

Jogalkotás és digitalizáció – kihívások és dilemmák



A jogalkotás a demokratikus jogállam törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágához egyaránt kapcsolódó tevékenység. A digitalizáció térnyerésével kezdetben szigetszerű megoldások születtek a jogalkotáshoz kapcsolódóan, mint az Országgyűlés ParLex rendszere, vagy a Nemzeti Jogszabálytár, azonban az eljárás – a törvénytervezet parlamenti benyújtásáig – továbbra is „hagyományos” úton haladt, a jogalkotásról szóló hatályos szabályozás napjainkban sem tartalmazza az elektronizáció nyomait.

Elméleti síkon is megállapítható, hogy a jogalkotásra vonatkozó normák leprogramozásával a jogalkotás technikai minősége, pontossága nagymértékben javítható. Vizsgálandó, hogy a jogi normáktól elvárható közérthetőségi követelményen egy ilyen rendszer tud-e javítani, valamint használatával fognak-e az adminisztratív terhek csökkenni. Ugyanakkor nem tudjuk megjósolni a jövőt. A tervezett rendszerek projektszerű agilis fejlesztése mindig függ a bennünket körülvevő technológiai fejlődéstől, lokálisan és globális szintereken egyaránt. Ehhez más államok jogalkotási rendszereinek digitalizációja is követendő, vizsgálható lehet, a nemzetközi benchmarking, a jó gyakorlatok vizsgálatának szerepe a gyorsan változó technológiai környezetben okszerű.

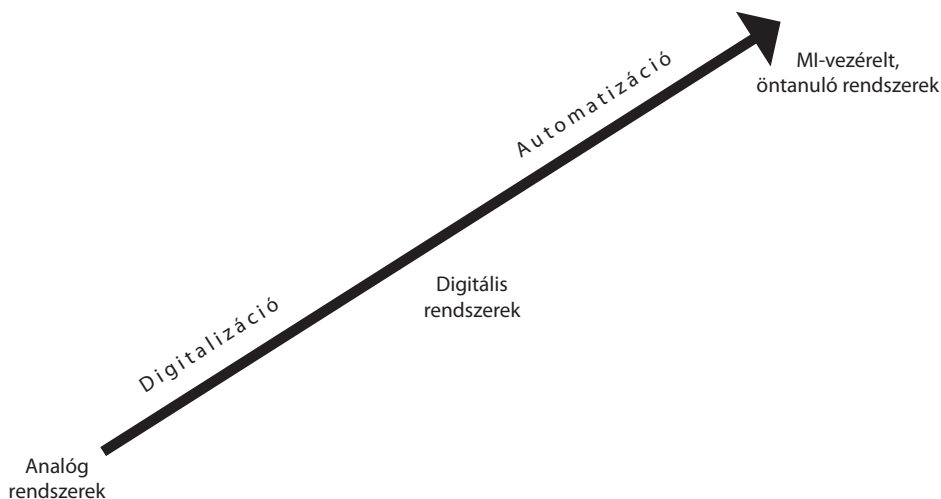
A mesterséges intelligencia a jogi szakmába is megérkezett, jellemzően felhasználói, jogalkalmazói oldalon, azonban álláspontom szerint idővel a jogalkotásban is meg fog jelenni.

Bevezetés

Tanulmányomban az új technológiák hatása a demokráciára témakörben a jogalkotás digitalizációjának mint vitathatatlanul új technológiai vívmánynak a demokráciára gyakorolt hatását kívánom vizsgálni. Ebben a körben elsőként a klasszikus jogalkotás és a demokrácia kapcsolatát mutatom be, majd a jogalkotás digitalizációjára irányuló törekvéseket vázolom fel, amelyeket a 2020-ban beköszöntött pandémia még aktuálisabbá tett. Ezután bemutatom a magyar közigazgatás válaszát a jogalkotás digitalizációjára: az Integrált Jogalkotási Rendszer projektet.

Az analóg rendszerek továbbfejlesztésének napjainkban az első lépése a digitalizáció, ennek útján válnak digitális rendszerré. Az ilyen módon digitalizált rendszerek pedig a számítógépek korában magukban hordozzák az automatizáció lehetőségét, amellyel eljuthatunk a mesterségesintelligencia-alapú öntanuló rendszerekhez. Ez a megközelítés persze leegyszerűsített, egy kisebb, használatban

levő rendszer digitalizációja évekig is eltart, akárcsak az automatizáció, amelynek kimenete többek közt a formálódó uniós jogi szabályozás miatt is bizonytalan.¹



1. ábra: Automatizációs folyamat

Forrás: a szerző szerkesztése

Bár a jogalkotás digitalizációja még a kezdeti lépéseknél tart, tanulmányomban megkísérlem a témában eddig keletkezett tapasztalatokat bemutatni, majd kis kitékintést adni arról, hogy napjaink slágertémája, a mesterséges intelligencia bekapcsolható-e a digitalizált jogalkotási folyamatba a tudomány és a jogi szabályozás jelenlegi állása mellett.

Demokrácia és jogalkotás

A demokrácia és a jogalkotás kapcsolata nem triviális, a hatalommegosztásról szóló elméletekben az egyik funkció vagy hatalmi ág a törvényhozás, amely fogalmilag szűkebb, mint a jogalkotás. A jogalkotás fogalma – bár jogszabályban nem definiált – felöleli a jogszabályalkotást, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközök megalkotását, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jat.) hatályát megállapító 1. § (1) bekezdése alapján. A jogszabályok típusait a Magyarország Alaptörvénye T) cikk (2) bekezdése sorolja fel: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar

¹ Lásd Kántor Ákos: Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról. In Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2022*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022c. 45–61.

Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”

A fentiek alapján egyedül a törvény a törvényhozó hatalom aktusa, míg a többi típusba tartozó jogszabályt a végrehajtó hatalom alkotja, ezek két típusa az alaptörvényi felhatalmazáson alapuló,² autonóm (eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott) rendelet, valamint a jogalkotásra irányuló konkrét felhatalmazás alapján készült végrehajtási rendelet.³

A hatalommegosztás elméletének történeti alakulásán keresztül is körvonalázódik a jogalkotás demokráciára gyakorolt hatása. A hatalom gyakorlásának fontos eleme a társadalmi normák meghatározása. „A demokrácia az emberek közötti egyenlőség felett örökdió. [...] Ugyanúgy felvetődik az egyenlőség kérdése a hatalom berkein belül, a különböző hatalmi ágak viszonyára vonatkozólag is. Ezeket a viszonyokat írja le a Hatalommegosztás elmélete.”⁴ „A hatalom megosztásának kérdése a maga tisztaságában először John Locke-nál jelentkezett.”⁵ „Locke szerint demokráciáról akkor beszélünk, ha a törvényeket időről időre a többség hozza.”⁶ „Végző soron a törvényhozó konkretizálja a társadalomban is érvényes természeti törvényeket, illetve rendel e törvények emberek általi megsértéséhez előre látható és világos szankciókat.”⁷

A jogalkotás a törvényhozó és a végrehajtó hatalom aktusa is egyszerre, ezt az összekapcsolódást már Montesquieu is vizsgálta. „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak”,⁸ „[a] törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya. A két hatalmat személyileg szintén el kell választani egymástól; ugyanaz a személy vagy testület egyszerre mindkét állami funkciót nem töltheti be. [...] Önmagában azonban az elválasztás kevés; e két hatalom ugyanis szükségképpen hatással van egymásra – épp ezáltal képesek azon funkciójukat betölteni, hogy korlátozzák a másik hatalmi törekvéseit.”⁹

² Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés: Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, [...] rendeletet alkot.

³ Lásd Tóth J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 103.

⁴ Horkay Hörcher Ferenc: *Előadások a XIX. és XX. század állambölcselete köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2001. 43.

⁵ Tóth J. Zoltán: *Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Patrocínium Kiadó, 2020. 74.

⁶ Tóth (2020): i. m. 74.

⁷ Tóth (2020): i. m. 75.

⁸ Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Ford. Csécsy Imre – Sebestyén Pál. Budapest, Osiris Kiadó – Attraktor, 2000. 247.

⁹ Tóth (2020): i. m. 83–84.

Montesquieu szerint a törvényhozás – mint hatalmi ág – feladata törvények alkotása, módosítása, hatályon kívül helyezése; a törvény az állam általános akarata, míg a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalom által lefektetett „közhatározatokat” hajtja végre.¹⁰

A jogalkotás részben a törvényhozó hatalom, részben a végrehajtó hatalom aktusa, amely felhatalmazás alapján alkot jogszabályokat. Megjegyzendő, hogy a jogalkotás korunkban érinti az önkormányzatok normaalkotási tevékenységét is, egységes mederben halad az önkormányzatok kodifikációs tevékenysége.

A hatalommegosztás legújabb kori kérdéseivel is foglalkozott Bibó István, aki szerint „veszélyes, ha a végrehajtó hatalom belefolyik a társadalom legfőbb – törvények útján való – irányításába, (fordított irányban azonban Bibó itt sem lát veszélyt, sőt kifejezetten kívánatosnak és szükségesnek tartja a végrehajtó hatalom felelősségét és a törvényhozó szerv általi ellenőrizhetőségét)”.¹¹

Bibó vizsgálta a „bürokrácia vagy technokrácia hatalma” kérdését, amely akként körvonalazódik, hogy a modern, tudásalapú szakértő-szervező-végrehajtó apparátus képes kisajátítani az állami intézmények napi működtetését, veszélyeztetve ezzel a bürokrácián kívüli személyek ráhatását a folyamatokra – ezt Bibó a menedzserek forradalmának nevezte.¹² A jelenség napjainkban még aktuálisabb, gondoljunk arra, hogy a digitalizációval a szakmabeli tudás önmagában már nem elégséges általában egy munkakör ellátásához, hanem a szaktudás mellett olyan informatikai kompetenciákkal is kell rendelkeznie az adott szakma gyakorlójának, amelyek az általa használni előírt digitális rendszer működtetésére is képessé teszik.¹³

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a jogalkotás mint a törvényhozó hatalom és bizonyos esetekben a végrehajtó hatalom közös aktusa¹⁴ hatással van a demokráciára. A hatás nem is a normális működés esetén érzékelhető, hanem abban az esetben, ha a hatalmi ágak egymástól való függetlensége csorbul, ezáltal a jogalkotás formálissá válik, így rontva a demokratikus elvek megvalósulását.

Jogalkotás és digitalizáció

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet alapján az igazságügyi miniszter igazságügyért való felelőssége körében

¹⁰ Vö. Montesquieu (2000): i. m. 250.

¹¹ Tóth (2020): i. m. 98.

¹² Vö. Tóth (2020): i. m. 98.

¹³ Hasonlóan az elektronikus adóbevallás bevezetéséhez, amikor is a kizárólag papíralapon dolgozó könyvelők egy része – szakmai tudása és tapasztalata dacára – tovább már nem tudta korábbi tevékenységét végezni.

¹⁴ A törvényhozó hatalom feladata a jogalkotás, azonban törvényben meghatározott esetekben és módon a végrehajtó hatalom is alkot jogot.

felel a jogalkotás minőségének fejlesztéséért,¹⁵ valamint a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. útján gondoskodik a minőségi jogalkotás és a kormányzati döntés-előkészítési és döntéshozó folyamatok egységes és kizárólagos informatikai támogatását, valamint egyes kapcsolódó hatósági tevékenységek informatikai támogatását biztosító integrált jogalkotási rendszernek – a rendszert használó nem kormányzati szervek feladat- és hatáskörét nem érintő – üzemeltetéséről, működtetéséről és fejlesztéséről.

Az igazságügyi miniszter feladatkörét számos szakterületen érinti a digitalizáció: az egyik legkorábban bevezetett újítás a 2008 óta elektronikusan végzett elektronikus cégeljárás¹⁶ a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló a 2006. évi V. törvény alapján. Tíz évvel később történt meg a polgári perek elektronizációja, amelyet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény vezetett be 2016-ban,¹⁷ kötelezővé téve a polgári perek elektronikus úton történő vitelét a jogi képviselővel eljáró fél, valamint a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet számára.¹⁸ Ugyancsak digitalizációs eredménytermék az igazságügyi miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt. által 2017-ben bevezetett, az elektronikus eljárások támogatásához fejlesztett elektronikusan hiteles (e-hiteles) fordítás.¹⁹

Az igazságügyi miniszter szabályozási feladatkörében készíti elő a jogalkotásra, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételre vonatkozó jogszabályokat.²⁰ A jogalkotás anyagi és eljárási szabályait a következő jogszabályok tartalmazzák: Magyarország Alaptörvénye T) cikke határozza meg, hogyan lehet kötelező magatartási szabályt megállapítani. Tételesen felsorolja a jogszabályok típusait, és megállapítja, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. A törvényi szint két jogszabályból áll, az egyik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, a másik a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény. A jogharmonizációval kapcsolatos szabályokat az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmazza.

¹⁵ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 122. § (3) bekezdés a) pont ae) alpont.

¹⁶ Bővebben lásd Ormai László: A digitalizáció hatása a hazai elektronikus cégeljárásra. In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 371–399.

¹⁷ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról 340/B. §.

¹⁸ Bővebben lásd Kékedi Szabolcs – Zódi Zsolt: A bírósági informatika helyzete Magyarországon. In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 41–63.

¹⁹ Az e-hiteles fordítás elektronikus aláírással ellátott dokumentumokról készül, és kizárólag elektronikus formában vehető át (es3 vagy dosszié formátumban), tehát nincs papíralapú példánya, hiszen az elkészült fordítás elektronikus aláírással is rendelkezik: Hiteles fordítás. *Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt.*

²⁰ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 121. § (2) bekezdés.

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet tartalmazza a jogalkotás részletesebb, már-már technikai szintű szabályait, végül a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat rögzíti a jogalkotás folyamatának eljárási szabályait.

A jogalkotás területén már korábban megindult a digitalizáció, de ahogy a közigazgatásban is, kezdetben egymástól elkülönült, szigetszerű megoldások születtek. Elsőként a 2012. január elsején indult Nemzeti Jogszabálytár említem meg, amelyet a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. üzemeltet. A portálon ingyenesen lehet hozzáférni a hatályos jogszabályokhoz, valamint 2013 júliusától az önkormányzati rendeletekhez.²¹ A Nemzeti Jogszabálytár folyamatos bővül, már egyes jogszabályok idegen nyelvű fordításait is tartalmazza.²² A Nemzeti Jogszabálytár létrehozásával keletkezett az az adatbázis, amely a jogalkotási digitalizáció egyik lába.

A jogalkotás digitalizációja szempontjából a másik fontos lépés a törvényalkotási folyamat országgyűlési szakaszát elektronizáló ParLex elektronikus irományszerkesztő és folyamatmenedzselő rendszer bevezetése volt, amelyre 2017-ben került sor. A ParLex – álláspontom szerint – a jogalkotási digitalizáció pilotrendszerének is tekinthető, hiszen a teljes jogalkotási folyamat egy részét tartalmazza, a törvénytervezet országgyűlési benyújtásától menedzseli a dokumentumokat egészen a köztársasági elnök számára aláírásra előkészített változat elkészítéséig.

A jogalkotási eljárás – a tervezet parlamenti benyújtásáig – ekkor még „hagyományos” úton haladt. A fent említett két rendszer egymáshoz nem kapcsolódott, teljesen külön dolgoztak, az adatátadás sem volt formalizált, hanem duplikáltan, aláírt papíralapú dokumentumok átadásával és szerkeszthető fájlok elektronikus úton való küldésével valósult meg. Meg kell említeni, hogy a jogalkotásról szóló – 2022 nyarán módosult – hatályos szabályozás²³ továbbra sem hordozza magán az elektronizáció nyomait.

Az IJR-projekt

Az Igazságügyi Minisztérium 2017 januárjában sajtóközleményben jelentette be, hogy az EU társfinanszírozásában megvalósuló KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 – 2016–00029 Az adminisztratív terhek csökkentése – Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) elnevezésű projekt keretében olyan fejlesztések valósulhatnak meg, amelyek célja az adminisztratív terhek csökkentése az úgynevezett belső (közigazgatáson belüli, hivatalok/állami szervek közötti) folyamatok elektronikus támogatása által.

²¹ Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó – Szolgáltatások.

²² Nemzeti Jogszabálytár Jogszabályfordítások.

²³ Vö. 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről.

A projekt célja az adminisztratív terhek csökkentése volt, valamint az elektronikus közigazgatás kiépítését elősegítő környezet megerősítése. A rendszer célja hatékonyabban, szakértői támogató metódusokkal, folyamatvezérelten készülő és jobb minőségű jogszabályok alkotása. A projekt konzorciumi formában valósult meg, amelynek vezetője az Igazságügyi Minisztérium, tagjai a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., az Országgyűlés Hivatala, a Miniszterelnökség, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. és a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség.²⁴

Az adminisztratívteher-csökkentési program 2006-ban került EU-szinten fókuszba, az OECD 2007-es ajánlásában²⁵ a bürokráciacsökkentés öt pillérét határozta meg, amelyek közül a harmadik az információs és kommunikációs technológiák széles körű alkalmazása. A közigazgatási IKT széles körű használata nem csupán a központi közigazgatás költségeit csökkentheti hatékonyan, hanem hozzájárulhat az alsóbb szintek adminisztratív terhei okozta többletköltségek csökkentéséhez is.²⁶

2006-ban az Európai Unió Bizottsága javasolta, hogy az Európai Tanács 2007. tavaszi ülésén 25%-os csökkentési célt tűzzön ki 2012-re, amelyet az EU és tagállamai közösen érnének el.²⁷ Ennek érdekében a 2006–2012 közötti időszakra cselekvési tervet fogalmaztak meg az adminisztratív terhek csökkentésére. „A jobb szabályozás célja, hogy mindezt úgy tegyünk, hogy annak a lehető legtöbb haszna, de a lehető legkevesebb költsége legyen. A jobb szabályozás jelentősen felfrissíti a termelékenységet és a foglalkoztatást, így elősegíti a növekedést és munkahelyteremtést. Európában a szabályozási környezetet nemzetközi kontextusban az Unió és a tagállamok egyaránt fejlesztik – ezért a jobb szabályozás közös felelősség.”²⁸ Vagyis kevesebb adminisztratív teher mellett a vállalkozások a felszabaduló erőforrásait a gazdasági tevékenységükre tudják fordítani, ami a gazdaság növekedését eredményezheti már rövid távon is.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat rendelte el az Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) bevezetését, fokozatosan, 2020. augusztus 1-jétől.

A kormányhatározat az IJR következő funkcióit említi a központi közigazgatáshoz kapcsolódóan: az IJR használatával kell eleget tenni

²⁴ KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 – 2016-00029 Integrált Jogalkotási Rendszer sajtóközlemény. 2017.

²⁵ OECD: Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification. 2006.

²⁶ Vö. Budai Balázs Benjámin: *A közigazgatás újragondolása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017.

²⁷ Az Európai Közösségek Bizottsága: *A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban*. COM(2007)23 végleges (2007. január 24.).

²⁸ Az Európai Közösségek Bizottsága: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európai Unión belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata*. COM(2006)689 végleges (2006. november 14.).

- a) a Kormány törvényalkotási programja, jogalkotási terve és a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter jogalkotási tájékoztatója megtervezésének és azok végrehajtása ellenőrzésének;
- b) a Kormány és a Kormány tagjai jogalkotói hatáskörébe tartozó jogszabályok és az általuk megalkotásra kerülő közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi határozatok – ide nem értve a minősített adatot tartalmazó jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket és egyedi határozatokat – előkészítésének;
- c) a Kormány ügyrendje és a minisztériumok, munkaszervezetek szervezeti és működési szabályzatai szerinti véleményezésnek, egyeztetésnek, valamint a szakmai és politikai döntés-előkészítő és döntéshozó szervek ülései megszervezésének, lebonyolításának és dokumentálásának;
- d) a szakmai és politikai döntés-előkészítő és döntéshozó szervek ülésein tárgyalt napirendi pontok nyomon követésének és a kiadott feladatok végrehajtása ellenőrzésének;
- e) a Kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok és országgyűlési határozati javaslatok előkészítésének, az azokkal kapcsolatos b) alpont szerinti feladatoknak és azok Országgyűlés részére történő benyújtásának;
- f) a Magyar Közlönyben és a Hivatalos Értesítőben kihirdetésre, illetve közzétételre kerülő tartalmak kihirdetést, illetve közzétételt megelőző lektorálásának és kihirdetésre, illetve közzétételre átadásának.

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

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

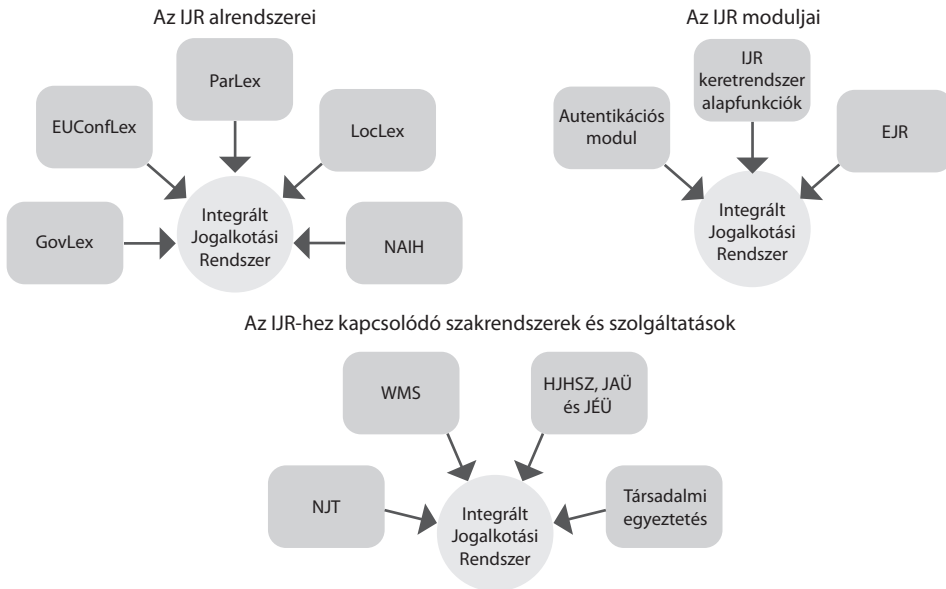
Az 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozatban megfogalmazott elvárások alapján az IJR a jogi technológiák „Legaltech 3.0” korszaka szerinti, automatikus vagy félautomatikus dokumentum-összeállító rendszernek (document assembly systems) feleltethető meg. Az ilyen rendszerek a 2010-es években kaptak lendületet, lényegük, hogy egy szövegelemeket tartalmazó adatbázist kombinálnak bizonyos szabályokkal és – általában – űrlapszerű beviteli felületekkel, és segítségükkel többször használt dokumentumokat lehet könnyedén, szinte automatikusan előállítani.²⁹

Az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) a kormányhatározat alapján több lépcsőben állt üzembe, utolsó eleme 2021-ben. A ParLex 2020. augusztus 1-jén, a LocLex 2021. április 1-jén, a GovLex 2021 augusztusában.

²⁹ Zódi Zsolt: Bevezetés: Jogi technológiák. In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 26.

Az IJR meglévő rendszereket kapcsol össze újonnan fejlesztett elemekkel. További újdonsága, hogy egyetlen elektronikus rendszerbe foglalja a jogalkotást, az első betű leütésétől egészen a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz kihirdetéséig, illetve közzétételéig. Fontos tulajdonsága az interoperabilitás, vagyis a különböző informatikai rendszerek együttműködésre való képessége. A rendszer biztonsága is kiemelendő, mivel a zárt rendszerben történő kommunikáció kiválthatja az előterjesztések nyílt hálózaton keresztül történő (e-mail-es) küldözgetését, valamint praktikus előnye, hogy számontarthatja a tervezet aktuális verzióját, így egy tervezetnek nem kering több, esetleg már nem aktuális változata a felhasználók között. Fontos megjegyezni, hogy egy egységes rendszer támogathatja a közös munkavégzést is.

Az IJR-hez kapcsolódó alrendszereket, modulokat, illetve a kapcsolódó szakrendszereket és szolgáltatásokat a 2. ábra szemlélteti.



2. ábra: Az IJR felépítése

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

Az IJR alrendszerei közül elsőként a koordinatív funkciókat ellátó *GovLex* alrendszert említem, amely a jogalkotás eljárási részét menedzseli a Kormány ügyrendjéről szóló Korm. határozat alapján. Az *EUConfLex* alrendszer feladata a jogharmonizáció kezelése, azaz az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm.

rendelet szerinti eljárás menedzselése.³⁰ A *LocLex* önkormányzati alrendszer, amelyben a helyi önkormányzati rendeletek készülnek.

Az IJR moduljai közül elsőként az autentikációs modult kell megemlíteni, amely kiemelkedő biztonsági jelentőségű, mivel az előterjesztések szövege mint döntés-előkészítő anyag 10 évig nem nyilvános.³¹ Az *EJR* – elektronikus jogszabályszerkesztő modul a kodifikációs tevékenység motorja. Ez a modul tartalmazza a jogalkotás formai követelményeit előíró szabályokat, a jogalkotási törvény és a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet alapján. Az IJR-hez kapcsolt alrendszerek közül kiemelendő a Nemzeti Jogszabálytár (*NJT*), amely egy nyilvánosan is elérhető, publikált szöveges adatbázis, amelynek elemeivel dolgozik a jogszabályszerkesztő modul. A jogszabályok kihirdetése előkészítése a *WMS* modulban történik, ebből kerül a normaszöveg a hivatalos lapba.³²

Törvény IJR-beli elkészítése során a jogalkotásban részt vevő alrendszerek, modulok és szakrendszerek sorozata a következő lehet:

A tervezet szövege az *EJR* rendszerben készül el. A *GovLex* rendszerben történik a tervezet véleményezése több körben, valamint közigazgatási és társadalmi egyeztetése. Szintén ebben a modulban történik a tervezet benyújtása a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet ülésére, kormánykabinetre vagy kormányülésre. A törvénytervezet az Országgyűléshez való benyújtásával átkerül a *ParLex* alrendszerbe, amely az országgyűlési szakon viszi végig a tervezetet, a benyújtástól annak elfogadásáig, egészen a köztársasági elnök által aláírandó példány elkészítéséig. Ezután kerül az elfogadott jogszabály a *WMS* modulba, ahol előkészítik a Magyar Közlönyben való megjelenésre, valamint a jogszabály bekerül a Nemzeti Jogszabálytár adatbázisába.

A fentiekben elképzelt, modellezett folyamat alapján látható, mennyi adatátadás szükséges az egyes alrendszerek, modulok, szakrendszerek és szolgáltatások között, ezért kiemelten fontos ezen elemek introperabilitása. Meg kell jegyezni, hogy a fentiekben modellezett folyamat más jogszabálytípusok (kormányrendelet, miniszteri rendelet) esetében eltérő, sőt egymástól is eltérő, ez villantja meg a rendszertől elvárható komplexitást.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer friss, jelenleg nem kizárólagosan használt rendszer, ezért hatásainak vizsgálata napjainkban csak elkezdődhet, az első komolyabb eredmények a rendszer átfogó használatát vagy alkalmazásának kizárólagossá válását követően fognak jelentkezni.

³⁰ Bővebben: Az Integrált Jogalkotási Rendszer új tervezett informatikai alrendszere, az *EUConfLex*.

³¹ Lásd 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 27. § (5) bekezdés.

³² Két új alrendszer a hatalmas gépezetben: az *EJR* és a *GovLex*.

Előzetes tapasztalatok

A Covid-19 világszerte gyorsította a digitalizációt

A pandémia miatti lezárásokkal előtérbe került a távoli munkavégzés. Ehhez a meglévő rendszereket rekordgyorsasággal kellett átállítani a távmunkára, valamint olyan rendszereket kellett digitálisan elérhetővé tenni, amelyekkel kapcsolatosan ez az igény korábban fel sem merült. Egyes vélemények szerint a pandémia időszaka évtizedes digitalizációs lemaradást hozott be, Magyarország 2021. évi Nemzeti Reform Programja így fogalmaz a közszolgálati digitalizációval kapcsolatosan: „2020-tól kezdődően jelentős előrelépés történt az állami elektronikus ügyintézés megalapozó, a szervezeten belüli munkafolyamatok elektronizáltsági fokának növelését támogató fejlesztések tekintetében. [...] A jelenlegi Covid-19-válság hatására az elkészült alkalmazások kihasználtsága, az online ügyintézés szerepe a lakosság körében jelentősen megnövekedett. [...] Az állam digitális kapacitásainak bővítése kiemelt célként jelenik meg a HET-ben is, tekintettel arra, hogy még mindig jelentős lemaradás figyelhető meg az e-közigazgatási szolgáltatók igénybevétele, valamint a teljes körű online ügyintézési lehetőségek köre esetében.”³³

A digitális kompetenciák hiánya

Az Európai Bizottság által a tagállami digitális gazdasági és társadalmi fejlettség mérésére számolt 2021. évi DESI mutató alapján Magyarország a 27 uniós tagállam között a 23. helyen állt. Megjegyzendő, hogy az e-kormányzat-felhasználók internethasználókhöz viszonyított aránya alapján 9. helyen van, ami az EU-átlag feletti. Eszerint az internethasználók hazánkban nagy arányban veszik igénybe az e-kormányzat szolgáltatásokat. Az uniós átlagnál valamivel jobban szerepel Magyarország (12.) az internet-hozzáférés területén, ezen belül vezető helyezést foglal el az 1 Gbps sebességű széles sávú rendszerek lefedettségi arányát tekintve. Viszont a magyaroknak csupán 49%-a rendelkezik legalább alapszintű digitális készségekkel, ami számottevően elmarad az 56%-os uniós átlagtól, és más mutatók is viszonylag alacsony szintű digitális készségeket mutatnak. A kkv-knak csupán 46%-a rendelkezik legalább alapszintű digitális intenzitással, szemben a 60%-os uniós átlaggal, és a kulcsfontosságú digitális technológiák (nagy adathalmazok, mesterséges intelligencia és felhő) elterjedtsége alacsony. A közszolgáltatások digitalizálása dimenzióban az e-kormányzati felhasználók (70%) kivételével valamennyi hazai mutató elmarad az uniós átlagtól.³⁴

³³ Magyarország 2021. évi Nemzeti Reform Programja. 22.

³⁴ Lásd Magyarország 2022. évi Nemzeti Reform Programja. 15–16.

A jogalkotás digitalizációja révén javulhat a normák technikai minősége, pontossága

A kodifikáció jellemzően humán tevékenység, amelynek során a kodifikátor a jogi normáknak megfelelő formába, a jogalkotói szándéknak megfelelő tartalommal készíti el a normaszöveg tervezetét, amelyet jogszabályban meghatározott eljárás szerint kell elfogadni és kihirdetni, ennek megsértése akár a jogszabály közjogi érvénytelenségét okozhatja.

Az elektronizáció a jogalkotásra vonatkozó anyagi jogi normák és eljárási szabályok leprogramozásával olyan rendszert hozhat létre, amelyben már a jogszabály készítésekor jelezheti a rendszer, ha a jogszabály az előírt formai követelményektől eltér, illetve mérlegelés nélkül le is tilthatja a készítés folytatását a hiba orvoslásáig. A szöveggeneráló megoldások az emberekhez képest nagyobb konzisztenciát tudnak biztosítani, szabványosabb végeredményt hoznak létre, gyorsabban és több nyelven.³⁵ Az eljárási szabályok betartása felett is öröközhet a szoftver, ha valamilyen szükséges lépés kimarad az elkészítés során, azt a rendszer képes naplózni, így a hiány nyilvánvaló lesz.

A jogi normáktól elvárható közérthetőségi követelményen a rendszer tud-e javítani?

A jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet a jogszabály tervezetének a megszövegezésére vonatkozó általános követelmények között említi, hogy „[a] jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni”.³⁶ A közérthetőség azonban nem formai, hanem tartalmi követelmény. Míg a jogalkotásról szóló normáknak való megfelelés leprogramozható, a tartalmi elvárások, úgymint hogy világos, közérthető, ellentmondásmentes legyen a norma szövege, már olyan elvárás, amely egy szoftver lehetőségeit meghaladja. A jogi precizitás önmagában is a közérthetőség ellen hat, elég csak arra gondolnunk, hogy egyes jogszabályokban elhelyezett sok külső és belső merev hivatkozás és közbevetés megnehezíti az értelmezést.³⁷

³⁵ Ehud Reiter – Robert Dale: Building Natural Language Generation Systems. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. 29–30. Idézi Homoki Péter: Miként lehet a szöveggeneráló eszközöket a jogászai hivatások körében hasznosítani? In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 192.

³⁶ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről 2. §.

³⁷ Például a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 50. § (2) bekezdése: „Az (1) bekezdés szerinti perbeállítás kezdeményezése során a 49. § (2) és (4) bekezdését kell alkalmazni.” Vagy a 209. § (6) bekezdése: „(6) A fél az (1) bekezdésben meghatározott határidő után beszámítással – ideértve az ellen-beszámítást is – írásban vagy a tárgyaláson szóban akkor élhet, ha a (2)–(4) bekezdés szerinti kizáró ok nem áll fenn.”

Szabályozási kihívások

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat 6. pontja felhívja az igazságügyi minisztert, hogy – szükség esetén a Kormány más tagjának és a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának bevonásával – az IJR bevezetése, működtetése és fenntartása érdekében vizsgálja meg a jogalkotással, jogszabály-előkészítéssel kapcsolatos és más szabályozási tárgyú jogszabályok, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközök módosításának szükségességét, és tegyen javaslatot azoknak az IJR bevezetésével összefüggésben szükséges, valamint a jogalkotással összefüggő adminisztratív terhek csökkentését eredményező módosítására. Jelenleg a jogalkotási folyamat digitalizációjára vonatkozó rendelkezések, az Integrált Jogalkotási Rendszer működéséről, használatáról szóló normatív szabály jogszabályi szinten nem található.

Adminisztratív terhek csökkenése

Az adminisztratív terhek csökkenését jelen esetben a közigazgatás vonatkozásában kell értelmezni. Az egyes ügyfeleknél jelentkező, de társadalmi szinten is érzékelhetővé váló kockázatok folyamatos csökkentése több tényező együttes hatásaként jöhet létre. Ilyen tényező, hogy az ügyfél az eljárás kapcsán tájékozottabbá válik, aminek következtében közvetlen költségmegtakarítás és adminisztratív tehercsökkenés lép fel mind az ügyfél-, mind az ügyintézői oldalon.³⁸ A jogalkotás folyamatának egységes rendszerbe terelése véleményem szerint pozitív hatásokkal kecsegtet. Ezek egy része időmegtakarítást jelent, mivel az online végzett műveletek (például iratjavíttatás) esetében nincs kézbesítési idő és kézbesítési költség, a megfelelően használt rendszerekben az információterjedés szinte azonnali. Ez lerövidíti a határidőket is, gyorsítja, dinamizálja az államigazgatás működését, javítja a reakcióképességét. Fontos továbbá, hogy egy egységes, integrált rendszerben kell dolgozni, ezért nem fordulhat elő az az eset, hogy az ügyintéző az általa használt sok rendszer közül az egyikbe nem lép be, így az információ vagy feladat megakad nála. Homoki szerint nem cél, hogy a jogászok maguk közvetlenül használjanak természetes nyelvi szöveggalkodó eszközöket, de ha az ilyen eszközök elérhetővé válnak jogi hivatásokat kiszolgáló informatikai vállalkozások részére, akkor ez csökkenti a vállalkozások költségeit.³⁹

³⁸ Az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) hatásai a gazdasági és a társadalmi szereplőkre.

³⁹ Homoki (2022): i. m. 202.

*A jogalkotás digitalizációja mérföldkönek tekinthető
a közvetlen demokrácia felé vezető úton?*

A jogalkotás folyamata nem nélkülözheti a társadalmi véleménynyilvánítást, ennek kereteit határozza meg a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény. A törvény alapján társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet tervezetét és indokolását, sőt lehetőség van a tervezet koncepciójának társadalmi egyeztetésre bocsátására. Ez a hatályos szabályozás alapján általános egyeztetés formájában valósul meg, a Kormány honlapján megadott elérhetőségen keresztül biztosított a véleményezés lehetősége,⁴⁰ vagy közvetlen egyeztetés formájában, amikor a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter kér fel személyeket, intézményeket vagy szervezeteket közvetlenül a tervezet véleményezésére.

Mivel az elektronizált jogalkotás biztosíthatja a dokumentumok közös szerkesztésének lehetőségét, a jogalkotás digitalizációja technikailag magában hordozza a jogszabályok közös megalkotásának, végső soron a közvetlen (részvételi) demokrácia⁴¹ megvalósításának lehetőségét.

Tóth J. Zoltán a *Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás* című könyvében összehasonlította a közvetett és a közvetlen demokrácia előnyeit és hátrányait, egyben öt pontban meghatározta, miért nem tud hatékony módon megvalósulni a közvetlen demokrácia. Vizsgálata B) pontja szerint „technikailag és logisztikailag a szavazásban való részvétel nem minden állampolgár számára megoldható [...] [a] mai technikai fejlettségi szinten akárhány kérdés feltehető és megválaszolható egy számítógép (vagy annak megfelelő más eszköz, így akár egy okostelefon) birtokában, képernyő előtt. (A referendárius demokráciát ma már tipikusan nem urnás, hanem elektronikus, internetes szavazással képzelik el, ez az úgynevezett e-demokrácia koncepciója.)”⁴²

Álláspontom szerint a jogalkotás digitalizációja utat nyit a jogszabálytervezetek elkészítésében való széles körű együttműködésnek, ami néhány lépéssel megelőzi a referendumokat, mivel maga a szavazásra bocsátandó politikai kérdés megfogalmazása is történhet közvetlenül. Természetesen a digitalizáció sem old meg minden problémát, amennyiben az ellenérdekelt felek a vitában elektronikus úton megrekednek, szükség nyílhat az álláspontok szóbeli megvitatására,⁴³ amelyhez szintén

⁴⁰ Például A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény tervezete.

⁴¹ „A részvételi demokrácia esetében (ahogyan maga az elnevezés is jelzi) a nép választójoggal rendelkező tagjai képviselők közbejötté nélkül, maguk döntenek a felvetődő politikai kérdésekről.” Tóth (2020): i. m. 145.

⁴² Tóth (2020): i. m. 159.

⁴³ Lásd 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 13. pont (3) bekezdése: A fennmaradó vitás kérdésekben, különösen a kívánt közpolitikai cél elérését veszélyeztető észrevétel vagy vélemény fenntartása esetén a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára

online eszközök állnak rendelkezésre, azonban ezen sok résztvevős viták levezetése továbbra is komoly kihívás.

A fenti indokolás mellett fogalmaztam meg azon álláspontomat, hogy a jogalkotás digitalizációja mérföldkő lehet a közvetlen demokrácia felé, azonban ez nem jelenti azt, hogy cél lenne a közvetlen demokrácia megvalósítása, viszont a fentebb tárgyalt adminisztratív terhek csökkentése szempontjából a népszavazások és választások elektronikus útra terelése már középtávon is jelentős mértékben csökkenthetné azok költségeit.

Ugyanakkor nem tudjuk megjósolni a jövőt. A tervezett rendszerek projektszerű agilis fejlesztése mindig függ a bennünket körülvevő technológiai fejlődéstől, lokálisan és globális szintereken egyaránt. A külső körülmények változása hatással van a fejlesztési irányokra, ahogyan a pandémia előtérbe hozta a távoli munkavégzést, az energiaválság miatt újra kell gondolni a működést sok cégnek, vagy a növekedő infláció miatt a fejlesztések üteme lelassul. Ugyancsak hatással van a digitalizációra az automatizáció, mivel a mesterségesintelligencia-alapú öntanuló rendszerek fejlődésével elérkezhet az a pont, amikor érdekesebb lesz az egész rendszert új alapokra helyezni, vagyis a mesterségesintelligencia-alapú rendszert fejleszteni a már meglévő digitalizált rendszer további bővítése helyett. Az agilis fejlesztés ismérve a rövid – általában kéthetes – sprintekben történő fejlesztés, ami nagyon gyorsan tud reagálni a külső és belső körülmények változására, ez előnye a hagyományos prediktív fejlesztési projektekhez képest, amikor az eredeti céltól való eltérést ritkábban, mérföldkövenként értékelik, emiatt a változáskezelési eljárás ritkább és hosszadalmasabb feladat.

Kitekintés – jogalkotás és a mesterséges intelligencia

Korunk leggyakrabban emlegetett fogalma a folyamatautomatizálással kapcsolatosan a mesterséges intelligencia. A neurális hálózatokon alapuló öntanuló rendszerek a jövőben megoldást jelenthetnek az emberi erőforrás szűkösségére,⁴⁴ emellett munkájukat legtöbbször az embernél pontosabban, alaposabban végzik. Ezen rendszerek még kialakulóban vannak, akárcsak a mesterséges intelligencia jogi szabályozása az Európai Unióban.

a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre való benyújtást megelőzően egyeztetést folytat, vagy arról gondoskodik, és javaslatot tesz a vita megoldásának módjára.

⁴⁴ Az emberi erőforrás szűkössége a szakképzett humán munkaerőre vonatkozik. A föld lakossága gyorsuló tempóban növekszik, azonban lokálisan a humán erőforrás hiányával szembesülünk. Ezért a hiányzó erőforrást gépekkel pótoljuk, amelyek önmaguktól képesek tanulni, nagy hatékonysággal. Ennek visszahatása is kezd kialakulni, ugyanis ezáltal egyes munkakörök részben vagy teljesen feleslegessé válhatnak – például szupermarket-pénztáros az önkiszolgáló kasszák világában –, sőt egyes kompetenciáink feleslegessé válhatnak, például a számolás a számológépek mellett, a telefonszámok memorizálása a mobiltelefonok mellett vagy a tájékozódás képessége a navigációs eszközök mellett.

„A 2020 májusában elkészült Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája⁴⁵ című dokumentum a 2020–2030 közötti időszakra határoz meg célokat a mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatosan. A stratégiában célként került megfogalmazásra, hogy az ügyintézés 60%-a elektronikusan, önkiszolgáló módon történjen 2030-ra.”⁴⁶ A dokumentum ágazatonként konkrét célokat fogalmaz meg. Az államigazgatás vonatkozásában „[c]él a közszolgáltatások elektronikus elérésének, digitalizációjának elősegítése, melyben az MI egy az alkalmazható technológiák közül. Ezen fejlesztések az e-közigazgatásba illeszkednek, amely terület már jelenleg is integrációt alakít ki, folyamatokat fejleszt, amelyek hatékonyságát lehetséges továbbfejleszteni, illetve új csatornákat lehet hatékonyabban kiszolgálni.”⁴⁷ A stratégia a jogalkotási folyamatról nem tesz említést, azzal kapcsolatos célt sem fogalmaz meg, ezért vizsgálódásom alapjának a stratégia azon megállapítását tartom, amely szerint: „Cél az MI-vel kapcsolatos kísérletezési kedv növelése.”⁴⁸

A szakirodalom alapján az IJR-t az automatikus vagy félautomatikus dokumentum-összeállító rendszerek közé lehet besorolni. Az ilyen szöveggeneráló eszközök a legegyszerűbb esetben gépi tanulási képesség nélküli szoftverből, valamint egy szótárból állnak, azonban technológiailag állhat mögöttük akár egy többretegű neurálisháló-architektúra is.⁴⁹ Ez azt is jelenti, hogy a jogalkotás digitalizált rendszerének mesterséges intelligenciával való összekapcsolásának vizsgálata okszerű.

„A mesterséges intelligencia már a jogi szakmába is megérkezett, de jellemzően a felhasználói, jogalkalmazói oldalon, azonban álláspontom szerint a jogalkotásban is meg fog jelenni idővel, különösen azért, mert a jogszabályok fordítása-fordíthatósága az európai uniós tagságunkra tekintettel a későbbiekben – az Unió Fordítási Főigazgatósága (DGT) gépi fordítási kapacitásának növekedése mellett – igényként jelentkezhet. Ez a folyamat a jogtudomány szempontjából is figyelemre méltó.”⁵⁰ A globális gazdaság miatt a jogszabályok fordítása a gépi fordítás kapacitásának növekedése mellett igényként jelentkezhet.⁵¹ Bár a fordítás mint nyelvi közvetítés nem hat vissza a jogalkotás nyelvi minőségére, azonban szükséges megjegyezni, hogy jó minőségű, jól értelmezhető jogi szövegről egyszerűbb fordítást készíteni, és a fordítás is jobb minőségű lesz. A gépi jogalkotás – gépi fordítás relációjában

⁴⁵ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. 2020. május.

⁴⁶ Kántor Ákos: Az e-ügyintézésről az e-jogalkotás felé. In Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXIII. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája 2022*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022b. 153.

⁴⁷ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. 38.

⁴⁸ Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. 29.

⁴⁹ Homoki (2022): i. m. 189.

⁵⁰ Kántor Ákos: A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata. In Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2021*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022a. 34.

⁵¹ Lásd a jogszabályfordításokat a Nemzeti Jogszabálytárban: National Legislation Database – Translated legislation.

ez azt jelentené, hogy gépi jogalkotás által produkált – következetes szóhasználatú, jól strukturált, egyszerű mondat szerkezetű – szöveget a gépi fordító alkalmazás nagyobb eredményességgel (kevesebb utószerkesztéssel, így rövidebb idő alatt, alacsonyabb költség mellett) tudna idegen nyelvre lefordítani.

A jogalkotás informatikai rendszerének mesterséges intelligenciával való összekapcsolása mellett technológiai érvként szerepel az is, hogy az ilyen rendszerek két fő alkotóeleme az algoritmus, valamint az adatbázis. Az adatbázis rendelkezésre áll, mivel a Nemzeti Jogszabálytár lényegében egy jogi, lexikális adatbázis, amely betanító adatbázisként rendelkezésre is állhat. Az algoritmus elkészítéséhez pedig lehetne kiinduló állapotban az IJR-be leprogramozott, digitalizált szabályokat használni. Homoki Péter szerint a többrétegű neurális háló modellekre épülő megoldások a jogi szövegösszegzés terén is ígéretesek lehetnek, azonban ezek használata egy adott tagállami kis nyelven is további befektetést, kutatást, fejlesztést igényel.⁵²

Formálódó jogi szabályozás (MI)

Bár a mesterséges intelligencia – tudva vagy nem tudva – már a mindennapjaink része, sok – és ezek között több jogi jellegű – kérdés még tisztázatlan. Az Európai Unió 2018 óta foglalkozik élénken a mesterséges intelligencia kérdésével számos előkészítő dokumentumában, ezek közül kiemelendő a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály.⁵³ A javaslatot 2021. április 21-i dátummal tették közzé tekintélyes, 118 oldalas terjedelemben, 17 oldalnyi melléklettel.⁵⁴ A Javaslat elemzése jelen tanulmánynak nem tárgya, azonban annyit meg lehet jegyezni, hogy a piaci igényekre reflektáló fejlesztések mellett a kötelező erejű uniós jogalkotás (rendelet) nem halad túl gyorsan, de ez a szabályozás tárgyából és a jogalkotási eljárás belső jellegzetességeiből is adódik. Viszont ez azt is jelenti, hogy kihirdetett jogi szabályok hiányában a fejlesztés is kockázatos, a jogi szabályozás hiánya, illetve a megváltozása minden projekt esetében komoly külső kockázati tényezőként rangsorolt.

Etikai kérdések

„A bizottság 2019-ben kiadott közleménye szerint a jog és etika egymás mellett kell hasson: »a mesterséges intelligencián alapuló alkalmazásoknak nemcsak a jogszabályokkal kell összhangban lenniük, hanem az etikai elveknek is meg kell felelniük,

⁵² Homoki (2022): i. m. 198.

⁵³ Európai Bizottság: *Javaslat. Az Európai Parlament és Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (A mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról*. COM(2021)206 végleges (2021. április 21.).

⁵⁴ Kántor (2022c): i. m. 55.

és biztosítaniuk kell, hogy az alkalmazásuk ne okozzon nemkívánt károkat». ⁵⁵ A közlemény ⁵⁶ arra a következtetésre jut, hogy a mesterséges intelligencia csak akkor tekinthető megbízhatónak, ha azt a széles körben elfogadott etikai értékeket tiszteletben tartva fejlesztik ki és használják. ⁵⁷

Az etikai kérdések témám szempontjából két csoportra oszthatók, amelyek egymással rész-egész viszonyban állnak. Az általános etikai szabályok körében a mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatos általános etikai kérdéseket említem, ezeknek bőséges irodalma van az Európai Unióban, jelen tanulmányban ezért erre nem térek ki.

A szűkebb halmazban az a specifikus kérdés merül fel, hogy alkothat-e gép jogot. „Az IJR alapján úgy tűnik, hogy a számítógéppel támogatott jogalkotás a jogszabályszerkesztés formai követelményeinek betartását segíti, a normaszöveg tartalmi rendelkezéseinek vizsgálatára nem alkalmas, nem is feladata. A »gépi« jogalkotás esetében is kérdés lesz, hogy a formai megfelelésen túl a mesterséges intelligencia »meg tudja-e érteni«, tudja-e majd értelmezni a jogszabályok tartalmát. Úgy gondolom, a jogértelmezés annyira komplex, összetett tevékenység, amelyet a gép nem tud elvégezni. Többek közt azért sem, mert csak a normaszöveget ismeri, így viszont legfeljebb a norma nyelvtani értelmezését tudná elvégezni, ami a jogértelmezésnek mindössze az első lépése. Viszont amennyiben a mesterséges intelligencia nem képes jogszabály értelmezésére, ebből az is következik, hogy nem lehet képes önállóan jogszabály alkotására sem.» ⁵⁸

A kérdés feloldása lehet, ha a gépi jogalkotást összekapcsoljuk emberi utómunkával, ahogyan a gépi fordításnál is történik, a nyers gépi fordítást utószerkesztéssel hozzák a megrendelő által kívánt minőségi szintre. Ez a megoldás annyira elterjedt, vált, hogy a gépi fordítást követő utószerkesztésnek 2017-ben az önálló szabványa is elkészült. ⁵⁹ Álláspontom szerint, amennyiben a jogalkotás digitalizációja az automatizáció irányába fog tovább haladni, ehhez hasonló irányban lesz célszerű elindulni, vagyis az adatbázis elemeiből algoritmikus szabályok szerint gépileg összeállított normaszöveg humán utószerkesztésével. Ez a megoldás átvágja a gordiuszi csomót, hiszen annak ellenére, hogy a jogot (normaszöveget) formailag gép alkotná, annak elfogadása előtt mindenképp emberi kontroll alá kell kerülnie.

⁵⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése.* COM(2019)168 végleges (2019. április 8.). 3.

⁵⁶ Európai Bizottság (2019): i. m. 10.

⁵⁷ Kántor (2022c): i. m. 50.

⁵⁸ Kántor (2022a): i. m. 33.

⁵⁹ ISO 18587:2017 Translation services – Post-editing of machine translation output – Requirements; MSZ ISO 18587:2017 Fordítási szolgáltatások tanúsítása – A gépi fordítás kimenetének utólagos szerkesztése – Követelmények.

Összegzés

Korunkban a technológia fejlődése felgyorsította a digitalizációt, egyre több közügy és magánügy intézhető digitálisan, személyes megjelenés nélkül, sőt újabban már emberi közreműködés sem szükséges nagyon sok korábban hatósági aktushoz.⁶⁰

A digitalizáció a jogászokat is elérte, több már digitalizált jogterületet követően a jogalkotás digitalizációja is megkezdődött, kezdetben szigetszerű megoldásoktól jutott el 2021-re az egységes, a jogalkotás rendszerét átfogó megoldásig, az Integrált Jogalkotási Rendszerig. A jogalkotás részben a törvényhozó, részben pedig – felhatalmazás alapján – a végrehajtó hatalom aktusa, minősége hatással van a demokráciára, ami akkor vehető észre nyilvánvalóan, ha a jogalkotással szemben támasztott demokratikus elvárások nem teljesülnek.

Jogosan merül fel a kérdés, hogy a jogalkotás digitalizációja a közvetlen demokrácia felé vezető út egyik első lépése lehet-e, mivel a jogalkotásban való részvételt, a vélemények továbbítását a digitalizált rendszer képes lehet továbbítani, akár fel is dolgozni, azonban hazánkban a digitális kompetenciák a DESI mutató alapján az EU-átlaghoz képest is hiányosak, komoly képzési munkára lenne szükség ahhoz, hogy az egyébként jogilag sem egyszerű jogalkotási folyamatba az informatikai eszközökkel való bekapcsolódást elsajátítsák a választójoggal rendelkező állampolgárok. Amennyiben sikerülne, a befektetés megtérülhetne, mivel a rendszer vélhetően teret tudna biztosítani a népszavazások költséghatékony lebonyolításához is.

Továbbgondolva a jogalkotás digitalizációs lehetőségeit, felmerül az automatizáció – a mesterséges intelligencia bevonási – lehetősége. A szakirodalom alapján a jogi szövegösszegzés terén is komoly eredményeket értek el mesterséges intelligencia felhasználásával, igaz, jogalkalmazói területen. Az IJR esetében a mesterséges intelligenciát természetes nyelvi szövegalkotó eszköz támogatására lenne érdemes bevonni, a Nemzeti Jogszabálytár mint nyelvi betanító adatbázis felhasználásával.

A mesterséges intelligenciával kapcsolatosan szinte minden tanulmányban olvashatunk kételyeket és dilemmákat, ezeket én kihívásoknak nevezem, mivel már nem kérdés, hogy szükség van a mesterséges intelligenciára, a kihívások pedig megoldandó feladatot jelentenek. Az egyik tárgyalt csoport a tanulmányban a szabályozási kihívások, amelyekkel az unió napjainkban is küzd a több mint egy éve készült mesterséges intelligenciáról szóló rendelettervezetével, a másik az etikai kihívások csoportja, amelynek klasszikus központi kérdése, hogy alkothat-e a gép jogot?

A digitalizált jogalkotás hatással van a demokráciára, mivel magában hordozza a széles körű konszenzuson alapuló jogalkotás és a közvetlen demokrácia lehetőségét. Ha a jogalkotás öntanuló, mesterségesintelligencia-alapú platformra

⁶⁰ Lásd Kiosk projekt: NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.: *Mesterséges intelligenciával támogatott ügyintézési pont (KIOSK) kiterjesztése a kormányhivatalokra, illetve más külső ügyintézési helyszínekre.*

helyeződne át, akkor javasolt a gépi fordításnál már bevált utószerkesztést alkalmazni a gép által alkotott jogszabályok esetében, így tartva meg a végső humán kontrollt a jogalkotás felett.

Felhasznált irodalom

- A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény tervezete. Online: <https://kormany.hu/dokumentumtar/a-honvedelemrol-es-a-magyar-honvedsegrol-szolo-torveny-tervezete>
- Az Európai Közösségek Bizottsága: *A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban.* COM(2007)23 végleges (2007. január 24.)
- Az Európai Közösségek Bizottsága: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európai Unión belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata.* COM(2006)689 végleges (2006. november 14.)
- Az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) hatásai a gazdasági és a társadalmi szereplőkre. Online: https://mhk.hu/files/IJR_tarsadalmi_gazdasagi_hatasok_cikktervezet_v2.pdf
- Az Integrált Jogalkotási Rendszer új tervezett informatikai alrendszere, az EUConfLex. Online: https://mhk.hu/files/EUConfLex_vegleges_v2_MKLLK.pdf
- Budai Balázs Benjámin: *A közigazgatás újragondolása.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017.
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése.* COM(2019)168 végleges (2019. április 8.)
- Európai Bizottság: *Javaslat. Az Európai Parlament és Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (A mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról.* COM(2021)206 végleges (2021. április 21.)
- Hiteles fordítás. *Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt.* Online: www.offi.hu/hiteles-forditas/hiteles-forditas
- Homoki Péter: Miként lehet a szöveggeneráló eszközöket a jogászai hivatások körében hasznosítani? In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 185–205.
- Horkay Hörcher Ferenc: *Előadások a XIX. és XX. század állambölcselete köréből.* Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- Kántor Ákos: A jogalkotás digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata. In Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXI. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2021.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022a. 27–35.
- Kántor Ákos: Az e-ügyintézésről az e-jogalkotás felé. In Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXIII. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája 2022.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022b. 145–154.
- Kántor Ákos: Ízelítő az EU formálódó mesterséges intelligencia szabályozásáról. In Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája 2022.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022c. 45–61.
- Kékedi Szabolcs – Zódi Zsolt: A bírósági informatika helyzete Magyarországon. In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 41–63.

- Két új alrendszer a hatalmas gépezetben: az EJR és a GovLex. Online: https://mhk.hu/files/IJR_EJR_GOVLEX_20180712_jav.pdf
- KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 – 2016-00029 Integrált Jogalkotási Rendszer sajtóközlemény. Igazságügyi Minisztérium, 2017. Online: https://mhk.hu/files/sajtokozlemenye_projekt_indulas_IJR.pdf
- Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó: Szolgáltatások. Online: www.mhk.hu/szolgáltatások
- Magyarország 2021. évi Nemzeti Reform Programja. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-european-semester-national-reform-programme-hungary_hu.pdf
- Magyarország 2022. évi Nemzeti Reform Programja. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nrp_2022_hu_.pdf
- Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030. 2020. május. Online: <https://digitalis-joletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a4559b6541e46277d6e88.pdf>
- Mátyás Ferenc: Április 1-jétől kötelező lesz az IJR és a Loclex használata. *Jogászvilág*, 2021. március 18. Online: <https://jogaszvilag.hu/szakma/aprilis-1-jetol-kotelezo-lesz-az-ijr-es-a-loclex-hasznalata/>
- Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Ford. Csécsy Imre – Sebestyén Pál. Budapest, Osiris Kiadó – Attraktor, 2000.
- National Legislation Database – Translated legislation. Online: <https://njt.hu/translations>
- Nemzeti Jogszabálytár Jogszabályfordítások. Online: <https://njt.hu/forditasok>
- NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.: *Mesterséges intelligenciával támogatott ügyintézési pont (KIOSK) kiterjesztése a kormányhivatalokra, illetve más külső ügyintézési helyszínekre*. Online: <https://nisz.hu/hu/projektek/mesters%C3%A9ges-intelligenci%C3%A1val-t%C3%A1mogatott-%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9si-pont-kiosk-kiterjeszt%C3%A9se>
- OECD: *Cuting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*. 2006. Online: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf
- Ormai László: A digitalizáció hatása a hazai elektronikus cégeljárásra. In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 371–399.
- Reiter, Ehud – Robert Dale: *Building Natural Language Generation Systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511519857>
- Tóth J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
- Tóth J. Zoltán: *Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Patrocínium Kiadó, 2020.
- Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- Zódi Zsolt: Bevezetés: Jogi technológiák. In Zódi Zsolt (szerk.): *Jogi technológiák. Digitális jogalkalmazás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 11–38.

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről
 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről
- 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
- 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról
- 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről