú szövegrészt (pl. „a törvény szabályozza...”) NEM:3-nak minősítettél, akkor minden hasonló szerkezetű, logikájú, tartalmú szövegrészt is NEM:3-nak kell minősítened, ha adott szakasz vonatkozásában a törvénytörvényhez viszonyítva ugyanannak a kategóriának felel meg.

Ellenőrizd, hogy mondaton belül is szegmentáltál, ha vegyes a tartalom. Vegyes tartalomnál ne annotálj teljes mondatokat egyben!

Kerülendő: inkonzisztens döntés a határeseteknél.

## 10.4. A találatok validálásához használt szöveggörnyezet szemléltetése

Fájlnév változó (filename)	Az egyes értelmezési módszereket leíró keresőszavak/kifejezések körüli szöveggörnyezet
BH_1957_08_1707.txt	...az alperes tehát már a vétel előtt tisztában volt azzal hogy a tehén nem egészséges Ennek ellenére a vétel alkalmával azt a határozott közlést tette hogy a tehének nincs semmi baja Az X tv hez fűzött <b>MINISZTERI INDOKOLÁS</b> szerint csalárd elhallgatás akkor van ha az eladó nemcsak azt tudja hogy az állat hibás de tisztában van a hiba jelentőségével is Tudja hogy a hibát hogyan minősíti a közfelfogás mi annak a jelentősége...
BH_1964_05_3997.txt	...nem csak Abban az esetben azonban ha a hiányokat a meghatározott időn belül nem pótolja értékhatártól függően napi illetőleg napi Ft hiánypótlási határidő elmulasztása miatt kötbért köteles fizetni A <b>JOGSZABÁLY_CÉLJA</b> az hogy amikor az építettő a kisebb jelentőségű hiányosságok miatt az átvételt nem tagadhatja meg a kivitelezőt a meghatározott fix összegű kötbér a hiánypótlási határidő pontos betartására kényszerít...
BH_2018_03_79.txt	...másodfokú bíróságnak a jogerős részítéletében kifejtett a szerződés pontjában foglalt alperesi vállalatot érintő jogi álláspontjával nem értett egyet Ezzel összefüggésben a következőkre mutat rá A Hatv <b>PREAMBULUM</b> ában foglaltak szerint a gazdasági önállósulás egyik eszköze a helyi adók rendszere Ez a települési önkormányzat számára lehetőséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására s ezzel együtt ...
BH_2020_06_183.txt	...időre eső illetménykülönbözetet is E rendelkezés egy kivételes szabálynak minősül azt nem lehetett alkalmazni az illetményen kívül az igazságügyi dolgozók javadalmazásának egyéb elemeire Amennyiben a <b>JOGALKOTÓ_SZÁNDÉK</b> a az lett volna hogy az egyéb elemekre is alkalmazzák arról külön kellett volna rendelkeznie Az első és másodfokú bíróság határozata A közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletével kötelezte az alperes...
BH_2021_05_135.txt	....Alaptörvény cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik amelynek során azt kell feltételezni hogy azok <b>A_JÓZAN_ÉSZNEK_ÉS_A_KÖZJÓNAK_MEGFELELŐ_ERKÖLCSÖS_ÉS_GAZDASÁGOS_CÉL</b> t szolgálnak A Kúria nem talált olyan a józan esznek és a közjónak megfelelő erkölcsös és gazdaságos célt amely indokolná hogy a polgári ügyben eljáró bíróság büntetőítélthez való kötöttsége a perben...

Forrás: saját szerkesztés

## 10.5. A jogalkotói indokolások formai tagolása az EU tagállamaiban

Ország	Indokolás megnevezése	Általános indokolás	Részletes indokolás	Megjegyzés
Ausztria	<i>Erläuterungen</i> (kormány-előterjesztés esetén) vagy <i>Begründung</i> (minden más benyújtó esetén)	<i>Allgemeinen Teil</i>	<i>Besonderen Teil</i>	<i>Vorblatt</i> (a kormány-előterjesztés előlapja, az általános indokolás része)
Belgium	<i>Exposé des motifs</i>	<i>Toelichting / développements</i>	<i>Toelichting bij de artikelen / Commentaire des articles</i>	<i>Résumé de l'objet du projet de loi</i> (a törvényjavaslat céljainak összefoglalója, törvényjavaslatot kísérő dokumentum)
Bulgária	<i>Momusume; Motivi kum zakonoproektite</i>	–	–	–
Ciprus	<i>Αιτιολογική Έκθεση</i> (magyarázó jelentés/indokolás)	–	–	<i>Εισηγητική Έκθεση</i> (magyarázó jelentés, kormány-előterjesztések előtt jellemző)
Csehország	<i>Důvodová zpráva</i> (magyarázó jelentés)	<i>Obecná část</i>	<i>Zvláštní část</i>	–
Dánia	<i>Bemærkninger til lovforslaget</i> (megjegyzések)	<i>Almindelige bemærkninger</i>	<i>Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser</i>	–
Észtország	<i>Seletuskiri</i> (magyarázó megjegyzés)	–	–	<i>Väljatöötamiskavatus</i> (előzetes jogalkotási szándék) <i>Kontseptsioon</i> (kiválasztott megoldás „lefordítása” a jog nyelvére)
Finnország	<i>Perustelut</i>	<i>Yleisperustelut</i>	<i>Yksityiskohtaiset perustelut</i>	<i>Säännöskohtaiset perustelut</i> (rendelkezés-specifikus megjegyzések, de a legtöbb javaslat esetén nincs külön általános és különös rész)
Franciaország	<i>Exposé des motifs</i>	–	–	<i>Exposé général des motifs</i> (általános indokolás kormány-előterjesztések esetén) <i>Articles du projet de loi avec exposé des motifs</i> (kormány-előterjesztések esetén a részletes indokolás a törvényjavaslat szövegével összefűzve szakaszonként jelenik meg)
Görögország	<i>Αιτιολογική Έκθεση</i> (magyarázó jelentés/indokolás)	–	<i>Επί των άρθρων</i>	–
Hollandia	<i>Memorie van toelichting</i>	<i>Algemeen</i>	<i>Artikelsgewijs</i>	–
Horvátország	<i>Obrazloženje</i>	–	–	–
Írország	<i>Meabhrán Miniúcháin</i> vagy <i>Explanatory Memorandum</i>	–	<i>Forálacha an Bhille</i> vagy	<i>Cuspóir an Bhille</i> vagy <i>Main purpose of the bill</i>

			<i>Provisions of the Bill</i>	(csak egyes előterjesztéseknél jelennek meg további részek az indokolás elején, az általános indokolást takarja változatos formában és elnevezéssel: bevezetés, törvény háttére, törvény célja)
Lengyelország	<i>Uzasadnienie</i>	–	–	–
Lettország	–	–	–	<i>Anotācija</i> (megjegyzési rendszer, célja a döntéshozók és a társadalom tájékoztatása a szabályozás várható hatásairól)
Litvánia	<i>Aiškinamasis raštas (magyarázó levél)</i>	–	–	–
Luxemburg	<i>Exposé des motifs</i>	<i>Exposé des motifs</i>	<i>Commentaire des articles</i>	–
Magyarország	<i>Indokolás</i>	<i>Általános indokolás</i>	<i>Részletes indokolás</i>	–
Málta	–	–	–	<i>Għanijiet u Raġunijiet</i> („célok és okok”, a normaszöveg után található, de annak nem része) <i>Noti ta' spjegazzjoni</i> (szektorspecifikus indokolási kötelezettség: az üzleti szektort érintő javaslatokhoz szükséges csatolni)
Németország	<i>Begründung</i>	<i>Allgemeiner Teil</i>	<i>Besonderer Teil</i>	<i>Vorblatt</i> (bevezető előlap)
Olaszország	<i>Relazione illustrativa</i>	–	–	További indokolás típusok: technikai (és pénzügyi) jelentés ( <i>relazione tecnica</i> ), a műszaki szabályozási elemzésről szóló jelentés ( <i>relazione sull'analisi tecnico-normativa</i> ) és a szabályozási hatásvizsgálatról szóló jelentés ( <i>relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione</i> )
Portugália	<i>Exposição de motivos</i>	–	–	–
Románia	<i>Expunere de motive</i>	–	–	–
Spanyolország	<i>Exposición de motivos</i>	–	–	–
Svédország	<i>Skälen för regeringens förslag vagy Promemoria</i>	–	–	–
Szlovákia	<i>Dôvodová správa</i>	<i>Všeobecná časť</i>	<i>Osobitná časť</i>	–
Szlovénia	<i>Obrazložitev</i>	–	<i>Obrazložitev členov</i>	–

Forrás: saját szerkesztés