

**Tilk Péter – Fekete Kristóf Benedek
(szerk.):**

**A jogalkotás digitalizációjának
jogi lehetőségei**

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
7622 Pécs, 48-as tér 1.
www.law.pte.hu

Jelen kötet az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának
emelését célzó programjai keretében valósult meg.

ISBN 978-963-626-193-1

Pécs, 2023

A kötet szerzői

Prof. Dr. habil. Fábián Adrián PhD

dékan, egyetemi tanár, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

dr. Fekete Kristóf Benedek

doktorandusz, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

dr. Horváth Dominik

doktorandusz, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

dr. Kollár Gergő

doktorandusz, PTE ÁJK Technológiai és Energiajogi Tanszék

dr. Lutring Erika

doktorandusz, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Dr. Szőke Gergely László PhD

tanszékvezető egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Technológiai és Energiajogi Tanszék

Prof. Dr. habil. Tilk Péter PhD

tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Tartalomjegyzék

FEKETE KRISTÓF BENEDEK – LUTRING ERIKA – TILK PÉTER:

A jogalkotás digitalizációjának egyes alkotmányjogi kérdései, valamint a német nyelvterület országainak szabályozási sajátosságai..... 5

KOLLÁR GERGŐ – SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ:

A „Law as a Code” koncepció alkalmazási lehetőségei..... 31

FÁBLÁN ADRIÁN – HORVÁTH DOMINIK:

A jogalkotás digitalizációjának egyes „felhasználói” kérdéseiről..... 55

**A JOGALKOTÁS DIGITALIZÁCIÓJÁNAK EGYES ALKOTMÁNYJOGI KÉRDÉSEI,
VALAMINT A NÉMET NYELVTERÜLET ORSZÁGAINAK SZABÁLYOZÁSI
SAJÁTOSSÁGAI**

I. Bevezetés – a jogalkotás digitalizációjának lehetőségessége, szükségessége, indokai

Napjaink elektronikus, digitalizált világában az információs technológia újabb és újabb területeket von hatókörébe, igaz ez az államhatalmi ágakra is. A bíróságok esetében ez a digitalizációs folyamat már elkezdődött néhány évvel ezelőtt, elegendő e körben a pertartam kalkulátorra, a Bírósági Elektronikus Tájékoztató és Figyelmeztető Rendszerre, az E-aktára és a Bírósági Fizetési Portálra gondolnunk¹. Ami a közigazgatást illeti, már 2010 óta² számos olyan koncepció megvalósulását láthatjuk, amely a digitalizáció irányába mutat, és az ügyintézkést gyorsabbá, rugalmasabbá és hatékonyabbá teszi az ügyfelek számára.

A jogalkotással kapcsolatos digitalizációs megoldások köre már jelenleg is megvalósul. Elég ezzel kapcsolatban a ParLex-rendszerre utalni, ami a parlamenti jogalkotásban nyújt segítséget a törvényjavaslatok kidolgozásában és benyújtásában, jelentős előrelépést mutatva a jogalkotási követelményeknek való megfelelés terén. A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (ParLex) egy olyan parlamenti dokumentum- és irományszerkesztő, valamint folyamatkezelő rendszer, amely a hatályos jogszabályok előírásaira épülve a megfelelő felhasználói- és adatbiztonság mellett biztosítja egyes irományok szerkesztését és elektronikus benyújtását. Ennek részét képezi az automatikus hivatkozáskezelés, a parlamenti korrektúra, az előhatályosítás funkció, illetve a beépített sablonok használatával megkönnyített irományszerkesztés³. Ahhoz viszont, hogy a jogalkotás területén is újabb digitális mérföldkövet lehessen elérni, szükséges az eddigi rendszer esetleges továbbfejlesztése és az alkotmányos követelményekkel, kritériumokkal való összehangolása, valamint lehetséges új digitalizációs irányok kidolgozása is. E körben érdemes vizsgálni a külföldön már működő gyakorlatot, melynek üdvözlendő elemei adott esetben sikerrel implementálhatóak a magyar jogrendszerbe is.

A jogalkotás digitalizációja több irányú lehet: egyrészt magának a folyamatnak (illetve egyes elemeinek) a további automatizálása, másrészt az elkészült jogszabályok „kódolása” akként, hogy azokat és az jogszabály-változásokat az egyes jogalkalmazói rendszerekben szinte azonnal át lehessen vezetni, ezáltal bizonyos jogalkalmazói alrendszerek képesek legyenek automatikusan és a „kódolt” jogszabály e formában való megjelenésével azonnal követni a változásokat. Mindez időt és munkaerőbefektetést is megtakarítani az egyes jogalkalmazói alrendszerek működtetőinek, egyúttal a jogszabályok címzettjei is gyorsabban kapnának az új jogi környezethez igazított felhasználói rendszereket. Meghatározott jogszabályi változások kódolt változatának alkalmazásakor a megfelelő felkészülési idő is rövidülhetne azáltal, hogy a címzettek egy része (a jogalkalmazói alrendszerek működtetői, „karbantartói” az automatizmus miatt hamarabb lennének képesek a változások átvezetésére, szinkronizálására.

Az alábbiakban e kérdéskör néhány alkotmányjogi vonatkozását vizsgáljuk meg, és kitekintünk a német nyelvterület néhány megoldásának sajátosságaira is.

¹ Digitális Bíróság. <https://birosag.hu/birosagokrol/digitalis-birosag/hirek> (2023.09.18.)

² Kalmárné Pölöskei Anett: Elektronikus közigazgatás. 2018. 5. o. <https://bmkszf.hu/dokumentum/2944/EKozigazgatas.pdf> (2023.09.18.)

³ Elektronikus irományszerkesztés és benyújtás (ParLex rendszer). <https://www.parlament.hu/web/guest/elektronikus-iromanyszerkesztes-es-benyujtas-a-parlex-rendszer-> (2023.09.18.)

II. A jogalkotás digitalizációjával kapcsolatos eldöntendő kérdések, egyes lehetséges szabályozási irányok és az egyes érintett alaptörvényi szabályok köre

A jogalkotási termékek digitalizációja, azaz a jogszabály szövegének vagy annak egy részének jogalkalmazói alrendszer számára történő kódolása több kérdést is felvet, melyeket, ha a jogalkotó foglalkozni kíván a kódolási megoldás bevezetésével és érvényesítésével, meg kell válaszolni a szabályozás alakításakor.

1. Az egyik ilyen kérdés, hogy az eredeti (azaz a jogalkotási felhatalmazással felruházott szerv által megalkotott, külső) jogszabály és annak digitálisan előállított változata milyen viszonyban kell, hogy legyen egymással: az egyenrangúság, vagy az eredeti, megfelelő módon kihirdetett változat elsődlegességének kell érvényesülni.

Több szempontból is arra az álláspontra kell helyezkednünk, hogy a jogalkotó szerv által megalkotott jogszabály mindenképpen elsődlegességet kell élvezzen a digitális verzióval szemben.

a) *Elsőként*, az az a verzió, amit az Alaptörvényben erre feljogosított szerv az alaptörvényi garanciák és előírások betartásával fogad el, és az Alaptörvényben meghatározott módon kerül kihirdetésre. (Törvény esetében ráadásul jóval részletesebb garanciarendszerrel övezve, a köztársasági elnök általi visszaküldési lehetőséggel és az előzetes normakontroll lehetőségével társítva). A digitális verziót nem az Alaptörvény T) cikkében megnevezett jogalkotók és nem azzal az elnevezéssel alkotnák, hanem az általuk megalkotott normaszöveg kerülne részben vagy egészben átalakításra valamilyen számítógépes algoritmus igénybe vételével. A T) cikk szerint

„(1) *Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg...*”.

„(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet”.

A digitalizált, az eredeti szöveg kódolásaként létrejövő változat tehát nem önálló jogszabályként (jogszabály-típusként) jelenne meg, és nem is kettőzne meg valamely már meglévő jogszabály-típust azzal, hogy az eredeti jogszabály mellett létrejönne „másod-típusként” a digitalizált törvény, digitalizált kormányrendelet stb.

b) *Másodszorban*, a digitalizált verziót nem a jogalkotási hatalommal felruházott szerv alkotja meg, hanem az általa megalkotott verziónak egy másik fajta verzióját, részben vagy egészben digitalizált formában állítja elő vagy egy erre feljogosított állami szerv (például minisztérium), vagy az állam által kiszervezett módon digitalizálja egy ezzel megbízott piaci szereplő. Itt merül fel az a kérdés is, hogy a tevékenység állami feladatkörben kell, hogy maradjon, vagy egyáltalán lehetőség nyílik a kiszervezésre. Ezzel kapcsolatban az első lépés véleményünk szerint (garanciális szempontból) az állami feladatkörben való ellátás lehetősége, főként, hogy a digitalizálás megvalósulása esetén mindenképpen célszerű ez esetleges rendszerhibák kiküszöböléséig, a rendszer bejáratásáig, ellenőrizhetően hiteles működéséig az állami hatáskörben tartás. Hasonlóképpen, mint a Nemzeti Jogszabálytár Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. általi üzemeltetése, ez is első időkben állami feladatként kellene, hogy megvalósuljon azzal, hogy – hasonlóan a piaci jogtárakhoz – itt sem lenne kizárható a piaci alapú digitalizálás, ám az állami garanciákkal övezett hitelesség megtartása és elvárhatósága csak az állami szereplő által működtetett rendszerrel szemben támasztható kívánalomként.

c) *Harmadrészt*, a kihirdetett eredeti verzió elsődlegességét támasztja alá az is, hogy a jogszabály mindenki általi megismerhetőségét kizárólag a hivatalos lapban kihirdetett, mindenki számára elérhető és érthető tartalmú (azaz a jogalkotási törvény által meghatározottan a magyar nyelv szabályainak megfelelően megalkotott) jogszabály-szöveg képes biztosítani, egy számítógépes kóddal átalakított „szöveg” nem. Utóbbi ugyanis értelemszerűen nem magyar nyelven, hanem valamilyen számítástechnikai kódként kialakítva működne, azaz az átlag címzett számára önmagában nem értelmezhető tartalmat hordozna.

d) *Negyedrészt*, a kihirdetett eredeti verzió elsődlegességét támasztja alá az esetleges törvényességi és alkotmányossági kontroll igénye is. Az alkotmányossági kontrollt gyakorló Alkotmánybíróság, valamint a helyi jogszabályok feletti törvényességi kontrollt gyakorló szervek (kormányhivatal, Kúria) is a megfelelő módon kihirdetett, magyar nyelvű jogszabályszöveg Alaptörvénnyel vagy magasabb szintű jogszabállyal való összevetését és értékelését tudja ellátni, a kódolt verzióéét abban a formájában nem.

2. A jogalkotási termékek tartalmának digitalizációs elképzeléseivel kapcsolatban felmerül, hogy minden esetben szükséges-e a teljes jogszabály-szöveget kódolni, vagy elegendő annak azt a meghatározott részét (részeit) digitalizálni, ami az adott jogalkalmazási rendszer működtetéséhez és a jogszabályhoz való igazításához szükséges. Véleményünk szerint elegendő ez utóbbi, mivel teljesen felesleges olyan jogszabályi rendelkezéseket kódolni, melyek nem szükségesek az adott jogalkalmazási rendszer működőképességének biztosításához. Alapvetően nem igényelne kódolást a jogszabály preambuluma vagy bevezető része, és az adott alrendszer semmilyen nem érintő rendelkezéseinek köre (így például a hatálybaléptető rendelkezések sem). Ebből adódóan esetről esetre kellene meghatározni, hogy a jogszabály mely részeit kell célzottan egy adott jogalkalmazási rendszer működőképességéhez kódolni, mivel a jogszabály tartalmának digitalizálása semmiképpen nem öncélú tevékenység kell, hogy legyen, hanem mindig pontosan meghatározott céllal, a jogszabályi tartalom valamely alrendszerben való átvezetésének pontos és gyors megvalósítása érdekében kellene megvalósulnia.

3. Az adatbiztonság és a kódolásért való felelősség kérdése is fontos a témakör alapjainak kidolgozásakor.

Az adatbiztonság kérdésköre – hasonlóan más közjogi adatbázisokhoz – azt a követelményt támasztja, hogy a jogszabály kódolt változatában valóban a jogalkotó által elfogadott szöveg megfelelő „átírata” jelenjen meg, a kódolt szöveg hitelesen kerüljön át az egyes alrendszerek adatbázisaiban, azaz érvényesüljön a jogalkotói akarat a kódolt változattal érintett egyes alrendszerek tartalmában is. Az illetéktelen külső beavatkozásoktól való védelem az Alaptörvény B) cikkéből eredő jogbiztonság elvéből is egyenesen következik. Mind a kódolási folyamatnak, mind a kapott végeredménynek megfelelő védelemmel kell rendelkeznie az illetéktelen beavatkozásokkal szemben, valamint alkalmasnak kell lennie a módosítások gyors és pontos lekövetésére is.

A felelősség kérdése vonatkozásában az eljáró szerv és annak kijelölt tisztségviselője felelősségét kell rendezni, és az esetleges hibák miatt keletkezett károkkal kapcsolatos igények érvényesítésének szabályait rendezni, amennyiben azok eltérnek az általános felelősségi szabályoktól. Ez a felelősségforma el kell, hogy térjen a jogalkotással kapcsolatos felelősségi szabályoktól (ami amúgy is vitatott és nehezen érvényesíthető), mivel itt nem jogalkotásról, hanem jogalkotási produktumok számítógépes rendszerek általi feldolgozásra alkalmassá alakításáról (kódolásról) van szó.

A fenti alkotmányjogi kérdések, felvetések más országok gyakorlatában különböző szinten és mértékben részben már megjelentek. Erre figyelemmel kerül sor a német nyelvterület egyes szabályozási megoldásainak áttekintésére, melyekből hasznos példák jelennek meg és felvetések fogalmazódhatnak meg egy esetleges hazai szabályozásra vonatkozóan is. Ezt megelőzően egy rövid jogszabály vonatkozásában vizsgáljuk, mi lehet benne kódolható és milyen szabályokra kell figyelemmel lenni e folyamatnál.

III. Egy konkrét rendelet vizsgálata – mi lehet benne „kódosítható”?

1. A rendelet

Biatorbágy Város Önkormányzata Képviselő-testületének 6/2013. (III.28.) önkormányzati rendelete a telekadóról

Biatorbágy Város Önkormányzat Képviselő-testülete a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el.

Az adó alapja

1. § Az adó alapja, a telek m²-ben számított területe.

Az adó mértéke

2. § Az adó mértéke

- | | |
|--|-----------------------------------|
| a) „magánszemély adóalany telke után | 160,-Ft/m²/év,” |
| b) „nem magánszemély adóalany telke után | 160,-Ft/m²/év,” |

c) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 65/F. § (1) bekezdés a) pontja szerinti idősek nappali ellátását biztosító épülethez tartozó telek egészére vonatkozóan az adó mértéke 0,-Ft/m².

Adómentességek

3. § Mentés a telekadó alól, a magánszemély adóalany

a) lakóépülettel beépített belterületi telke 4000 m²-ig,

b) egy darab belterületi beépítetlen telke 2000 m²-ig,

c) a beépítetlen belterületi telke a jogerős építési engedély kiadását követő év első napjától, amennyiben azt az építési engedélyben foglalt határidőig lakóépülettel beépíti.

d) külterületi telke (ideértve a zártkertet is).

4. § A 3.§ a), b), c) pontjai szerinti adómentesség nem terjed ki a GKSZ övezeti besorolású telekre.

5. § Mentésül a bevallás-benyújtási kötelezettség alól a magánszemély adóalany, feltéve ha az adóalanyt adófizetési kötelezettség nem terheli.

Záró rendelkezések

6. § E rendelet 2013. május 1. napján lép hatályba.

2. A lehetségesen kódolható részek

A telekadó-rendelet egy központi jogszabály – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény – szabályát említi; a 65/F. § (1) bekezdés a) pontját. Ez alapján mentességet ad a telekadó alól az adó 0 Ft/nm-ben történő megállapításával.

A 65/F. § a nappali ellátást rendezi, az (1) bekezdés a) pontja szerint:

„A nappali ellátás hajléktalan személyek és elsősorban a saját otthonukban élő,
a) tizennyolcadik életévüket betöltött, egészségi állapotuk vagy idős koruk miatt szociális és mentális támogatásra szoruló, önmaguk ellátására részben képes személyek,

...

részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére, továbbá igény szerint megszervezi az ellátottak – ide nem értve az idős személyeket – napközbeni étkeztetését”.

A rendelet e törvényi szabályokból *csak az idősekre* vonatkozik, így az esetleges kódoláskor a törvénynek e szabályára kell csak figyelemmel lenni, amennyiben az változik. Tartalmilag ez valószínűleg nem fog változni, megfogalmazását tekintve lehetséges változás, vagy más törvényre való utalással következhet be, ha bekövetkezik. A kódoláskor ezekre lehet figyelemmel lenni, ha a törvény módosulna.

A rendelet bevezetőjében említett felhatalmazó szabály, illetve a feladatkört megállapító alaptörvényi előírásra annyiban lehet a kódolásnál számolni, ha ezek megváltoznának, ami – jellegüknél fogva – legfeljebb más jogszabályi rendelkezésbe kerüléssel, azaz az adott § vagy cikk technikai módosulásával, átszámolásával történhet.

Ami még figyelmet érdemelhet és a kódolásnál jelentősége lehet, a rendelet 4. §-a, ami az adómentességet korlátozza azzal, hogy az nem terjed ki a GKSZ övezeti besorolású telekre.

A GKSZ a *belterületre vonatkozó építési övezetekben belül a Beépítésre szánt területek közé* tartozó Gazdasági területek közül a kereskedelmi, szolgáltató kategóriát jelenti. Amennyiben ez a kategória megszűnne, az adórendeletet nem érinti. Amennyiben viszont akár átnevezésre vagy más kategóriával összevonásra kerülne, a telekadó rendeletet érinti, és ezt a változást kell kódolni.

3. A telekadó bejelentésére rendszeresített nyomtatvány jogszabályi helyzete

Az ASP rendszerben szereplő *úrlappal és annak tartalmával kapcsolatban lényeges probléma*, hogy az annak alapját adó jogszabály, az önkormányzati adóhatóságok által rendszeresíthető bevallási, bejelentési nyomtatványok tartalmáról szóló 35/2008. (XII. 31.) PM rendelet - 2021 január 1-jével hatályát veszítette, azaz az erre való hivatkozás már nem helytálló.

Erre tekintettel annak kódolása vagy a kódolással kapcsolatos szerepe jelenleg megkérdőjelezhető.

A jelenlegi szabályozás az úrlap tartalmára vonatkozóan az alábbi.

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) „AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓZTATÁS SORÁN ALKALMAZOTT NYOMTATVÁNYOK” alcím alatt, a 42/I. §-ban így rendelkezik:

„42/I. § (1) Az önkormányzati adóhatóság a hatáskörébe tartozó adókra az adópolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzétett nyomtatványok alapján rendszeresíti az adatbejelentési, bevallási, bejelentkezési (változásbejelentési) nyomtatványokat.

(2) Az önkormányzati adóhatóság csak az adatbejelentési és az idegenforgalmiadó-bevallási nyomtatványokat egészítheti ki, kizárólag az önkormányzati adórendeletben szabályozott

mentességi, kedvezményi rendelkezések végrehajtása, illetve a fizetendő adó megállapítása érdekében.

(3) Az önkormányzati adóhatóság részére:

a) az önkormányzati adórendeleti mentességre, kedvezményre nem jogosult, vagy azt igénybe venni nem szándékozó adóalany az építményadóról, a telekadóról, a magánszemély kommunális adójáról szóló adatbejelentési kötelezettségét,

b) az idegenforgalmi adó beszedője az idegenforgalmi adóra vonatkozó bejelentkezési, változásbejelentési kötelezettségét

az adópolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzétett, az adónemre vonatkozó nyomtatványon, elektronikus úton – egyéni vállalkozónak nem minősülő magánszemély vállalkozó esetén papíralapon is – teljesítheti.”

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény két ponton is szól a kérdésről:

A 18. § [Bejelentkezés az önkormányzati adóhatósághoz] szerint „Az adózó az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adó esetén az adókötelezettség keletkezését, annak bekövetkezésétől számított tizenöt napon belül – *az erre a célra rendszeresített nyomtatványon* – jelenti be az önkormányzati adóhatóságnak.”

A 256. § [Az állami adó- és vámhatóság által nyújtott szolgáltatások] 6. pontja szerint:

„Az állami adó- és vámhatóság

...

6. az adókötelezettségek, valamint adótörvényben vagy adótörvény felbatalmazása alapján kiadott rendeletben meghatározott más kötelezettség teljesítéshez, illetve kérelem benyújtásához *nyomtatványt, elektronikus űrlapot rendszeresít.*”

A két jogszabály rendelkezésének összevetéséből az látszik, hogy **a nyomtatvány tartalma** a Htv. és az Art. alapján az *állami adóhatóság által került kialakításra*, annak tartalmát miniszteri szintű szabályozás jelenleg nem rendezi. Ebből a mi szempontunkból az következik, hogy az esetleges törvényi változásokat az űrlap tartalma vonatkozásában a NAV követi le, azaz az esetleges kódoláskor nem a korábbi PM rendelet, hanem a NAV űrlapja a követendő minta azzal, hogy a Htv. fent idézett 42/I. § (2) bekezdése alapján az űrlap tartalma korlátozott körben ugyan, de az önkormányzati adóhatóság (a jegyző) által is alakítható. Azaz: a két szabályozó vonalat párhuzamosan kell figyelembe venni és az esetleges változásokat lekövetni.

A telekadóval kapcsolatban a fenti jogszabályok alapján kialakított űrlap itt érhető el:

https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/3/7e/b2000/2021_Telekad%C3%B3_nyomtatv%C3%A1ny_kit%C3%B6lt%C3%A9si%20%C3%BAtmutat%C3%B3_03.pdf

A telekadó törvényi szabályozása – ami a helyi rendeleti tartalmat és ebből adódóan részben az űrlap egyes elemeit is meghatározza – a Htv. alapján ezek:

2. Telekadó

Az adókötelezettség

17. § Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek.

Az adó alanya

18. § Az adó alanya (3. §) az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog, illetőleg több tulajdonos esetén a 12. §-ban foglaltak az irányadók.

Az adómentesség

19. § Mentés az adó alól:

- a) az épület, épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrész,
- b) a mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi telek,
- c) az építési tilalom alatt álló telek adóköteles területének 50 %-a,
- d) az adóalany termék-előállító üzeméhez tartozó, jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított védő-biztonsági terület (övezet), feltéve, ha az adóalany adóévet megelőző adóévi, évesített nettó árbevétele legalább 50%-ban saját előállítású termék értékesítéséből származik.

Az adókötelezettség keletkezése, változása és megszűnése

20. § (1) Az adókötelezettség

- a) a belterületen fekvő, termőföldnek minősülő telek esetében a földterületnek az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területre történő átvezetését vagy tényleges mezőgazdasági művelésének a megszüntetését követő év első napján,
- b) a külterületen fekvő, termőföldnek minősülő telek esetében a földterületnek az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területre történő átvezetését követő év első napján,
- c) erdőnek minősülő telek esetében
 - ca) a földterületnek az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területre történő átvezetését követő év első napján, feltéve, ha az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nem tartják nyilván vagy
 - cb) az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként nyilvántartott földterületnek az Országos Erdőállomány Adattárból történő törlését követő év első napján
- d) a tanyaként nyilvántartott földterület esetében a tanyaként történő ingatlan-nyilvántartási bejegyzés törlését követő év első napján,
- e) az építmény megsemmisülése, lebontása esetén a megsemmisülést, lebontást követő félév első napján keletkezik.

(2) Az adókötelezettség

- a) az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként nyilvántartott belterületi telek esetében a telek művelési ágának ingatlan-nyilvántartási átvezetése és tényleges mezőgazdasági művelése megkezdése évének utolsó napján,
- b) az a) pontban foglaltaktól eltérően a
 - ba) tényleges mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi telek esetében a telek művelési ágának ingatlan-nyilvántartási átvezetése évének,
 - bb) belterületen fekvő termőföld esetében annak tényleges mezőgazdasági művelése megkezdése évének utolsó napján,
- c) külterületi telek esetében annak termőföldként vagy tanyaként történő ingatlan-nyilvántartási feljegyzése évének utolsó napján,

d) az a)–c) pontban foglaltaktól eltérően teleknek minősülő földterület esetében a földterületnek az ingatlan-nyilvántartásban erdő művelési ágra történő átvezetése vagy az Országos Erdőállomány Adattárba történő bejegyzése évének utolsó napján, e) a telek építménnyel való beépítése félévének utolsó napján szűnik meg.

(3) Az adókötelezettségben bekövetkező – (1)–(2) bekezdésben nem említett – változást a következő év első napjától kell figyelembe venni.

Az adó alapja

21. § Az adó alapja az önkormányzat döntésétől függően:

- a) a telek m²-ben számított területe, vagy
- b) a telek korrigált forgalmi értéke.

Az adó mértéke

22. § Az adó évi mértékének felső határa:

- a) a 21. § a) pontja szerinti adóalap-számítás esetén: 200 Ft/m²,
- b) a 21. § b) pontja szerinti adóalap-számítás esetén: a korrigált forgalmi érték 3%-a.

IV. A jogalkotás digitalizációjának egyes külföldi megoldásai – a német nyelvterület gyakorlatának szemszögéből

1. Kezdeti koncepciók

1.1. Németország

1.1.1. Előzmények

A Német Szövetségi Köztársaságban 2016 óta dolgoznak egy olyan koncepción, amely lehetővé teszi, hogy egy törvénytervezeten közösen, hatóságokon túlnyúlóan lehessen dolgozni, egy egységes rendszerben. A koronavírus-járvány Németországban is országszerte szükségessé és végül megszokottá tette az otthoni munkavégzést, amelynek köszönhetően munkavállalók millióinak kellett megszoknia a digitális eszközökkel való közös munkát, ugyanakkor az új törvényszövegek írása még mindig a jövő zenéje maradt.

A 2016-ban megindult e-jogalkotási projekt a „*Digitális közigazgatás 2020*” elnevezésű fejlesztési program része. A cél az egy forrásból történő jogalkotási eljárás: a törvénytervezeteket szövegszerkesztőben kell szerkeszteni, a javasolt változtatásokat mindenki láthatja, és a legfrissebb változatot mindig véleményezheti. Mindezeket a funkciókat a referensek számára egy „vezérlőcentrumban” foglalják össze, amelyen keresztül elérhetik a szerkesztőt, a törvénytervezetek ütemezését és az elektronikus hatásvizsgálatot.

A koncepció célja, hogy megszüntessék a szövetségi kormány, a Bundestag, a Bundesrat (német szövetségi tanács), az egyeztető bizottság és a szövetségi elnöki hivatal közötti úgynevezett médiatöréseket, a tervezetek Bundestaghoz és a Bundesrathoz való továbbítása is egy rendszeren belül történjék. A törvényt annak aláírása után elektronikusan ki kell hirdetni, majd a szövetségi kormány jogi információs rendszerébe, a törvények adatbázisába kerül.

Az e-jogalkotás magja a *LegalDocML.de* tartalmi adatszabvány. Ez meghatározza, hogyan írható meg egy törvény úgy, hogy az megfeleljen a törvényi szerkezetre vonatkozó jogszabályi

követelményeknek és géppel olvasható legyen. A német szabvány a *LegalDocML* nemzetközi szabványon alapul, és a német jogalkotáshoz igazodik.⁴

Ezen elképzeléseket megelőzte az adójog és az adóigazgatási rendszer digitalizációja, hiszen pénzgazdálkodási folyamatok automatizálásának és digitalizálásának már előrehaladott fokáról lehet beszélni napjainkban. Mindennek oka, hogy az adókat általában nagyszámú adózótól szedik be úgynevezett tömeges eljárások keretében, és különösen az adóhivatalokhoz rendszeresen beérkező papír alapú bevallások tömegét nem lehetett manuálisan kezelni. Az adójog rendkívül fejlett digitalizálása minden bizonnyal a 2007-ben kötött KONSENS közigazgatási megállapodásnak is köszönhető, amely fontos szervezeti keretfeltételeket teremtett. Az új adóigazgatási szoftverek fejlesztésének és használatának koordinálásáról szóló törvény (KONSENS-G) elfogadása 2017-ben, valamint a közigazgatási szolgáltatásokhoz való online hozzáférés javítását célzó törvény (OZG) alapvető hatékonysági megfontolásokkal kombinálva minden bizonnyal tovább növelte a pénzgazdálkodás automatizálásának és digitalizálásának mértékét.⁵

1.1.2. Ami a digitális jogalkotást közvetlenül megelőzte: az e-kormányzati törvények⁶

Az e-közigazgatásról (e-kormányzatról) szóló jogszabály szabályozza a digitális információk és kommunikációs technológiák használatát az állami, önkormányzati és egyéb hivatalos intézményeken belüli és azok közötti, valamint ezen intézmények és állampolgárok vagy cégek közötti információk, kommunikációk és tranzakciók támogatására.

2013 óta születnek e-kormányzati törvények, részben eltérő tartalommal. Ellentétben a szövetség és tartományok nagyrészt koherens közigazgatási eljárási törvényrendszerével, az e-kormányzati törvényhozásnak nem sikerült kellő konszenzust elérnie a szabályozás tartalmát illetően a szövetségi szint és az tartományok között.

A német Alaptörvény 20. cikkének (1) bekezdésében említett *demokratikus és szociális szövetségi állam* kifejezés, valamint az Alaptörvény 20., 28., 30., 50., 79., 83., 84. és 85. cikkében közelebbről meghatározott *szövetségi állam* elve gondoskodik arról, hogy sem a szövetségi kormány, sem a tartományok nem rendelkeznek az állami hatóságok minden jogkörével és a *hatalmi ágak vertikális szétválasztása* gátat szab a diktatórikus hatalmi rendszer kialakulásának. Az Alaptörvény 70. cikke a jogalkotási jogot elvileg a tartományokra ruházza, kivéve, ha az Alaptörvény kifejezetten a szövetségi államot ruházza fel a jogalkotási jogkörrel, míg a jogalkalmazás tekintetében a közigazgatási funkció elsősorban a tartományok feladata, tehát a tartományok megtartják a szabályozási hatáskört legalább saját közigazgatásukra vonatkozóan. Az Alaptörvény szövetségi alkotmányos rendje tehát a tartományokra bízta a közigazgatási szervezet és a közigazgatási eljárás alakításának felelősségét.

Németországban több mint 40 éve a közigazgatási eljárási törvények szabályozzák a szövetségi és tartományi hatóságok, egyes társaságok, intézmények és alapítványok közjogi közigazgatási tevékenységét. 1977⁷ óta a szövetségi és a tartományi kormányok arra a konszenzusra jutottak,

⁴ Viola Heeger: E-Gesetzgebung: Wann kommt das Super-Tool? Tagesspiegel Background, 2021. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/e-gesetzgebung-wann-kommt-das-super-tool> (2023.08.28.)

⁵ Bernhardt Rumpe – Judith Michael – Oliver Kautz – Roland Krebs – Sabine Gandenberger – Janos Standt – Uli Weber: Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der digitalen Souveränität des Staates. Berichte des NEGZ. Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e.V., Berlin 2021. 16. o. <https://idst.tax/wp-content/uploads/2021/06/NEGZ-Kurzstudie-19-Digitalisierung-der-Gesetzgebung-2021.pdf> (2023.09.20.)

⁶ Jelen alpont a következő tanulmány felhasználásával készült: Prof. Dr. Wilfried Bernhardt: Német e-kormányzati jogalkotás, mint a szövetségi alkotmányos struktúrák tükörképe. Bonner Rechtsjournal Sonderausgabe, 01/2018. https://www.bonner-rechtsjournal.de/fileadmin/pdf/Artikel/2018_SA_01/BRJ_SA_20-18_014_Bernhardt.pdf (2023.09.21.)

⁷ A német közigazgatási eljárási törvényt (VwVfG) 1976. május 25-én hirdették ki, és 1977. január elsején lépett hatályba. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>

amelyet szinte minden tartomány támogat, hogy olyan közigazgatási eljárási törvényeket alkossanak, amelyek lehetőleg azonosak legyenek, és a helyi hatóságokra is vonatkozzanak.

A szövetségi, tartományi és önkormányzati igazgatási tevékenység digitalizálása során kívánatos lett volna a szövetségi és a tartományi jogalkotó együttműködése a jogalkotási folyamatban. A koherens informatikai szabályozással számos előny elérhető a szövetségi állam általános kontextusában: Az egységes terminológia vagy az azonos, vagy legalább rendszer-azonos anyagi szabályozás következetes használata jogbiztonságot teremtene a közigazgatásban.

Az e-kormányzati jogalkotás azonban más irányt vett. Az elektronikus ügyintézés elősegítéséről és egyéb rendelkezések módosításáról szóló, 2013. július 25-i törvény 3. cikke szabályozta, hogy a jogszabályban elrendelt írásos forma helyettesíthető az elektronikus űrlappal: Az elektronikus űrlapot minősített aláírással ellátott elektronikus dokumentum hozza létre. Az írásos forma azonban helyettesíthető elektronikus nyomtatvány megadásával is, ha nyilvánosan elérhető hálózaton keresztül történő belépéskor a személyazonosító igazolvány vagy a tartózkodási törvény 78. § (5) bekezdése szerinti elektronikus tartózkodási engedély eID-jét használják. Továbbá az írásos forma alternatívájaként a levélküldési törvény 5. § (5) bekezdése szerint küldhető De-Mail üzenet is betervezhető, feltéve, hogy az akkreditált szolgáltatótól kapott visszaigazolás lehetővé teszi a kiállító hatóság számára a De-Mail fiók felhasználójának felismerését. Végül egyéb biztonságos eljárások is felválthatják az írásos formát, amelyeket a szövetségi kormány rendelete határoz meg a Bundesrat hozzájárulásával, és amelyek hitelesítik az adattovábbítót, biztosítják az elektronikus úton továbbított adatrekord sértetlenségét és hozzáférhetőségét.

A „németországi e-közigazgatási térkép” nagy változatosságot mutat – nem csak a tényleges fejlesztések, hanem a jogi szabályozás terén is. 2013-ban a szövetségi kormány e-kormányzati törvénye rámutatott arra, hogy a szabályozásnak milyen irányba kell haladnia, és akkoriban az úgynevezett „motoros szabványokról, motornormákról” beszéltek. Az e-kormányzati törvény azonban csak a szövetségi kormány közjogi közigazgatási tevékenységeire vonatkozik⁸. Ez a törvény csak a tartományok, települések és a települési szövetségek hatóságaira és más, állami felügyelet alá tartozó közjogi jogi személyekre vonatkozik, amikor végrehajtják a szövetségi törvényt. A tartományok a maguk részéről kizárhatják hatóságaikat a szövetségi törvény alkalmazásából az Alaptörvény 84. cikk 1. bekezdésének 2. mondata szerinti eltérési jogkörrel élve.

A szövetségi kormány e-kormányzati törvénye azonban ebben az esetben is kiterjed a szövetség által átruházott jogkörben működő közigazgatásra, amelytől a tartományi törvényhozásnak nincs alkotmányos lehetősége eltérni. Bajorország az alkotmányjogilag megengedett keretek között élt az eltérés lehetőségével, Hessen is szabályozta ezt 2018-ban. Elméletileg a közigazgatási eljárási jogszabályok szabályozási technikáját is lehetett volna példának venni, ahol a tartományok saját e-kormányzati törvényeikben dinamikus hivatkoznak a szövetség rendeleteire, vagy párhuzamosan, azonos megfogalmazású, alkalmazható rendeleteket adnak ki, amelyek az államigazgatás területén alkalmazhatóak, de ez nem történt meg. Csak Szász-Anhalt tartományban az elektronikus ügyintézés előmozdító törvény (EGovG LSA) biztosít dinamikus hivatkozást a szövetségi törvényre (bár korlátozásokkal). A szövetségi e-kormányzati törvény különbséget tesz a „hatóságokra” (ez tartományi és helyi hatóságokat is jelent) és a „szövetségi hatóságokra” (ez a tartományi és helyi hatóságokra nem vonatkozik) vonatkozó előírások tárgyi hatálya között.

Az EGovG (e-kormányzati törvény) előírja, hogy minden hatóság köteles egy elektronikus hozzáférés megnyitására (a minősített elektronikus aláírással ellátott dokumentumokhoz is). Ezzel szemben csak a szövetségi hatóságok kötelesek egy központi kapu eléréséhez szükséges De-Mail hozzáférést megnyitni, valamint a személyi igazolvány vagy az elektronikus tartózkodási engedély

⁸ Német szövetségi e-kormányzati (e-közigazgatási) törvény, azaz EGovG 1. § (1) bekezdése https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/_1.html (2023.09.21.)

elektronikus azonosítási funkciójával rendelkező elektronikus nyomtatványok elfogadását lehetővé tenni. Ha ez a kötelezettség a tartományi és helyi hatóságokra is vonatkozik, akkor a tartományoknak e-kormányzati törvényeket kell hozniuk a maguk részéről. Ez a folyamat eltérő időpontokban, de végbement a tartományokban.

A meghozott szövetségi és tartományi e-kormányzati törvények elemzése részletesen bemutatja az egyes szabályozások közötti jelentős eltéréseket. Ez a vonatkozó e-kormányzati törvények alkalmazási körével kezdődik. Valamennyi e-közigazgatási törvény mentesít bizonyos igazgatási területeket, de eltérő intenzitással. Ezen túlmenően a szövetségi kormány speciális szabályozást ír elő az igazságszolgáltatásra vonatkozóan a 2013. október 10-i törvénnyel a bíróságokkal folytatott elektronikus jogügyletek előmozdításáról, valamint az elektronikus ügyiratok igazságszolgáltatásban való bevezetéséről szóló törvénnyel, valamint az elektronikus jogügyletek előmozdításáról szóló 2017 július 5-i külön szabályozással („E-Justice”), amelyek célja, hogy a bíróságok és az állampolgárok közötti digitális kommunikációs eszközök meghatározásakor, valamint az igazságszolgáltatás digitális belső struktúrájának egységesítésekor csak az EGovG-től való eltéréseket biztosítsák, ahol az igazságszolgáltatás speciális alkotmányos státusza ezt megkívánja. A rendvédelmi szervekre az igazságszolgáltatáshoz (*a hatalmi ágak elválasztásának* elvéből kiindulva) való közelségük miatt nem vonatkoznak az e-kormányzati törvények. Érthetőek a törvényhozásra (parlamentekre) és a (független) számvevőszékekre vonatkozó kivételek is. Egyes esetekben az e-kormányzati törvények az adóhivatalokat, műsorszolgáltatókat, bankokat, takarékpénztárakat, egyetemeket, iskolákat vagy kórházakat is kizárják az alkalmazás hatálya alól. Ezen intézmények digitalizálásához szükséges speciális előírások áttekinthetlenséget okoznak, ami nemcsak a dolgozók munkáját nehezíti, hanem a felhasználókkal való kommunikációt is.

Valamennyi törvény szabályozza egyrészt az állampolgárok, másrészt a közigazgatás közötti elektronikus kommunikációs formák használatát, különös tekintettel az ügynevezett írásos forma pótlására, helyettesítésére. Ezeknek a csatornáknak a megnyitási időpontja azonban nagyon inkonzisztens, közel sem egységes: a törvények néha csak akkor írnak elő De-Mail hozzáférést, ha egy „központi kapu” elérhető. Ez nem kielégítő, mert így a közigazgatás saját maga kontrollálhatja, hogy a központi infrastruktúra biztosításának késleltetésével elkerülje a további kötelezettségeket. A szövetségi kormány 2015. január 1-től fogadja el (az írásos forma helyett) az elektronikus űrlapokat a személyi igazolvány vagy az elektronikus tartózkodási engedély elektronikus azonosítási funkciójával, a tartományokban ez később valósult meg. A hatékony médiatörés-mentes digitális folyamatkommunikációhoz az is fontos, hogy rendelkezésre álljanak az elektronikus fizetési módok. Gyakorlatilag minden e-kormányzati törvény rendelkezik erről.

Az elektronikus kommunikáció és az elektronikus iratkezelés nem aknázná ki az e-kormányzatban rejlő lehetőségeket, ha az igazolásokat továbbra is papír formájában kellene benyújtani. Ezért az e-közigazgatási törvények rendszeresen előírják, hogy a benyújtandó igazolások elektronikusan is benyújthatók, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik, vagy a hatóság bizonyos eljárásokhoz vagy egyedi esetekben eredeti példány benyújtását írja elő. Az ügynevezett „*Once Only*” elv könnyítést ígér azokban az esetekben, amikor a polgárok már benyújtottak bizonyos igazolásokat, iratokat a közigazgatásban, amelyet más hatóságok is megkövetelnek, és ezért már nem kell újra benyújtani, ha a szabályozás lehetővé teszi a hozzáférést más hatóságok számára.

Az e-kormányzati szabályozás is a technika legkorszerűbb szintjét tükrözi, amennyiben a szkennelés – azaz az ügynevezett médiaátvitel papírról digitálisra – szabályozott. Az iratokat elvileg az e-aktákra való áttéréstől kezdve teljesen elektronikusan kell megőrizni, így a papíralapú dokumentumokat elektronikus másolatként kell tárolni az elektronikus ügyiratban. A szkennelés csak akkor kerülhető el, ha aránytalanul nagy erőfeszítéssel jár, vagy nem gazdaságos. Végül az e-kormányzati törvények előírják, hogy a papíralapú dokumentumokat szkennelés után megsemmisítik, amint a további tárolás jogi okokból vagy a továbbítási folyamat minőségének

biztosítása érdekében már nem szükséges. Arról azonban nincs átfogó szabályozás, hogy mikor szükséges a tárolás jogi okokból.

A fájlokhoz való hozzáférés engedélyezésének módja nagyjából azonos. A közigazgatás elektronikus dokumentumokat továbbíthat, kinyomtathatja az iratokat, megjelenítheti az elektronikus dokumentumokat képernyőn, vagy engedélyezheti az iratok tartalmához való elektronikus hozzáférést. A közelmúltban azonban lehetőség nyílt arra, hogy az igazságügyi szektor hozzáférést biztosítson az aktákhoz azáltal, hogy az akták tartalmát egy szövetségi állam portálján keresztül elérhetővé teszi; ez a közigazgatás számára még egy korszerűsítési esélyt kínál.

A szövetségi EGovG életbe lépése után az informatikai fejlesztés nem állt meg. Az újabb tartományi törvényeknek tehát reagálniuk kellett az európai uniós jogból fakadó kötelezettségekre, így az elektronikus számla elfogadási kötelezettségére, az eIDAS rendeletből eredő kötelezettségekre vagy az Általános Adatvédelmi Szabályzat 2018. május 25-től hatályos szövegére, illetve a szövetségi törvényből eredő kötelezettségekre. A modern e-kormányzati törvények szabályozást tartalmaznak az online hozzáférésről szóló törvény végrehajtására is.

Továbbá az előrehaladott informatikai fejlődés megfontolásokat biztosított az EGovG-ben szereplő tisztán objektív jogi szabályozáson túllépve az alanyi jogok szabályozási szövegben történő rögzítéséhez. Ha az állampolgárok az e-kormányzati törvényekből származó jogaikra hivatkozhatnak, akkor a közigazgatás számára is nehezebb lesz például figyelmen kívül hagyni bizonyos e-kormányzati szolgáltatások határidőit.

A BayEGovG 2. cikke biztosítja az állampolgárok folyamatos elektronikus eljárásokhoz való jogát: *„Mindenkinek joga van az interneten keresztül elektronikus úton kapcsolatba lépni a hatóságokkal, és igénybe venni szolgáltatásaikat a 3-5. cikk rendelkezése szerint. Mindenki kérheti a 6. cikk szerinti igazgatási eljárások elektronikus lefolytatását.”* Ez a követelmény túlmutat az európai szolgáltatási irányelv végrehajtásán, és minden közigazgatási eljárásra kiterjed. Általánosságban elmondható azonban, hogy az e-kormányzati szabályozások nehezen ruházzák fel alanyi jogokkal a polgárokat. Az online hozzáférésről szóló törvény arra kötelezi a szövetséget és tartományokat, hogy 2022. december 31-ig tegyék lehetővé, hogy közigazgatási portálokon keresztül elektronikusan biztosítsák közigazgatási szolgáltatásaikat azáltal, hogy közigazgatási portáljaikat összekapcsolják egy portálhálózat kialakításával. A felhasználók (állampolgárok, cégek) akadálymentesen és médiatörés-mentesen hozzáférhetnek ezen közigazgatási szervek elektronikus ügyintézési szolgáltatásaihoz valamennyi szövetségi és állami közigazgatási portálon keresztül, úgynevezett felhasználói fiókkal⁹. A polgárok és cégek ezután a felhasználói fiókok segítségével egységesen azonosíthatják magukat a szövetségi és tartományi kormányzatok elektronikus közigazgatási szolgáltatásaihoz, amelyek a portálhálózatban elérhetők. A törvénytervezet indokolása azonban kilátásba helyezi a szabályozás hatását: alanyi jogok nem származhatnak belőle. Általánosságban elmondható, hogy ma már nem elegendő, ha a közigazgatást már az eljárás kezdetén egyszer elektronikusan el lehet érni, és az írásos nyomtatványt digitális eszközökkel lehet helyettesíteni. A polgárok szeretnék a közigazgatási eljárások teljesen digitális lebonyolításának legalább a lehetőségét.

Az e-kormányzati törvények a legtöbb esetben szabványosított, médiatörésmentes és alapvetően digitális adatserét írnak elő a hatóságok között, esetenként az önkormányzatokkal is az átjárhatóság érdekében. Az állampolgárok szemszögéből azonban az is kívánatos, hogy a hatóságok elektronikus úton is megküldjék a választ az állampolgárok kérelmeire, irataira. Például a ThEGovG (tübingiai e-kormányzati törvény) 8. szakasza szabályozza az ilyen visszatérő forgalmat a hatóságok és a polgárok/vállalatok között. A hatóságok és a felhasználók közötti e-kormányzati kommunikáció tehát vonzóbbá válik, ha a felhasználó ugyanúgy választ kap a hatóságtól, ahogyan kérését elküldte a hatóságnak.

⁹ Mindezen szolgáltatások nagyjából a hazánkban jól ismert Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ), valamint az ügyfélkapu szolgáltatásnak feleltethetőek meg.

A VwVfG 3a. szakaszára vonatkozó kommentáriumok kiemeli, hogy az elektronikus kommunikációt nem lehet a címzettre rákényszeríteni kifejezett hozzájárulása nélkül, és nem szabad feltételezni, hogy az állampolgár, aki elektronikus úton fordult a hatósághoz, általánosságban véve elektronikusan szeretné a hatóságokkal a kapcsolatot tartani. E tekintetben figyelemre méltóak az EGovG NRW (Észak-Rajna-Vesztfáliei e-kormányzati törvény) 4. § (1) bekezdése és a ThürEGovG 9. § (1) bekezdés 1. mondatának azon rendelkezései, amelyek szerint az állampolgárok és jogi személyek elektronikus kommunikációs út választásával elektronikus hozzáférést, csatornát nyitottak az adott ügyben illetékes hatóság számára. Ebből következően az adatvédelmi óvintézkedéseket is meg kell tenni, és a felhasználót tájékoztatni kell az adatvédelmi következményekről.

Az adatvédelmi előírások fontosak az e-kormányzati jogszabályok európai követelményekkel való összhangjának biztosítása érdekében (GDPR, NIS-irányelv). Az állampolgárokkal és cégekkel folytatott kommunikáció titkosítására vonatkozó kijelentések is fontosak, de ezek nem minden e-kormányzati törvényben találhatóak meg, és nem minden e-kormányzati törvény szabályozza az e-kormányzatban betartandó informatikai biztonságot. Szászország hivatkozik a Szövetségi Információbiztonsági Hivatal szabványainak és katalógusainak érvényességére, más tartományok elrendelik a „technika jelenlegi állása szerinti szükséges intézkedéseket” és kötelező hatóság-specifikus biztonsági koncepciókat, míg Thüringiában teljes körű szabályozás van a rosszindulatú programok és az információtechnológiai fenyegetések elleni védelemre¹⁰.

A szövetségi és tartományi e-kormányzati törvények általában szervezeti szabályozást is tartalmaznak. Bár ez a téma a közigazgatási szabályozás tárgya is lehet; ennek törvénybe iktatásával azonban a szervezeti struktúrák stabilabb alapot nyernek. Az e-kormányzati törvények egyrészt arra szolgálnak, hogy be lehessen tartani az IT Tervezési Tanács tárgyától független és interdiszciplináris informatikai működőképességről vagy az IT biztonsági szabványairól szóló határozatainak kötelező jellegére vonatkozó kötelezettségeket. Az egyes közigazgatási szinteken felelős intézmények koordinálására is születnek szabályok, például egy tárcaközi kérdésekben döntéshozó testület felállításával. Ebben a vonatkozásban a tartományi törvények általában meghatároznak egy úgynevezett informatikai szervezetet: a tartományi kormányzat képviselője ellenőrzi és koordinálja az információtechnológiát az államigazgatásban, és különösen meghatározza az informatika felhasználásának technikai és szervezeti kereteit. Az alapvetőbb vezetési kérdésekre általában az Állami Kancellária és a tartományi minisztériumok képviselőiből álló koordinációs bizottság jön létre. Ugyanakkor a tartományi törvényekben is fontos egy olyan koordinációs bizottság létrehozása, amely meghatározza az állami és a helyi szint közötti együttműködés jogi kereteit, és szabályozza a további – például az adatvédelmi tisztviselő – bevonását. Az ilyen bizottságok elnevezései az e-kormányzati törvényekben eltérőek, túlnyomórészt a SächsEGovG¹¹-ből származó „IT Együttműködési Tanács” kifejezés az uralkodó.

Szinte minden e-kormányzati törvény rendelkezik a (további) elektronikus közzététel szabályozásáról, és a kiadványokhoz való megfelelő hozzáférést helyezi előtérbe. A törvények kihirdetése azonban kifejezetten ki van zárva a digitalizációból. Sajnos az e-kormányzati törvények nem élnek azzal a lehetőséggel, hogy biztosítsák a törvények elektronikus kihirdetését, ahogy ez Brandenburgban már 2009 óta lehetséges¹². Az elterjedt vélemény szerint a német Alaptörvény és az tartományi alkotmányok módosítása lenne szükséges, de az ilyen alkotmányos változtatásokat láthatóan elkerülték annak érdekében, hogy az e-kormányzati törvényeket ne sodorják további parlamenti akadályok elé. Ennek ellenére valószínűleg sürgősek lesznek a

¹⁰ ThürEGovG 32. szakasz. <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-EGovGTHpG3/part/X> (2023. 09. 25.)

¹¹ Szászország e-kormányzati törvénye

¹² Brandenburgi kibocsátási és kihirdetési törvény [https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgausfverkg#:~:text=\(1\)%20Gesetze%20und%20Rechtsverordnungen%20werden,Verk%C3%BCndung%20von%20Rechtsvorschriften%20gehen%20vor.](https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgausfverkg#:~:text=(1)%20Gesetze%20und%20Rechtsverordnungen%20werden,Verk%C3%BCndung%20von%20Rechtsvorschriften%20gehen%20vor.) (2023. 09. 25.)

megfelelő alkotmánymódosítások, mert ellenkező esetben jelentős, jól látható terület indokolás nélkül kimarad a digitalizálásból. A törvények még hivatalos papíralapú kiadásának (nem hivatalos) elektronikus internetes kiadványait már gyakrabban használják, mint a Törvény- és Rendeletközlöny papíralapú kiadását, bár itt egyedül a lap hivatalos és „vezető” verzió.

Az eddig életbe lépett szövetségi és tartományi e-kormányzati törvények elemzése azt mutatja, hogy a 2013-as remények nem teljesültek, a tartományokat EGovG „motoros standardjai” segítségével igyekeztek motiválni. A tartományok *szövetségi állam* elvét vették annak jogalapjául, hogy egyedül, és lehetőség szerint a többitől függetlenül döntsenek az e-kormányzati jogszabályok tartalmáról és időzítéséről. A regionális sajátosságok azonban nehezen adnak okot az eltérő szabályozásra. A törvények gyorsaságában és tartalmában meghatározó tényezőnek bizonyult a forráshelyzet és a pénzügyi prioritások, a területért felelős miniszterek és államtitkárok elkötelezettsége, valamint az állam és az önkormányzatok közötti megegyezési képesség.

1.1.3. A törvényhozási eljárás rendje Németországban¹³

A törvényhozás rendjét a német Alaptörvény (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) szabályozza. Az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a jogalkotást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást közvetlenül alkalmazandó jogként az Alaptörvényben deklarált alapjogok kötik. Ugyancsak rögzíti az Alaptörvény, hogy minden államhatalom a néptől származik. A nép hatalmát a választásokon és szavazásokon, valamint a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató szerveken keresztül gyakorolja¹⁴. Ami magát a jogalkotást illeti, elmondható, hogy a tartományoknak jogalkotási joguk van, kivéve, ha az Alaptörvény a szövetséget törvényhozási jogkörrel ruházza fel¹⁵. A jogalkotásnak tehát két típusát különböztetjük meg: a kizárólagos és párhuzamos jogalkotást.

A szövetségi kormány és a tartományok közötti felelősség elhatárolása ezen Alaptörvény kizárólagos és párhuzamos jogalkotásra vonatkozó rendelkezésein alapul¹⁶. A kizárólagos szövetségi jogalkotás területén a tartományoknak csak akkor és annyiban van jogalkotási joguk, amennyiben erre egy szövetségi törvény kifejezetten felhatalmazza őket¹⁷. A nem kizárólagos, versengő (azaz párhuzamos) jogalkotás területén a tartományoknak van jogalkotási jogkörük mindaddig és olyan mértékben, amíg a szövetségi kormány nem gyakorolta törvény útján jogalkotási hatáskörét¹⁸.

Törvényjavaslatot a szövetségi kormány, a Bundesrat (Szövetségi Tanács), vagy a Bundestag képviselője nyújthat be. A legtöbb törvényjavaslatot a szövetségi kormány kezdeményezi a német Bundestag elé terjesztésével. Ez túlnyomórészt például az adótörvényekre vonatkozik, amelyekben a szövetségi kormány úgynevezett versengő jogalkotásra (azaz a tartományok addig rendelkeznek a jogalkotás jogával egy adott területen, amíg ezt a hatáskört a szövetségi kormány nem gyakorolja) jogosult, és ezekhez a törvényjavaslatokhoz a Bundesrat jóváhagyása szükséges, ha a törvényjavaslat olyan adókat érint, amelyek bevétele részben vagy egészben az tartományokat vagy az önkormányzatokat illeti meg.

A Szövetségi Tanács (Bundesrat) szempontjából ezek az úgynevezett jóváhagyási törvények. A következőkben a magyarázatok azokra a jóváhagyási törvényekre korlátozódnak, amelyekben a

¹³ Jelen alpont a következő tanulmány felhasználásával készült: Bernhardt Rumpé – Judith Michael – Oliver Kautz – Roland Krebs – Sabine Gandenberger – Janos Standt – Uli Weber: Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der digitalen Souveränität des Staates. Berichte des NEGZ. Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e.V., Berlin 2021. 18-20. o. <https://idst.tax/wp-content/uploads/2021/06/NEGZ-Kurzstudie-19-Digitalisierung-der-Gesetzgebung-2021.pdf> (2023.09.20.)

¹⁴ Németország Alaptörvénye 20. cikk (2) bekezdés

¹⁵ Németország Alaptörvénye 70. cikk (1) bekezdés

¹⁶ Németország Alaptörvénye 70. cikk (2) bekezdés

¹⁷ Németország Alaptörvénye 71. cikk

¹⁸ Németország Alaptörvénye 72. cikk (1) bekezdés

szövetségi kormány jogosult a versengő, párhuzamos jogalkotásra. A gyakorlatban a szövetségi kormány nem maga készíti elő a törvénytervezetet, hanem rendszerint a szövetségi minisztériumok dolgozzák ki, és ott is különösen előadói (referensi) szinten megy ez végbe. Az ilyen tervezet új jogszabályokat és/vagy a hatályos jogszabályok változásait tartalmazza megfelelő indokolással. A referensi javaslat elkészítését követően – kellő időben történő nyilatkozattételi felhívással – eljuttatják egyesületekhez, valamint szövetségi szintű szakszervezetekhez, amennyiben érdekeik érintettek. Szükség esetén szóbeli meghallgatásra kerülhet sor. Következő lépésben a szövetségi kormány referensi tervezetét terjesztik döntéshozatalra, amelynek kísérőlevelében közölni kell a kabinetjavaslattól a fent említett egyesületek, valamint a szövetségi szinten létező szakértői csoportok eltérő véleményét. Ez lehetőséget ad a szövetségi kormány vezető reszortjainak, tárcáinak arra, hogy figyelembe vegyék az érintettek érdekeit, és mielőbb kijavítsák a törvénytervezet esetleges hibáit, vagy pontatlan tényfeltevéseket. A referensi tervezetet egy kabinethatározatban foglalják össze. Ha a törvényjavaslat benyújtásáról kabinethatározat születik, a törvényjavaslat formális kormánytervezetté válik, így mostantól nem referensi tervezetként, hanem a kormány törvénytervezeteként említik. A kormánytervezetet ezt követően továbbítják a Bundestaghoz, hogy hat héten belül véleményt nyilváníthasson, állást foglalhasson a kormány törvénytervezetéről.

A törvényeket a Bundestag fogadja el, általában a törvénytervezet három olvasata után. Az első tanácskozás után a törvénytervezetet továbbítják az illetékes bizottsághoz részletesebb vizsgálat és szerkesztés céljából. A bizottsági részletes vita részeként (külső) szakértők meghívása és meghallgatása többnyire nyilvános meghallgatásokon lehetséges. A bizottság írásos jelentéssel és a Bundestag szavazásra javasolt határozati javaslatával zárja munkáját, amelyet azután a plénum elé terjeszt a második konzultációra.

A második konzultáción a tervezetet, a bizottság jelentését és annak módosító javaslatait vitatják meg. Ezután minden egyes rendelkezésről szavaznak. Minden országgyűlési képviselő tehet módosító javaslatot. Ezt követi a harmadik konzultáció, amelyen bizonyos feltételek mellett csak azokon a rendelkezéseken lehet módosítani, amelyekhez a második konzultáció során módosító javaslatot fűztek. A törvénytervezetről a harmadik konzultáció után szavaznak.

A törvény Bundestagban történő elfogadása után a Bundestag elnöke továbbítja a Bundesratnak az úgynevezett „törvényhatározatot”. A Bundestaghoz hasonlóan a Bundesratban is vannak szakbizottságok, amelyek előkészítik a Bundesrat döntéshozatali folyamatát. A Szövetségi Tanács plenáris ülése szavaz a bizottság határozati javaslatáról. A hozzájárulási törvények esetében az Alaptörvény értelmében a Bundesrat hozzájárulása szükséges. Ha a Bundesrat nem ért egyet, a törvényt „közvetítői eljárás” és megújított tanácskozás keretében lehet csak elfogadni.

Miután a Bundestag és a Bundesrat elfogadta a törvényt, azt általában továbbítják az illetékes szövetségi minisztériumhoz vagy minisztériumokhoz, majd a szövetségi kancellárhoz, így a törvényt mindkét fél ellenjegyzi. Végül a szövetségi elnök kézhez kapja a törvényt, hogy ellenőrizze, hogy az megfelel-e az alkotmánynak, vagy az alkotmánynak megfelelően készült-e. Ha nem állnak fenn aggályok, a szövetségi elnök aláírja a törvényt, hogy az elkészült törvényt végül a Szövetségi Közlönyben kihirdethessék. A gyakorlatban a Szövetségi Közlönyben való kihirdetést a Szövetségi Igazságügyi és Fogyasztóvédelmi Minisztérium (BMJV) végzi. Ez azt jelenti, hogy a törvényben meghatározott határidővel, illetve erről való rendelkezés hiányában a Szövetségi Törvényközlöny megjelenését követő 14. napon léphet hatályba a törvény.

1.1.4. Az eddigi gyakorlat és a jövőbeni célok¹⁹

A jogalkotási eljárásokat eddig csaknem egységes módon támogatta az informatika. Az első tervezettől a törvény kihirdetéséig számos különböző szoftvermegoldást és alkalmazást

¹⁹ Jelen alpont a következő felhasználással készült: E-Gesetzgebung im Internet. Über das Projekt. <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#ueberDasProjekt> (2023.09.22.)

használnak az alkotmányos szervek. Emellett folyamatosan nőnek a tartalmi kihívások és a szabályozási nyomás is.

Egy átható és könnyen használható elektronikus jogalkotási eljárás számos előnnyel jár:

- Az egyes munkalépések (pl. ütemtervek készítése, belső és külső egyeztetés kezdeményezése és végrehajtása) teljes mértékben elektronikusan támogatottak, illetve leképezettek;
- Az egyszer már összegyűjtött adatok hosszútávon újra felhasználhatók;
- A médiaszüneteket, médiatöréseket és a felesleges kiadásokat elkerülhetjük;
- A feldolgozás állapotai és lépései folyamatosan nyomon követhetők maradnak.

Az „Elektronikus szövetségi jogalkotási eljárás” (e-jogalkotás) projekt része a szövetségi szolgáltatások konszolidációjának, és célja, hogy

- a szövetségi jogalkotási folyamatot új informatikai alapokra helyezze;
- a szövetségi kormányon belüli, valamint a szövetségi kormány, a német Bundestag, a Bundesrat és a közvetítő bizottság közötti folyamatban meglévő médiaszakadásokat felszámolja;
- a szövetségi szinten végbemenő jogalkotási folyamatot teljesen elektronikusan, médiatörés nélkül és átjárhatóan leképezze;
- a jogalkotási munkát korszerűen és jövőállóan felépítse, az aktuális technológiai fejlesztésekre fókuszálva.

Az e-jogalkotás az alkotmányos szerveken átívelő jogalkotási ciklus egy részszempontját veszi figyelembe. Ez magában foglalja a törvényjavaslatok elektronikus elkészítését és az ezzel kapcsolatos egyeztetést, az elektronikus véleményezést, valamint a törvényjavaslatok elektronikus benyújtását a német Bundestaghoz és a Bundesrathoz. A projekt a digitális jogalkotás fokozatos bevezetését irányozza elő, lehetővé téve a már elérhető szolgáltatások korai igénybevételét. Valamennyi működést, funkciót felhasználó-központú módon valósítanak meg és visszacsatolás-orientált módon fejlesztenek tovább. Jelentős támogatást nyújtanak az intézkedés részeként felállított tárca- és alkotmányos szerveken átívelő al-munkacsoportok és a kiemelt felhasználói csoport.

Az e-jogalkotási projekt eredményeként különféle komponensek és alkalmazások állnak rendelkezésre, mint például a szabályozási szövegekkel kompatibilis szövegszerkesztő, az elektronikus szabályozási hatásvizsgálat lehetősége vagy a munkasegítő könyvtár. A projekt jelenleg a tervek szerint 2024 végéig tart, és folyamatosan bővíti az e-jogalkotás funkcióit. A fejlesztés során fokozatosan beépülnek az e-jogalkotásba az olyan alapvető modulok, mint a szövegszerkesztő a szabályozási szövegek közös létrehozására, a kommentálás (véleményezés), szavazás a szabályozási szövegekről vagy az elektronikus ütemezés.

1.2. Ausztria²⁰

A szövetségi törvényhozás útját nemcsak politikusok és szakértők járják. Olyan jogalkotókra is szükség van, akik pontosan tudják, hogyan kell egy törvényt megírni, és annak hogyan kell kinéznie. Sok jogi követelmény jóval a modern számítógépes rendszerek bevezetése előtti időkre nyúlik vissza, és még mindig e követelmények formálják e rendszereket. Ez nemcsak a régi szakkifejezésekre vonatkozik, hanem a törvények szerkezetére és megjelenésére is. Az elmúlt években ezért számos szabályozást a modern folyamatokhoz igazítottak.

A parlament által elfogadott törvényjavaslatok többsége csupán törvényt módosításra vonatkozik. Ezért sok olyan utalást tartalmaznak, amelyek meghatározzák, hogy melyik bekezdést vagy mondatot kell módosítani. Emiatt a jogalkotási folyamatot gondosan ellenőrizni kell, hogy

²⁰ Jelen pont a következő oldal alapján készült: Technikai folyamatleírás. Tájékoztatás a törvénytervezetek megalkotásáról és az elektronikus jogalkotási folyamatról. <https://www.parlament.gv.at/verstehen/gesetzgebung/verfahrensablauf/> (2023. 09. 27.)

meg lehessen arról bizonyosodni, hogy ezek az utalások valóban helyesek-e. Megfelelően kell megtervezni őket, hogy a jogalkotási folyamatban feldolgozott szöveg végül minden különösebb erőfeszítés nélkül bekerülhessen a Szövetségi Törvényközlönybe.

A végponttól végpontig terjedő elektronikus útvonal azért fontos, mert a legkisebb nyomdai vagy formai hiba is jelentős hatással lehet a jogalkotási folyamatra: ha valaki véletlenül rosszkor töröl egy sort, vagy hibásan javít ki egy dátumot, akkor a teljes a folyamatot meg kell ismételni.

Ausztriában a teljes jogalkotási folyamatot elektronikus eljárás (e-jog) támogatja a tervezettől a közzétételig. Nem csak a jogi szövegek elektronikus szerkesztéséről van szó e körben. A folyamatos elektronikus előállítási útvonal (munkafolyamat) lehetővé teszi az összes dokumentum zökkenőmentes és biztonságos cseréjét a parlament és a szövetségi minisztériumok között. A jogalkotási folyamatban bekövetkezett változások esetén (pl. a szövetségi kormány szabályozó határozata vagy bizottság, vagy a Nemzeti Tanács plenáris ülése során bekövetkezett változások esetén) csak a szövegbeli eltéréseket kell beírni. A technológia felhasználásával a szövegtervezési folyamat teljesen érthetővé válik, ezért elektronikusan lekérdezhetővé válik. Mindezen folyamat 2001-ben indult, és azóta számos fejlesztésen ment keresztül.

1.3. Svájc²¹

Svájcban a „digitalizáció-barát jog” elnevezésű program keretében valósulnak meg a fejlesztési projektek. Ennek lényege többek között, hogy a törvényeket úgy kell kialakítani, hogy a digitalizációt elősegítsék, ahelyett, hogy akadályozzák azt. A cél az, hogy a hatóságok minden szövetségi szinten digitálisan bonyolítsák le tevékenységüket, amikor csak lehetséges, de szükség esetén nem digitális megoldásokat is kínálnak. Ehhez a koncepcióhoz hét intézkedés társul, amelyek folyamatosan frissülnek. Az egyes intézkedések az elmúlt években kezdődtek, és vannak köztük olyanok, amelyek már végbe is mentek. Azonban a lentebb részletezettek alapján levonható az a következtetés, hogy Svájcban a digitális jogalkotás még meglehetősen gyerekcipőben jár, és egyelőre a többi államhatalmi ág digitális kiépülése, valamint a szükséges háttér-infrastruktúrák megalkotása zajlik.

2. Gyakorlati megvalósulás

2.1. Németország²²

A jövőben a törvények elkészítése és kihirdetése elektronikus úton történhet. Ez néhány szövetségi államban már meg is valósult. Az e-jogalkotási projekt központi feladata első lépésben a szövetségi kormányon, a német Bundestagon és parlamenti képviselőcsoportjain, a Bundesraton, a Nemzeti Szabályozási Ellenőrző Tanácson és a Szövetségi Elnöki Hivatalon belüli jogalkotási folyamat teljes körű dokumentálása volt. Ennek érdekében átfogó folyamatfeljegyzés készült. A folyamatfeljegyzés az e-jogalkotás szakmai koncepciójának alapjául szolgált.²³

Jelenleg az összes törvénytervezet mintegy kilencven százaléka eNorm-mal készül. A szoftver a Microsoft Word beépülő modulja, és célja, hogy segítsen betartani a jogi és szerkesztői követelményeket a törvények megalkotásakor. Az elkészült tervezeteket a klasszikus módon e-mailben osztják meg. Ez azonban gyorsan bonyolulttá válhat, mivel a jogalkotási folyamatban sok szereplő vesz részt: egy minisztérium kiküldi a törvénytervezetet, és dokumentumok özönét kapja

²¹ <https://digital.swiss/de/strategie/fokusthema/digitalisierungsfreundliches-recht> (2023.09.28.)

²² Jelen pont nagyrészt a következő cikket veszi alapul: Viola Heeger: E-Gesetzgebung: Wann kommt das Super-Tool? Tagesspiegel Background, 2021. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/e-gesetzgebung-wann-kommt-das-super-tool> (2023.08.28.)

²³ E-Gesetzgebung im Internet. Über das Projekt. <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/ueberDasProjekt> (2023.09.22.)

vissza észrevételekkel. Ezeket ezután manuálisan kell rendezni és beiktatni. Ez a munka még bonyolultabbá válik, amikor a minisztériumok ellentétes érdekeket képviselnek.²⁴

A szövetségi kormány egy médiatörés-mentes és interoperábilis digitális jogalkotási folyamat megvalósítását tűzte ki célul, amely a tervezettől a kihirdetésig terjed. Ennek a projektnek a részeként 2023 eleje óta lehetőség nyílik a Bundestag által elfogadott törvények elektronikus kiadmányára – ezeket már kizárólag a www.recht.bund.de oldalon hirdetik ki. Marco Buschmann szövetségi igazságügyi miniszter fontos lépésnek nevezte a változtatást, „*amely sok ember számára megkönnyíti a joggal és törvénnyel való munkát*”. Méltatta az ökológiai dimenziót is: a jövőben nem lesz szükség éves 2,5 kilométer magas papírhegyre.

Brandenburgban és Szász-Anhaltban a törvényeket most digitálisan dolgozzák ki és hirdetik ki, miután a szövetségi kormány első lépésben megteremtette az alkotmányos alapot. Hessen középutat választott: ott a törvények elektronikus kihirdetését a jövőben továbbra is kézi másolat, kiadmányozás előzi meg.

Az elektronikus törvény okiratai hitelességének és integritásának legjobb biztosítása érdekében a szövetségi kormány és egyes tartományok a minősített elektronikus aláírásra (vagy minősített elektronikus bélyegzőre) támaszkodnak az elektronikus azonosítási és megbízhatósági szolgáltatásokról szóló európai rendelettel (eIDAS) összhangban. Más tartományok, köztük Észak-Rajna-Vesztfália, jelenleg azt vizsgálják, hogy az elektronikus jogalkotási eljárások, beleértve a minősített elektronikus aláírások használatát, életképes megoldás-e számukra.²⁵

A projekt megvalósítása eddig döcögős volt, részben azért, mert a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium (BMJV) és az e-jogalkotásért felelős Szövetségi Belügyminisztérium (BMI) nem értett egyet abban, hogy a LegalDocML.de-t kell-e használni a teljes jogalkotási ciklusban. Az eNormmal a BMJV már rendelkezik speciális szoftverrel a törvénytervezetek szerkesztéséhez. Úgy tűnik, a döntés a LegalDocML mellett szólt, de a BMJV fenntartja a jogot, hogy továbbra is fenntartsa és elérhetővé tegye az eNorm-ot, amíg az e-jogalkotás nem biztosít olyan szerkesztőt, amely funkcionalitás és kényelem tekintetében legalább egyenértékű lenne.

A tartalomadat-szabvány alapváltozatban már elkészült, az optimalizált változatot pedig még 2021-re tervezték. De pusztán szabvánnyal nem lehet törvényt írni – ehhez kell a szövegszerkesztő, aminek a fejlesztését 2020 nyara óta finomítják. A szerkesztőt ezután fokozatosan, lépésről lépésre bővítették 2023-ig, és az első funkciókat, mint például a kommentálást vagy a változások nyomon követését már 2021-ben meg kellett valósítani. Az ITZBund (Szövetségi Információs Technológiai Központ) szövetségi informatikai szolgáltatóként vesz részt a folyamatokban.

A LegalDocML.de szabvány példaértékű: nemzetközi nyílt forráskódú szabványon alapul, és bárki szabadon használhatja. A projekt egy olyan jogalkotási folyamatot eredményezne, amelyben a szövetségi és az állami szint könnyebben együttműködhetne.

A jogalkotási folyamat másik végén is történik valami – az e-kihirdetés. 2018 végén Katarina Barley (SPD) akkori igazságügyi miniszter bejelentette, hogy a jövőben a törvényeket a Szövetségi Törvényközlöny helyett online hirdetik majd ki. 2006-tól 2022 végéig a kölni DuMont kiadó felelt a Szövetségi Törvényközlönyért. Bár a Szövetségi Törvényközlöny digitális változata ingyenesen megtekinthető volt, a böngészés, a letöltés és a nyomtatás pénzbe került. Az e-kihirdetéssel mindezen funkciók ingyenesen elérhetővé válhattak. Mielőtt azonban az e-kihirdetés jogilag kötelezővé vált, még módosítani kellett az Alaptörvényt, és el kellett készíteni egy új kihirdetésről és nyilvánosságra hozatalról szóló törvényt. Miután a Bundestag és a Bundesrat 2022 decemberében megállapodott, az Alaptörvény módosítása 2022. december 24-én lépett hatályba. Az új kihirdetési törvényt 2022. december 28-án hirdették ki a Szövetségi Közlönyben, és 2023.

²⁴ Viola Heeger: E-Gesetzgebung: Wann kommt das Super-Tool? Tagesspiegel Background, 2021. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/e-gesetzgebung-wann-kommt-das-super-tool> (2023.08.28.)

²⁵ Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley): Fall-s-tricke der E-Gesetzgebung. Legal Tribune Online (LTO), 2023. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/verkuendung-ausfertigung-gesetze-elektronisch-digital-datenschutz-signatur/> (2023.09.25.)

január 1-jén lépett hatályba. 2023. január 4-én jelent meg a Szövetségi Törvényközlöny első tisztán elektronikus kiadása az építkezési szabályok módosításával.

2.1.1. E-jogalkotási alkalmazások

A szakmai koncepció alapján az alábbi e-jogalkotási alkalmazások kerülnek bevezetésre és integrálásra az e-jogalkotási platformba: Az e-jogalkotás szerkesztője lehetővé teszi a rendelettervezetek közös, médiamegszakítás nélküli elkészítését és szerkesztését. A rendelettervezetek elektronikus elkészítésének segítségével a felelős osztályok támogatást kapnak egy új szabályozási projekt tartalmi elkészítésében. A „munkasegédkönyvtár” központi helyen teszi lehetővé a jogalkotási folyamat aktuális és releváns munkasegégeinek megtalálását. Az elektronikus törvényhatásvizsgálat (eGfA) végigvezeti a szükséges vizsgálati lépéseken a felhasználót a várható és nyilvánvaló jogkövetkezmények szisztematikus rögzítéséhez és értékeléséhez. A házon belüli és tárcaegyeztetések alkalmazással a szabályzattervezetek egyénileg is egyeztetethetők a házon és tárcán belül, valamint azon túlnyúlóan is.²⁶

2.1.2. A rendelettervezetek elektronikus elkészítése: Az eVoR alkalmazás²⁷

Ez az alkalmazás támogatja a felhasználót egy új rendelettervezet tartalmának előkészítésében. Az alkalmazás hozzásegíti a felhasználót a szabályozási terület elemzéséhez, a célok operacionalizálásához, a szabályozási alternatívák kidolgozásához és azok előnyeinek és hátrányainak felméréséhez. Ez a Szövetségi Belügyminisztérium által készített jogi hatásvizsgálati eszközön alapul.

Első lépés a szabályozási terület elemzése. Ez magában foglalja a probléma-, a terület- és a szereplőelemzést; a probléma megoldásának megalapozását, a szabályozás szükségességének igazolását. *Második lépés* a cél elemzése és meghatározása. *Harmadik lépésben* történik a szabályozási alternatívák kidolgozása, az ötletgyűjtés, a szabályozási javaslat részterületekre bontása, alternatív szabályozási lehetőségek vizsgálata; illetve ekkor kell azt is vizsgálni, hogy fenntartható-e a „status quo”. Egyes területeken különösen célszerű külön mérlegelni a szabályozás tartalmát, az eljárást, a szervezetet és a szabályozás típusát. A szabályozási projekt jelentős aspektusaihoz azonban saját részterületeket is létre lehet hozni.

Negyedik lépés a szabályozási alternatívák kidolgozása; majd *ötödik lépésben* azon területek kiválasztása történik, amelyet jelentősen érint az új jogszabály. Amely területen komoly hatások várhatók, azokat részletesen meg kell vizsgálni: ehhez különböző tesztkérdések állnak rendelkezésre. *Hatodik lépés* annak megválaszolása, hogy a kidolgozott alternatívák közül melyik esetben kell megvizsgálni és leírni a főbb hatásokat.

Hetedik lépés a szabályozási alternatívák vizsgálata és értékelése: semleges, negatív és pozitív jelzőkkel lehet értékelni. E körben zajlik a szabályozási alternatívák összehasonlítása, a legalkalmasabb szabályozási alternatíva kiválasztása, rövid indokolással. *Nyolcadik lépés* a konzultáció. A konzultációs eljárás egy olyan folyamat, amelyben a kidolgozott szabályozási alternatívákat külső szakértőkkel és a standard célcsoporttal (beleértve az érintetteket és az osztályok szakértőit) megvitatják. Itt lehet hozzáadni olyan tárcákat, szervezeteket, amelyek érintettek lehetnek. A konzultációs folyamat lebonyolítására többféle lehetőség kínálkozik. A következő példászerű lista ezt kívánja egyértelművé tenni. A konzultációs folyamat során a következők jöhetnek szóba:

- csoportos beszélgetések (workshopok),
- interjúk szakértőkkel és szabványok címzettjeivel,

²⁶ E-Gesetzgebung im Internet. Über das Projekt. <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/ueberDasProjekt> (2023.09.22.)

²⁷ Készült a következő felület tanulmányozása alapján: <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/evor> (2023.09.27.)

- írásbeli felmérések,
- e-Participations (online konzultáció).

Ezen eljárások kombinációja lehetséges. Mindenesetre ajánlott csoportos beszélgetést tartani. Az, hogy az egyes esetekben melyik konzultációs forma megfelelő, a szabályozási területtől, a tárgytól és a rendelkezésre álló forrásoktól függ. Minden tapasztalat szerint ezeknek az eszközöknek a használata új technikai felismeréseket tesz lehetővé. Ezenkívül egy konzultációs folyamat hozzájárulhat az elfogadottsághoz a szabályozási területen.

Kilencedik lépés az érintett szervekkel folytatott konzultációt követően az összegyűjtött eredmények dokumentálása. Tizedik lépés a következtetés, az eredmények összefoglalása és ezt követi végül az eredménydokumentáció előnézete.

2.1.3. eViR – elektronikus eljárási asszisztens a jogalkotási folyamatban²⁸

Ez az eljárási asszisztens a jogalkotási folyamatban (eViR) lépésről lépésre végigkíséri a felhasználót a jogalkotási folyamaton. Tájékoztatót nyújt a szövetségi kormány, a Bundestag és a Bundesrat jogalkotási kezdeményezéseiről, valamint jogi és közigazgatási rendelkezésekről. A gyakorlatban a lépéseket nem mindig lehet logikai és időrendi sorrendben végrehajtani. Néhányat párhuzamosan hajtanak végre az adott munkafolyamatban, másokat többször is meg kell ismételni, mert a folyamat során a körülmények vagy a megállapítások változhatnak. Figyelembe kell venni az ilyen, a folyamatot meghosszabbító kiszámíthatatlanságokat. Ezenkívül az egyes lépéseknél bizonyos határidőket be kell tartani. A helyes ütemezés ezért a jogalkotási folyamat egyik legfontosabb sikertényezője.

2.1.4. DSL, azaz az úgynevezett digitális előfizetői vonal²⁹

A jogalkotási eljárás kifejtett folyamata lehetőséget kínál különböző pontokon megfelelő modellek kidolgozására. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a Bundestag és különösen a Bundesrat politikusainak többsége nem rendelkezik informatikai háttérrel. A precíz, világos jelentésű modellek elérése érdekében interdiszciplináris szakértői csoportoknak kell kidolgozniuk és egy előző lépésben bevezetniük a megfelelő DSL-t (digitális előfizetői vonalat) a törvényi modellek megfogalmazásához. A szövetségi kormány jogalkotási kezdeményezései esetében ezért továbbra is lehetővé kell tenni, hogy a kormány tagjai informális szöveg keretében dolgozzák ki a törvénytervezet előkészítésének ösztönzését, és nem feltétlenül kell DSL eleinte. Mivel a megfelelő törvénytervezetet az illetékes minisztériumban készítik elő, észszerűnek tűnik, hogy a jogászok osztályszintű informatikusokkal dolgozzanak együtt a törvénytervezet-modell elkészítésében. A modellek e korai szakaszában történő megalkotásával biztosítható, hogy a jogszabály tartalma és digitális megvalósítása egy lépésben kerüljön mérlegelésre, és a modellek ne térhessenek el a jogalkotási folyamat során korábban keletkezett, tisztán jogi szövegtől. Ezen túlmenően a jogalkotási folyamat ezen a pontján már kifejezetten a törvénytervezet modelljére vonatkozóan is beszerezhetőek a központi és általános szövetségek, valamint a digitalizálás kérdéseivel foglalkozó szakcsoportok véleményei. A törvényjavaslat indoklásában a modellek informális szöveges formában is megtervezhetőek. A Bundesrat vagy a Bundestag fele által kezdeményezett jogalkotási kezdeményezések esetében viszont nincs lehetőség a szövetségi minisztériumok bevonására a modellek tervezetébe.

²⁸ Készült a következő felület tanulmányozása alapján: <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/evir> (2023.09.27.)

²⁹ Készült a következő felhasználásával: ²⁹ Bernhardt Rumpe – Judith Michael – Oliver Kautz – Roland Krebs – Sabine Gandenberger – Janos Standt – Uli Weber: Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der digitalen Souveränität des Staates. Berichte des NEGZ. Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e.V., Berlin 2021. 20-23. o. <https://idst.tax/wp-content/uploads/2021/06/NEGZ-Kurzstudie-19-Digitalisierung-der-Gesetzgebung-2021.pdf> (2023.09.20.)

Különösen ezért az informatikai szakértelmet fel kell építeni a Bundestag és a Bundesrat illetékes bizottságaiban annak érdekében, hogy ellenőrizzék a referenci tervezet modelljét. A tisztán jogi szöveg helyett a modellek használata valószínűleg nem sokat változtat a törvény Bundestagban és a Bundesrat jóváhagyási határozatának folyamatában, mivel a jogi szövegek általában meglehetősen összetettek, jogi formájuktól, DSL-től függetlenül és az egyes politikusok a Bundestag és a Bundesrat bizottságainak véleményétől, tudományos munkatársaik, előadók (referensek) és irodavezetők támogatásától függenek. Tehát mindenképp logikus, hogy egy bizonyos modellezési szakértelm is kiépüljön minden országgyűlési képviselő munkatársi körében.

Ellentétben az angol-amerikai területen jelenlévő esetjog jogrendszerével – amelyek konkrét jogi esetekre vonatkozó bírói határozatokat, döntéseket tartalmaznak, ezért nagyon részletesek, nagy hatókörrel rendelkeznek, ami esetenként a törvényekben való ismétlődésekhez vezet, és hajlamosabb a következetlenségekre a törvényben – Európában, beleértve Németországot is, a jogrendszer általában a kódexen, törvényeken alapul. A kódexeken alapuló jogot – legalábbis elméletben – rövid, többé-kevésbé elvont megfogalmazások, általános szabályozások és nagyfokú áttekinthetőség jellemzi, ami azonban alaposabb értelmezést igényel, és magában foglalja a szabályozatlan körülmények problémáját is. A kódex alapú jogrendszer szerkezete minden bizonnyal közelebb áll egy informatikai nyelvhez, mint az esetjog. Annak érdekében, hogy egy modell tartalmazza a törvényakarát jogilag biztonságos digitális megvalósítását, egy olyan modell megalkotásakor, amely törvénytervezet alapján jogi szöveg formájában keletkezik, a jogértelmezés minden módját figyelembe kell venni.

Ebbe beletartozik a szó szerinti (nyelvtani) értelmezés, a törvény rendszere szerinti (azaz rendszertani), a történeti, valamint a törvény szelleme és célja szerinti értelmezés (teleologikus értelmezés). A joggyakorlatban azonban ezen eltérő módszerek alkalmazása – különösen összetett szabályozások esetén – eltérő, sőt egymásnak ellentmondó eredményekhez, így bizonytalanságokhoz vezethet. Ezzel a javaslattal ellentétben egy jogszabály jogilag biztonságos digitális átültetése a közigazgatás részéről szinte lehetetlennek tűnik a jogszabályi szöveg értelmezési problémái miatt. Ennek gyakran az is az oka, hogy a törvényeket politikai okokból szándékosan pontatlanul fogalmazzák meg. Erősödik a jogalkotási folyamat részeként a DSL-t használó törvények digitális végrehajtására vonatkozó konkrét, kötelező erejű szabályozás meghatározásának megkövetelésért folytatott párbeszéd annak érdekében, hogy a közigazgatás a lehető legnagyobb jogbiztonsággal járjon el és értelmezési kérdéseket kezelhessen. Még ha egy ilyen követelmény megvalósítása minden bizonnyal csökkentené is a peren kívüli és a bíróságok előtti jogértelmezés miatt jogorvoslatokat, a DSL-ek használata nem akadályozza meg, hogy az alkotmány- és európaijog-ellenes törvényi normák modellekben definiálhatók legyenek.

Az írott jog informális jogi szövegének és a programkódnak a felépítése gyakran viszonylag hasonló. A törvény elején gyakran pusztán definíciók állnak, amelyek arra szolgálnak, hogy a fenti definíciókra hivatkozva elkerüljék a gyakran használt kifejezések megismétlődését, és ezáltal szűkítsék a törvény terjedelmét. A definíciók a törvényen túlnyúlóan is érvényesülhetnek, így például az Adórendelet 3. § (1) bekezdése határozza meg az „adó” fogalmát, így azt nem kell minden egyes adótörvényben külön-külön megismételni. Maga az adórendelet pedig a német Polgári Törvénykönyv (BGB) kiválasztott szabályait használja a határidők kiszámításához és az időpontok meghatározásához, amelyekben a BGB 187-193 §-ait kell megfelelően alkalmazni, feltéve, hogy nincs ettől eltérő, az adórendeletben releváns szabályozás. Az adórendeletben az adózási határidőkre és dátumokra vonatkozó előírások szűken vannak megszabva, és nem kell azokat minden egyes adóval kapcsolatos törvényben felsorolni. Az adórendelet tehát egy részleges kodifikációt, azaz az általános adójog blanketta törvényét valósítja meg, amelyben az első részben konkrétan az adójog alapfogalmai, a második részben az adóhátralékra vonatkozó jog, harmadik-hetedik részben pedig az adóeljárás és végül a nyolcadik részben az adóbűncselekmény, valamint az adórendelettel szembeni kihágásokra vonatkozó jog van szabályozva.

Ha jogilag nem is tűnik helyesnek az „adóalaptörvényként” való megjelölés, hiszen az adójogi rendszer alapvető normái az Alaptörvényből fakadnak, az adórendelet előírásai nagyon sok adótörvényre vonatkoznak. Az adórendelet előírásai vonatkoznak például a társasági adó adóztatási eljárására. Az adórendelet általános előírásainak előnyben tartásával és a SZJA-törvény előírásaira hivatkozva a társaságiadó-törvény (KStG) hatálya viszonylag szűken tartható, így magának a törvénynek a tartalma lényegében az adókötelezettségre, a jövedelem-megállapítási kiegészítő szabályozásokra és a speciális előírásokra korlátozódhat. A legerterjedtebb jogi normák azonban egy (absztrakt) tényállást és egy ehhez kapcsolódó jogkövetkezményt magyaráznak, amelyek a programozónyelvből is ismert „...ha, akkor...” viszonyban állnak egymással kapcsolatban. Ilyen sémát tartalmaz például a KStG 8. § (2) bekezdése: *Ha a KStG 1. § (1) bekezdése szerinti korlátlan adókötelezettség ténye fennáll, akkor annak a jogkövetkezménynek kell létrejönnie vagy érvényesülnie, hogy minden bevétel kereskedelmi tevékenységből származó bevételként kell kezelni.*

A KStG 8. § (2) bekezdése maga nem nyilatkozik a korlátlan adókötelezettség tényállásbeli feltételeiről, hanem szó szerint hivatkozik a KStG 1. § (1) bekezdésének 1-3. pontjaira, úgy, hogy az ott felsorolt, Németországban székhellyel rendelkező társaságok, személyi egyesületek és vagyonegyesületek esetében korlátlan adókötelezettség (jogkövetkezmény) keletkezik. Ilyen összefüggés gyakran megtalálható a német (adó)törvényekben, így a paragrafusok számozásának előrehaladtával a „...ha, akkor...” összefüggések egyre bonyolultabb sorrendje alakulhat ki. A joggyakorlatban fontos feladat egy konkrét életbeli tényállás felmérése és a törvényben felsorolt elvont tényhez való hozzárendelése és az ennek megfelelő jogkövetkezmények meghatározása. Jogi szempontból a modelleknek is teljesíteni kell ezt a tulajdonságot.

Feltéve, hogy a jogi, informális jogi szöveg és modellek (amelyeket a DSL-ek határoznak meg), valamint a törvény szövegének értelmezése és a modellek értelmezése összhangban vannak egymással, akkor a törvénytörvény vagy a modellek jogi értelmezése hatékonyan vezet ugyanarra az eredményre. Amennyiben a jogi szöveg a modellekből keletkezik és a megfelelő konzisztencia biztosított, nem szabad eleve kizárni azokat a megfontolásokat sem, amelyek a jogalkotási folyamat keretein belül modellek és már nem jogi szövegek elfogadását irányozzák elő. *Az alkotmányjogi kérdésekre azonban minél előbb válaszolni kell. Tisztázni kell például, hogy alapvetően lehetséges-e törvényeket hozni nem természetes német nyelven.* Adott esetben a modellekből generált jogi szövegek (és nem maguk a modellek) átmeneti időszakra elfogadhatók. Még akkor is, ha a fent leírt összhang a jogi szöveg és a modellek között fennáll, és nincs alkotmányos kifogás a modellek átvétele ellen, a modellek átvételéhez a következő további követelményeknek kell teljesülniük:

- a) a DSL-ek használatát minden érintett felhasználói csoport elfogadja,
- b) a DSL-használattal kapcsolatos szakértelem minden érintett felhasználói csoportban rendelkezésre áll,
- c) kiderült, hogy a modellek és értékeléseik megfelelnek a céljuknak, és ezáltal javítják az általuk érintett folyamatokat.

2.2. Ausztria³⁰

Az „E-jog” egy folyamatos elektronikus gyártási út, amely a jogszabály (rendelet, törvény, államszerződés) tervezetének megalkotásától annak értékelésén át a jogszabály (internetes) közzétételéig vezet.

2003 óta gyakorlatilag minden kormányzati törvényjavaslatot elektronikus úton juttat el a Parlamenthez a Szövetségi Kancellária. Az önálló indítványokat továbbra is papír alapon nyújtják be, és kézzel írják alá. Az elektronikus benyújtáshoz hiteles aláírásra lenne szükség, amely jelenleg még nem áll rendelkezésre ezen a területen.

³⁰ Készült a következő felhasználásával: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/legistik/e-recht-legalistische-richtlinien.html> (2023.09.25.)

Az Országgyűlés Igazgatósága az önálló indítványokat olyan dokumentumokká alakítja, amelyek megfelelnek az e-joggal szemben támasztott követelményeknek. A parlamenti eljárásban a törvénytervezetek minden módosítása egységes irányelvek betartásával történik, és többszöri ellenőrzésre kerül.

Az összes dokumentum elektronikus elkészülte után a Parlament elküldi azokat a Szövetségi Kancelláriának. A Szövetségi Elnök hitelesítése és a szövetségi kancellár ellenjegyzése után néhány kattintással elindítható az elektronikus hirdetmény a Szövetségi Közlönyben. Az e-jog nemcsak a jogalkotási folyamat egyszerűsítéséhez és felgyorsításához vezet, hanem papír- és nyomtatási költségek megtakarításához is. Mindenekelőtt lehetővé teszi, hogy a parlamenti anyagok teljes terjedelmében elérhetőek legyenek az interneten – nem csak a törvényjavaslatok, hanem az összes többi napirendi pont, bizottsági jelentések és jegyzőkönyvek is. Így a képviselők, alkalmazottak és minden állampolgár folyamatosan nyomon követheti a jogalkotási folyamatot. Az e-jog azonban azt is lehetővé teszi, hogy minden jogi szöveg gyakorlatilag napi szinten elérhető legyen a szövetségi jogi információs rendszerben. Néhány évvel ezelőtt még meg kellett várni, amíg a parlamenti döntés után minden módosítást elvégeznek az adott törvényhez. Csak ekkor lehetett elolvasni a teljes törvénytöveget, nem csak egyes mondatokat. Ma ez csak néhány pillanatot vesz igénybe.

A Nemzeti Tanács Ügyrendjének 23a. §-a és a Bundesrat Ügyrendjének 18. §-a szerint az e-kormányzati törvény 19. §-ával és az e-kormányzati törvény 20. §-ával összefüggésben az Országgyűlési Igazgatóság elektronikus pecsétet használ az okmányok hitelesítésére és biztosítására. Az elektronikusan aláírt vagy elektronikusan lepecsételt dokumentumok sértetlensége az aláírás-ellenőrzési weboldalon ellenőrizhető.

2.3. Svájc

A fentebb említett hét intézkedés a következő³¹:

a) Tájékoztató a közjogi formai követelmények értelmezéséről és felülvizsgálatáról: A formai (például írásbeli) követelményeket a folyamatok következetes elektronikus feldolgozásának akadályaként említik. A tájékoztató különösen a szövetségi közigazgatás támogatását szolgálja a közjogi formai követelmények értelmezési mozgásterének felismerésében és célzott kihasználásában. Ha egy formai követelmény ténylegesen akadálynak bizonyul, a tájékoztató célja, hogy megkönnyítse a megalapozott döntést arról, hogy a formai követelmény mely céljait kell továbbra is teljesíteni, és milyen korszerű eszközökkel érik el a célt. A Szövetségi Tanács 2022. június 10-i végzésével jelentést tett közzé a közjogi formai követelményekről.³²

b) A digitalizáció és a jog témakörének kezelése a Szövetségi Igazságügyi Hivatal Jogalkotási Fórumán azt a célt szolgálja, hogy a témával foglalkozók jobb hálózatba kapcsolódjanak, és kölcsönösen profitálhassanak a megszerzett tudásból. A jogot, mint a politikai cselekvés elsődleges eszközét a mai, azaz digitálisan befolyásolt körülményekhez kell igazítani.³³

c) A svájci igazságszolgáltatás digitalizálása: Az Igazságszolgáltatás 4.0 projekt célja, hogy a mai papíralapú aktákat elektronikus dossziéokra cserélje. A jövőben az eljárás vezetése és az eljárásban érintettek közötti jogügyletek, valamint az iratbetekintés a „Justitia.Swiss” biztonságos platformon keresztül történik. Az igazságügyi hatóságok egy olyan alkalmazást kapnak, amelyben hatékonyan és felhasználóbarát módon dolgozhatnak a digitális fájlokkal. A fájlok a felhatalmazott személyek számára bármikor és helytől függetlenül elérhetővé válnak. A postai cserék okozta időkésések megszűnnek. Ennek megfelelően a digitalizáció hatékonyabb

³¹ Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/strategie/fokusthema/digitalisierungsfreundliches-recht> (2023.09.24.)

³² Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/aktionsplan/massnahme/merkblatt-zur-auslegung-und-revision-von-formvorschriften-im-offentlichen-recht> (2023.09.24.)

³³ Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/aktionsplan/massnahme/digitalisierung-und-recht-%E2%80%93-forum-fur-rechtsetzung> (2023.09.24.)

együttműködést tesz lehetővé az igazságügyi hatóságok és az ügyvédi szakma között. Ezenkívül megkönnyíti a fájlok közötti keresést és tárolásukat. Az alkalmazást a legújabb technológiák felhasználásával fejlesztették ki, és biztonságos digitális igazságszolgáltatáshoz vezet.³⁴

d) Chatbotok, nyílt adatok és természetes nyelvi feldolgozás (NLP): A digitalizáció számos lehetőséget kínál a svájci jogrendszer számára. Az Open Legal Labnál azon dolgoznak, hogy innovatív megoldásokat dolgozzanak ki a jogi ágazat számára. Ennek érdekében jogtudósok, tervezők és programozók találkoznak, és két napot töltenek a jövő jogrendszerének felépítésével.³⁵

e) Jogalkotási útmutató frissítése a digitális projektekhez: A Szövetségi Igazságügyi Hivatal jogalkotási iránymutatásait 2023-ban felülvizsgálják, hogy jobban figyelembe vegyék a jogalkotási projektek digitális kontextusban jelentkező különleges kihívásait. A hangsúly az eljárási kérdéseken van, különös tekintettel az interdiszciplináris együttműködésre (beleértve az agilis projekteket is), valamint a jogalkotásra jellemző, a technikai változások gyors üteme miatt felmerülő nehézségek kezelésére. A jogalkotó szervezeteknek jobban be kell tudniuk tölteni az alkotmányban és a törvényben meghatározott szerepüket a politika, a társadalom, a gazdaság és a jogállamiság szolgálatában. E körben elsősorban a jogalkotás minőségéről van szó. Ezt úgy kell elérni, hogy a rendeleteket készítőket korszerű segédeszközzel látják el. Közvetlenül érintettek azok a személyek, akik jogi rendeleteket készítenek a szövetségi törvényhozó testületek számára, de a kantonok szolgálatában álló személyek is ennek megfelelően használhatják az irányelveket. Mindezen intézkedés előnyös a „*digitális Svájc*” számára, mert csak a megfelelően kialakított törvények teszik lehetővé a politikusok számára, hogy hatékonyan elérjék céljaikat. Ez érintheti a digitális változást támogató intézkedéseket, valamint a változások káros hatásait ellensúlyozó szabályozásokat.³⁶

f) Elektronikus identitás és bizalmi infrastruktúra: Egy államilag elismert elektronikus személyazonosító okmánnyal (E-ID) a svájci lakosok digitális igazolással online igazolhatják személyazonosságukat. Ez médiatörés-mentes folyamatokat tesz lehetővé a közigazgatásban és a gazdaságban, amivel anyagi és időforrást takarítanak meg. Az állam az E-ID kiadójaként jár el, és biztosítja a szükséges bizalmi infrastruktúra működtetését. A felhasználók számára biztosítani kell az adataik lehető legnagyobb ellenőrzését. A szövetségi kormány jelenleg az elektronikus személyazonosság jogalapján dolgozik. Az ehhez szükséges bizalmi infrastruktúrát az elektronikus tanúsítványokat kiállítani kívánó hatóságok és magánszemélyek számára is elérhetővé kell tenni.³⁷

g) Új adatvédelmi törvény (nDSG): Az új adatvédelmi törvény (DSG) és az új adatvédelmi rendelet (DSV), valamint az új adatvédelmi tanúsítványokról szóló rendelet (VDSZ) 2023. szeptember 1-jén lépett hatályba. A teljes felülvizsgálattal az adatvédelmi törvény a megváltozott technológiai és társadalmi feltételekhez igazodik. Különösen javul az adatkezelés átláthatósága, és erősödik az érintettek önrendelkezése adataik felett. Ugyanakkor a teljes felülvizsgálatnak lehetővé kell tennie Svájc számára, hogy ratifikálja az Európa Tanács felülvizsgált SEV 108 adatvédelmi egyezményét, és végrehajtsa a schengeni vonatkozású 2016/680. EU irányelvet a büntetőügyekben történő adatvédelemről. Ezenkívül a felülvizsgálat célja, hogy a svájci adatvédelmi jogszabályokat összességében közelebb hozza az 2016/679. EU rendelet követelményeihez. Ez a közeledés és a felülvizsgált SEV 108 egyezmény ratifikálása központi szerepet játszik annak biztosításában, hogy az EU továbbra is megfelelő szintű adatvédelemmel rendelkező harmadik országgént ismerje el Svájcot, és hogy a határokon átnyúló adattovábbítás a

³⁴ Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/aktionsplan/massnahme/digitalisierung-der-schweizer-justiz> (2023.09.24.)

³⁵ Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/aktionsplan/massnahme/open-legal-lab> (2023.09.24.)

³⁶ Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/aktionsplan/massnahme/aktualisierung-gesetzgebungsleitfaden-betreffend-digitale-projekte> (2023.09.24.)

³⁷ Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/aktionsplan/massnahme/bundesgesetz-uber-elektronische-identifizierungsdienste> (2023.09.24.)

jövőben is további akadályok nélkül lehetséges legyen. A parlament a Szövetségi Tanács javaslatát két szakaszra osztotta. Az első szakaszban csak a schengeni vonatkozású, a büntetőjogi adatvédelemről szóló 2016/680. irányelvet hajtották végre. A második szakaszban a DSG teljes felülvizsgálatát vitatták meg. Ez a felülvizsgálat figyelembe veszi az 2016/679. EU rendeletet és az Európa Tanács felülvizsgált SEV 108 adatvédelmi egyezményét is. Ezenkívül az első szakaszban végrehajtott kiigazítások egy része hatályát veszti, és beépül a DSG teljes felülvizsgálatába.³⁸

V. Összegzés³⁹

A digitális jogalkotási folyamatok során nagymértékben támaszkodnak az elektronikus aláírásra. De mi is az az elektronikus aláírás? Egyszerűen fogalmazva, ez egy olyan aláírási kulcspár, amely egy privát és egy nyilvános kulcsból áll. Az ilyen kulcsot technikailag egy kis számítógépes fájl – az úgynevezett tanúsítvány – formájában alakítják ki. Minden elektronikus aláírás egyedi, így csak egy adott magánkulcs felel meg a megfelelő nyilvános kulcsnak.

Ha egy számítógépes program most megkérdezi, hogy egy dokumentumot valóban egy adott felhasználó privát kulcsával írtak-e alá, akkor az ellenőrzés a hozzá tartozó nyilvános kulccsal elvégezhető. Matematikailag ez a hash-értékek összehasonlítását jelenti, azaz olyan számsorokat, amelyeket nem lehet újrászámítani, és amelyek akkor jönnek létre, amikor egy kulcsot alkalmaznak a tartalomra, és amelyeknek meg kell egyeznie a privát és a nyilvános kulccsal, hogy garantálni lehessen az egyezést.

Mivel nincs olyan központi hitelesítési szolgáltatás, amelyből a jelszavakat kormányzati szervek vagy bűnözők leszedhetnék, az elektronikus aláírásokat különösen alkalmasnak tartják. Tekintettel ezekre a jelentős előnyökre, nem meglepő, hogy a „*végponttól végpontig terjedő titkosítás*” címkével ellátott tanúsítványok titkosítási célú használata ma már az olyan üzenetküldő szolgáltatásokban is bevett gyakorlat, mint a WhatsApp.

Az elektronikus aláírás biztonságos létrehozásának alapvető feltétele, hogy a magántanúsítvány ténylegesen csak annak a kezében legyen, akinek azt kiállították. Ennek megfelelően egy megbízható hatóságnak garantálnia kell a tanúsítvány tulajdonosának kilétét. Ez a tanúsító hatóság (CA) összekapcsolja az általa kiadott tanúsítványokat az úgynevezett törzstanúsítvánnyal. Az e-mail programok, böngészők vagy PDF-olvasók szolgáltatóinak ezért csak azt kell eldönteniük, hogy mely törzstanúsítványokban szeretnének megbízni. Ez nagymértékben függ attól, hogy az adott hitelesítésszolgáltató mennyire tekintélyes, és hogy elvárható-e, hogy csak olyan személyeknek állítson ki tanúsítványt, akik korábban – például személyi igazolványuk bemutatásával vagy a „Postident” eljárással – azonosították magukat.

A „minősített” elektronikus aláírás abban különbözik a leírt alapmodelltől, hogy egyrészt csak a törvényesen felhatalmazott szervek tekinthetők megbízható CA-nak. Másrészt a jelszó mellett aláíró kártyát is kell plusz biztosítékként használni ahhoz, hogy a magántanúsítvánnyal lehessen dokumentumokat aláírni. Bár az említett biztonsági intézkedések magas szintű megbízhatóságot biztosítanak, a minősített elektronikus aláírásban az „*emberi tényezővel*” kapcsolatos sebezhetőségek is vannak.

Mivel egy adott tanúsítvány kibocsátásához vezető folyamatokat a CA-ban nem szabályozza Németországban törvény – és ezért nincs szükség több alkalmazott informatikai alapú jóváhagyására –, fennáll a visszaélés veszélye belülről. Például nem zárható ki, hogy olyan (műszakilag érvényes) tanúsítványok készülnek, amelyeket egy adott miniszterelnöknek adnak ki. Ha a dokumentumokat ezekkel a tanúsítványokkal írják alá, akkor technikai szempontból

³⁸ Készült a következő alapján: <https://digital.swiss/de/aktionsplan/massnahme/neues-datenschutzgesetz-ndsg> (2023.09.24.)

³⁹ Készült a következő alapján: Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley): Fall-s-tricke der E-Gesetzgebung. Legal Tribune Online (LTO), 2023. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/verkuendung-ausfertigung-gesetze-elektronisch-digital-datenschutz-signatur/> (2023.09.25.)

lehetetlen lenne megállapítani, hogy a tanúsítvány valóban valódi-e, azaz az ott megnevezett tulajdonosnak állították-e ki.

Különösen magas követelményeket kell támasztani azokkal a tanúsító szervezetekkel szemben, amelyek minősített elektronikus tanúsítványokat adnak ki politikailag exponált személyiségek számára, és rendkívül fontos célokra, például jogalkotásra. Ezt láthatóan a szövetségi kormány is felismerte. Jelenleg csak a Bundesdruckerei Gruppe GmbH kizárólagos tulajdonában lévő D-Trust GmbH szolgáltatásait veszi igénybe. Továbbra is nyitott kérdés azonban, hogy a szövetségi kormány nem rögzítette jogilag a D-Trust GmbH iránti elkötelezettségét – ami a más CA-k által kibocsátott (műszakilag érvényes) minősített elektronikus aláírások (jogi) érvénytelenségét eredményezné.

Az olyan tartományok számára, mint Észak-Rajna-Vesztfália, amelyek jelenleg a biztonságos módszereken gondolkodnak, ez a következő felismeréshez vezet: A jogi dokumentumok fontosságának megfelelő biztonsági szint csak akkor érhető el, ha külön hitelesítő központ működik, és csak az általa kiadott aláírások érvényesek jogi értelemben.

Emellett kiemelt figyelmet érdemel a privát kulcsokhoz való hozzáférési eszközök védelme. Nem feltételezhető minden aggály nélkül, hogy a beteg, munkahelyükről távollevő vagy egyszerűen rendkívül elfoglalt tisztviselők még a legnagyobb nyomás idején sem adják át kártyájukat és jelszavukat megbízható tanácsadójuknak vagy titkáruknak. Míg a törvény eredeti példányán a hamisított aláírás - szükség esetén írásszakértői vélemény segítségével - kimutatható volt, addig a minősített elektronikus aláírás használatával technikailag nem lehet nyomon követni, hogy az okiratot valójában ki állította ki.

Az ilyen jellegű visszaélések megelőzése érdekében szigorúan be kell tartani a beléptető eszközök tárolására és használatára vonatkozó előírásokat - például az aláírási kártya minősített információs szobában való tárolásával, valamint a jelszó titkosságának különleges követelményeivel.

Nem kérdés: a digitális eszközök használata is hozzájárul a jogalkotási folyamat felgyorsításához és erőforrás-megtakarításához. Ezen tagadhatatlan előnyök mellett sem szabad azonban megfedkezünk arról, *hogy a jogalkotási folyamat a demokrácia egyik létfontosságú eleme, ennek eredményeként itt elengedhetetlen a rendkívül magas szintű (jog)biztonság.*

Kulcsfontosságú, hogy a tanúsítványalapú kiadmányokról döntő kormányzati szervek figyelemmel kísérik a személyi és műszaki kockázatokat, és ennek megfelelően érzékenyvé tegyék az érintetteket. Ha ez sikerül, a digitális jogalkotás valószínűleg hamarosan normálissá válik az alkotmányos életben.

A „LAW AS A CODE” KONCEPCIÓ ALKALMAZÁSI LEHETŐSÉGEI

I. Alapvetés

1. Bevezető gondolatok

A szervezett és fejlett társadalmakban elengedhetetlen különböző szabályrendszerek létezése, ezek nélkül emberek nagyszámú és rendezett együttélése nem lehetséges. A szabályokon keresztül valósul meg a közös erőfeszítések koordinációja, a békés együttélés módjának meghatározása és a – hierarchikusan felépülő rendszerek esetén – az irányító hatalom egyirányú kommunikációjának (utasításainak) kifejezése is. Szabályozó hatást válhatnak ki eltérő jellegű és forrásból származó előírások, így az erkölcsi, kulturális és protokolláris normák, azonban jelen tanulmány tekintetében a fókusz a jogi és technológiai jellegű szabályozásra irányul.

Jelen kutatás a jogszabályok számítógépes kódként – a jogalkotás során vagy a jogalkotást követően – történő megalkotásának és közzétételének megvalósíthatóságát, valamint annak előnyeit és hátrányait vizsgálja. Ennek érdekében a koncepciót fémjelző Law as a Code (másként Rules as a Code vagy RaC)¹ definiálására, a jogalkotási és jogalkalmazási összefüggésekre, a koncepció jelentőségére és hasznosítási lehetőségeire, a megismerhető (jó) gyakorlatokra, végezetül néhány gyakorlati kérdés bemutatására kerül sor.

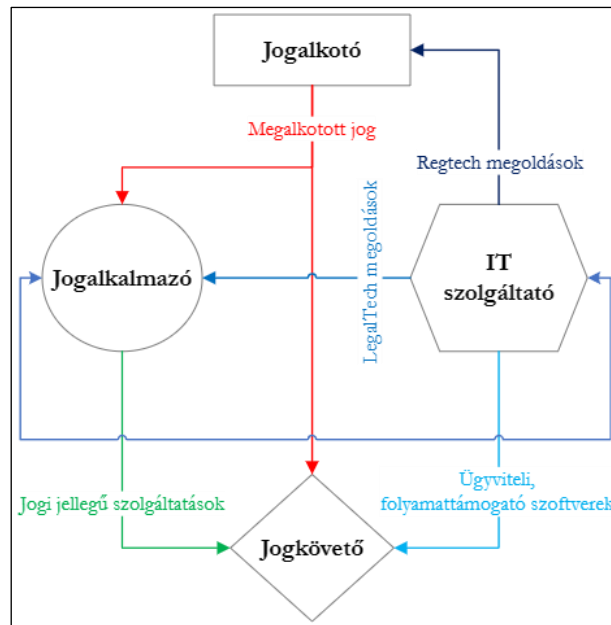
A Law as a Code koncepcióval kapcsolatban előzetesen kiemelendő, hogy az vélelmezhetően a jogalkotás folyamatára és az abban résztvevő személyekre nézve is egyaránt jelentős változást hozhat, sikeressége azonban nagyban függ erre irányuló dedikált politika (policy) megalkotásától, és megfelelő modellek (módszertan) kialakításától, valamint újfajta egyeztetési folyamatok beépítésétől. A szakmai, politikai, technológiai és társadalmi kihívásoktól függetlenül azonban a Law as a Code megközelítés számos előnnyel kecsegtet, így például a várható hatások jobb előrejelzésével,² vagy a gyorsabb és pontosabb szakrendszer-szintű implementációval. Jogi szabályozó eszközök kapcsán látható, hogy elvben szinte minden jogforrási szinten alkalmazható lehet. A magyar jogrendszer esetén a hazai jogalkotás jogforrásaitól (törvények, különböző szintű és kibocsátótól származó hazai rendeletek) kezdve az Európai Unió jogalkotási aktusain (rendeletek, irányelvek, határozatok) keresztül egészen a nemzetközi megállapodásokig a legkülönbözőbb hatályú, címzeti körű, szabályozási területű előírásra alkalmazható. Előrevetíthető, hogy a Law as a Code koncepció egyes területeken és jogforrási szinteken jelentősebb, más területeken csekélyebb hatást érhet el.

A fentiek mellett e bevezetőben célszerű azonosítani a jogszabályok megalkotásában és érvényesülésében résztvevő alanyi kört, mint a Law as a Code folyamatban potenciális résztvevőket. A jogalkotást értelemszerűen a jogalkotó hatalom végzi így számos súlyponti kérdés eldöntése és kardinális lépés megtétele összpontosul ezen a szinten. A jogalkotást követően első lépésben a jogot alkalmazó szervezeti és személyi kör lép be a folyamatba. E tekintetben jogalkalmazó alatt – az ismert jogelméleti fogalmakhoz képest tágabban – a jogszabályok meghatározott keretek közötti érvényesítésében professzionálisan közreműködő, kifejezetten jogi munkát végző vagy jogi szolgáltatásokat nyújtó személyeket értjük, függetlenül attól, hogy milyen területen, milyen típusú munkát végeznek (közigazgatás jogalkalmazói, bírósági jogalkalmazásban közreműködők, ügyvédek, jogi tanácsadást végzők stb.). A következő csoport a jogkövetők rendkívül széles rétege, akik a jogot „mindössze” betartják, annak megfelelően járnak el, de a

¹ E kifejezéseket a tanulmány során szinonimaként használjuk

² James Mohun, Alex Roberts: Cracking the code: Rulemaking for humans and machines, OECD Working Papers on Public Governance No. 42, 2020, 95. o., a továbbiakban: OECD, 2020

tevékenységük nem közvetlen jogalkalmazási tevékenység. Végül a Law as a Code koncepció technológiai megoldásokkal erősen átítatott jellege miatt mindhárom szinthez kapcsolódóan külön is kiemelendők azok a szolgáltatók, amelyek a RaC infrastruktúrát működtetik. Ezek lehetnek állami szervek, állami tulajdonú vagy tisztán piaci alapon működő vállalkozások. E szereplőket és azok egymáshoz való viszonyát a jobb áttekinthetőség érdekében az 1. sz. ábra illusztrálja.



1. sz. ábra

2. A technológia, mint szabályozási eszköz

A technológia szabályozószerepének és a technológia és jog, mint szabályozási eszközök kapcsolódási pontjainak vizsgálata valójában korántsem újkeletű fejlemény. Az erről szóló diskurzus egyik legismertebb mérföldköve kétségtelenül Lawrence Lessig korai munkásságához kapcsolódik, az 1998-ban egy konferencián előadott, majd írásban is közzétett „The Laws of Cyberspace” című esszéje,³ majd az ennek továbbfejlesztéseként megszületett könyve⁴ arra hívja fel a figyelmet, hogy a kibertérben a jog szabályozó szerepe mellett igen jelentős a „kód” szabályozó ereje, sőt utóbbi végső soron olyan kényszerítő erővel hat a felhasználók viselkedésére, mint a való világ fizikai infrastruktúrája.⁵ Kód alatt Lessig végső soron azt a szoftver- és hardver-infrastruktúrát és a kapcsolódó protollokat és szabályokat érti, amely meghatározza, hogy a felhasználók miként létezhetnek vagy cselekedhetnek a kibertérben.⁶

A kód tehát az átlagos felhasználó számára megkerülhetetlen módon és kényszerítő erővel szabályozza a kibertérben kifejtett aktivitást. Lessig az Internethez való hozzáférést hozza példaként: egyes esetekben ez azonosítás nélkül lehetséges, míg más esetekben csak

³ Lawrence Lessig: The Laws of Cyberspace, 1998. https://cyber.harvard.edu/works/lessig/laws_cyberspace.pdf (2023.08.22.), a továbbiakban: Lessig, 1998

⁴ Lawrence Lessig: Code: and other laws of cyberspace, Basic Books, 1999. <https://lessig.org/images/resources/1999-Code.pdf> (2023.08.22.), a továbbiakban: Lessig, 1999

⁵ Lessig a fizikai világ korlátai között olyan egyszerű jelenségeket említ, mint hogy az ember nem képes átlátni a falon (Lessig, 1998, 3. o.). Természetesen további példák hozhatók: ha egy ajtót erős zárral védenek, akkor – az esetleges jogi szabályozástól függetlenül – az ajtó és a zár, mint fizikai infrastruktúra befolyásolja az ember viselkedését, és megakadályozza a bejutást.

⁶ Lessig, 1998, 4. o.

meghatározott jogosultság birtokában, belépési név és jelszó segítségével. Az adott rendszert üzemeltető beállítása tehát meghatározza az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférés módját. Lessig példája nyomán a technológia szabályozószerepe nyilvánvaló lehet például egyes adatvédelmi szabályok kikényszerítésre kapcsán (hozzáférési jogosultságok beállításával), de utalhatunk akár az algoritmusok által meghatározott döntésekre, kimenetekre is (pl. hogy milyen tartalmat szűr ki automatikusan egy közösségi oldal, vagy hogyan állítja össze a felhasználó által hozzáférhető tartalmat). Az önvezető autók kapcsán is megjelent az a gondolat, miszerint számukra a táblák felismerése csak egy átmeneti igény, mert az önvezető autók valójában közvetlenül is programozhatók a közlekedési szabályok betartására, amely szabályok követésére (pl. a sebesség csökkentésére) emberi közreműködés nélkül is képesek.⁷

A kód szabályozóerejével kapcsolatban természetesen az egyik legizgalmasabb kérdéskör, hogy e szabályokat ki, milyen felhatalmazás alapján, milyen eljárásban alkotja, e szabályok mennyire átláthatók, és különösen, hogy hogyan viszonyul a jogi szabályozáshoz, és az esetleges ellentétek miként oldhatók fel. Egy jogállamban természetesen nem mondhatunk le arról, hogy a társadalom tagjai számára általánosan követhető magatartási szabályokat végső soron megfelelő legitimitációval rendelkező jogalkotó szervek alkossák, a jogi szabályozás primátusának magától értetődőnek kell lennie. Ezt azonban – úgy tűnik – újra és újra meg kell erősíteni. Erre példa lehet a Tesla önvezető rendszere, amelyet egy ideig az ún. „rolling stop” funkcióval láttak el, amik így bizonyos esetekben szándékosan nem álltak meg a „stop” táblánál,⁸ de az adatvédelmi jogban tételesjogi elvként is megjelenik az ún. „beépített adatvédelem elve”, amely azt az egyébként evidenciának tűnő alaptételt erősíti meg, miszerint az adatkezelés módjának meghatározásakor (azaz tervezésekor) és az adatkezelés során is olyan technikai és szervezési intézkedéseket kell végrehajtani (adott esetben olyan szoftveres megoldást választani), ami biztosítja az adatvédelmi jogban foglalt követelmények teljesítését.⁹

A fentiekén túl is számtalan további példát lehetne hozni arra, hogy a jogszabályokat sok esetben le kell fordítani gépek által értelmezhető nyelvre, gondolhatunk akár bármelyik bérszámfejtő- vagy könyvelőprogramra, a piaci szereplők ügyviteli rendszereire, pénztárgépekre¹⁰ vagy egyes közigazgatási szakrendszerekre. Ennek a transzformációnak a tétje egyáltalán nem csekély: a címzettek mozgásterét és magatartását ugyanis végső soron a kódolt szabály fogja meghatározni. Ezek alapján logikusnak tűnik az a gondolat, hogy – ahol ez lehetséges – a jogi normák valamilyen rendezett eljárásban fordítódjanak át gépi feldolgozásra alkalmas kóddá, biztosítva ezáltal a gyorsaság, az egységesség és a jogi szabályozás primátusának elvét.

II. Definíciós és rendszertani kérdések

1. A Law as a Code koncepció

A Law as a Code egy Új-Zélandról származó jogalkotási koncepció, amelynek a szakirodalomban egyelőre nem kristályosodott ki egyértelmű, széles körben elfogadott definíciója. A lényege a jog (jogszabályok) gépek általi értelmezésre képes formában (számítógépes programkódként) történő

⁷ Erről ld. Zódi Zsolt: Platformok, robotok és a jog, Gondolat, 2018., 214-215. o.

⁸ Dippold Ádám: Ötven ezer autót hív vissza a Tesla, amiért nem állnak meg a stoptáblánál, Quibit, 2022.02.02. <https://qubit.hu/2022/02/02/otvenezer-autot-hiv-vissza-a-tesla-amiert-nem-allnak-meg-a-stoptablanel> (2023.08.23.)

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), 25. cikk (1) bek.

¹⁰ További példákat ld. Matthew Waddington: Machine-consumable legislation: A legislative drafter's perspective – human v artificial intelligence, The Loophole, 2019/2., 24-25. o., a továbbiakban: Waddington, 2019

megjelenítéseként ragadható meg,¹¹ azaz a jelenlegi természetes nyelvi formában közzétett, emberi megértésre és értelmezésére optimalizált forma mellett (helyett?) a normatív tartalom számítógép által értelmezhető formában történő elkészítését vagy átalakítását célozza meg. A RaC rendszernek a jelenlegi megoldásokhoz képest jelentős hozzáadott értéke, hogy képessé teszi a különböző szoftveres megoldásokat a jog közvetlen értelmezésére – túlmenően a jogi anyagokban való szövegszintű keresésen – ezáltal lehetővé téve a hatékony, egységes jogalkalmazást. Amint azt említettük, a jogi normák egy része jelenleg is megjelenik számítógépes kódként. A jogszabályszoveg kóddá történő transzformációja azonban egyrészt időigényes folyamat, másrészt adott esetben különböző szereplők különbözőképpen végzik el. A koncepció központi eleme tehát az, hogy a jogszabályok kóddá történő transzformációja valamilyen szervezett és szabályozott keretek között zajlik, akár rögtön a jogalkotás szintjén.

A megközelítés több ponton is láthatóan kapcsolódik a rendkívüli gyorsasággal terjedő LegalTech¹² megoldásokhoz, amelyek jelenleg elsődlegesen folyamattámogató (augmentációs) és folyamat-automatizációs feladatokat törekednek ellátni. Ezek már most is olyan kiemelkedő funkciók mindennapos használatát teszik lehetővé, mint például a cégalapításban közreműködő virtuális asszisztens (chatbot technológia, pl. UNA Litvániában).¹³ A Law as a Code koncepció azonban egy szűkebb szegmensben helyezkedik el, amely a LegalTech és a GovTech¹⁴ megoldások határán található, sokszor RegTech-ként¹⁵ történő elnevezéssel kerül meghivatkozásra. A RegTech ernyőfogalom alatt megtalálható mindenfajta szabályozási, felügyeleti és akár compliance követelmény előmozdítását szolgáló rendszer vagy eszköz, jelen tanulmányban azonban a területnek kifejezetten a jogalkotással – és annak a jogalkalmazásra gyakorolt hatásával – foglalkozunk. Ez pontosan a jog kódként való megalkotásának – esetlegesen a megalkotott jog kóddá formálásának – továbbá a kód gépek általi feldolgozásának és az ehhez kapcsolódó hasznosítási mechanizmusoknak a körét jelenti.

Az elemzésünk során a jelenleg létező jogi, technológiai és társadalmi viszonyokat vesszük alapul, a realitásokat is figyelembe véve. Ezért nem esik szó a jogalkotás teljes körű reformjáról (pl. online szavazási technológiákkal a képviselői jogalkotás megszüntetése), az önzetű autók közlekedési jog megalkotására gyakorolt hatásáról vagy a blokklánc technológia szerződési jogi aspektusairól. Megközelítésünkben tehát a Law as a Code koncepció a technológia felhasználását jelent a jogalkotásban és jogalkalmazásban, olyan módon, aminek eredményeképp a szabályok normatív tartalma számítógépes rendszerek számára is értelmezhetővé válik. Ennek gyakorlati alkalmazása várhatóan nagymértékben alakítaná át a jogalkotáshoz és jogalkalmazáshoz fűződő jogi (és nem jogi) folyamatokat. Ugyanakkor e tendenciára vagy lehetőségre jelenleg semmiképp sem tekinthetünk úgy, mint ami a jogrendszer egészében alkalmazható lenne, sokkal realisabb az a felvetés, hogy e koncepció egyes, a jogalkalmazás és jogkövetés során kevesebb mérlegelést igénylő szabályok területén érvényesülhet.

Az eddigiek alapján látható, hogy a RaC felfogható szervezett keretek között történő, előre meghatározott célok szerint felhasznált információs és kommunikációs technológiák összességéeként, amelynek szükségszerűen rendelkeznie kell dedikált és specializált hardver és szoftver erőforrásokkal, amelyek képesek (legalábbis lehetővé teszik) a jog természetes nyelven megfogalmazott meglévő szövegének olyan kóddá alakítására, amelyet egy másik erre szakosodott rendszer fel tud dolgozni és később valamilyen eredmény formájában hasznosítani. E folyamat

¹¹ OECD, 2020, 16-17. o., valamint a továbbiakban: Waddington, 2019, 22. o.

¹² Jogi technológia, vagyis a jogi munkát támogató/fejlesztő technológiai eszközök összessége

¹³ UNA – the first virtual assistant of public administration in Latvia”, Observatory of Public Sector Innovation, 2018, <https://oecd-opsi.org/innovations/una-the-first-virtual-assistant-of-public-administration-in-latvia/> (2023.07.10).

¹⁴ Olyan technológiai eszközök összessége, amelyek az államigazgatást hivatottak támogatni/fejlesztetni

¹⁵ „Regulatory Technology” vagyis szabályozási technológiák. Megjegyezzük, hogy e – most divatosnak számító és gyakran használt – rövidítéseknek a tartalma és fogalomrendszere sem kristályosodott ki egyelőre a szakirodalomban.

történhet a jogszabályok utólagos kóddá történő konverziójával, amely elvben a jogalkotási folyamat jelentős átalakítása nélkül is megvalósulhat (és lényegében sok, korábbi példákban említett területen nem összehangolt keretek között jelenleg is megvalósul), de ezen túl is mutathat, és a létező jogalkotási eljárás modernizálásával, fejlesztésével, jelenlegi módszertanának átformálásával is megvalósulhat azáltal, hogy a kóddá alakítás lépését közvetlenül a jogalkotókhoz rendeli.¹⁶ Függetlenül attól, hogy ki végzi el, a kóddá alakítás formája/módja és annak sikeressége kardinális kérdések a RaC koncepció sikeres alkalmazása szempontjából.

2. A jogszabályok gépi feldolgozásának szintjei

A szakirodalom alapján¹⁷ technológiai szempontból több szintjét különböztethetjük meg a jogszabályok és a gépi feldolgozás kapcsolatának, aminek áttekintése hozzásegít a RaC megközelítés létjogosultságának értékeléséhez is.

0. szint – a joganyag autentikus hordozója analóg (papír alapú) és az nem létezik semmilyen digitális vagy elektronizált formában.

1. szint – a joganyag elektronikusan is elérhető. Ezen belül is elképzelhető több „alszint”, amelyek közül az első szinten a jogszabályok eredeti hordozója továbbra is a papír alapú forma, de digitalizált (szkennelt) formában is elérhető (lehetőség szerint a szövege kereshető és strukturált), míg a második alszintet az jelenti, hogy a joganyag autentikus hordozója a digitálisan megjelenő forma, amelyet a felhatalmazással rendelkező szerv eleve elektronikus formában (pl. html, pdf formátumban) bocsát ki. Végül ennek harmadik alszintjét az olyan elektronikus dokumentum jelentheti, amelyek előre meghatározott, jogi dokumentumokra specializált, géppel olvasható metaadatokkal¹⁸ jól leírható struktúrában készül el. Ebben az esetben erre gyakran valamilyen célszoftvert használ a jogalkotó, és a végül közzétett olvasható formátum (pl. pdf) ezen rendszerből közvetlenül generálódik.

2. szint – a digitális célszoftverek használatának szintje. Ennek keretében valamilyen szolgáltatási (akár helyben futtatott, akár felhőszolgáltatási) konstrukció szerint specializált alkalmazásokon keresztül lehet elérni és alkalmazni a jogszabályokat (sokszor a konkrét jogszabályi szöveg nélkül, pragmatikusan, csak a megvalósítás elemeire fókuszálva), amelyben a rendelkezések a végrehajtó programnyelven (pl. Python) keresztül, jellemzően „if-then-else” függvényként kerülnek megfogalmazásra. Ennek során az adott joganyag szolgáltató általi leképezésére kerül sor, amely vagy közvetlenül belekódolják a szoftverbe, vagy – fejlettebb formájában – önállóan létrehozott és külön beépülő modulként beágyazva („embedded DSL”) kerül be a szolgáltató szoftveres architektúrájába, így biztosítva a jogszabályszövegnek megfelelő logikán alapuló funkciók működését.

3. szint – elkülönült ún. „rule engine” létrehozása. A kiindulópontként természetes nyelven létrehozott normaszövegeket egy magas szinten absztrahált, gép által olvasható formátummá alakítják (nyelvi konverzió), amelyet egy független „szabályozó-motor” értelmez és a feladatnak és körülményeknek megfelelően végrehajt. Elméletileg a normaszöveg átalakításáért felelős rendszer és a szabályozó-motor egymástól függetlenül tud működni, azok eltérő elvárásoknak képesek megfelelni. Fejlesztési szempontból kiemelt kérdés – például az interoperabilitást elősegítendő – a gép által olvasható, standardizált célnyelv kiválasztása, amely így megkönnyítené a különböző szabályozó-motorok olvasási képességét ugyanannak a joganyagnak a vonatkozásában.

4. szint – ontológiák létrehozása. Ennek keretében fogalommeghatározásokat, tipizálásokat és viszony- és szabályrendszereket tartalmazó, gép által olvasható ontológiák egészítik ki a meglévő rendszereket. Az ontológiák alapvetően konstitutív szabályok leírására specializálódnak, például

¹⁶ OECD, 2020, 17 o.

¹⁷ Meng Weng Wong: Rules as code – Seven levels of digitisation, 2020. Research Collection School Of Law, https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/3093/ (2023.04.12), a továbbiakban: Wong, 2020, és OECD, 2020, 17. o.

¹⁸ Például a fejezetek, szakaszok, bekezdések külön megjelölésével

egy személy természetes személynek vagy jogi személynek minősül-e, ki számít eltartottnak egy adott szabályrendszer alapján, vagy melyik országban mi számít munkanapnak. Az ontológiák gyakran jogterületeken átívelő kérdésekre adnak választ.

5. szint – „digitális ikrek” (digital twins) létrehozása Ennek során a természetes nyelvi verzió és a gépi feldolgozásra alkalmas kódolt verzió létrehozása egyszerre, az első megszövegezés során történik, akár úgy is, hogy egy erre szolgáló szoftver fejleszti a természetes nyelvi verziót is. A „digital-twins” stratégia kapcsán felmerül, hogy mely változatot tekinthetjük hitelesnek. Ez a folyamathoz fűződő jogalkotói, végrehajtói és társadalmi álláspontnak megfelelően változhat.

6. szint – kapcsolódó eszközök és rendszerek bevezetése. E szint elérése feltételezi, hogy a joganyag gépi feldolgozásra alkalmas verziójának létrehozása megbízhatóan és magas szakmai színvonalon valósul meg, és így egyéb automatizációs célú szolgáltatásokkal lehet közvetlenül összekötni, például szakértői rendszerekkel, dokumentum-generátorokkal, szerződésmenedzsment rendszerekkel.

7. szint – a RaC koncepció általános használata. Ez valójában nem új szint a technológiai megvalósítás szempontjából, a szerzők csupán külön nevesítik azt az állapotot, amikor a fentiek használta széles körben általánosan elfogadottá válik.¹⁹

Természetesen azt hozzá kell tenni, hogy e hét szint nem feltétlenül kell, hogy tisztán különböző állapotként jelenjenek meg, azok egymásba csúszhatnak vagy egyes szintek kimaradhatnak, illetve – a hetedik szintet kivéve – mindegyik szint értelmezhető egy-egy jól körül határolt szabályrendszerrel kapcsolatban is. Ugyancsak meg kell jegyezni, hogy az a ma is széles körben létező gyakorlat, miszerint egyes jogszabályi rendelkezéseket célszoftverekbe kódolnak egyes jogterületeken, e felosztás alapján csupán a 2. szintet képviseli.

Összegzésképpen azt is szükséges rögzíteni, hogy az említett hét szint mindegyike a gépi kezelhetőség szempontjából az alábbi három állapot valamelyikéhez tartozik:

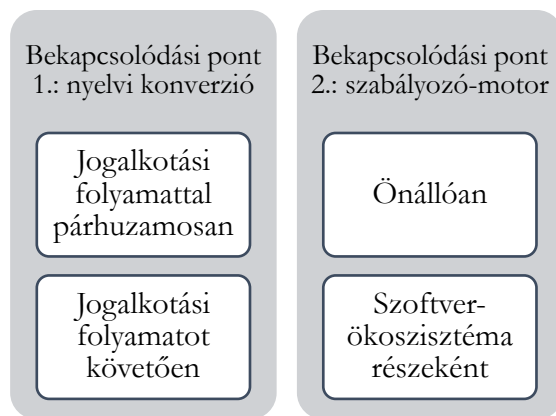
- Gép által nem olvasható (machine non-readable) forma: analóg, papír alapú rendszerek;
- Gép által olvasható (machine-readable) formátum: Olyan strukturált formátumban megjelenített információ vagy adat, amelyet számítógép emberi beavatkozás nélkül (vagy minimális) emberi beavatkozással és a szemantikai jelentés elvesztése nélkül feldolgozhat. Ugyanakkor a digitális formátumok nem minősülnek automatikusan gépileg olvashatónak (pl. egy olyan pdf, amely nem olvasható optikai karakterfelismeréssel);
- Gép által feldolgozható (machine-consumable) formátum: A gép által „fogyasztható”, feldolgozható információ feltétele, hogy "olyan kód vagy kódszerű" formában áll rendelkezésre, amelyet a szoftver „megérthet”, amellyel interakcióba léphet, például számítás végezhet, vagy megállapíthat egy jogosultsági feltételt.²⁰

3. A RaC koncepció kapcsolódása a jogalkotási folyamathoz

A Law as a Code megközelítés – mint minden algoritmizált folyamat – a szabályozott és zárt keretek között, ismétlődően végbemenő logikai lépéseket preferálja. Így valószínűsíthető, hogy a jól strukturáltan felépített, egy egységet alkotó, stabil szövegezésű, általánosságban véve „jól algoritmizálható” jogalkotási termékek esetében lesz e koncepció leginkább alkalmazható, például a pénzügyi/adózási vagy hasonlóan technikai jellegű szabályozásnál vagy a könnyen megítélhető közigazgatási döntéseknél (pl. automatikus döntéshozatal). A RaC koncepció alkalmazásával összefüggésben feltétlenül vizsgálendő az érintett terület (scope) kiterjedtsége és mélysége, illetve a jogalanyok típusa alapján is meg lehet határozni a feldolgozásra érdemes területeket. Végezetül technológiai fejlettség szerint is tagolható lehet a feladat a legfejlettebb, magas szinten algoritmizált rendszertől, az egyszerűbb chatbotokon keresztül, egészen a fél-automata nyomtatványkitöltő és táblázatkezelő programokig.

¹⁹ Wong, 2020, 2-23. o.

²⁰ OECD, 2020, 18 o.



2. sz. ábra

A jogszabályi kódolást időzítését és rendszertani helyét tekintve az vagy beépül a jogalkotás folyamatába, vagy azt követően kerül rá sor. Ideális esetben a jogalkotás során párhuzamosan, egymásra tekintettel jön létre a tartalmában egyenértékű digitális és a természetes nyelvi tartalom („digital twins” megközelítés). Abban az esetben, ha ez valamilyen okból – közpolitikai megfontolások, időbeli, tárgyi vagy személyi tényezők miatt – nem valósul meg (tehát előbb jön létre a természetes nyelvi tartalom, mint a géppel feldolgozható), a RaC folyamat további érvényesüléséhez feltétlenül el kell utólag végezni a konverziót. Ez elvégezhető – állami elhatározás esetén – a jogalkotó vagy az állam által kijelölt egyéb szerv, vagy az állam által kiválasztott és megbízott piaci szereplő által is, de valójában nem feltétele a RaC megvalósulásának az állami elhatározás. Lehetséges az érvényesen létrehozott jogszabályi szöveget utólagosan, az állami akarattól függetlenül, tisztán piaci logika alapján is digitális nyelvre konvertálni, az ehhez szükséges humán-, technológiai- és pénzügyi erőforrások azonban komoly kihívást jelenthetnek. A jelentős fejlesztési költségre tekintettel álláspontunk szerint megfontolandó valamilyen állami ösztönző alkalmazása.

Amennyiben létrejött a megfelelően kódolt jogszabályi szöveg egy közvetítő közege van szükség ahhoz, hogy ez a tartalom hasznosulni tudjon. Ez a fentebb említett célszoftvert és fejlettebb állapotban szabályozó-motort jelenti, amelyekből elképzelhetőek jogterületi szempontból általánosan felhasználható és specializált variánsok is. Utóbbiak feladata a kód olvasása és értelmezése, majd ennek továbbadása. Elképzelhető, hogy a szabályozó-motor mindössze egy komponens lesz egy nagyobb szoftver-ökoszisztémában és az általa létrehozott output csak egy másik folyamat inputja lesz (például egy szabályzat ellenőrző nyelvi modellnek biztosítja a logikai kapcsolatot a jogi előírás és szabályzat szövege között vagy egy virtuális asszisztens háttéradatbázisának egy részét alkotja).

III. A Law as a Code jelentősége, hasznosítási lehetőségei és potenciális kockázatai

1. A Law as a Code bevezetésének lehetséges indokai

A fentiekben bemutatásra került a Law as a Code koncepció fogalma, szintjei, technikai működésének egyes aspektusai, valamint a jogalkotás és jogi munkavégzés struktúrájába történő beintegrálás lehetősége. A teljes körű elemzés és értékelés érdekében célszerűnek tűnik az indokoltság vizsgálata. Azaz miért lehet rá szükség, milyen okok indukálhatják e megközelítés bevezetését a jogalkotás vagy jogalkalmazás folyamatába?

A civilizált társadalmak hajnala óta a jogszabályok jellege és a jogalkotás módja rengeteget változott, a jogrendszerek egyre összetettebbé és szofisztikáltabbá váltak. Az egyre komplexebb

életviszonyok, globálissá terebélyesedő szabadpiac és a jogalanyok gyors és szabad mozgása különböző államalakulatok között mára már folyamatos és pontos jogalkotást kíván(na). Az innovatív digitális technológiák ugrásszerű fejlődése a képet tovább árnyalja.²¹ Az új technológiák kapcsán a jogi beavatkozás időzítése, az önszabályozási megoldásokkal történő együttműködése, a precíz fogalomalkotás jelentősen felértékelődött.²² A modern eszközökben rejlő szabályozási nehézségek áthidalásához azonban nem, vagy csak csekély mértékben kerültek ezek a technológiai fejlődés adta lehetőségek kiaknázásra.²³

Az sem kérdés persze, hogy e tendenciák nem csak a RaC iránti igényt növelhetik, de egyben segíthetnek annak megvalósításában is. Az adatalapú működés, a tárhelykapacitás, az adatgyűjtési és adattovábbítási lehetőségek (mint IoT), valamint az algoritmizációs képességek magas szintű jelenléte nélkül a RaC bevezetése elképzelhetetlen lenne.

Míg az új technológiák gyakran kikényszerítették a szabályok tartalmának megváltoztatását, a szabályok létrehozásának (jogalkotásnak), alkalmazásának és végrehajtásának folyamatai nagyrészt érintetlenek maradtak.²⁴ Az OECD számára készült tanulmány összefoglalása alapján – kissé lesújtó összegzést adva – a jelenlegi jogalkotási folyamatok:

- átláthatatlanok, összetettek és a címzettek számára nehezen érthetőek;
- gyakran lineárisak és elszigeteltek, ami lehetőséget teremt akár a jogpolitikai szándék vagy maguknak a tényleges előírásoknak a félreértelmezésére;
- nem biztosítják a jogszabályok hatékony végrehajtását;
- nagy mennyiségű, egymással összefüggő szabályt generálnak (a részegységek konzisztenciájának biztosítása nélkül), ami nehézséget okoz a jogalanyoknak az előírások teljesítése során;
- bizonyos személyekre vagy szakmákra (a jogalkalmazói réteg egyes szereplőire, például ügyvédekre és jogtanácsosokra), mint közvetítő közegre támaszkodik a jog értelmezésének és belső (szervezeti) implementálásának elősegítésében;
- olyan, csak ember által értelmezhető szabályokat hoznak létre, ami megköveteli a jogalanyoktól, hogy külön-külön ültessék át a saját informatikai és ügyviteli rendszereikbe e szabályokat;
- korlátozott mértékben biztosítja a szakpolitikai döntéshozók lehetőségeit a szabályok módosításainak előzetes modellezésére és hatáselemzésére, valamint ritkán biztosított ténylegesen a nyilvánosság véleményének kikérése a szabályalkotási folyamat során.²⁵

A jogalkotásban rejlő alapvető kihívásokat a technológiai változásokkal kapcsolatos trendek láthatóan tovább feszítik és már rövid távon kétségtelenül valamilyen megoldás kidolgozását teszik szükségessé.²⁶

A joganyag mennyisége és gyors változásai kétségkívül kihívást jelentenek jogalkotói és jogalkalmazói szinten is. Ennek alátámasztása érdekében empirikus kutatást végeztünk, amely kiterjedt a jogszabályok számára, a változások mértékére és területére is.

Ennek érdekében kiválasztottuk egy megfelelő hosszúságú vizsgálati időszakot, amely – esetleges más, hivatalos statisztikákkal való összevetés érdekében – nem fordul át naptári éven, kellően hosszú időszak, és az elmúlt időszak változásaira fókuszál. A vizsgált időszakot e szempontok szerint 2022. január 1. – 2022. október 31. között (10 hónap) állapítottuk meg. Azt

²¹ OECD, 2020, 26. o.

²² Ivan Szekely – Mate Daniel Szabo – Beatrix Vissy: Regulating the future? Law, ethics, and emerging technologies, *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, Vol. 9. Issue 3, 2011. 190. o. DOI 10.1108/14779961111167658, a továbbiakban: Szekely et. al., 2011

²³ Gianluca Misuraca – Colin van Noordt: Overview of the use and impact of AI in public services in the EU, Publications Office of the European Union, 2020, doi:10.2760/039619, 11. o.

²⁴ OECD, 2020, 12. o.

²⁵ Uo.

²⁶ Council conclusions on data technologies to improve 'Better Regulation', 2021/C 241/04, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021XG0621%2802%29> (2023.08.16.)

kerestük, hogy ebben az időszakban hány hatályos jogszabály van egyes jogforrás-típusokból és hány jogszabályt (akár módosító, akár teljesen új jogszabályt) hirdettek ki. A lenti statisztikát a piacvezető jogi adatbázis, a Wolters Kluwer Új Jogtár szolgáltatás segítségével készítettük.

2022. október 31-én összesen 8980 jogszabály volt hatályban, ebből 2036 törvény és 3027 kormányrendelet. Az országgyűlés 2022-ben 81 törvényt fogadott el, amely egyébként az elmúlt évek messze legalacsonyabb száma, nagyjából a fele az ezt megelőző 5 év átlagának (évente 161 törvény).

A változásokkal kapcsolatos lekérdezés során két szempontot tartottunk szem előtt: a változásokban érintett jogszabályok jogforrási szintjét (törvény, kormányrendelet stb.), valamint az érintett témaköröket. A vizsgált időszakban mindösszesen 858 jogszabályváltozás lett kihirdetve, ebből:

Alaptörvény	2
Törvény	33
Kormányrendelet	432
Miniszeri rendelet*	352
Fővárosi Önkormányzat rendelete	39

* Ideértve az MNB, NMHH és MEKH elnökei által kiadott rendeleteket is.

A módosítások aránya nem teljesen képezi le az egy-egy jogforrástípusból éppen hatályban lévő összes joganyag számát, hanem az látható, hogy kormányrendelet és miniszeri rendelet módosítására gyakrabban került sor. Mivel a törvények módosítása hosszabb és bonyolultabb eljárás, mint a rendeleteké, ez az eredmény megfelel az előzetes várakozásoknak.

A tematikus szűkítés során a Wolters Kluwer Új Jogtár témaköreinek listájából tudunk kiindulni. Ezen témakörök a kiadó besorolását tükrözik, amelyben következetlenségek is felfedezhetők (pl. „büntető anyagi jog” téma létezik, de „polgári anyagi jog” kategória nem), illetve elképzelhető egyes témakörök nagyon tág értelmezése is (például a „katasztrófavédelem”-re adott találatok száma első ránézésre indokolatlanul magasnak tűnik). Egy-egy joganyag több témakörhöz is tartozhat, különösen, hogy a témakörök egymáshoz képest is sokszor horizontálisan vannak meghatározva (pl. a „díjszabások” vagy „informatika” témakör szinte minden igazgatási területet érinthet), így a találatok száma között jelentős átfedés van. Ezekkel a megszorításokkal együtt a találati eredmények nagyságrendjében és egymáshoz való viszonyukban mégis megmutatják, hogy mely területek változtak a leginkább a vizsgált időszakban. A témakörök közül a jobb áttekinthetőség érdekében csak azokat vizsgáljuk, amelyeknek jelentősége lehet – tágra értve – a közigazgatás működése, informatikai rendszerei szempontjából. Az azonos ágazathoz tartozó kulcsszavakat csoportosítva vizsgáltuk, mivel azokra egyszerre szűrve az adatbázis az átfedéseket kiszűrte, azaz egy módosítást csak egyszer jelenített meg. A táblázatban csak azon ágazatokat szerepeltetjük, ahol legalább 3 találatot kaptunk. Szemléltetés céljából néhány példát a kimaradt témakörök közül is említünk, ilyen a bankjog, biztosítás, emberi jogok, munkajogviszony, NATO, öröklés, szerződések joga, személyi és családjog, zálogjog stb. A vizsgált ágazatokban és témakörökben bekövetkezett változások az alábbi képet mutatják.

Ágazatok alapján történő felosztás	
Adózás, adóigazgatás <u>Kulcsszavak:</u> adóigazgatási eljárás, általános forgalmi adó (ÁFA), egyéni vállalkozás, egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás, egyszerűsített vállalkozói adó, energiaadó, gépjárműadó, helyi adók, játékadó, jövedéki adó, kettős adóztatás elkerülése, különadó, regisztrációs adó, személyi jövedelemadó	17
Állategészségügy	6

Beszerezés, közbeszerzés <u>Kulcsszavak:</u> koncessziós beszerzési eljárás, közbeszerzési eljárás, közbeszerzési hatóság, közbeszerzési szerződés, közszolgáltatók közbeszerzése, uniós értékhatár alatti nemzeti eljárás	5
Bányászat	31
Csőd- felszámolási eljárás, végelszámolás <u>Kulcsszavak:</u> csődeljárás, felszámolási eljárás, végelszámolás	14
Egészségügy <u>Kulcsszavak:</u> egészségügyi szolgáltatás, gyógyszer	42
Energiajog	72
Élelmiszerjog	7
Építésügy, ingatlanok <u>Kulcsszavak:</u> építésügy, földhivatal, ingatlan	17
Felsőoktatás, felnőttképzés <u>Kulcsszavak:</u> felsőoktatás, felnőttképzés	5
Gyermekvédelem, gyámság	4
Hírközlési igazgatás	3
Honvédelem	48
Hulladékgyaldalkodás	8
Idegenrendészet <u>Kulcsszavak:</u> idegenrendészet, menekültügy	16
Katasztrófavédelem	158
Közlekedés	24
Közoktatás	12
Mezőgazdasági tevékenység	16
Rendvédelmi szervek	18
Szakképzés, továbbképzés	14
Szociális ellátórendszer	8
Társadalombiztosítás	12
Településfejlesztés, -rendezés	4
Választási eljárás <u>Kulcsszavak:</u> népszavazás, népi kezdeményezés, választójog, választási eljárás	6
Vízgyaldalkodás	4
Horizontális kulcsszavak	
Adatkezelés, titokvédelem <u>Kulcsszavak:</u> adatkezelés, titokvédelem	29
Díjszabások, illetékek <u>Kulcsszavak:</u> díjszabások, illetékek	18
Informatika, információs társadalom <u>Kulcsszavak:</u> informatika, információs társadalom	96
Közigazgatási eljárás	35
Szakértői tevékenység	10

A keresések alapján arra lehet következtetni, hogy a magyar jogrendszer dinamikusan változik, 10 hónapos időtartam alatt is többszáz módosítás lett kihirdetve, kisebb részt törvényi szintű, döntő többségében rendeleti szintű jogszabályokban. Az ágazatokkal kapcsolatban várható volt, hogy az egészségügy (42), a közlekedés (24), a rendvédelmi igazgatás (18), az adózás (17) vagy az építésügy (17) területei vezetik a változások volumenét, ugyanakkor kissé meglepő a bányászat (31) vagy épp a szakképzés, továbbképzés (14) jelentős volumene. Végül az energiajog (72) és a honvédelem (48) változásai szinte biztosan a vizsgált időszak sajátosságaival (energiaválság,

háború) függenek össze, a katasztrófavédelem (158) felülreprezentáltsága pedig valószínűleg inkább valamilyen, a kategorizálás során felmerülő anomáliából és e címke indokolatlanul széles alkalmazásából ered, így ebből nem lehet érdemi következtetéseket levonni.

2. A RaC bevezetésének potenciális előnyei

Az előbbieken röviden áttekintettük a Law as a Code koncepció alkalmazásának egyes indokait. Ezt kiegészítve célszerűnek mutatkozik a RaC bevezetésének előnyeit, majd potenciális veszélyeit is megvilágítani. Az előnyöket a jogalkotó, a jogalkalmazók és a jogkövetők szempontjából külön nézőpontból elemezzük.

2.1. A jogalkotói szempontok

2.1.1. Hatékonyabb jogalkotás, jobb szakpolitikai eredmények

A Law as a Code koncepció alkalmazása növelheti a jogalkotás hatékonyságát és eredményességét. A RaC bevezetésének szükségessége során azonosított egyes kihívások kapcsán látható volt, hogy a jogalkotás klasszikus eszköztára sokszor nem képes elérni megfelelő hatások mellett a kitűzött jogpolitikai célokat,²⁷ különösen, ha gyorsan változó életviszonyok szabályozásáról van szó. „A legjobb politika sem jó politika, ha a gyakorlatban nem valósítja meg a kitűzött célokat.”²⁸ A társadalmi viszonyok gyors változása folytán a politikai döntéshozóknak olyan megoldásokat kell támogatniuk, amelyek javítják a kormányzat azon képességét, hogy reagáljon e jelenségekre, azaz csökkenteni kell a gyorsan felmerülő problémák azonosítása és a megfelelő válaszok közötti szakadékot. Ennek érdekében biztosítani kell, hogy a meghozott intézkedések pontosan megfeleljenek a kormányzati célkitűzéseknek. A közpolitikai célkitűzések „tervezői” és végrehajtói közötti félreértelmezési lehetőségek számának csökkentésével a RaC az eredeti szándéknak jobban megfelelő jogszabályokat hozhat (pl. az API-n keresztül gépi úton fogyasztható szabályok frissítésének képességével vagy a félreértelmezés lehetőségének minimalizálásával).²⁹

A jogalkotás reagálási idejére, a jogi beavatkozás megfelelő időzítésére más tanulmány is felhívja a figyelmet.³⁰ Látható, hogy az alapos körütekintéssel, a társadalmi és szakmai szereplők bevonásával együtt járó jogalkotási folyamatok, különösen az Európai Unió szintjén akár évekbe is telhetnek, aminek a következtében az előírások esetleg már akkor elavultak lehetnek mire hatályba lépnek.³¹ A másik végletnek is megvannak a maga veszélyei: a túlzottan gyors reagálás nélkülözheti a probléma alapos vizsgálatát, megértését, a kellő pontosságot, életszerűséget és így nem feltétlenül éri el a kívánt hatást. Azt is tekintetbe kell venni, hogy az állami szabályozás elmaradása vagy inadekvát volta az piaci szereplőket az önszabályozás felé terelheti,³² ami sok esetben ugyan kívánatos jelenség, de csak akkor, ha ez megfelel a jogalkotói szándéknak is, és nem amolyan szükségmegoldás.

A jogalkotás hatékonyságához az is hozzátartozik, hogy egy eredményesnek tekintett jogszabály minimális zavart okoz a jogrendszer egyéb területein, a gazdaságban vagy az emberek magánéletében. A hatékonyság fokának értékelése helyzetről helyzetre változik, összegezve

²⁷ OECD, 2020, 12 o.

²⁸ OECD, 2020, 39. o.

²⁹ OECD, 2020, 39-40. o.

³⁰ Szekely et. al., 2011, 190. o.

³¹ Lásd pl. az e-Privacy rendelet megalkotási folyamatát: a jogszabállyal kapcsolat közösségi konzultáció 2016-ban történt, de a végleges norma azóta sem került elfogadásra (elérhető: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eprivacy-regulation>)

³² Az önszabályozás és állami szabályozás viszonyáról ld. még: Chang Ma: Self-regulation versus government regulation: an externality view. *Journal of Regulatory Economics* 58, (2020). 166–183 o. (<https://link.springer.com/article/10.1007/s11149-020-09415-y>)

azonban annyi elmondható, hogy egy jogrendszerben szükség lehet a „súrlódási pontok” csökkentésére ahhoz, hogy a jogpolitikai célok (eredmények) elfogadható szintű ráfordítással és minimális nem várt negatív hatással legyenek elérhetőek. A RaC különböző konvertálási és értelmezési akadályok kiiktatásával (a változók, ismeretlenek és kapcsolódási pontok számának csökkentésével és/vagy láthatóvá tételével) képes lehet e „súrlódásokat” mérsékelni, ezáltal koherensebbé téve a jogrendszert és közelíteni a döntéshozói akaratot, a végrehajtói és jogalkalmazói szándékokat és a jogkövetői igényeket.

2.1.2. Mérések és szimulációk lehetősége a jogalkotás pontosságának javítására

A szabályrendszerek egymásra hatása és az egyre növekvő adatmennyiség miatt a RaC lehetővé teheti az adatalapú döntéshozatal jogalkotási folyamatba történő integrálását, például különböző forgatókönyvek tesztelését vagy az intézkedések költségvetésre gyakorolt hatásainak mérését annak érdekében, hogy kiderüljön, melyik megoldás áll a legközelebb az eredeti szakpolitikai szándékhoz.

Ebben a gépek számára fogyasztható formátumra alakított jogszabályok komoly segítséget jelenthetnek, mivel, ahogy azt korábban bemutattuk, ezek nem pusztán szövegszerűen kerülnek értelmezésre és alkalmazásra, hanem logikailag összekapcsoltan, folyamatszinten. Ez képessé tehetné a jogalkotót a döntéseinek kvantitatív alapon történő értékelésére, amennyiben azt fejlett adatelemző és szimuláció funkcióval párosítja. Az állam által egyébként is kezelt hatalmas mennyiségű adat (annak elemzése) lehetőséget adhat még a jogszabály elfogadása előtt a kitűzött célok (elvárt eredmények) és valós viszonyok ütköztetésére. Ezt követően a RaC alkalmazásával megnyílhat a lehetőség különböző scenáriók futtatására, amikben az új jogi előírások gyakorlati hatásainak elemzésére kerülhet sor eltérő szituációkban. Ennek a környezetnek a létrehozásához a szabályozással érintett terület/csoport/életviszony tényleges történeti és aktuális adatait lehet felhasználni, amik alapján egy prediktív analitikai szoftver az adatokban rejlő mintázatok azonosításával, modellezésével és szimulációjával jövőbeli potenciális lehetőségeket generálhat. A tapasztalatok pedig még azelőtt beépíthetők, mielőtt a norma hatályosulna. Erre természetesen később, a jogszabály teljes életciklusa alatt – akár rendszeres időközönként – is sor kerülhet, ezzel a valóban elért eredmények visszamérhetőek, és a hibák pedig korrigálhatóak lehetnek. Ezáltal a jogalkotás pontossága jelentős mértékben javulhat.³³

2.1.3. Nagyobb átláthatóság

Az OECD számára készült tanulmány kiemeli, hogy a RaC nagyobb átláthatóságot biztosíthat a jogi szabályozás tekintetében azáltal, hogy a jogi norma kódként való megjelenése is nyilvánosan hozzáférhetővé válik.³⁴ Ezzel a magunk részéről egyetértünk. A technológia szabályozószerepének bemutatása során rögzítettük, hogy a jogi szabályozás már jelenleg is sok esetben számítógépes kódok formájában realizálódik a felhasználók számára, és ezen esetek száma a jövőben várhatóan jelentősen nőni fog. E döntéshozatal pontos részletei azonban egyes esetekben meglehetősen átláthatatlanok, legyen szó akár a közösségi média tartalomszűréséről vagy egy önvezető autó közlekedési szabályokon alapuló, de mégis autonóm döntéseiről. Az algoritmusalapú döntések átláthatóságával régóta foglalkozik a szakirodalom, sokszor fekete dobozként leírva e döntési mechanizmusokat. Az átláthatatlan döntéshozatal számos további problémát, például rejtett elfogultságot okozhat, de azt is nehéz észre venni, ha a rendszer egyszerűen „meghibásodott” és hibás eredményt hoz.³⁵ Ezekkel szemben felhozhatók olyan érvek

³³ OECD, 2020, 50. o.

³⁴ OECD, 2020, 41. o.

³⁵ Ld. pl., Nicholas Diakopoulos: *Algorithmic Accountability Reporting: On the Investigation of Black Boxes*, Tow Center for Digital Journalism, Columbia University, 2014. http://towcenter.org/wp-content/uploads/2014/02/78524_Tow-Center-Report-WEB-1.pdf (2018.01.05.), Katherine Fink: *Opening the*

is, miszerint az algoritmusok – vagy jelen esetben a jogszabályok, mint programkódok – a maguk informatikailag nyers formájában úgysem igazán érthetőek az átlagember számára, ezért felesleges ezeket nyilvánossá hozni, legfeljebb a működési elvük megismerhetőségéről érdemes beszélni. Piaci viszonyok között ezek ráadásul gyakran üzleti titoknak minősülnek, és a nyilvánosságuk innovációt gátló hatású lehet. A gazdag szakirodalom ellenére összességében azonban az látható, hogy a gépi döntéshozatal átláthatóságával kapcsolatban széles körben megnyugtató megoldások egyelőre nem születtek. Mindazonáltal önmagában azzal, hogy a jogi normát az informatikai rendszerekbe átültető kódok nyilvánossá válnak, az erre épülő algoritmusalapú döntések átláthatósága is egészen biztosan fokozódna.

Emellett a hivatalosan elfogadott, gépileg feldolgozható szabályok rendelkezésre bocsátása megkönnyítheti olyan új eszközök és szolgáltatások fejlesztését, amelyek a címzetteket segítik a jogosultságaik megértésében és kötelezettségeik teljesítésében. Sőt, a Law as a Code elősegítheti a polgárok nagyobb mértékű bevonását a politikai döntéshozatali folyamatba azáltal, hogy a kód megismerésével maguk is elemezhetnék a jogszabályok hatásmechanizmusát.³⁶

Alláspontunk szerint ennek az ad különös jelentőséget, hogy bárki – függetlenül attól, hogy egy adott, a jogszabály hatókörébe tartozó ügyben érintett-e vagy sem – valójában azt ismerhetné meg és modellezhetné, amit a jogszabály végrehajtása valóban eredményez, és nem pusztán a normaszöveget. Ez segítene a jogalkotói szándék jobb megismerésében is. A RaC rendszer esetén ugyanis a korábban kifejtett nyelvi konverzió során minden szándéknak tisztán látszania kell ahhoz, hogy a szabályozó-motor interpretálni tudja az előírásokat. A szándékok egyértelmű és átlátható kommunikációja így nem csak a számítógép felé, hanem a szélesebb társadalom felé is egyértelműbbé válik.

Ezt a megközelítést lehetne alkalmazni a jogszabály-módosítások folyamatára is. A parlamenti képviselők, sőt akár a lobbisták is benyújthatnának javaslatokat, amelynek során valójában a kódolt forma szerkesztését vagy változtatását nyújtják be megfontolásra, így ezek is egyértelműen nyomon követhetőek és átláthatóak lennének, lehetővé téve a szélesebb nyilvánosság számára, hogy megértse, mely szereplők milyen módosítások mellett érvelnek. A RaC megoldások alkalmazás végül növelhetné a jogalkalmazás konzisztenciájának és a jogkövetés mértékének átláthatóságát is.³⁷

Fontos megemlíteni, hogy mindezek az előnyök csak akkor realizálhatók, ha a Law as a Code koncepció alkalmazása maga is átlátható. Ez megvalósítható a szabályok kódolt változatainak közvetlen közzétételével (ami ugyan egy átlagpolgár számára nem feltétlenül, de az ezzel foglalkozó szakértők számára egyértelműen átláthatóbbá tenné a szabályokat), de közvetve bizonyos alkalmazásokon keresztül is, amelyek például lehetővé tennék a polgárok számára, hogy saját körülményeiket értékeljék a szabályokhoz képest).³⁸ E ponton meg kell jegyeznünk, hogy mindezen előnyök alapvetően akkor realizálhatók, ha a RaC megoldások jogalkotó általi széles körű alkalmazása során a gépi kód valóban nyilvánosan hozzáférhető.

2.1.4. Specializált (szakmai) jogalkotás támogatása

Kissé ellentmondásos, előnynek és veszélynek is tekinthető jellemzője lehet a RaC megközelítés használatának, hogy az egyes esetben segíthet a bonyolult, technikai jellegű specializált szabályrendszer megalkotásában, azáltal, hogy a kifejezetten gépi fogyasztásra szánt előírások esetén kevésbé kell az átlagpolgár számára is könnyen érthető mennyiségű és formátumú joganyag előállítására törekedni, hiszen a gépek olvasási és értelmezési sebessége lényegesen

government's black boxes: freedom of information and algorithmic accountability, Information, Communication & Society, 2017. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1330418> (2017.06.25, Taylor&Francis Online-on keresztül).

³⁶ OECD, 2020, 41. o.

³⁷ Uo.

³⁸ OECD, 2020, 93. o.

nagyobb, mint az embereké. Ezért az ilyen jellegű jogalkotás során több száz vagy akár ezer szakaszos jogi norma is elképzelhető, hiszen ezeket egy gépi közvetítő közeg egyébként is megsűri a jogalanyok számára, így annak természetes nyelvi verzióját leginkább csak ellenőrzési célból olvassa bárki is. Ebben a folyamatban a gyorsan változó élethelyzetek és technológiai változások lekövetése sem fog túlzott terhet jelenteni, hiszen a nyelvi konverziót követően – egy kellően fejlett – szabályozó-motor önállóan integrálhatja az új előírásokat a jogszabály szerkezetébe, ezzel javítva a konzisztenciát és elkerülve a norma kollíziókat. Abban az esetben, ha a RaC rendszer kellően kiterjedt, ezek a változtatások automatikusan beépülnek minden önállóan vagy nagyobb szoftver-ökoszisztémaként működő LegalTech vagy RegTech megoldásban, ezzel mintegy „súrlódásmentesen” juttatva el a szükséges információkat az érdekelt felekhez.³⁹

Amint említettük, ez a jelenség adott esetben veszélyeket is hordoz magában, de meg kell jegyezni, hogy jelenleg is vannak olyan jogszabályok, amelyek egy nagyon szűk szakmai körön kívül az átlagpolgár számára lényegében értelmezhetetlenek, szemléletes példa lehet erre az online pénztárgépek szabályozása.⁴⁰

2.2. A jogalkalmazói szempontok

2.2.1. Bürokrácia és munkateher csökkentése

A Law as a Code által támogatott szakértői rendszerek lerövidíthetik az információ forrása és végfelhasználója közötti utat és csökkenthetik a különböző jogterületek közötti „súrlódási pontokat”, ezáltal végső soron csökkenthető a bürokratikus apparátus mérete is, mivel a jogkövetők számos területen önállóan (elektronikus, automatizált ügyintézés), hivatali szereplő bevonása nélkül eljárhatnának.

A jogalkalmazói szinten feladatokat ellátók, illetve jogi szolgáltatásokat nyújtok számára sok esetben probléma a humánerőforrás-hiány. Egy Law as a Code koncepcióval széles körben támogatott jogalkalmazási környezetben a belső munkafolyamatok egy része automatizálásra kerül, így további humánerőforrás-szabadulhat fel, amely a rutinszerű, monoton munkavégzés felől az izgalmasabb, kreatívabb, magasabb hozzáadott-értékű feladatok elvégzésére fordítható.⁴¹

Ezáltal végső soron a hivatali feladatellátás jellege és struktúrája is átalakulhat, és a szervezet több figyelmet fordíthat az összetettebb problémák megoldására.

2.2.2. Hatékonyabb és pontosabb szolgáltatásnyújtás

A digitalizáció és az automatizáció ideális esetben általában is hatékonyságnövelő hatással bír, amely a Law as a Code megközelítés alkalmazásától is várható. A (jog)szolgáltatási színvonal az ügyfél szempontjából is fontos, és ez végső soron a jogalkalmazókra is pozitív hatással lehet.

A jogszabályok egyedi, különböző megközelítéseket követő gépi implementációja során felmerülő emberi mulasztások és hibalehetőségek csökkentése, a különböző értelmezésből fakadó különbségek megszüntetése és az implementáció felgyorsítása lényegesen javíthatja a szolgáltatások pontosságát. A RaC megközelítésből eredő egységes jogalkalmazás, ideértve a RaC

³⁹ Erről ld. még: OECD, 2020, 43 o.

⁴⁰ A pénztárgépek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló pénztárgépek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről, valamint a pénztárgéppel rögzített adatok adóhatóság felé történő szolgáltatásáról szóló 148/2013. (XI. 15.) NGM rendelet egyes mellékletei olyan specifikációkat tartalmaznak, ami egészen közel van a Law as a code koncepció várható megoldásaihoz.

⁴¹ OECD, 2020, 12-13. o.; A jogalkotás javítását célzó kezdeményezések keretében a bürokráciacsökkentésre az Európai Bizottság is komoly figyelmet szentel. Erről ld. „REFIT – making EU law simpler, less costly and future proof” Elérhető: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en (2023.09.12.)

rendszert kiegészítő egyéb LegalTech megoldásokat is, az emberi hibák kiküszöbölésére is alkalmas lehet, és egyenletes színvonalú kimenetet biztosíthat.⁴²

A hatékonyság javítása abból a szempontból is értelmezhető, hogy a RaC megközelítés elterjedése várhatóan valamelyest csökkenti a jogi szolgáltatások közvetítőinek (például ügyvédek, tanácsadók) szerepét, mivel a jogszabályok realizálódása közvetlenül a címzett jogkövetőknél történik. Az azonban e szereplők vonatkozásában is igaz lehet, hogy a gépi kódként megjelenő jogszabályok nem a szerepük megszűnését eredményezi, hanem inkább azok átalakulását.⁴³

2.3 A jogkövetői szempontok

2.3.1. Hozzájárthatóság és egységes értelmezés

A jogkövetők számára a jogszabályok azonosítása, az adott életviszonyra releváns jogszabályok kiválasztása, a joganyag tartalmának értelmezése, majd az annak megfelelő cselekvési sor felállítása és végrehajtása nem kis feladat.

Az előbbieket alapján jól látható, hogy – megfelelő működést feltételezve – a rendszer eddig nem látott mértékben támogatná a jogkeresőket a számukra irányadó jog megtalálásában és alkalmazásában. A RaC elsődlegesen a jogalkotási fázisra összpontosít, hiszen ez az előfeltétele minden másnak, ugyanakkor ez fontos, de önmagában nem elégséges. Szükséges hozzá kiterjedt, jól használható és mindenki számára elérhető, laikus felhasználói szintre készített programok és alkalmazások hálózata, valamint a jogkövetők digitális készségeinek emelése. Így a jogi előírások megismerése és azok tényleges tartalmának megértése ugyanolyan színvonalon állna rendelkezésre a földrajzi helytől, demográfiai/társadalmi réteghez tartozástól, pénzügyi helyzetétől függetlenül minden természetes személy számára. Ezenfelül a jogi személyek esetén is már a legkisebb mikrovállalkozások számára elérhető lehet a költséghatékony és jogszerű működés lehetősége, azáltal, hogy a kötelezettségeiket könnyebben megismerhetik és támogatást kapnak azok teljesítésében.

A hozzájárthatósággal kapcsolatban megjegyzendő, hogy az érintett területek és csoportok számára azonos feltételek szerint és azonos tartalommal jelennek meg az előírások és vélelmezhetően azonos értelmezési elvek szerint kerül sor a kötelezettségek implementálására. Ezáltal nem függ a jogvédelem szintje vagy a jogszerű működés az adott hivatali ügyéntező, bíró, ügyvéd vagy tanácsadó szakmai felkészültségi szintjétől (vagy annak hiányától). Minden szereplő egyenlő esélyekkel indul, ezáltal a piaci teljesítménye sokkal inkább a tevékenységéhez kötődik és kevésbé egyéb ügyviteli körülményekhez. Az is itt említendő meg, hogy a jogi „vakfoltok” csökkenése serkentő hatással lehet valamely új ötlet körüli jogi bizonytalanság leküzdésére, mivel – különösen a modellezési lehetőségek alkalmazásával – kisebb problémát okoz megállapítani, hogy egy vállalkozás új ötlete jogszerűen végezhető-e vagy hogy annak milyen feltételei vannak.⁴⁴

2.3.2. Jogkövetés mértékének növekedése

Az előbbi gondolatmenet folytatva, ha az előírásokat – valamint a betartás és a be nem tartás következményeit – potenciálisan minden szereplő ugyanannyira ismeri, várhatóan nagy mértékben nő az önkéntes jogkövetés szintje. A RaC segítségével az előírások észszerűsíthetők és átláthatóbbá tehetők, a jogkövetés körülményei javíthatóak.

⁴² A technológia hatékonyságnövelő hatásáról ld. még. Richard Pope: A working definition of Government as a Platform, 2019.07.12., <https://medium.com/digitalhks/a-working-definition-of-government-as-a-platform-1fa6ff2f8e8d> (2023.05.12.)

⁴³ OECD, 2022, 42. o.

⁴⁴ OECD, 2020, 20, 27, 42 o.

2.3.3. Innovációs készség növekedése és magasabb produktivitás

A RaC álláspontunk szerint a fentiekén túl további innovációt erősítő hatással is járhat, egyszerűen azért, mert jelentősen csökkentheti a vállalkozások jogi megfeleléssel (compliance) kapcsolatos erőfeszítéseit és költségeit, így olyan erőforrásokat szabadíthatnak fel, amelyeket az alaptervekenységének fokozására vagy fejlesztésére tud fordítani, ezáltal pedig magasabb produktivitás érhető el.

3. A RaC bevezetésének potenciális kockázatai

Az eddigiekben főként a Law as a Code koncepcióban rejlő lehetőségekről, a bevezetésének potenciális előnyeiről esett szó. Ugyanakkor, mint minden jelentős technológiai újításnak, ennek is megvannak a maga kockázatai, amelyek egyébként részben átfedésben vannak bármely, technológia jogi szolgáltatásokban történő bevezetésének kockázataival (például automatizált, algoritmusalapú közigazgatási döntések). A RaC koncepció kétségkívül innovatív, az ezzel járó sok ismeretlennel és változóval, így a kutatás jelen fázisában a kockázatok sem mérhetőek fel teljeskörűen. Ezek mértéke ráadásul nagyban függ attól, hogy a koncepció bevezetésére milyen széles körben kerülne sor. Néhány szempont és irány azonban kétségkívül felvázolható.

3.1. Társadalmi bizalmatlanság

A RaC megközelítés szélesebb körű elterjedése jelentős változást hozhat a jogalkalmazás világába az eddigi paradigmához képest. Még hibátlan működése esetén is elképzelhető társadalmi bizalmatlanság, mivel végső soron könnyen olyan hatást kelthet, mintha „lelketlen” gépek és automatizmusok döntenének az emberekkel kapcsolatban (még akkor is, ha sok esetben a jogszabály alapján eleve szinte automatizmusként előírt döntést hoz). Amennyiben pedig érdemi működési zavar lép fel, a bizalmatlanság érthető módon tovább nőhet. Egyfajta óvatosság álláspontunk szerint is bizonyosan indokolt, nemcsak a Law as a Code megközelítés, de valamennyi olyan automatizált megoldás kellő körültekintést igényel, amelyek a címzettek jogilag releváns vagy egyébként jelentős hatást gyakorol, vagy az adott szerv a technológiára támaszkodva kötelezően követendő döntést hoz.

3.2. Komplexitás

Az OECD számára készült tanulmány kihívásként nevesíti a világ jelenségeinek növekvő komplexitását is, amely ráadásul kiegészül ezek gyakori változásával is.⁴⁵ E tényezők megnehezítik a Law as a Code koncepció széleskörű alkalmazását, mivel számos komplex szabályozási területen az általános fogalmaknak, az alapelveknek, és a joggyakorlatban rejlő értelmezési rugalmasságnak döntő jelentősége lehet a szabályozás sikerében. Ezek pedig épp olyan tényezők, amelyek nagyban megnehezítik, vagy el is lehetetlenítik a kódszerű leírást. Ez megerősíti azt a kiindulópontunkat is, hogy a RaC megközelítés egészen biztosan nem minden területen lesz alkalmazható.

3.3. A jogalkotási és jogalkalmazási folyamat feletti emberi ellenőrzés csökkenése

A RaC megoldások kétségkívül magas szinten támaszkodnak (és így függenek is) a technológiától, annak megbízható működésétől. Továbbá az is valószínűsíthető, hogy a rendszer helyes működésének ellenőrzéséhez magas szintű informatikai szaktudásra és tapasztalatra van szükség. Ez a technológiától és szakértelemtől való függés felvet néhány problémát.

⁴⁵ OECD, 2020, 35. o.

Amennyiben a nyelvi konverzió vagy a szabályozó-motor nem, vagy nem megfelelően működik, az potenciálisan késleltheti vagy egy időre megbéníthatja egyes területeken a jogszabályok végrehajtását (ilyesmi persze a jelenleg használt informatikai rendszereknél is előfordulhat). A kontroll csökkenése egy másik területen is nehézséget okozhat: az esetleges manipuláció vagy a rejtett érdekek (legyenek azok az állam vagy épp a végrehajtásban közreműködő piaci szereplő érdekei) feltárása adott esetben nehézségekbe ütközhet.

A technológia kiemelt szerepe felveti a technológia szállítójának, azaz a rendszer szolgáltatójának megkülönböztetett státuszát is. E szereplő kiválasztása – akár állami szereplő, akár piaci partner – jelentős körütekintést igényel.

A természetes nyelvi verzió gépi kóddá való konverziójának egyenértékűsége, és ennek ellenőrzése is kritikus kérdés, különösen, hogy végső soron a gépi kód futtatása jelenti a jogalkalmazást. A transzformáció esetleges hibái nem csak a téves (azaz a jogalkotói szándéktól, esetleg a természetes nyelvi verziótól is eltérő) értelmezések megjelenítését, hanem ezen értelmezési keretek „rendszerbe égetését” is okozhatják. A kóddá alakítás során tehát kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az eredeti jogalkotói szándék valósuljon meg végül a gépi kód futtatása során is.⁴⁶ Az emberi jogalkalmazás során a „józan ész” kontrollja a legtöbbször megakadályozza, hogy a jogszabály alkalmazásának nyilvánvalóan abszurd következményei legyenek – ilyenfajta kontrollra a gép által futtatott kódok valószínűleg kevésbé alkalmasak.

A technológától és az azt értő szakemberektől való függés természetesen nem újkeletű jelenség, de a RaC koncepció alkalmazásával egy újabb – a társadalom működése szempontjából alapvető – területen jelenne meg.

3.4. A kivitelezés hibái, mesterségesintelligencia-megoldások veszélyei

A hibás vagy nem megfelelő színvonalú technikai kivitelezés is komoly gondokat okozhat. A konverziós hibák és téves értelmezési keretek korrigálásához szükséges erőforrások megduplázódhatnak (már ha egyáltalán a hibák felszínre kerülnek), mivel a jogász szaktudás mellett még egy informatikai szakemberre is szükség van.

A rendszer kialakítása során nagyon alapos körütekintést igényel bármilyen gépi tanuláson / algoritmusalapú döntésen vagy mesterséges intelligencián alapuló megoldás alkalmazása: a pontosság komolyan megkérdőjeleződhet, ha a szabályozó-motor a ma is ismert nyelvi modellekhez hasonlóan elkezd „hallucinálni” vagy „félrebeszélni”. Emellett számos, az algoritmusalapú döntéshozatallal kapcsolatban már azonosított probléma felvetődhet, ideértve a nem megfelelően összeállított input adatbázissal (pl. kódoltan részrehajló történeti adatok), vagy a hibásan feltanított algoritmusok rossz súlyozásával kapcsolatos aggodalmakat. Ezek bármelyike végső soron hibás eredményre vezethet. Hasonló a helyzet akkor is, ha nem a RaC folyamat megvalósítása használ MI alapú vagy öntanuló megoldásokat, hanem a kód formájában megalkotott jogszabályra épülő egyéb LegalTech megoldások. A hibás jogi kód, mint input adat, minden ráépülő szolgáltatás sikerét is veszélyezteti, és egy kellően komplex környezetben komoly kihívás lehet megtalálni, hogy a folyamat mely pontja nem felelt meg az előzetes várakozásoknak.

3.5. A jog társadalmi szerepének változása

Zárásképpen a jog szerepének potenciális megváltozását érdemes megemlíteni. A RaC megoldások széleskörű használata esetén a jogszabályok alkalmazása és betartása sok esetben informatikai rendszerek automatizált háttérfolyamataiként realizálódna. Ebben az esetben gépek által készített szabályok alapján más gépek gyártásának joganyagot, amit elsősorban szintén gépek „olvasnának”. Ez egyes, technikai vagy eljárási jellegű szabályok esetén talán kisebb problémát jelentene, ugyanakkor vannak olyan – amúgy nagyon is jól automatizálható – területek, ahol a

⁴⁶ OECD, 2020, 25. o.

joganyag erőteljes és a társadalom számára fontos mögöttes értéktartalmat hordoz, és e jogterületek napi alkalmazása vagy akár csak a jogkövető magatartás ezen értéktartalom közvetítését is magában hordozza. E problémák természetes számos jogterületen is felmerülhetnek, de egy ismert jogterület példájával jól illusztrálhatjuk a jelenséget. Az adatvédelmi szabályok alkalmazását ma is sok szervezet éli meg adminisztratív teherként, amelynek egyes vonatkozásai valóban jól automatizálhatóak lennének. Amennyiben azonban egy szerv vezetői, munkavállalói, ügyfelei néhány klikkelésen túl egyáltalán nem találkoznak e szabályokkal, még kisebb az esély arra, hogy az adatvédelem mögött meghúzódó nagyon is fontos értékalapú megfontolások (érintett magánszférájának védelme, megfelelő mérlegelésen alapuló kontrollmechanizmusok beépítése stb.) megjelenjen a szabályok tényleges alkalmazása során. E szempontok eltűnése ugyanakkor épp a jogsértés kockázatát növeli (például szükségtelen adatok kezelés révén). Az adatalanyok pedig, mivel még kevesebb lehetőségük van például a jogaik megismerésére, még kevésbé élnének e jogaikkal vagy tennének panaszt az adatkezeléssel szemben.

IV. Jó gyakorlatok bemutatása

A RaC alkalmazásához célszerűnek mutatkozik a jelenleg már létező és jó gyakorlatnak tekinthető kezdeményezéseket összegyűjteni és értékelni. Megjegyzendő, hogy mivel a Law as a Code megközelítés különösen újszerű és innovatív, sok esetben csak a határ- és/vagy rokonterületek vizsgálhatóak.

1. Külföldi jó gyakorlatok

1.1. Új-Zéland

A szakirodalom elsők között említi Új-Zéland kísérletét,⁴⁷ amelynek első lépései 2018 januárjában kezdődtek. A „Better Rules” kifejezéssel fémjelzett kormányzati program egyik kifejezett célkitűzése a RaC megközelítés feltárása és bemutatása, amely egyébként nagy mértékben járult hozzá a RaC gondolatosságának a nemzetközi közösségben történő megjelenéséhez és megismeréséhez. Kutatások⁴⁸ alapján a program élen jár a területen és több más ország vezetését is motiválta a részvételre.

Az új-zélandi kísérlet eredményeit összefoglaló jelentés alapján mindenekelőtt megállapítható, hogy nehéz gépi fogyasztásra alkalmas szabályokat létrehozni, ha a jogszabályok nem ezt a kimenetet szem előtt tartva lettek kidolgozva, így a Law as a Code sikeres bevezetéséhez nagy valószínűséggel a jogalkotás folyamatáról kialakított kép újragondolása is szükségesnek mutatkozik. Szintén kiemelendő tanulság a multidiszciplinaritás jelentőségének hangsúlyozása: egy szakpolitikai elemzőkből, jogszabály-előkészítéssel foglalkozókból, valamint szoftverfejlesztőkből álló csapat közös részvétele a folyamatban a jogalkotás hatékony módjának bizonyulhat. A tapasztalatok alapján a szabályok közös tervezése növeli annak esélyét, hogy azok hatékonyan és a szándéknak megfelelően kerülnek végrehajtásra, ezáltal pedig a megvalósításhoz szükséges idő is csökkentésre kerülhet. A folyamat további támogatást igényel, így közös keretrendszerek és referenciapontok, mint például a fogalom- és döntési modellek vagy ontológiák kialakítására lehet szükség, azonban ennek eredményeképpen olyan közösen kialakított, gépi fogyasztásra alkalmas jogszabályok jöhetnek létre, amelyek lehetővé teszik a joganyag, az üzleti folyamatok és a szoftverek párhuzamos fejlesztését, biztosítva az alkalmazás következetességét, és jelentősen felgyorsítva az előre lépések ütemét. Az új-zélandi tapasztalatokról szóló összefoglaló arra is rámutat, hogy nem minden jogszabály alkalmas gépi felhasználásra, de a multidiszciplináris

⁴⁷ Waddington, 2019, 34. o.

⁴⁸ OPSI's Embracing Innovation in Government: Global Trends 2019, a továbbiakban: OPSI, 2019

megközelítés akkor is segít a jobb szabályok kialakításában, ha végül nem lesz belőle szoftver kód. Végül említésre érdemes a jelentés összegző javaslata, amely egy multidiszciplináris, a kormányzati struktúrát keresztbe átszelő ügynökség (cross-agency) létrehozását javasolja.⁴⁹

A projekt során néhány kiválasztott jogszabálynál modellezték a kóddá történő transzformálás lehetőségét, és összegezték az ezzel kapcsolatos tapasztalatokat. Az egyik ilyen „pilot” norma a 2003 óta hatályban lévő, ún. „Holidays Act” volt, amely az új-zélandi munkavállalói szabadságok igénybevételére és kiadására vonatkozó szabályokat tartalmazza. A tanulságok között szerepel, hogy értelmezési nehézségeket okozott a "hét" fogalmának meghatározása, valamint a bent levő és kivett szabadságok számítása, ami aggályosnak bizonyult mind a munkavállalók, mind a munkáltatók számára, de emellett kihívást jelentett a könyvelést végzők, továbbá a könyvelő (számfejtő) szoftvereket szolgáltatók számára is.⁵⁰

Összegzésként megállapítható, hogy az új-zélandi kísérletek fontos tanulságot szolgálhatnak, ugyanakkor a jogszabályokhoz tartozó teljes kód nem elérhető (a szövegezés alapján valószínűleg nem is készült el), arról tehát nincs szó az új-zélandi projektben sem, hogy valóban készült volna egy hagyományos szöveg – kódolt forma „ikerpéldány” valamely jogszabályból.⁵¹

1.2. Dánia

Dánia célja olyan elvek kidolgozása volt, amelyek segíthetik a jogalkotót olyan szabályok megalkotásában, amelyek könnyebben digitális formátumúvá alakíthatók. Más RaC kezdeményezésekhez hasonlóan ez is válasz a kormányzati rendszerek és szolgáltatások használatával kapcsolatos növekvő összetettségre és nehézségekre. Bár a dán kormány sem hozott kódolt szabályokat, mégis igyekezett reagálni az új kihívásokra és olyan elveket kialakítani, amelyek segítik a rendszer kialakítását a digitálisan használható jogszabályok megalkotásához. Az alapelvek a következők:

1. Egyszerű és világos szabályok;
2. Digitális kommunikáció;
3. Automatizált ügyfeldolgozás lehetősége;
4. Hatóságok közötti összhang - egységes fogalmak és az adatok újrafelhasználása;
5. Biztonságos adatkezelés;
6. A közszféra infrastruktúrájának használata;
7. A csalás és a hibák megelőzése;

Minden alapelv több ellenőrző kérdést tartalmaz, amelyek segítik a jogalkotási folyamatban résztvevő szakembereket az elvek alkalmazásában és a jogszabálytervezetek elkészítésében. Ide vonatkozóan megjegyzendő, hogy az olyan komplex jogszabályi előírások, amelyek több kivételt, vagy speciális rendelkezést, absztraktnan megfogalmazott előírást tartalmaznak, vagy sok eljárási szabállyal operálnak, elnehezíthetik a hatékony digitális közigazgatást.⁵²

2. Az Európai Unió kezdeményezései

Az Európai Unió törekvései közül kiemelendő a területhez legközelebb álló „Better legislation for smoother implementation” elnevezésű, Európai Bizottság által képviselt irány, amelyben alapvetően a Bizottság „Jogi Interoperabilitási Csapata” végez mindennapi tevékenységet. Jelenleg kifejezetten az ún. „digital-ready” jogalkotási módszerek és eszközök megtalálásán, valamint azok fejlesztésének ösztönzésén dolgoznak. Ebben a kontextusban a jogalkotás akkor nevezhető digitálisnak, ha a technológiai lehetőségek és rendelkezésre álló adatok legjobb felhasználásával

⁴⁹ Better Rules for Government Discovery Report, 2018. <https://www.digital.govt.nz/dmsdocument/95-better-rules-for-government-discovery-report/html> (2023.06.11.), a továbbiakban: Better Rules Report, 2018

⁵⁰ OPSI, 2019, 108. o.

⁵¹ Better Rules Report, 2018

⁵² OECD 2020, 62. o.

teszi lehetővé a szakpolitikák zökkenőmentes és alapértelmezetten digitális végrehajtását.⁵³ A Bizottság által képviselt irány szerint ennek eléréséhez az alábbi alkotóelemek együttes megjelenésére van szükség:

- Olyan felhasználó-központú folyamatok bevezetése, amelyek készen állnak az automatizálásra: az informatika elősegítheti az ügyviteli folyamatok egyszerűsítését és automatizálását, de ezt a jogalkotási folyamatok eredményeként létrejövő jogi dokumentumoknak is támogatnia kell;
- Digitális jog: a digitálisan is létező joganyag esetén a jogrendszeri konzisztencia és koherencia könnyebben és hatékonyabban lenne fenntartható;
- Az adatok egyszeri alkalommal történő megadása és azok újra-felhasználása: az elveknek lehetővé kell tenniük az európai közigazgatás számára, hogy a jogalanyok által már megadott adatokat és dokumentumokat átlátható és biztonságos módon újra fel lehessen használni. Ilyen esetekben első lépésként célszerű lesz mindig a már kezelt, meglévő adatokat és a tagállamok által a 2019/1024 irányelvvel⁵⁴ összhangban hozzáférhetővé tett közszférabeli adatokat ellenőrizni, és ha lehetséges ezek alapján végezni a tevékenységet;
- IKT szakértők és eszközök bevonása: a szabályozási irányok kialakításakor a politikai döntéshozóknak informatikai szakértőket kellene bevonniuk a már létező számítástechnikai környezet által nyújtott lehetőségek elemzésébe, mivel a meglévő IKT-megoldások újra felhasználása csökkentheti a költségeket és felgyorsíthatja a megvalósítást;
- Innováció és technológia: a digitális technológiák lehetőséget adhatnak arra, hogy a régi problémák magasabb eredményességgel kerüljenek megválaszolásra, amely így előnyösebb helyzetet teremt a jogalanyok számára. Ehhez kapcsolódóan biztosítani kell a megfelelő szintű digitális készségeket és informatikai szakértőket, azon a területen, ahol a szabályozás alkalmazásra kerül;
- Digital-ready jogszabály-tervezetek szerkesztése, amelynek legfontosabb szempontjai az alábbiak:
 - o a jogalkotási aktusban egyértelmű szabályokat kell kialakítani, oly módon, hogy ezek a technológiai fejlődés várható irányainak kezelésére is alkalmasak legyenek;
 - o egyszerű, pontos és tömör megfogalmazásra van szükség – különösen a jó eséllyel automatizálható előírások esetében;
 - o jó megoldás lehet a standardizált fogalomhasználat bevezetése, valamint a cél elérésére alkalmas megfelelést-támogató eszközök alkalmazása.⁵⁵

3. Szoftveres megoldások

Az állami programalkotási törekvések mellett kiemelendők azok az informatikai szolgáltatások és eszközök, amelyek a RaC kialakításában működhetnek közre. Az egyik rendelkezésre álló forrás⁵⁶ összegyűjtött néhány olyan szoftveres megoldásokat, amelyek valamilyen módon támogatják a jogalkotás vagy szabályzatalkotás digitalizációját.

1. *OpenFisca*: Az OpenFisca egy ingyenes és nyílt forráskódú szoftver, amely lehetővé teszi a jogalkotásban résztvevők, az államigazgatásban dolgozók és adott esetben a civil társadalom számára, hogy közösen modellezzék és gépi-fogyasztásra alkalmas módon

⁵³ Better legislation for smoother implementation, Digital-ready Policies <https://joinup.ec.europa.eu/collection/better-legislation-smoother-implementation/digital-ready-policies> (2023.08.24.), a továbbiakban: Digital-ready Policies

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról

⁵⁵ Digital-ready Policies

⁵⁶ Waddington, 2019, 35-36. o.

tegyék közzé a jogszabályokat. Lehetővé teszi továbbá a joganyag hatékony megosztását, frissítését, valamint az ezzel összefüggő informatikai költségek mérséklését.⁵⁷

2. *DataLex*: A DataLex Community egy olyan platform, amely tárhelyet és eszközöket biztosít saját ökoszisztémájában működtethető különböző applikációk fejlesztéséhez. Ezáltal lehetővé teszi jogi alkalmazások fejlesztését olyan területeken, mint a jogi tanácsadás, a jogszabályi megfelelés és a döntéstámogatás.⁵⁸
3. *Oracle Intelligent Advisor*: Az Oracle Intelligent Advisor egy döntés-automatizáló szoftvertermék-család, amely vállalatirányítási szabályok modellezésére és ügyvitelt támogató alkalmazására szolgál. Önkiszolgáló tanácsadási funkcióival többek között személyre szabott segítségnyújtást, társalgási támogatást és hatékony nyilvántartáskezelést is biztosít.⁵⁹
4. *Blawx*: A Blawx egy felhasználóbarát megközelítéssel létrehozott, webes, deklaratív logikai tudásreprezentációs eszköz, amelyet a szabályok kódolására, tesztelésére és használatára terveztek. A Blawx kifejezetten arra tervezett funkciókkal rendelkezik, hogy megkönnyítse az összetett, változó jogi szabályok és szabályozások kódolását. Ingyenes és nyílt forráskódú.⁶⁰

E néhány példából is látható, hogy az állami akarattól függetlenül is megjelentek azok a piaci informatikai szolgáltatások, amelyek alkalmasak lehetnek a RaC megközelítés támogatására, akár csak egy-egy szűk szegmensen belül. Ezek egy része ráadásul ingyenes és nyílt forráskódú, és további tanulmányozásra és továbbfejlesztésre alkalmasak, amennyiben erre állami vagy piaci szereplők részéről igény mutatkozik.

V. A megvalósítás néhány gyakorlati szempontja

A „Law as a Code” koncepció fogalmi áttekintése, előnyeinek, potenciális veszélyeinek az elemzése és néhány külföldi példa bemutatása után célszerűnek tűnik a megvalósítással kapcsolatos néhány gyakorlati szempont összefoglalása.

1. A megfelelő joganyag kiválasztása

Elvi kiindulópontként különválasztható az az eset, amikor meglévő jogszabályok utólagos transzformációjára kerül sor, vagy a RaC megközelítést valamely új jogszabály megalkotása során alkalmazzák. Utóbbi megoldás elvben nagyobb sikerrel kecsegtet, az új-zélandi tapasztalat is azt mutatta, hogy nehéz gépi fogyasztásra alkalmas szabályokat létrehozni, ha a jogszabályok nem eleve ezt a lehetséges kimenetet szem előtt tartva jöttek létre. Ugyanakkor az egyidejű természetes nyelvi és gépi „szövegezés” feltételezi a jogalkotási folyamat átalakítását, amire pedig kicsit az esély mindaddig, amíg a koncepció hasznossága legalább egy „pilot-projekt” keretében a gyakorlatban nem bizonyított.

Erre tekintettel az eddig és a közeljövő kísérletei is várhatóan inkább már elfogadott jogszabályok utólagos átalakítására fókuszálnak, amelynek során ugyan szintén kívánatos a jogalkotásban aktív állami szereplők részvétele, de végső soron ettől függetlenül is elvégezhető. Egy ilyen átalakítás jó tesztkörnyezetként is felfogható, a folyamat során felmerülő kérdések, problémák a későbbi jogalkotási folyamatokba is beépíthetőek.⁶¹

Amennyiben már létező jogszabályon kívánja valaki modellezni a RaC megközelítés sikerét, kellő körültekintést igényel a jogszabály kiválasztása.

⁵⁷ <https://openfisca.org/en/>

⁵⁸ <https://austlii.community/foswiki/DataLex/WebHome>

⁵⁹ <https://www.oracle.com/cx/service/intelligent-advisor/#rc30p2>

⁶⁰ <https://www.blawx.com/>

⁶¹ OECD, 2020, 70. o.

Előnyt élvezhetnek a kevés mérlegelést és (akár szubjektív) értelmezést igénylő, előíró jellegű, „HA-AKKOR” logikával könnyen leírható szabályok, amelyek például valamilyen szempontú kiválasztást, ahhoz kapcsolódó jogosultságokat (vagy kötelezettségeket) állapítanak meg vagy számításokat tartalmaznak. A projekt keretében e szempontokat figyelembe véve egy helyi adó megállapításával kapcsolatos jogszabály modellezésére tettünk kísérletet.

A szakirodalomban emellett egy másik, szinte magától értetődő szempontot is megjelenítenek, miszerint azon jogszabályokra érdemes fókuszálni, amelyeket társadalmi hasznosság szempontjából érdemes kóddá transzformálni. Tipikusan ilyenek lehetnek a széles körben gyakran használt jogszabályi rendelkezések, különösen, ha a jelenlegi modellben a megfelelés (compliance) költsége magas. Lehetnek olyan, lényegében egyszer végrehajtott szabályok, amelyek esetén szinte biztosan nem éri meg a transzformáció (pl. egy új hatóság felállításáról szóló jogszabály).⁶²

2. A technológia és a (közös) digitális nyelv megválasztása

Az alkalmazott technológia nagyban fogja érinteni a teljes folyamatot és a RaC minden területen való érvényesülését. A szoftveres és hardveres, illetve a választott nyelvi megoldások befolyásolják az eredményességet, a pontosságot, a számítási teljesítményt és nem utolsósorban a felhasználói élményt. Szintén hatással lehetnek az interoperabilitásra (rendszerek közti átjárhatóságra), aminek különös jelentősége kell legyen a hozzáférhetőség és elérhetőség tekintetében. A fejlesztési költségek alacsony szinten tartásában és a piaci verseny tisztaságának megőrzésében is szerepe lehet egy közös programnyelv kiválasztásának, de ez valamilyen állami szerepvállalást feltételez. A megfelelő technológiai háttérnek a későbbiekben a szükséges – nagy felhasználói számra tekintettel a – skálázhatóságot, testreszabhatóságot is lehetőség szerint biztosítani kell.⁶³

3. Szereplők és szakértelem vizsgálata

A potenciális szereplőkkel kapcsolatban az első fontos kérdés, hogy állami szervek, piaci szereplők vagy e szereplők együttesen vegyenek részt a RaC koncepció megvalósításában. E kérdés szorosan összefügg azzal, hogy azt a jogalkotás folyamatába illesztve, az újonnan létrejövő jogszabályok megalkotása során vagy a meglévő jogszabályokon alkalmazzák-e. Kicsit másként: a kérdést jogalkotási vagy szolgáltatásnyújtási szempontból közelítjük-e? Előbbi esetben az állami szereplő szerepvállalása értelemszerűen elengedhetetlen, de ebben az esetben is célszerű lehet piaci szereplő bevonása például az informatikai fejlesztési folyamatba. Utóbbi esetben a jogszabályok kóddá alakítását és meghatározott rendszerbe integrálását elvben piaci szolgáltatásfejlesztési logika alapján is meg lehet valósítani, de az állami szervek szerepvállalása ez esetben is fontos lehet. Ennek célja lehet egyrészt valamilyen egységes vagy legalábbis együttműködni képes informatika megoldás kiválasztása, másrészt a kellő nyíltság biztosítása, elkerülendő, hogy a kifejlesztett megoldás kizárólag valamely piaci szereplő üzleti érdekeinek megfelelően üzleti titoknak minősüljön.⁶⁴

Ezzel némiképp összefüggő kérdés, hogy milyen szakértelemre lehet szükség a RaC koncepció megvalósításához. Az bizonyos, hogy kellően mély jogi és informatikai ismeretek nélkül ez aligha megvalósítható, és ez a tudás egyszerre kevés szakértőnél van jelen. Ugyanakkor a jogalkotásban résztvevők informatikai képzése és a technológiát szállító szakemberek alapvető jogi képzése segítheti a szakemberek közötti párbeszédet.⁶⁵ A szakirodalom és a korábbi példák alapján is a

⁶² Uo.

⁶³ OECD, 2020, 70-73 o.

⁶⁴ OECD, 2020, 91. o.

⁶⁵ OECD, 2020, 77-78 o.

legvalószínűbb, hogy a koncepció megvalósítására viszonylag heterogén tudással és komoly tapasztalattal rendelkező multidiszciplináris csapat lehet a legalkalmasabb.⁶⁶

4. A gyakorlati megvalósítás sikeréhez szükséges további tényezők

A Law as a Code megközelítés sikere értelemszerűen számos további attitűdbeli és konkrét kezdeményezéshez kapcsolódó tevékenység függvénye, amely közül néhányat összefoglalunk, csoportosítva a politikai döntéshozók/szabályozók, illetve a jogalkotásban résztvevő más személyek, a szolgáltatásnyújtók és a technológiában jártas szakemberek szemszögéből.

A politikai döntéshozók, jogalkotó, valamint a jogalkotást támogató személyek szempontjai, feladatai:

- Annak felmérése, hogy saját szakterületükön belül mely szakpolitikák vagy szabályozások lehetnek alkalmasak a RaC megközelítésre;
- Olyan mechanizmusok azonosítása, amelyekkel a szolgáltatásnyújtással foglalkozó szakértők nagyobb előzetes bevonása érhető el a szakpolitikai folyamatba;
- Annak vizsgálata, hogy milyen típusú szabályok alkalmasak leginkább a RaC megközelítésre;
- Annak vizsgálata, hogy az érdekeltek mennyire hajlandóak a gépi fogyasztásra alkalmas szabályok követésére, valamint e megközelítés tesztelésére, kipróbálására és kísérletezésére irányuló partnerségek kialakítása;
- Azoknak a kereteknek, irányítási (szabályozási) követelményeknek⁶⁷ a vizsgálata, amelyek szükségesek lehetnek a RaC adaptálására és előnyeinek kiaknázására;
- A multidiszciplináris megközelítés alkalmazása a jogalkotás (szövegezés) során;
- A jogi kérdések nem szakemberek számára történő jobb kommunikálásának elősegítése;
- Az egyes szakkifejezések és fogalmak koherenciájának elősegítése;
- Azon szövegezési módszereket meghatározása, amelyek elősegítik a szöveg kódként való elkészítését;
- Akadémiai szférával való együttműködés a lehetséges jogi és etikai következmények mérlegelése érdekében.

A szolgáltatásnyújtók lehetséges feladatai:

- Olyan új folyamatok és munkamódszerek kidolgozása, amelyek lehetővé teszik a szolgáltatások gyorsabb bevezetését az új szabályok létrehozásával és elfogadásával;
- Szakpolitikai szakértőkkel együttműködve megérteni a RaC megközelítéssel megcélzott problématerület(ek)et és kutatni azt, hogy ennek segítségével miként maximalizálható az ügyfelek és a kormányzat számára teremthető értékek.

A technológiában jártas szakemberek („technologists”) szerepe az alábbiakra fókuszálhat:

- A RaC technológiai komponensének kommunikálása a más szakemberek számára;
- A leginkább alkalmazható technológiai lehetőségek feltárása;
- Olyan megközelítés (módszertan) tesztelése és egyeztetése, amely garantálja az interoperabilitást és a különböző joghatóságok közötti szabványosítás felé halad.
- Közreműködés az új, nyílt forráskódú technológiák kutatásában és fejlesztésében, és ezen eredmények kommunikációja;
- Annak kutatása, hogy melyek azok a közös problémák a jogszabályi követelmények tekintetében, amelyek általában akadályozzák a kívánt szakpolitikai eredmények megvalósítását.⁶⁸

⁶⁶ Ld. pl. az új-zélandi javaslatot egy multidiszciplináris kormányzati ügynökség létrehozására. Better Rules Report, 2018

⁶⁷ Itt az OECD dokumentum nem csak olyan evidens példára gondol, mint pl. a jogalkotási törvény vizsgálata és szükség szerinti módosítása, hanem tágabban is olyan környezet és keretek megteremtésére, amelyek elősegítik a Law as a Code szemlélet alkalmazását.

VI. Összegzés

A Law as a Code koncepciót bemutató elemzésünkben e jelenség definiálására, a meglévő, technológia szabályozószerepével kapcsolatos paradigmába történő illeszkedésére, a bevezetés indokaira, a potenciális előnyök és veszélyek bemutatására tettünk kísérletet, amit kiegészítettünk néhány gyakorlati szemponttal.

Összességében megállapítható, hogy a koncepció bevezetése egyes területeken jelentős előnyökkel kecsegtet, érdemi, ténylegesen megvalósuló gyakorlatot azonban egyelőre nem láthatunk. Az is belátható, hogy a koncepció egyes jogterületeken könnyebben adaptálható, míg más területeken alig vagy egyáltalán nem lesz alkalmazható a közeljövőben. Álláspontunk szerint a hazai szakmai közösség – ideértve a jogtudomány és a technológiai megoldásokban jártas szakemberek képviselőit – legfontosabb feladata a közeljövőben a koncepció pilot projektjének egy jól meghatározott, kellően szűk területre történő részletes kidolgozása, majd a gyakorlati tapasztalatok összegyűjtése és elemzése lenne.

⁶⁸ OECD, 2020, 95-97. o.

A JOGALKOTÁS DIGITALIZÁCIÓJÁNAK EGYES „FELHASZNÁLÓI” KÉRDÉSEIRŐL

I. Az alapfogalmakról

A legegyszerűbb rendszeranalízis szerint is azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás legfontosabb tulajdonsága a döntéshozatal. A döntés nem más, mint a közigazgatási tevékenység eredménye: a produktum. A döntést mindig információk szerzése és feldolgozása előzi meg és követi a döntés végrehajtása, illetve azt pedig a végrehajtás ellenőrzése (igazgatási ciklus).

Az input-output modellben: az input az információ, az *output* a döntés. A közigazgatási döntéshozatal – formalizáltan – jogi aktusokban nyilvánul meg, azok által váltja ki a joghatását. Ezeket a közigazgatási aktusokat absztrakt és konkrét jogi aktusokra csoportosíthatjuk.

„Egyre kiterjedtebb a személyek és a javak digitalizációjának folyamata, egyre kiterjedtebbek az elektronikus hálózatok, terjed a gép-gép kommunikáció és a jogviszonyok alapításának elektronikus formában való globális kiterjedése mind-mind olyan jelenség, amivel a jogalkotás és a jogalkalmazás nehezen tud lépést tartani. Már csak ezért is nehezen, mert egy globális folyamatról van szó, a globális szabályozás lehetősége nélkül - legalábbis jelenleg - pedig a komplexebb rendszer komplexebb szabályozást, és ne feledjük, komplexebb jogalkalmazást igényel.”¹

A kormányzati döntéshozatal egyik tipikus megvalósulási formája tehát a jogalkotás, másik pedig a konkrét jogi aktusok terrénuma – szintén tipikusan – a jogalkalmazás, azon belül is a hatósági jogalkalmazás. A *digitalizáció megvalósulása, megvalósíthatósága mindkét területen vizsgálható*, de a szembeötlő különbségekre tekintettel kell lenni.

Közös pont mindkét közigazgatási döntéshozatali metódus (jogalkotás és jogalkalmazás) esetén, hogy információk alapján kerül sor a döntések meghozatalára, és e döntések – jogilag rendezett módon – különféle joghatásokat váltanak ki. Ezek a joghatások viszont a kormányzati döntéshozatal során akár az egész társadalmat érinthetik, míg a jogalkalmazás érintetti köre ennél jóval szűkebb, lehatároltabb. A döntések tárgya is értelemszerűen alapvetően eltérő.

Ez azt is jelenti, hogy a döntéshozatal digitális támogatásának egészen más típusú igényeket kell kielégítenie az egyik és a másik esetben. Közös igény mindemellett a döntési folyamat felgyorsítása, egyszerűbbé és hatékonyabbá tétele.²

A közigazgatás számára a *digitális korszak* – Székely szerint – a következő új lehetőségeket teremtette meg a döntéshozatalban:

- a) a döntési problémák automatikus észlelése, azonosítása és elemzése,
- b) a döntési alternatívák körének bővítése és ennek automatikussá tétele,
- c) a döntéshozatal körülményeinek, környezeti feltételeinek gyorsabb felismerése és vizsgálata, az események bekövetkezési valószínűségek megbízhatóbb becslése,
- d) a döntéstámogató módszerek terjedő alkalmazása,
- e) a mesterséges intelligencia, a robotok és okos rendszerek alkalmazásainak fejlesztése,
- f) a nagy tömegű adatok (big data) feldolgozása.³

¹ Parti Tamás: MI és Mi - jogalkotás és jogalkalmazás – hálózati szabályozás. Közjegyzők Közlönye, 2019. 1. sz. 18. o.

² Fábrián Adrián – Stankovics Petra: A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra. Közigazgatástudomány, 2022. 1. sz. 71–84. o.

³ Székely Csaba: Döntéshozatal a digitalizáció korában. In: Illés Csaba Bálint (szerk.): Proceedings of the International Conference „Business and Management Sciences: New Challenges in Theory and Practice. Gazdálkodás-és szervezéstudomány: Új kihívások az elméletben és gyakorlatban. Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2018. 563-571. o.

Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy *a jogalkotás nem egységes és egyöntetű állami közbatalmi tevékenység*. Megkülönböztetünk törvényhozást és rendeletalkotást, utóbbi körében pedig a belső jogforrás (kibocsátó) alapján tovább kategorizálhatunk, és egyéb differenciális is megvalósítható.

Fejlett infokommunikációs technológiák alkalmazása a jogalkotás területén napjainkban már egyáltalán nem tartozik az abszolút újdonságok közé: jogszabálytervezettel kapcsolatos egyeztetések támogatása, jogszabályszerkesztés egyszerűsítése, jogszabályok közzététele, a hatályos joghoz való hozzáférés megkönnyítése stb. érdekében. Egyértelműen évtizedes trendről beszélhetünk.⁴

A digitális kormányzati döntéshozatal talán eddigi legjelentősebb mérföldkövének Magyarországon az Integrált Jogalkotási Rendszert (IJR) tekinthetjük. A 2016-ban indult „projekt célja a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálása.”⁵

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat szerint a cél „a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálása és a kormányzati döntés-előkészítési és döntéshozó folyamatok, valamint egyes kapcsolódó hatósági tevékenységek egységes és kizárólagos informatikai támogatása”

Az EJR az elektronikus jogszabály-előkészítő rendszer az IJR fő moduljaként a 3 fő szakrendszert (GovLex, ParLex, LocLex) szolgálja ki egy általa előállított strukturált jogi dokumentum létrehozásával. Az EJR-el, kialakításra került egy olyan rendszer, amely jogszabálytervezetek és jogszabálynak nem minősülő jogi aktusok megszerkesztését és megszövegezését (a kodifikációt) támogatja. A kodifikáció nagyrészt automatizáltan, a projekt során kialakított egységes jogi adattárból táplálkozva, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet által meghatározott követelmények figyelembevételével történik.

A jogszabálmódosítás minden esetben a jogszabály hatályos szövegén, mint egységes szerkezetben történik, amely alapján a módosító rendelkezéseket maga az EJR kodifikálja. Az IJR egy másik meghatározó szakrendszere a GovLex, melynek célja a kormányzati jogszabályelőkészítési munkafolyamat rendjének teljes körű informatikai támogatása az ezzel foglalkozó valamennyi szerv számára.⁶

II. Digitális jogalkotás, mint effektív döntéstámogatás

A digitális jogalkotás körében, különösen, ha a *felhasználók* (jogalkotó és jogszabályelőkészítők) szemszögéből közelítjük meg ezt a döntési/döntéstámogatási mechanizmust, nem mellékes tisztázni, hogy mit is értünk, illetve mit nem értünk a digitális jogalkotás fogalma alatt.

„A fogalom negatív irányú meghatározása lényegében azt jelenti, hogy mivel ne tévesszük össze a digitális jogalkotás jelenségét.” A digitális jogalkotás, az erre vonatkozatható algoritmus nem dönt, nem alkot jogszabályt abban az értelemben, hogy nem „találja ki” a jogszabály tartalmát, mondandóját. Nem a jogalkotó „digitális”, hanem a jogalkotás.⁷

Az emberi közreműködés a digitális jogalkotás folyamatában is jelentős, sőt nélkülözhetetlen, de ez az emberi *közreműködés jelentős segítséget kap* a fejlett technológia által. „Kategorikusan kijelenthető tehát, hogy a digitális jogalkotás csupán a döntés meghozatalához szükséges

⁴ Drinóczi Tímea: Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások. In: Nochta Tibor – Monori Gábor (szerk.): Ius est ars - Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2015. 172-173, 175, 177. o.

⁵ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról 2. melléklet 32.

⁶ https://mhk.hu/files/IJR_EJR_GOVLEX_20180712_jav.pdf

⁷ Kardos Sára: Törvényhozás a digitális korban. Miskolci Jogtudó, 2020. 1. sz. 50. o.

feltételeket és folyamatokat teszi egyszerűbbé, észszerűbbé és átláthatóbbá, azonban a jogi értelemben vett döntéshozatal szerepét és funkcióját nem veszi át.”⁸

A digitális jogalkotás „felhasználója” alatt a jogalkotási folyamatban részt vevő *közreműködőket* (természetes személyeket) értjük, akik a jogszabály előkészítésében és/vagy elfogadásában, kihirdetés előtti végső formájának elkészítésében részt vesznek. A digitális jogalkotás tehát olyan jogalkotási folyamat, amelynek közreműködőit fejlett infokommunikációs eszközök, alkalmazások támogatják a jogalkotási eljárás teljes vertikumában.

A digitális jogalkotás azt az infokommunikációs eszközök révén minőségi többlettel rendelkező szakpolitikai-közhatalmi döntéshozatali folyamatot jelenti, amely napjainkban fokozott átláthatóságot, hozzáférhetőséget és elszámoltathatóságot teremt az állampolgárok számára, ezáltal többek között hozzájárulva a képviseleti demokrácia elmélyítéséhez.⁹

A felhasználók számára a digitális jogalkotásnak egyértelmű előnyökkel kell járnia, a digitális jogalkotásra vonatkozó jogi környezet kialakítása mellett. A digitális jogalkotásra vonatkozó jogi környezetnek és az alkalmazott technológiának is tekintettel kell lennie a felhasználók igényeire, elvárásaira.

A jogalkotás digitalizációjának lehetséges kritériumai:

1. *Álljon rendelkezésre a jogalkotó (felhasználó) számára speciális informatikai támogatás, különösen erre a célra használható szoftver, alkalmazás.*

A digitális jogalkotás egyrészt kétségtelenül technológiai kérdés: olyan eszközök és programok, alkalmazások összessége, amelyek képesek arra, hogy a jogalkotás egész folyamatát támogatni tudják.

2. *A jogalkotás folyamata legyen digitálisan modellezhető.*

A jogalkotás digitális/informatikai támogatottságának, támogathatóságának alapfeltétele a jogalkotás modellezése. Mivel a jogalkotás a legkomplexebb jogi eljárások közé tartozik (nem beszélve törvényhozás és rendeletalkotás, illetve az egyes rendeletalkotási eljárások közötti különbségekről), kijelenthető, hogy a jogalkotási eljárás modellezése is a legnehezebb kihívások közé sorolható.

A jogalkotás folyamatának modellezése nem csak a digitális támogatottság paraméterezése szempontjából elengedhetetlen, de előnyös a jogalkotás folyamatában részt vevő egyes közreműködőknek is, hiszen nyomon követhetik saját maguk és más közreműködők „hozzájárulását” az eredmény megvalósulásában.

A digitális jogalkotás során – korlátozott hozzáféréssel és jogosultságokkal ugyan – de felhasználóként értelmezhetőek azok a stakeholder-ek, akiknek jogszabályi felhatalmazásuk van, hogy a jogalkotás során a jogszabálytervezettel kapcsolatosan véleményt nyilvánítsanak, elvárásként fogalmazható meg, hogy véleményezéssel közreműködés a jogalkotás során szintén elektronikus eszközökkel támogatott legyen.

3. *A digitális jogalkotás eredménye a digitálisan is értelmezhető jogszabály, amely újfajta deregulációs eszközként felhasználható.*

A digitálisan értelmezhető (kódolt) jogszabály „kezelhetősége” eltér a hagyományos, lényegében „írásműként” megjelenő jogszabálytól. A digitálisan kódolt jogszabály módosítása a digitális jogalkotás eszközrendszerén belül megvalósíthat, gyorsan és nyomon követhető módon. Másrészt a digitálisan kódolt jogszabályok közötti átjárhatóság, kompatibilitás azt eredményezi, hogy a jogszabályok, illetve az egész jogrend tartalmi koherenciája folyamatosan javul, könnyen kiszűrhetőek és deregulálhatóak azok a jogszabályok, amelyek tartalma elavult, meghaladottá vált.

⁸ Uo. 50. o.

⁹ Uo. 57. o.

4. *A jogalkotás produktumai elektronikus úton elérhetőek, kereshetőek.*

A digitálisan értelmezhető (kódolt) jogszabály „kezelhetősége” azt is magában foglalja, hogy ezek a jogszabályok könnyen elérhetőek, kereshetőek. Az elérhetőség bizonyára nem érdemel hosszabb magyarázatot, a kereshetőség pedig nem csak a jogrendben történő fellelhetőséget foglalja magában, hanem a tematikus, összetett, akár jogi problémát is felölelő keresést és – jobb esetben – találást.

5. *A hatásvizsgálat digitális eszközökkel támogatott.*

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálat fejlett technológiával támogatott megvalósítása jelentős előrelépés e területen is. A digitalizáció itt a vizsgálat során felmerült releváns adatok, információk gyors és pontos feldolgozását jelenti, amely a hatásvizsgálatból levonható következtetések megalapozottságát erősíti.

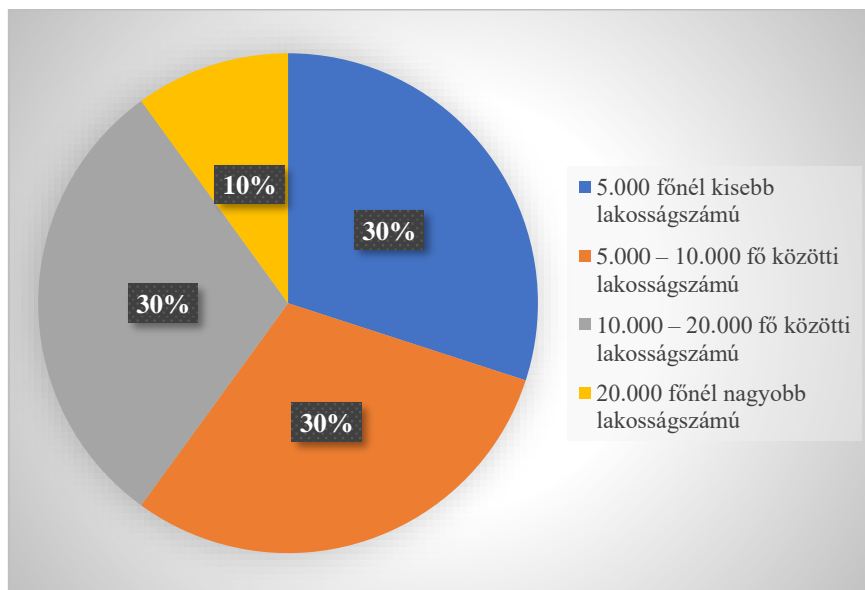
III. Kapcsolódó empirikus kutatás

Kérdőíves kutatásunk (ld. 1. sz. melléklet) arra a feltevésre épül, hogy milyen „felhasználó” igényeket kell a digitális jogalkotás technológiai megvalósulásának kielégíteni, vajon milyen prioritások azonosíthatók be, másrészt vizsgálatunk tárgy a helyi jogalkotás, tekintettel arra, hogy számosságában a helyi önkormányzatok azok, amelyek a legtöbb jogszabályt bocsátják ki és az ASP bevezetése óta már van tapasztalatuk elektronikus szakrendszerek használatában.

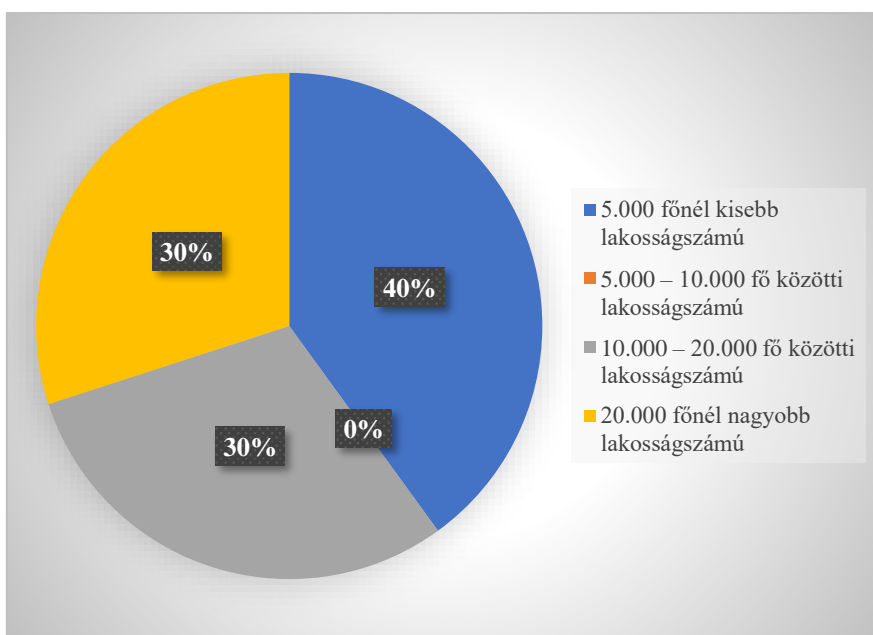
Három vármegye városi önkormányzatai adták mintát: a vármegyék kiválasztását a Dél-Dunántúli régióhoz tartozás alapozta meg, míg a városokban azonosítottuk azokat a településeket, ahol a digitális jogalkalmazás és jogalkotás reálisabb jövőképként azonosítható be, mint más (kis)települési önkormányzatnál.

A kérdőívet a Somogy, Bács-Kiskun és Baranya vármegye valamennyi városának (52) megküldtük, az érintett vármegyék kormányhivatalainak adminisztratív segítségének igénybevételével, 2023 március hónapban.

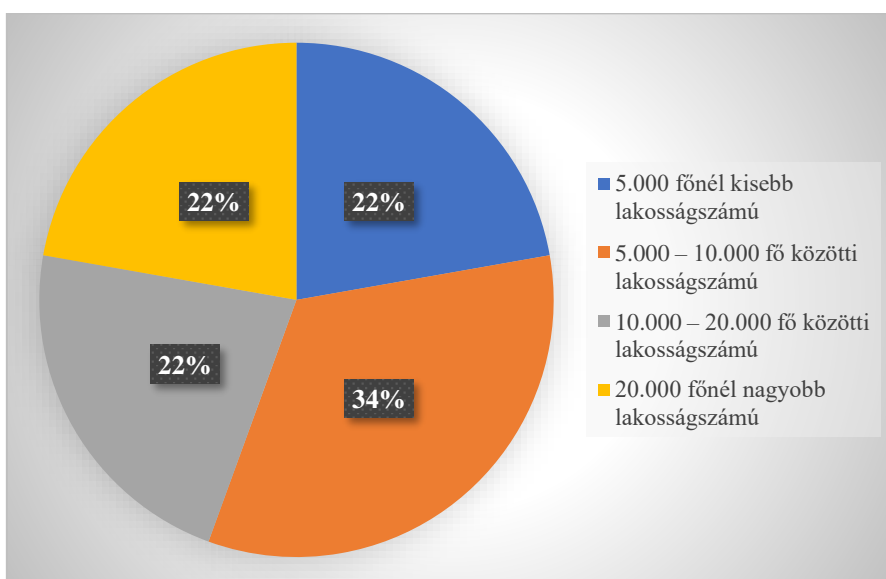
A kérdőívre a három vármegyéből összesen 29 válasz érkezett (55%-os kitöltöttség). Somogy vármegyéből és Bács-Kiskun vármegyéből 10-10 volt a kitöltések száma, míg Baranya vármegyében 9 volt a válaszadók létszáma.



1. ábra – Somogy vármegyei kitöltők lakosságszám szerinti megoszlása (saját szerk.)

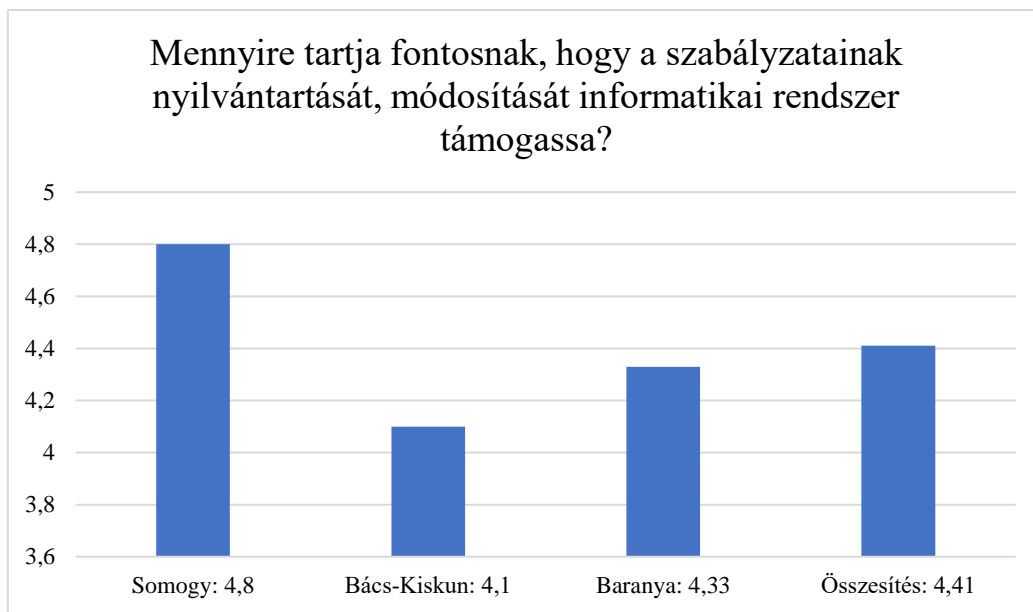


2. ábra – Bács-Kiskun vármegyei kistérségek lakosságszám szerinti megoszlása (saját szerk.)



3. ábra – Baranya vármegyei kistérségek lakosságszám szerinti megoszlása (saját szerk.)

Kutatásunk *harmadik kérdése*, úgy hangzott: „Mennyire tartja fontosnak, hogy a szabályzatainak nyilvántartását, módosítását informatikai rendszer támogassa? (1 – nem fontos; 5 – nagyon fontos)”

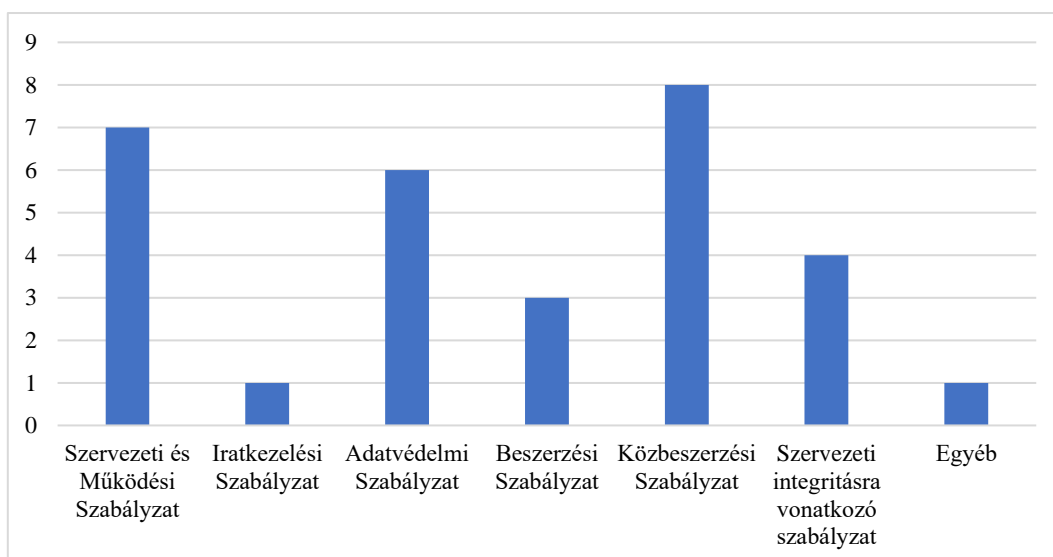


4. ábra – A kérdésre adott válaszok megoszlása (saját szerk.)

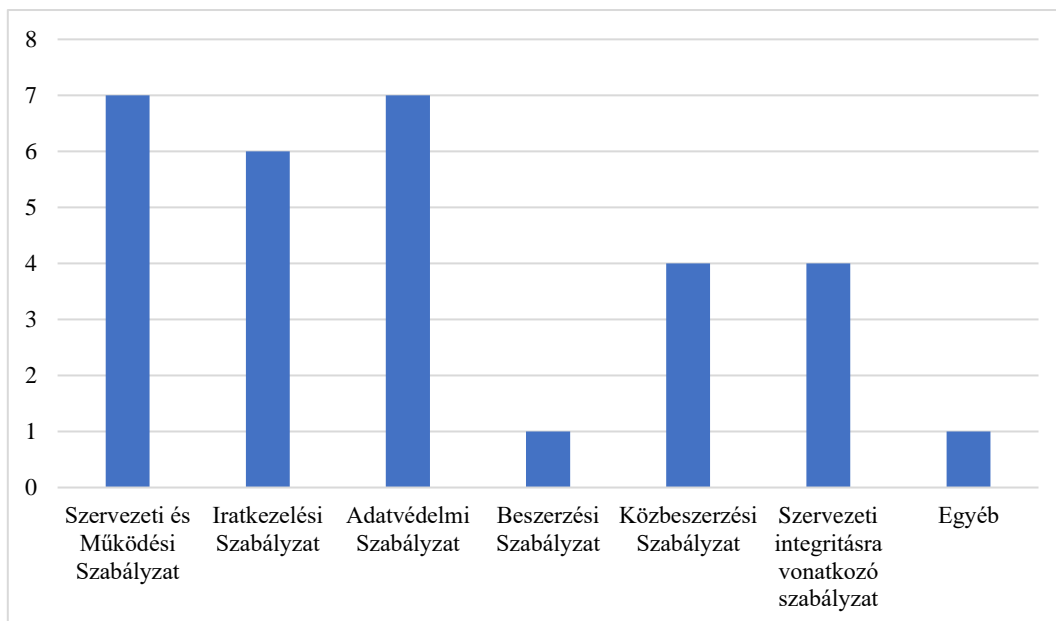
Kutatásunk negyedik kérdése arra vonatkozott, vajon mely szabályzatoknak a tartalmára van leginkább hatással a változó jogszabályi környezet. Ennél a kérdésnél hét alternatíva közül többet is meglehetett jelölni:

- Szervezeti és Működési Szabályzat
- Iratkezelési Szabályzat
- Adatvédelmi Szabályzat
- Beszerzési Szabályzat
- Közbeszerzési Szabályzat
- Szervezeti integritásra vonatkozó szabályzat
- Egyéb

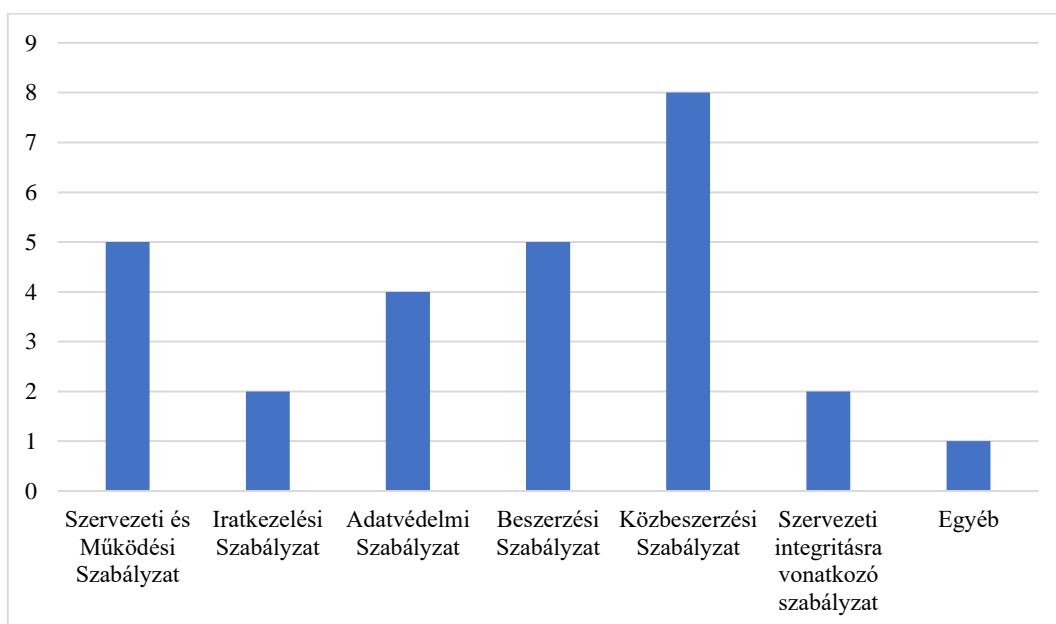
A válaszok alapján arra lehet következtetni, hogy a fenti szabályzatok mindegyikének jelentős a „kitettsége” a jogszabályi változásoknak.



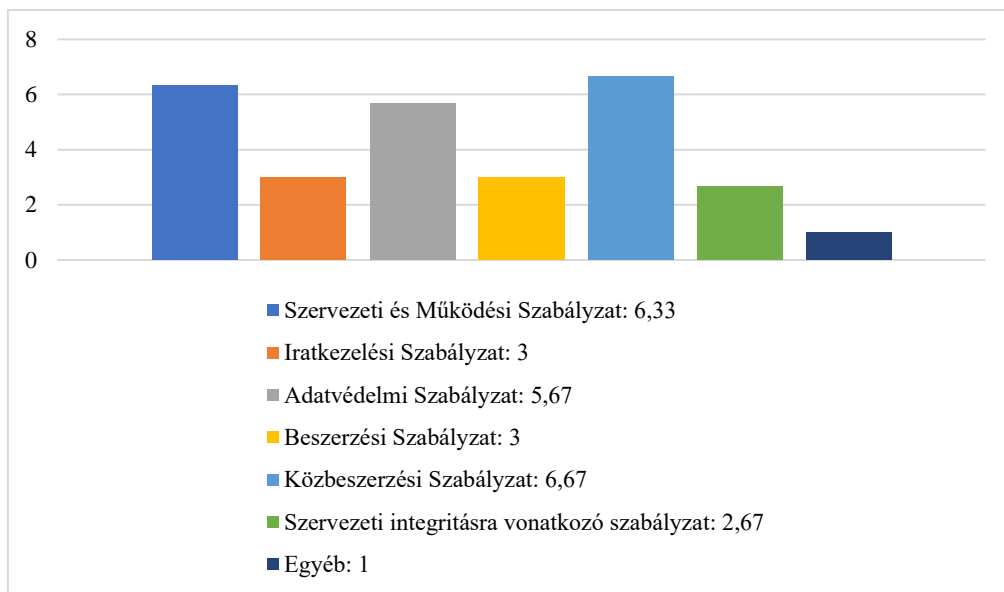
5. ábra – Somogy vármegyei kitéltők válaszainak megoszlása (saját szerk.)



6. ábra – Bács-Kiskun vármegyei kitöltők válaszainak megoszlása (saját szerk.)



7. ábra – Baranya vármegyei kitöltők válaszainak megoszlása (saját szerk.)

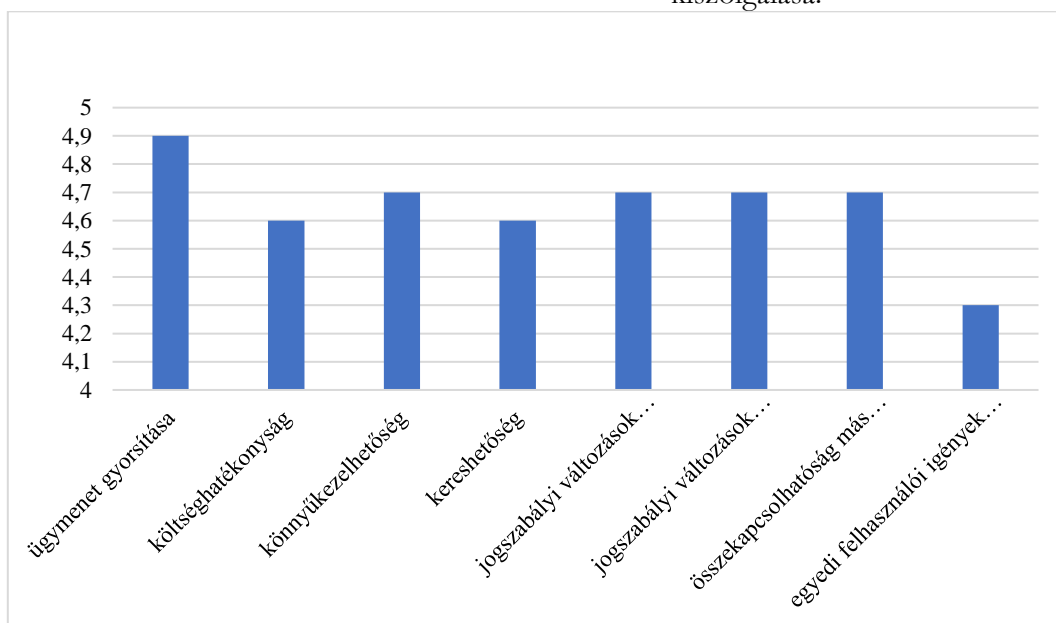


8. ábra – Összesített eredmény (saját szerk.)

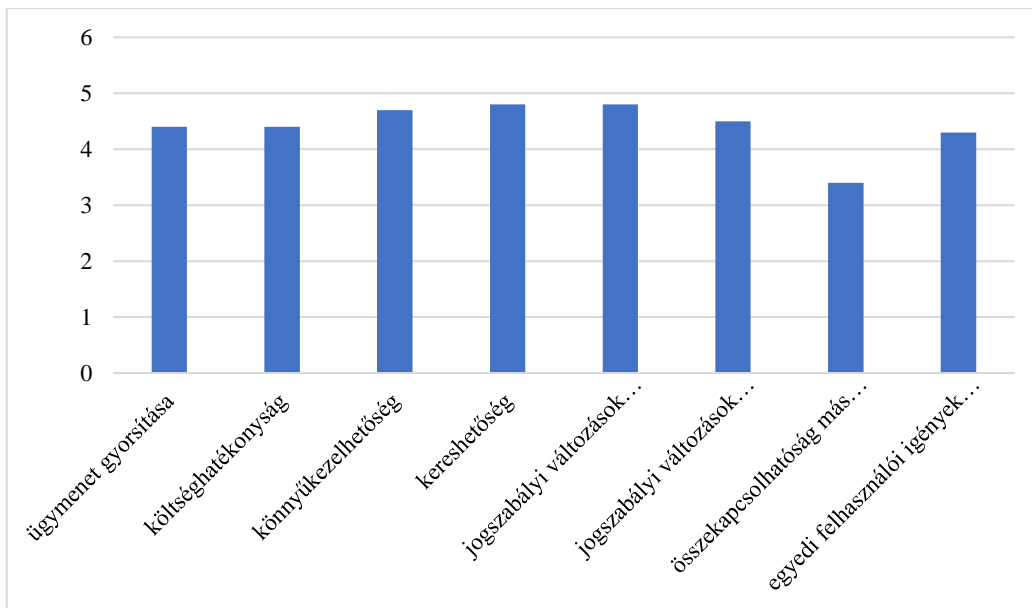
Az összesített eredményekből látható, hogy az előre megadott valamennyi szabályzat esetében reális a jogszabályi változásoknak való kitettség, de különösen három olyan szabályzat van, amelyek figyelemre méltóak ebben az összefüggésben is: szervezeti- és működési szabályzat, közbeszerzési szabályzat és adatvédelmi szabályzat.

Az ötödik kérdés: „Kérjük, hogy értékelje 1-5-ig tartó skálán az alábbi szempontokat a szabályzatok kezelését támogató informatikai rendszerek tekintetében:

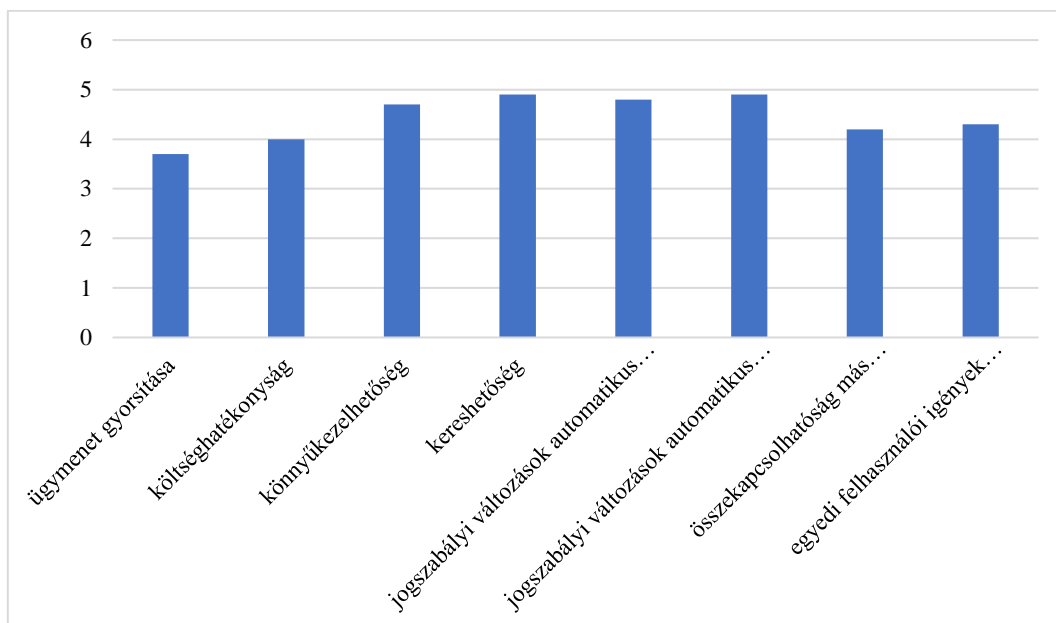
- ügymenet gyorsítása
- költséghatékonyság
- könnyűkezelhetőség
- kereshetőség
- jogszabályi változások automatikus követése
- jogszabályi változások automatikus integrálása
- összekapcsolhatóság más döntéstámogató informatikai rendszerekkel
- egyedi felhasználói igények kiszolgálása.”



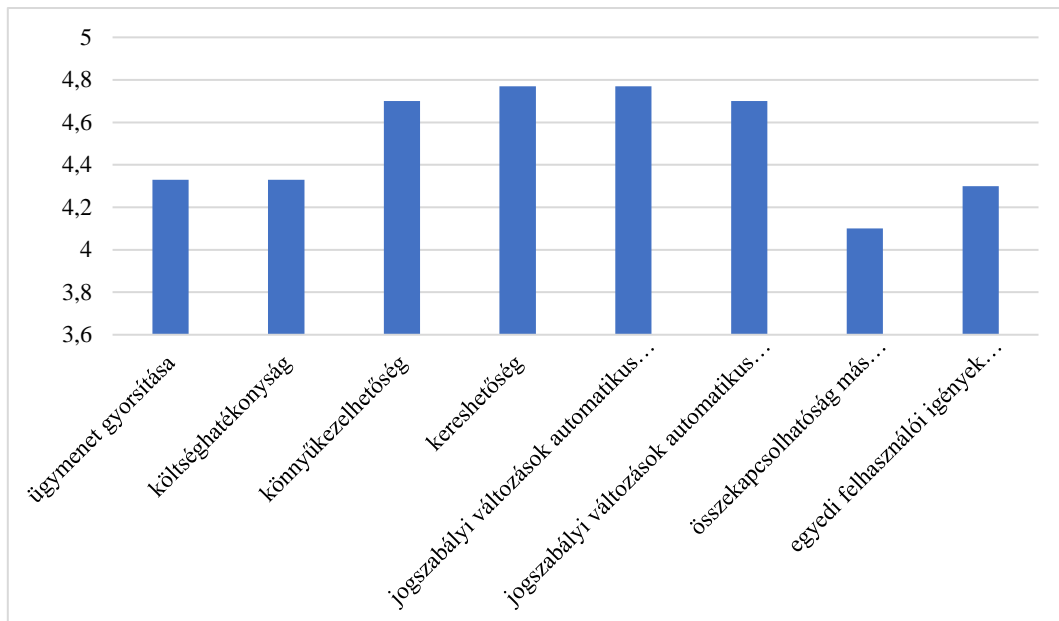
9. ábra – Somogy vármegyei kitöltők válaszainak megoszlása (saját szerk.)



10. ábra – Bács-Kiskun vármegyei kitöltők válaszainak megoszlása (saját szerk.)



11. ábra – Baranya vármegyei kitöltők válaszainak megoszlása (saját szerk.)



12. ábra – Összesített eredmény (saját szerk.)

Az összesített eredményekből látható, hogy valamennyi előre megadott és potenciálisan felmerülő „felhasználóbarát” támogatói szolgáltatás magas pontszámot kapott, 4-es alatti fontossági értékelés egyetlen esetben sem történt.

IV. Szabályzatalkotás mint döntéshozatali kihívás

A digitalizáció nem kizárólag a jogalkotás, hanem a *belső normaalkotás (szabályzatalkotás)* területén is számottevő előrelépést is meg lehetne valósítani, ugyanis ezen a területen is reális és jelentős felhasználói igények és adminisztratív terhek mutathatók ki.

Mélyinterjú vizsgálat alapján megállapítható, hogy *Budapest Főváros VI. kerület Terézváros* Önkormányzata több mint 50 belső utasítás és szabályzat szerint működik, amelyek együttes „terjedelme több mint 1000 oldal”.

Ennek a helyi „normatömegnek” a folyamatos hozzáigazítása a változó jogszabályi környezethez „nagy kihívás” elé állítja az önkormányzat hivatali személyzetét. A felülvizsgálat negyedéves gyakorisággal történik.

A legfontosabb jogszabályok ebben a körben:

- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
- 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
- 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról
- 1999. évi XLII. törvény a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól
- 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről
- 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról

- 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

A belső szabályzatok megalkotása, felülvizsgálata, hatályosítása az önkormányzati hivatalon belül nem elkülönülő szakmai tevékenység, dedikált humánerőforrás erre a jogi feladatra nem áll rendelkezésre.

Megállapítható, hogy annak ellenére, hogy valós és folyamatos feladatot (terhet) jelent a helyi önkormányzat hivatala számára a belső szabályzatok jogszabályi megfelelőségének biztosítása, nem kerül sor ennek a hivatali feladatnak megfelelő intenzitású ellátására, tekintettel annak humánerősforrás- és időigényére, illetve annak a meggyőződésének, hogy „egy önkormányzatnál nincs akkora szerepe ezeknek a szabályozóeszközöknek, mint egy minisztérium esetében.”

Továbbá: „vannak elsődleges szabályzatok (közszolgálati, közbeszerzési, kötelezettségvállalási), melyeket naprakészen tartunk, és vannak a mindennapi életben nem minden nap előkerülők, melyekkel inkább lekötünk eseményeket”, illetve hozzátette „egy önkormányzatnál az is előny ebben a kérdésben, hogy a minisztériummal ellentétben nem feltétlenül kell minden szabályzatban legyen, mert akkor is úgy kell eljárni, ahogy szeretnénk, mert a polgármester vagy a jegyző azt mondta és kész. Erre van minden héten vezetői értekezlet és szóbeli utasításokkal is sok minden rendezhető. Ha úgy nézzük, ez is a szabályzatok egyik fajtája, íratlan szabályzat (pl.: viselkedési, öltözködési rend a hivatalban). Nagyon nagy szervezeteknél vagy központi szervezeteknél ez elképzelhetetlen, de még 250 ember ezzel a módszerrel is kezelhető.”

Elgondolkodtató, hogy a vizsgált hivatalban „ad hoc jelleggel értesülnek” a belső szabályzatokat érintő jogszabályi változásokról, tulajdonképpen a hivatal azon részlegének a feladata és felelőssége a jogszabályi változások nyomon követése, amelynek portfóliójába adott szakág tartozik.¹

További mélyinterjú a *törvényességi felügyeletet gyakorló vármegyei kormányhivatal szémszögéből* világítja meg ugyanazt a problematikát.

Az interjú alany vélekedése szerint:

- „Az önkormányzatok jegyzői gyakran nem tudják nyomon követni, hogy mely esetekben kell egyáltalán szabályzatot kiadni, mivel a szabályozási terület rendkívül széles körű.”
- „Több esetben nem egyértelmű, hogy szabályzat kiadására ki jogosult (jegyző, polgármester), illetve hogy tartalma alapján a képviselő-testületnek jóvá kell-e hagyni. (Pl.: Mötv. 67.§: feladatok polgármester irányítási jogkörében; Áht. alapján az irányító szerv vezetőjének jogkörei; több esetben a szabályozás összetett: pl. Kttv. 237.§ közszolgálati jogviszonnyal összefüggő juttatásokról a képviselő-testület rendeletet alkot, a 75.§ (5) bekezdés, 226. § alapján a szerv vezetője pedig közszolgálati szabályzatot ad ki.)”
- „A szabályzatok a kiadásukat követően nincsenek hatályosítva. Az Állami Számvevőszék jelentéseiben gyakran kifogásolja a szabályzatok hiányát vagy a felülvizsgálat elmulasztását, illetve a hivatal szervezeti és működési szabályzatának és ügyrendjének összekeverését az Áht. alapján.”
- „A szabályzatokat a szerv vezetője, irányítója normatív utasításban adja ki a Jat. alapján, amely nem minősül az Mötv. szerint döntésnek, így törvényességi felügyeleti eljárásra nem kell felterjeszteni, így azok a tartalma a kormányhivatalok előtt nem ismert.”

Továbbá: „A nemzetiségi önkormányzatokat érintően jelent meg szabályzatot érintő konkrét probléma (érintett jogszabályok: 2011. évi CLXXIX. törvény - a nemzetiségek jogairól 80. § (1) e), (3) b), d); 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet - az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 13. § (3b); 2011. évi CXCV. törvény - az államháztartásról 109. § (6).): a nemzetiségi önkormányzatokra is vonatkozó szabályzatokat az önkormányzati hivatal fogadja el.

¹ Dr. Mogyorósi Sándor jegyző úrral (Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata Hivatala) 2023. 03. 25-én készült interjú alapján.

Azonban számos esetben az egyoldalú döntés kvázi önkényes beavatkozást jelentene a nemzetiségi önkormányzat gazdasági önállóságába.

Ennek egyik biztosítéka az együttműködési megállapodás, melynek egyes kötelező tartalmi elemei a szabályzatokkal összhangban kell legyen. Egy jellemző kérdés például a készpénzhasználat. A nemzetiségi önkormányzat sérelmezi, ha ezt gazdálkodásuk végrehajtása során akadályozza az önkormányzati hivatal, jegyző. A sérelmek annyiban jogosak, hogy a „nagy” önkormányzat esetében maga az Áht. ad felhatalmazást, hogy a készpénzzel teljesíthető kifizetésekről rendeletet alkossanak. Álláspontunk szerint az Njtv. 153. § (1) alapján a nemzetiségi önkormányzat határozatában jogosult erről rendelkezni. A központi jogszabályok változása jellemzően nem kerül átvezetésre a nemzetiségi önkormányzatokkal kötött kötelező együttműködési megállapodás szövegében sem.”²

V. Zárszó

A jogalkotás digitális eszközökkel, fejlett infokommunikációs megoldásokkal történő támogatása, röviden a digitális jogalkotás nem érinti a jogalkotás valamennyi aspektusát. Ezek közül viszont lényeges segítséget jelent, jelenthet a jogalkotási analitikában és a jogalkotási technikában.³ E két jogalkotási részterületen közreműködők, felhasználók azok, akik a digitális jogalkotás elsődleges hasznélvezői lehetnek.

Másrészt a digitális jogalkotás a minőségi jogalkotás újabb dimenziója, sőt utóbbinak tulajdonképpen a megvalósulási formájaként is megközelíthető: mérhetővé teszi a jogalkotási eljárás bizonyos részterületeit, hozzájárul az adminisztratív terhek csökkentéséhez, szavatolja a minőségbiztosítást és magasabb szintre emeli a minőségirányítást.⁴

Továbbá a hatékony jogalkotás minden összetevője szempontjából releváns a digitális jogalkotás: javítható általa a transzparencia, az számonkérhetőség, célirányos jogalkotás, a konzisztencia és az arányosság követelménye egyaránt.⁵

Természetesen a jogalkotás komplexitásához mérhető feltételrendszer fennállása, kialakítása szükséges a digitális jogalkotás megalapozásához, amely feltételek között – sok más mellett – hangsúlyos az erre vonatkozó (szak)politikai, kormányzati szándék.

VI. Felhasznált irodalom

DRINÓCZI TÍMEA: Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások. In: NOCHTA TIBOR – MONORI GÁBOR (szerk.): *Ius est ars - Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2015. 159-178. o.

DRINÓCZI TÍMEA: A minőségi jogalkotás hazai fejlesztési irányairól. In: CHRONOWSKI NÓRA – PETRÉTEI JÓZSEF (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2010. 55-72. o.

DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest 2004.

² Müllerné dr. Juhos Bernadett főigazgató asszonnyal (Baranya Vármegyei Kormányhivatal) 2023. 03. 29-én készült interjú alapján.

³ Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest 2004. 21. o.

⁴ Ld. bővebben Drinóczi Tímea: A minőségi jogalkotás hazai fejlesztési irányairól. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2010. 55-72. o.

⁵ Schuppert, Gunnar Folke: *Verwaltungswissenschaft. Nomos, Baden-Baden 2000. 975. o.*

FÁBIÁN ADRIÁN – STANKOVICS PETRA: A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra. Közigazgatástudomány, 2022. 1. sz. 71–84. o.

KARDOS SÁRA: Törvényhozás a digitális korban. Miskolci Jogtudó, 2020/1. sz. 47–58. o.

PARTI TAMÁS: MI és Mi - jogalkotás és jogalkalmazás - hálózati szabályozás. Közjegyzők Közlönye. 2019. 1. sz. 5-22. o.

SCHUPPERT, GUNNAR FOLKE: Verwaltungswissenschaft. Nomos, Baden-Baden 2000.

SZÉKELY CSABA: Döntéshozatal a digitalizáció korában. In: ILLÉS CSABA BÁLINT (szerk.): Proceedings of the International Conference „Business and Management Sciences: New Challenges in Theory and Practice. Gazdálkodás-és szervezéstudomány: Új kihívások az elméletben és gyakorlatban. Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2018. 563-571. o.

1. sz. melléklet

Kérdőív önkormányzatok számára

1. Mennyire tartja fontosnak, hogy hivatalában a hatósági jogalkalmazást egyedi ügyben az ügyintéző munkáját segítő informatikai rendszer támogassa?

(Kérjük, értékelje választ 1-5-ig tartó skálán; 1 – nem fontos; 5 -nagyon fontos)

1 2 3 4 5

2. Mennyire tartja fontosnak, hogy a szabályzatainak nyilvántartását, módosítását informatikai rendszer támogassa?

(Kérjük, értékelje választ 1-5-ig tartó skálán; 1 – nem fontos; 5 -nagyon fontos)

1 2 3 4 5

3. Melyek azok a szabályzatok, amelyeknek tartalmára a változó jogszabályi környezet leginkább hatással van? (Több válasz is megjelölhető)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Szervezeti és Működési Szabályzat | <input type="checkbox"/> Közbeszerzési Szabályzat |
| <input type="checkbox"/> Iratkezelési Szabályzat | <input type="checkbox"/> Szervezeti integritásra vonatkozó szabályzat |
| <input type="checkbox"/> Adatvédelmi Szabályzat | <input type="checkbox"/> Egyéb: |
| <input type="checkbox"/> Beszerzési Szabályzat | |

4. Kérjük, hogy értékelje 1-5-ig tartó skálán (1 – nem fontos; 5 -nagyon fontos) az alábbi szempontokat az egyedi hatósági jogalkalmazást támogató informatikai rendszerek tekintetében:

- ügymenet gyorsítása
1 2 3 4 5
- költséghatékonyság
1 2 3 4 5
- könnyű kezelhetőség
1 2 3 4 5
- kereshetőség
1 2 3 4 5
- jogszabályi változások automatikus követése
1 2 3 4 5
- jogszabályi változások automatikus integrálása
1 2 3 4 5
- összekapcsolhatóság más döntéstámogató informatikai rendszerekkel
1 2 3 4 5

- *egyedi felhasználói igények kiszolgálása*
1 2 3 4 5

5. Kérjük, hogy értékelje 1-5-ig tartó skálán (1 – nem fontos; 5 -nagyon fontos) az alábbi szempontokat a szabályzatok kezelését támogató informatikai rendszerek tekintetében:

- *ügymenet gyorsítása*
1 2 3 4 5
- *költséghatékonyság*
1 2 3 4 5
- *könnyű kezelhetőség*
1 2 3 4 5
- *kereshetőség*
1 2 3 4 5
- *jogszabályi változások automatikus követése*
1 2 3 4 5
- *jogszabályi változások automatikus integrálása*
1 2 3 4 5
- *összekapcsolhatóság más döntéstámogató informatikai rendszerekkel*
1 2 3 4 5
- *egyedi felhasználói igények kiszolgálása*
1 2 3 4 5