

TÖRVÉNYHOZÁS A DIGITÁLIS KORBAN*

LEGISLATION IN THE DIGITAL AGE

Kardos Sára**

Abstract

The study intends to analyse a few aspects of a new phenomenon: e-legislation. The research was carried out in connection with Hungarian relations, although it also contains international concerns. The author does not only present theoretical grounds, but also deals with empirical regards. She tries to establish the basis of the idea of the e-legislation. After analysing of both theoretical and empirical factors, she draws up an up-to-date definition concerning e-legislation.

Key words: legislation, digital age, e-legislation, e-Parliament

Kulcsszavak: törvényhozás, digitális kor, e-törvényhozás, e-parlament

Bevezetés

Vitathatatlan, hogy a XXI. század második évtizedére a digitalizáció szinte észrevétlenül férközött be és vált nélkülözhetetlenné életünk minden területén. A negyedik ipari forradalom során a tudomány egyre több jogi relevanciájú kérdést vet fel, kezdve az önvezető autók megjelenése által felhozott felelősségi kérdésektől, a drónokon át egészen a digitális szerződéseikig, de ezek a kérdések zömmel a polgári jog, esetenként a büntetőjog területén merülnek fel. Az ún. digitális forradalom egyre nagyobb teret enged annak a joggal szemben hangoztatott kritikának, hogy a jogi szabályozás nem képes lépést tartani a társadalmi viszonyok gyors változásával, mivel a szabályozandó környezet rendkívül dinamikusan fejlődik, folyamatosan megelőzve az egyébként is megfontolt törvénykezési mechanizmusokat. Megállapítható tehát, hogy minél komplexebb a körülöttünk lévő valóság, annál nagyobb a kockázat, hogy a jogi szabályozási rendszer nem tud lépést tartani a változásokkal.¹ Sőt akár az is elképzelhető, hogy a szükséges lépések megtétele ellenére a jogalkotás sokszor nemcsak



AZ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM ÚNKP-19-2 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.”

** V. éves joghallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, kardossara@gmail.com. Konzulens: Prof. Dr. Paulovics Anita egyetemi tanár, ME ÁJK Államtudományi Intézet

¹ CZÉKMANN Zsolt: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon, PhD-értekezés, 2016, 69.

késve, de talán hibásan is reagál az új technológiai jelenségekre. A technológiai fejlődés oldaláról nézve tehát a jog sokszor „gátló” tényezőként jelentkezik.²

Kutatásom célja a törvényalkotási eljárás újszerű aspektusából történő vizsgálata és annak feltérképezése, hogy a digitális forradalom térhódítása miképpen állítja szembe eddig ismeretlen kihívásokkal a hagyományos értelemben vett törvényhozást. A kutatás középpontjában a Magyarország Kormánya és az Európai Unió által közösen megvalósítandó projekt, az Integrált Jogalkotási Rendszer és ennek az egyik alrendszere, a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere áll. Az Integrált Jogalkotási Rendszer egy informatikai struktúra, amely általános célként tűzte ki a gyorsabb, átláthatóbb és kezelhetőbb jogalkotás megvalósítását, valamint azt, hogy az állampolgárok és a vállalkozások számára is egyértelműbbé váljon a minőségi jogalkotás folyamata és célja, ezzel is hozzájárulva a jogbiztonság követelményének érvényesüléséhez.

Annak érdekében, hogy a digitális törvényalkotás jelentőségét feltárhassam és következtetéseket tudjak levonni annak pozitív és negatív hatásait illetően, kutatásom elméleti kiindulópontjaként a jogalkotástant, mint jogtudományi diszciplínát választottam, ugyanakkor a részletes elemzést jelen tanulmányban mellőznöm kell; csak az alapfogalmakat tisztázhatom a terjedelmi korlátok okán. A szakirodalom áttekintése során figyelemre méltó a kutatás fogalmi kereteinek meghatározása, vagyis az elektronizáció és a jogalkotás, azon belül is a törvényhozás, mint önálló fogalmak összevetésének eredményeként létrejövő *elektronikus törvényalkotás* meghatározása. Kijelenthetjük, hogy az e-törvényhozás olyan nívum a jogtudomány területén, amelyre vonatkozóan egyértelmű fogalom meghatározás eddig még nem született. Vizsgálódásom során többek között arra keresem a választ, hogy vajon az elektronikus törvényalkotás merőben új jelentéstartalommal tölti-e meg a hagyományos definíciót, avagy csupán az eredeti fogalom tartalmi kibővítésével (digitális vagy elektronikus jelzővel való kiegészítésével) kielégítő magyarázatot kaphatunk-e az új jelenség mibenlétére.

A kutatási módszereim megválasztásánál tudatosan döntöttem a személyes interjú adta gyakorlati aspektusok bemutatása mellett, másrészt pedig a dogmatikai módszert részesítettem előnyben. Úgy gondolom, hogy a parlamenti jog tárgykörében végzett vizsgálódásaink alkalmával akkor kaphatunk autentikus képet az adott témáról, ha a lehetőségeinkhez mérten azon helyen kutatunk, ahol a törvények születnek. A kutatásom során lehetőségem volt személyes interjút folytatni az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatóságának Főigazgató-helyettesével, Dr. Bárány Tibor Úrral, így a tanulmány írása közben lehetővé vált számomra, hogy az elméleti megalapozást követően a gyakorlat szempontjából vizsgáljam az e-törvényalkotás témáját.

A kutatásom szükségszerűen magában foglal némi nemzetközi kitekintést, ezen belül is egy új fogalom tisztázását, amely nem más, mint az *e-parlament*.

Hipotézisem az, hogy megalkotható az elektronikus törvényhozás fogalma, s a tanulmány keretein belül ennek az állításnak az alátámasztására kutatom fel az érveket. A terjedelmi korlátok miatt csak a témakör legfontosabb aspektusait szeretném e tanulmányban megjeleníteni, bízva abban, hogy az értelmi koherenciát ez nem veszélyezteti.

² PARTI Tamás: Gondolatok a jogalkotás és a jogalkalmazás technológiai fejlődéshez való alkalmazkodásáról. In: *Gazdaság és Jog*, XXVII. évfolyam, 2019/9. sz., 6.

1. Jogalkotás(tan)

A szakirodalmi álláspontok szerint “a jogalkotás – a törvényhozás tágabb értelemben – olyan tudatos és akaratlagos normalétrehozás – azaz gondolati szabályoknak jogtételekbe való átültetése – amely során meghatározott eszközök segítségével szabályokat objektívnak és pozitívnak, és ezeket egyidejűleg rendezett összefüggésbe is hozzák”³. Más megközelítésben a jogalkotás érvényes és érvényesülni képes jogszabályok létrehozására irányuló műveletek sorából szerveződő akaratlagos emberi tevékenységként írható le.⁴ Azonban a leginkább megragadható fogalom szerint a jogalkotás a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel felruházott állami szerveknek a tudatosan, kimondottan és kizárólagosan közvetlenül, általános és absztrakt magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló tudatos és akaratlagos tevékenysége, amelynek során az életviszonyok szabályozást nyernek.⁵ E meghatározásokon túllép, és számunkra a későbbiekben nagyobb jelentőséggel bír Petrétei fogalma, aki a törvényhozást, azaz a szűkebb értelemben vett jogalkotást a következőképpen is megragadja: maga az eljárási folyamat, „amit a szabad, demokratikus akaratképzés, az átfogó nyilvánosság és átláthatóság (transzparencia), valamint a különböző érdekek – lehetőleg – optimális figyelembevételével és kiegyenlítése jellemez.”⁶

A szakirodalomban kettős értelemben találkozhatunk a jogalkotástan fogalmával. Szűkebb megközelítésben beszélhetünk kifejezetten a parlament által alkotott, formális értelemben vett törvényalkotást vizsgáló tudományról, tágabb értelemben pedig úgy említhetjük, mint a jogalkotás egészét, az összes jogszabály létrejöttének sajátosságait vizsgáló tudomány. Kiemelendő, hogy a szűkebb értelemben felfogott jogalkotástan (törvényhozástan) csak vizsgálati tárgyát – a törvényi normát és a parlamenti, valamint az azzal összefüggő törvényhozási folyamatot – tekintve különbözik a tágabb értelemben vett jogalkotástantól.⁷ Jelenlegi kutatásom a szűkebb értelemben vett jogalkotástanra szorítkozik, amely a törvényhozástannal szinonim fogalomként használható. Számomra ez a különbségtétel azért releváns, mert a későbbiekben következetesen a szűkebb értelmű jogalkotás elektronikus aspektusokkal kiegészített változatát elemzem.

A törvényhozástan részterületei közül számomra kifejezetten a törvényalkotási taktika, valamint a törvényalkotási technika releváns.⁸ Amíg a taktika esetében kifejezetten jogi – a jogalkotási törvény hatálya alá eső – műveletekről van szó (a törvényhozás kezdeményezésétől az előkészítésem és a vitán át egészen a jogszabály megalkotásig és kihirdetéséig), addig a technika kapcsán a jogszabályszerkesztői tevékenység a hangsúlyos. Utóbbi részterületen belül is különösen a formai vagy külső szisztematika kap kiemelt figyelmet, mivel az általam vizsgált nézőpontból ezt a területet fogja nagymértékben megreformálni az digitalizáció.

³ PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában* Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 16.

⁴ SZABÓ Miklós: *Rendszeres jogelmélet* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2015, 193.

⁵ SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan* Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 272.: Szilágyi gondolatmenete szerint a kizárólagosság itt nem azt jelenti, hogy a jogalkotó szervek másfajta tevékenységet nem végezhetnek, hanem azt, hogy amikor jogot alkotnak, tevékenységük csak a normaalkotásra irányul, az nem olvad össze egyedi ügyek eldöntésével.

⁶ PETRÉTEI 1998, 69.

⁷ DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004, 19.

⁸ A DRINÓCZI – PETRÉTEI szerzőpáros terminológiáját használom, TAMÁS András: *Legistica – A jogalkotástan vázlatja* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013 forrásmunkájának ehhez viszonyított különbözőségeire nem áll módomban kitérni.

2. A digitális forradalom térhódítása

Már Drinóczi Tímea is megjegyezte általános jelleggel, hogy „a számítástechnikai eszközök jogalkotási folyamatokban való felhasználása az e-demokrácia és az e-kormányzás fejlődését kísérő tendencia, amely megkönnyíti a bevonást, a részvételt, a döntéshozatalt, a kommunikációt, sőt még a jogszabályszerkesztést is. Minél nagyobb elkötelezettség figyelhető meg politikai szinten, annál hasznosabb lehet az IKT-eszközök⁹ használata a különböző jogalkotási folyamatokban.”¹⁰ Ebből fakadóan olyan közös jellemzőkben osztoznak, mint a közös célok (elmélyíteni a demokráciát), a hasonló eszközök (e-részvétel, IKT-eszközök használata) illetve a hasonló előnyök, amelyeket nyújtani képesek (könnyebb és átláthatóbb szabálykövetés, a szabályalkotás közvetlen befolyásolásának lehetősége). Mivel azonban a jogalkotás magában foglalja a törvényhozást és a rendeletalkotást is, ezért szeretném tisztázni, hogy számomra az előbbi folyamat elemzése fontos, így ennek szentelek figyelmet és nem kívánom részletesen taglalni a rendeletalkotás sajátosságait.

Az e-törvényhozás fogalmának létjogosultságát illetően szükségesnek érzem negatív oldalról is megvizsgálni a jelenséget, habár annak pozitív irányú tartalmi sajátosságaira a későbbiekben szeretnék kitérni. „Jelenleg az új technológiákra való rácsodálkozás időszakában, a legnagyobb veszélyt az új technológiák által kiváltott folyamatok félreértése, és a technológia helytelen alkalmazása jelenti.”¹¹ Ebből a gondolatból kiindulva a fogalom negatív irányú meghatározása lényegében azt jelenti, hogy mivel ne tévesszük össze a digitális törvényhozás jelenségét. Ennek értelmében pedig nem szabad olyasmit elvárunk egy algoritmustól, amire nem képes, jelen esetben ez a jogi értelemben vett döntéshozatalt jelenti. Nem szabad olyan utópisztikus következtetésekbe bocsátkoznunk, hogy a digitalizáció arra predesztinálja a törvényalkotást, hogy hamarosan majd „digitális képviselők” fognak digitális módon törvényeket alkotni. Mivel a technológia folyamatos emberi felügyeletre szorul, ezért ha nem ügyelünk az észszerű alkalmazásra, akkor sokkal több problémát, rossz döntéseket okozhat és akár egy-egy eljárás megbénulását is eredményezheti, ellenben az észszerű alkalmazás mellett jelentős segítséget nyújthat.¹² Kategorikusan kijelenthető tehát, hogy a digitális vagy e-törvényhozás csupán a döntés meghozatalához szükséges feltételeket és folyamatokat teszi egyszerűbbé, észszerűbbé és átláthatóbbá, azonban a jogi értelemben vett döntéshozatal szerepét és funkcióját nem veszi át.

Az infokommunikációs technológiák a törvényhozási folyamat bármely szakaszában alkalmazhatók, kezdve a kormányzati vagy előkészítő szakasztól, a parlamenti szakaszon át egészen a jogszabály kihirdetésének fázisáig. Azonban a kutatás relevanciáját támasztja alá, hogy az IKT-k bevezetése és alkalmazása a parlamenti működés, a megválasztott képviselők és alkalmazottaik körében az egyik legkevésbé kutatott területnek tekinthető.¹³

Az elektronikus törvényhozás mindeddig nem képezte a tudományos vizsgálódások tárgyát, ezért részletes és kimerítő elemzést a szakirodalomban nem lehet találni. Itt szeretném előrevetíteni, hogy az elektronikus jogalkotás, s ezen belül a számomra releváns elektronikus törvényhozás fogalmát tudományosan még nem alkották meg, ezért – ahogy arra a bevezető

⁹ Az IKT-k összefoglalóan az információs és kommunikációs technológiákkal kapcsolatos eszközöket jelentik.

¹⁰ DRINÓCZI Tímea: Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások. In: NOCHTA Tibor – MONORI Gábor (szerk.): *Ius est ars - Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015, 177.

¹¹ PARTI 2019, 2.

¹² PARTI 2019, 2.

¹³ CLIFT, Steven L.: *E-Government and Democracy – Representation and Citizen Engagement in the Information Age* 2004, 22.

gondolatok soraiban utaltam – célszerűnek találom, hogy az Integrált Jogalkotási Rendszer és a ParLex későbbi elemzését követően megpróbáljam a fogalom körülírását megkísérelni. Azért a kutatásom utolsó lépéseként kívánom ezt megtenni, mert ekkor már elemzésre kerülnek a jogalkotás, valamint a törvényhozástan elméleti aspektusai, másrészt a hazai gyakorlatban megjelenő Törvényhozás Parlamenti Informatikai Rendszerének bemutatása is. Ha ezen elemzéseket összevetem a személyes interjú során megszerzett információkkal, akkor egy, az elméletnek és a gyakorlatnak egyaránt megfelelő és pontos definíció megalkotására tehetek kísérletet.

Úgy gondolom, hogy érdemes még megjegyezni az e-törvényhozás kapcsán a későbbiekben bemutatásra kerülő e-parlament fogalmát, amelyet a World e-Parliament jelentések kontextusában fogok elemezni, ugyanakkor ez a rész csupán a tanulmány egy nemzetközi kitekintését jelenti, hiszen az e-parlament fogalmával a magyar szakirodalomban szintén nem találkoztam.

3. A minőségi jogalkotás hazai tendenciái az Integrált Jogalkotási Rendszer tükrében

Bevezetésként érdekesnek tartom azon megállapításból való kiindulást, hogy „annak ellenére, hogy Magyarországon nagy e-kormányzati kapacitás áll rendelkezésre, beleértve a kapcsolódó szolgáltatások magas kihasználtsági szintjét és az e-részvételt is, hazánkban a jogalkotási folyamatokban nyoma sincs a fejlettebb és interaktívabb IKT-eszközök használatának. Valószínű, hogy a jogalkotási folyamatban alkalmazható és azt megkönnyítő IKT-eszközök fejlesztése sokkal nagyobb támogatást kap olyan államokban, amelyek nagyobb elkötelezettséggel viseltetnek a tudatos minőségi szabályozással szemben.”¹⁴ Több mint valószínű, hogy Drinóczi Tímea 2015-ben megjelent összehasonlító jogalkotástannal foglalkozó tanulmányában ez a gondolat hűen tükrözte a jogalkotás folyamatában fellelhető infokommunikációs technológiák hiányát, azonban úgy gondolom, hogy öt év távlatából szükséges új, aktuális megállapításokat tennünk hazánknak a minőségi jogalkotás irányában tanúsított törekvéseiről. Az alábbi fejezetben be szeretném mutatni a Magyarország teljes jogrendszerének megújítását célzó Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) elnevezésű projektet és egyben informatikai rendszert. A fejezetben helyet kap majd a célkitűzések bemutatása, az IJR alrendszerének rövid összefoglalása, valamint az éles rendszer bevezetésével kapcsolatos technikai jellegű szabályok említése.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az IJR a hazai újgenerációs technológiák talán egyik legaktuálisabb és leginnovatívabb vívmánya, így a témára vonatkozóan nincs fellelhető szakirodalmi forrás. Ebből kifolyólag a kutatás során rendelkezésemre álló információforrások körét többek között sajtóközlemények, nyilvános projektadatok és kormányhatározatok alkották.

2017. január 17. napján az Igazságügyi Minisztérium sajtóközlemény útján jelentette be az Európai Unió társfinanszírozásban megvalósuló KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 – 2016-00029 „Az adminisztratív terhek csökkentése - Integrált Jogalkotási Rendszer” elnevezésű projekt indulását. Ahogy azt a sajtóközleményben olvashatjuk „Az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) kialakításával a jogalkotási és kodifikációs eljárásokban részt vevő államigazgatási szervek, kormányzati szereplők folyamatai fejlődnek legnagyobb arányban, illetve a szolgáltatási szintek emelkednek. (...) A hatékonyabban, szakértői támogató metódusokkal, folyamatvezérelten készülő és jobb minőségű jogszabályok, joganyagok pedig számos

¹⁴ DRINÓCZI 2015, 173.

közigazgatási folyamatra lesznek közvetetten kedvező hatással.”¹⁵ A közleményből azt is megtudhatjuk, hogy az IJR projekt konzorciumi formában valósul meg.

Ám az IJR elnevezésű kiemelt projekt hivatalos megjelenését természetesen nem a sajtóközlemény jelentette, hanem elsőként a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I.18.) Korm. határozatban került nevesítésre.¹⁶

Mivel az áttekintés nem nélkülözheti az IJR projekt főbb állomásainak ismertetését, ezért érdemes megemlíteni, hogy több alkalommal megrendezésre kerültek olyan szakmai rendezvények, amelyek keretein belül a projekt megvalósításban résztvevő konzorciumvezető és a jogi-szakmai konzorciumi partnerek, valamint a projektbe bevont külső vállalkozók beszámoltak a fejlesztési projekt előrehaladásáról, valamint azon alrendszerek és modulok megvalósításának helyzetéről, amelyek bevezetését követően a jövőben gyorsabbá és egyszerűbbé válik a jogalkotási folyamat.¹⁷

Összefoglalóan elmondható, hogy jelenleg Magyarországon a jogalkotási folyamatok elektronizálása és a jogtudatosság erősítése kiemelt jelentőséggel bír annak érdekében, hogy az adminisztratív terhek tovább csökkenjenek és a folyamatok még gyorsabbá és egyszerűbbé váljanak. Erre szolgál megoldással az Integrált Jogalkotási Rendszer a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálásával.

Az IJR keretrendszerén belül beszélhetünk *modulokról*, *alrendszerekről* és az ezekhez kapcsolódó *szakrendszerekről* és *szolgáltatásokról*.¹⁸ Ezek közül számunkra egy alrendszer bír kiemelkedő relevanciával, mégpedig a ParLex, más néven a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere, a törvényalkotási folyamat támogatását szolgáló alrendszer.

Az IJR keretrendszer felhasználói köre két csoportra osztható. Az egyik oldalon egyfajta kötelezettségként jelenik majd meg az IJR használata, míg a másik oldalon lehetőségként, ám ennek eredményeként mindkét esetben kezelhetőbb, egyszerűbb és gyorsabb megoldásokkal találkozhatunk. Előbbi foglalja magában azokat a személyeket és szervezeteket, akik és amelyek valamilyen formában részesei a jogalkotásnak (pl. országgyűlési képviselők), míg utóbbi jelenti a nyilvános szolgáltatásokat igénybe vevő magánszemélyeket és vállalkozásokat.

4. A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere

A fejezetet ismét Drinóczi Tímea gondolataival szeretném bevezetni, miszerint „a jogalkotástannal foglalkozó kutatók kimutattak bizonyos tendenciákat és felhívták a figyelmet egyes problematikusként minősülő kérdéssel kapcsolatban. Amikor trendekről és kihívásokról van szó, amelyekkel a jogalkotónak szembe kell néznie, szem előtt kell tartani, hogy ami új tendenciának és kihívásnak tűnik Nyugat-Európában, az Közép-Kelet-Európában még olyan innovációnak számíthat, amelyhez hozzá kell szokni.”¹⁹ Általánosságban véve ez a megállapítás talán igaznak tűnhet, ennek ellenére hazánk a törvényalkotási folyamat digitalizálása tekintetében mondhatni az élvonalában jár, ennek oka pedig nem más, mint a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (a továbbiakban: ParLex).

¹⁵ Lásd: https://www.mhk.hu/files/sajtokozlemeny_projekt_indulas_IJR.pdf (Letöltés ideje: 2019.09.27.)

¹⁶ A kormányhatározatban két helyen kerül említésre az IJR; az 1. számú mellékletben, amelyben a Kormány megállapítja a KÖFOP éves fejlesztési keretét, valamint a 2. számú mellékletben, amelyben elfogadja az ott felsorolt projektek kiemelt projektként történő nevesítését.

¹⁷ Lásd: <https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek> (Letöltés ideje: 2019.09.27.)

¹⁸ Lásd: https://www.mhk.hu/files/hir_vgy_szoveg.pdf (Letöltés ideje: 2019. 11.17.)

¹⁹ DRINÓCZI 2015, 176.; Megjegyzés: Az idézetben említett jogalkotástannal foglalkozó kutatók kimutatásaira nem találtam további utalást a tanulmányban.

Az elmúlt évek technológiai változása nyomán felmerült az igény egy korszerű, a törvényalkotás teljes folyamatát támogató informatikai rendszer létrehozására. Ilyen előzményekre visszatekintve kezdődött meg a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszerének (ParLex) megvalósítása, amely használatának jogszabályi alapját az adja, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 11. § (1) bekezdés h) pontja lehetővé teszi az indítványok elektronikus benyújtását²⁰.

Az indíttatással kapcsolatban elmondható, hogy a minőségi jogalkotás követelményrendszerének való megfelelés és a sürgető technológiai fejlődés hívta életre az új informatikai rendszer fejlesztésének gondolatát. A célkitűzés egy olyan rendszer megalkotása volt, amely web-alapon működik, bárhol és bármikor elérhető a felhasználók számára, megfelel a korszerű adatbiztonság követelményeinek, lehetőséget teremt a parlamenti irományok elektronikus szerkesztésére és benyújtására, gyorsabbá és könnyebben elvégezhetővé teszi a hivatali munkafolyamatokat, valamint egy rendszerben kapcsolja össze a törvényalkotás valamennyi résztvevőjét, és lehetővé teszi a résztvevők hatékony munkavégzését.

A ParLex fő funkciói a dokumentumszerkesztés, a folyamatkezelés és előhatályosítás. Az első kettő képezi a rendszer gerincét, a harmadik pedig egyfajta kiemelt funkció. A dokumentumszerkesztő algoritmus körében olyan műveleteket említhetünk, mint automatikus sablonkezelés, dokumentumimportálás lehetősége, szöveg tartalmának manuális rögzítése, definiált szerkesztéstechnikai ellenőrzések, hivatkozáskezelés. A folyamatkezelési funkció eljárási szakasztól függő munkafolyamatok elvégzését, határidők figyelését, belső informatikai rendszerrel történő adatcserét és értesítések beállításának lehetőségét nyújtja. Az előhatályosítás funkció lényege pedig az, hogy a módosító javaslatok kezelését egyszerűbbé tegye, és egyben átláthatóan bemutassa a módosító javaslatok elfogadását követően előálló törvénytörzset. A rendszer emellett előre generált sablonok segítségével (benyújtólevél, hivatali háttéranyagok) teszi lehetővé a gyorsabb és hatékonyabb munkavégzést. Az említett funkciók nemcsak a képviselők, munkatársaik és a kodifikátorok munkáját könnyítik meg, hanem a hatástanulmányok elvégzését is jelentősen leegyszerűsítik.

Dr. Bárány Tibor Főigazgató-helyettes Úr a ParLex előnyeire vonatkozóan feltett kérdésekre a folyamatok egyértelmű egyszerűsödését és átláthatóságát, a feladatok gyorsabb és hatékonyabb végrehajtásának lehetőségét, illetve a kiemelt adatbiztonságot említette. Véleményem szerint a ParLex bevezetése által mindenképpen be fog következni a jogszabályszerkesztés újraértelmezése, mivel a rendszer mindennapos vagy akár alkalmi használata is olyan digitális írástudást és egyéb informatikai ismereteket követel majd meg a felhasználóktól, amelyek a technikai fejlődés előrehaladtával szintén folyamatos fejlesztésre szorulnak majd. Emellett természetesen a bevezetésre kerülő digitális rendszerek számos más aspektusból is meg fogják változtatni a jogszabály-előkészítés és a jogszabályszerkesztés eddig ismert folyamatait.

Amíg a korábbi rendszerben hagyományos szövegszerkesztő programok álltak rendelkezésre az irományszerkesztéshez, addig az értékes időnek jóval több, mint felét emésztették fel a kisebb-nagyobb technikai jellegű feldolgozással kapcsolatos munkafolyamatok és az érdemi döntéshozatalra kevesebb idő jutott. Az újgenerációs technológia alkalmazása óta azonban a technikai feldolgozás nagy részét a rendszer végzi el, s az érdemi kérdések eldöntésére fordítható idő látványosan megnövekedett. Ez a társadalmi

²⁰ 2012. évi XXXVI. törvény 11. § (1) bekezdés h) pontja szerint a Házbizottság a házszabályi rendelkezések keretei között megállapítja azokat az eseteket, amelyekben a házszabályi rendelkezések szerinti írásbeliség követelményének elektronikus úton történő benyújtással kell vagy lehet eleget tenni, és meghatározza az elektronikus benyújtás feltételeit.

hasznosság pedig megkérdőjelezhetetlenül támogatja a megfontolt és hatékony, a mai világ kihívásainak megfelelő minőségi jogalkotás követelményének való megfelelést.

A technikai információk ismertetése mellett szükséges felhívni a figyelmet a jogi relevanciájú kérdésekre is. A korszerű informatikai rendszer parlamenti bevezetése ugyanis szükségessé tette az irománybenyújtás elektronikus formájának meghatározását is. Az Országgyűlés elnöke a ParLex elnevezésű programot az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) OGY határozat²¹ 30. § (2) bekezdés b) pontja szerinti elektronikus formaként határozta meg azzal, hogy annak alkalmazásával a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok és a részletes vitáról szóló bizottsági jelentések, valamint az összegző módosító javaslat és összegző jelentés benyújtására a 2016. évi őszi ülészakban, míg a törvényjavaslat, módosító javaslat, egységes javaslat, valamint az alkalmazás segítségével előállítható egyéb iromány benyújtására az Országgyűlés 2017. évi tavaszi ülészakának kezdetétől kerülhetett sor. Ezek alapján levonható az a következtetés, hogy a ParLex parlamenti bevezetése két ütemben valósult meg. Az első ütemben, vagyis az Országgyűlés 2016. évi őszi ülészakában a hivatali és bizottsági munkafolyamatok elvégzésére, valamint ehhez kapcsolódó dokumentumok és irományok előállítására lehetett alkalmazni a ParLexet, míg a második ütemben, tehát az Országgyűlés 2017. évi tavaszi ülészakának kezdetétől teljes körű bevezetésre került sor, kiterjesztve az alkalmazást a képviselők, a frakciók és a kormányzat számára is.²² A rendszer kézzelfogható előnyeinek megtapasztalásához nem kellett megvárni a teljes körű alkalmazást, hiszen már a bevezetés első ütemének tapasztalatai is azt igazolták, hogy a felhasználóbarát rendszer segítségével egyszerűsödött az irományok benyújtása és növekedett a parlamenti munka hatékonysága.

Ezt követően az előnyök felismeréséből fakadó biztonságos rendszerhasználat indokoltá tette, hogy ne csak lehetőségként álljon rendelkezésre a ParLex használata, hanem kerüljön kötelezően elrendelésre a ParLexben szerkeszthető irományok elektronikus benyújtása. Erre figyelemmel a 2017. április 4-től alkalmazandó Házbizottság 1/2017. (IV.3.) HB állásfoglalásában, a Házbizottság az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 11. § (1) bekezdés h) pontjában²³ meghatározott jogkörében eljárva megállapította azon esetek körét, amelyekben az írásbeliség követelményének a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszerének (a továbbiakban: ParLex) használatával kell vagy lehet eleget tenni.²⁴

Tekintettel a ParLex bevezetésével kapcsolatos tapasztalatok összegzésére, az Országgyűlés Hivatalának rendelkezésére álló adatok alapján bebizonyosodott, hogy a rendszer alapvetően teljesítette a bevezetésekor kitűzött fő célokat. Ennek alapján elmondható, hogy a ParLex elrendelésének időpontjától folyamatosan biztosítja az irományok szerkesztésének és benyújtásának lehetőségét, valamint az elektronikus rendszer újszerűsége és szokatlansága ellenére a vizsgált időszakban nem volt releváns eltérés a benyújtott irományok számában a korábbi évek hasonló időszakához viszonyítva. A fejlesztés pozitívuma, hogy a felhasználók

²¹ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

²² OE-40/860-4/2016. <https://www.parlament.hu/elektronikus-iromanyszerkesztes-es-benyujtas-a-parlex-rendszer-> (Letöltés ideje: 2019.11.18.)

²³ 2012. évi XXXVI. tv. 11. § (1) bekezdés h) pont: “A Házbizottság a házszabályi rendelkezések keretei között megállapítja azokat az eseteket, amelyekben a házszabályi rendelkezések szerinti írásbeliség követelményének elektronikus úton történő benyújtással kell vagy lehet eleget tenni, és meghatározza az elektronikus benyújtás feltételeit.”

²⁴ Elsőként a Házbizottság 1/2017. állásfoglalása, majd ezt követően a Házbizottság 4/2018-2022. (VI.1.) HB állásfoglalása, valamint a Házbizottság 5/2018-2022. (X.11.) HB állásfoglalása rendelkezett az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról, jelenleg azonban a Házbizottság 6/2018-2022. (II.12.) HB állásfoglalása az alkalmazandó. https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/HB_af_Parlex_2018_2022_%C3%BAj.pdf/157e1075-a2ca-54b0-461d-ced03e9827b0?t=1581929828788 (Letöltés ideje: 2020. 02. 05.)

élnék azzal a lehetőséggel, hogy az általuk szerkesztett irományokat akár a munkaidő lejárta után elektronikusan nyújtsák be. Végül, de nem utolsó sorban pedig, a felhasználói visszajelzésekből és az elektronikusan benyújtott irományok arányából egyértelműen látható a rendszer elfogadottsága.

A ParLex parlamenti bevezetése óta bekövetkezett sikeres rendszerfejlesztések azonban megteremtették további indítványok elektronikus úton történő benyújtásának lehetőségét, így elengedhetetlen, hogy említés szintjén ezekről is szót ejtsünk. A 2018. november 9-től alkalmazandó Házbizottság 5/2018-2022. (X.11) HB állásfoglalása már rendelkezik arról, hogy a képviselők írásbeli, illetve szóbeli kérdéseiket, valamint az interpellációkat elektronikusan felületen szerkeszthessék meg, illetve nyújthassák be. Emellett természetesen lehetővé vált az is, hogy a kormányzati szereplők írásbeli válaszadási kötelezettségüket szintén ezen a módon teljesítsék.²⁵

A legprecízebben így foglalhatók össze a ParLexről rendelkezésre álló eddigi ismeretek: „A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere komplexitását tekintve a világon egyedülálló olyan dokumentumszerkesztő és folyamatkezelő alkalmazás, amely figyelembe véve a jogszabály-szerkesztési szabályokat, a parlamentben alkalmazott speciális jelölésekkel ellátott munkaanyagok szerkezetét és a tárgyalási folyamatokat, jelentősen megkönnyíti a törvényalkotási munkát. Automatikus sablonkezelő moduljai és más kényelmi funkciói lehetőséget teremtenek arra, hogy az érdemi kérdések eldöntésére a korábbihoz képest több idő maradjon. A webalapú rendszer külön felhasználói keresés nélkül gyűjti össze, tárolja, állítja elő és dolgozza fel az egy-egy előterjesztéshez kapcsolódó információkat, a szavazási eredmények figyelembe vételével nagyrészt automatikusan állítja elő a véglegesített dokumentumokat, a PAIR-ból nyert adatok segítségével a munkához nélkülözhetetlen jogi háttéranyagokat és szavazási forgatókönyveket generál, lehetővé téve ezáltal a felhasználói tévedésből eredő hibák kiküszöbölését.”²⁶

Konklúzióként elmondható, hogy az Integrált Jogalkotási Rendszer integráns részét képező ParLex készen áll arra, hogy a digitalizáció előnyeit kamatoztatva az elektronikus törvényalkotáson keresztül felkészítse a jogalkotókat a világ előtt álló információtechnikai kihívások teljesítésére.

5. World e-Parliament

Mivel tanulmányomban az elektronikus törvényhozást kívántam a tudományos vizsgáldás tárgyává tenni, ezért úgy gondolom nem hagyható figyelmen kívül az a rendkívül fontos tényező, amely a múltban bekövetkezett változásokat, a jelenkori állapotokat, valamint a jövőbeli lehetőségeket és tendenciákat koherens formában igyekszik felvázolni és összefoglalni. Ez a tényező nem más, mint az Interparlamentáris Unió keretében két évente kiadott, úgynevezett World e-Parliament Report, amely legutóbb 2018-ban került megalkotásra, de visszamenőlegesen egészen 2008-ig tartalmazza azokat a jelentéseket, amelyek az e-törvényhozás, és tágabb kontextusban az e-jogalkotás útját, fejlődési irányát, valamint elért eredményeit taglalják.

A World e-Parliament vonatkozásában szükséges néhány szóban megjegyezni, hogy az Interparlamentáris Unió²⁷ „fő feladata a parlamentarizmus, a parlamenti intézmények

²⁵ Házbizottság 5/2018-2022. (X.11) HB állásfoglalása

²⁶ DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): *Parlamenti jog – Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018, 349.

²⁷ Forrás: <https://www.parlament.hu/web/guest/altalanos-ismerteto> (Letöltés ideje: 2019. 11. 10.)

fejlesztése és ezáltal a demokrácia erősítése a világban”, amelybe kiválóan illeszkedik az elektronikus jogalkotás profilja is. A digitalizáció nemcsak Magyarországon, hanem a világ egyik országában sem kerülheti el az államhatalmi szerveket, ezen belül pedig a jogalkotó szerveket sem, így elmondható, hogy az Interparlamentáris Unió közös rendszerén belül zajló információcsere kézzelfogható eredménye a rendszeresen megjelenő World e-Parliament Report.

Azonban a legutóbbi, vagyis a 2018. évi jelentés fordulópontot jelent. Ez abban ragadható meg, hogy első alkalommal jutott arra az eredményre a felmérés, hogy a parlamentek végre elkezdtek hatékonyan alkalmazni az infokommunikációs eszközöket a mindennapi működésük során. A jelentés szerint a technológiai eszközök tartós alkalmazása a parlamenti munka valamennyi aspektusában feltűnik. Ennek a kijelentésnek a megtételéig azonban tíz évnek kellett eltelnie, hiszen az Interparlamentáris Unió, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete 2008-ban indította útjára a programot, amelyben a parlamentek infokommunikációs eszközhasználatát vizsgálták.

Anélkül, hogy részletes összegzésbe bocsátkoznék, egy fontos elemét szeretném kiemelni a jelentéseknek, ami nem más, mint az e-parlament fogalma. Az érdekesség kedvéért érdemes visszanyúlni egészen a 2008. évi fogalommeghatározásig, amely a következőképpen szól: *az e-parlament egy olyan jellegű jogalkotási folyamatot jelenít meg, amely az infokommunikációs eszközök révén átláthatóbbá, hozzáférhetőbbé és elszámoltathatóbbá válik. Hozzásegíti az embereket a maguk különbözőségeivel együtt, hogy mindinkább részt vegyenek a közéletben azáltal, hogy magasabb minőségű információ és jobb hozzáférés biztosított számukra a parlamenti dokumentumokhoz és tevékenységekhez. Az e-parlament egy olyan szervezet, ahol az összekapcsolt érdekelt felek infokommunikációs technológiákat használnak azért, hogy hatékonyabban támogassák a képviselőt, a jogalkotás és az ellenőrzés elsődleges funkcióit. A modern technológiák és standardok alkalmazásával, valamint a támogató jellegű politikák elfogadásával hozzájárul egy méltányos és inkluzív információs társadalom fejlődéséhez.*²⁸ Bár ez a fogalom egyes elemeiben meghaladtá vált, így például az információs társadalom fogalma mára már határaiban elmosódott, illetve a definíció abban a tekintetben korlátozott, hogy az csak az elsődleges funkciókat említi.²⁹ Ugyanakkor a 2008. évi jelentés fogalomképzésének megközelítése számunkra azért releváns, mert annak soraiból sokkal inkább kirajzolódik egy e-parlamenttel kapcsolatos koncepció, mintsem egy fogalom. Tíz év elteltével tehát az e-parlament fogalma olyan mértékben megváltozott, hogy a 2018. évi jelentés megalkotói immáron elhagyták az egységes fogalommeghatározást, és inkább az e-parlament azon általános alkotórészeit sorolták fel, amelyeknek meg kell jelenniük az e-parlament koncepciójában.³⁰ Ezek a következők:

1. felhasználók, így a képviselők és hivatali munkatársak, továbbá azok a személyek, akik a rendszer fejlesztéséért és támogatásáért felelősek;
2. folyamatok, amelyek a fennálló parlamenti és demokratikus funkciókat támogatják és átalakítják,
3. hardver- vagy szoftveralapú infrastruktúra, amely megjeleníti az átalakulást,
4. adatok (információk és dokumentumok), amelyeket létrehoznak, tárolnak, továbbítanak és megosztanak.³¹

Ezeket az általános alkotórészeket érdemes a magyar Országgyűlésre vonatkoztatva vizsgálni, amelyet a záró gondolatok között kívánok megtenni.

²⁸ World e-Parliament Report 2008, 25.

²⁹ World e-Parliament Report 2018, 18.

³⁰ World e-Parliament Report 2018, 18-19.

³¹ World e-Parliament Report 2018, 18.

6. Záró gondolatok

Összegzésként szeretnék visszatérni a bevezetésben felállított hipotézisem értékeléséhez, s az alábbi megállapításokat kívánom megtenni. A feltevés szerint úgy ragadhatjuk meg az e-törvényhozás eddig ismeretlen jelenségének fogalmát, hogy azt egyrésztől szűkebb, másrésztől tágabb aspektusból értelmezzük.

Úgy gondolom, mind a szűkebb, mind a tágabb értelemben vett e-törvényalkotás elválaszthatatlan összefonódásban áll azzal az infokommunikációs eszközök és technológiák alkalmazásával, amelyek a XXI. században már nemcsak a magán- és gazdasági szférában lelhetők fel, hanem nélkülözhetetlenek az állam működésében is.

Véleményem szerint *a tágabb értelemben vett e-törvényhozás azt az infokommunikációs eszközök révén minőségi többlettel rendelkező politikai döntéshozatali folyamatot jelenti, amely napjainkban fokozott átláthatóságot, hozzáférhetőséget és elszámoltathatóságot teremt az állampolgárok számára, ezáltal többek között hozzájárulva a képviselői demokrácia elmélyítéséhez.* Az e-demokrácia cél- és eszközrendszere csak részben, azonban az e-parlament (korábbi, 2008. évi jelentés szerinti) fogalma szinte teljesen megegyezik a hipotézisem szerinti e-törvényhozás tágabb értelmezési aspektusával. Ezt a kijelentést arra alapozom, hogy mindhárom fogalomban kiemelkedő jelentőséget kap a transzparencia (átláthatóság), a hozzáférhetőség és az elszámoltathatóság az állampolgárok irányába. Továbbá úgy gondolom, hogy az e-parlament koncepció elfogadásával hidat képezhetünk az e-törvényhozás, mint egy minőségi többletet magában foglaló folyamat, illetve a tanulmány elején felvázolt törvényhozás, mint eljárási folyamat fogalma között.³² Ez a minőségi többlet pedig kiválóan kirajzolódik már a 2008. évi jelentés meghatározásából is, hiszen már ott is utaltak arra, hogy az infokommunikációs eszközök átláthatóbbá, hozzáférhetőbbé és elszámoltathatóbbá teszik a parlamentek működését, és így értelemszerűen a törvényalkotást is. Ennek alapján egyértelműen állíthatjuk, hogy a magyar Országgyűlés az e-parlament koncepciójának szervezeti letéteményese, amelyben teljes körűen megvalósulnak az előző fejelet végén említett (a 2018. évi jelentésben meghatározott) koncepcionális alkotórészek, de az egyúttal a 2008. évi jelentésben lévő fogalom meghatározásnak is megfelel.

Ez a gondolat vezet át az e-törvényhozás szűkebb perspektívájának definiálásához, amelyben létfontosságú szerepet tölt be a magyar fejlesztésű, magyar törvényalkotási eljárás támogatására létrehozott informatikai rendszer, a ParLex. Meglátásom szerint *a szűkebb értelemben vett e-törvényhozás nem más, mint az infokommunikációs eszközökkel támogatott, magának a törvényalkotásnak a technikai folyamatát gyorsabbá, egyszerűbbé és hatékonyabbá tevő, érvényes és érvényesülni képes törvények létrehozására irányuló műveletek sorából szerveződő akaratlagos emberi tevékenység.* A szűkebb értelmezéshez hozzátartozik a hagyományos értelemben vett kodifikáció új alapokra helyezése, amelynek említése szintén helyet kapott a tanulmányomban.

Konklúzióként levonható, hogy a feltevés, miszerint az elektronikus törvényhozás fogalma megalkotható, beigazolódott. Ennek oka az, hogy az infokommunikációs eszközök az elmúlt évtizedekben olyan mértékben becsatornázták a jogalkotó tevékenységét, hogy az immáron önálló vizsgálat tárgyává tehető, s olyan jellegzetességei emelhetők ki, amelyek megalapozzák elkülönítését a klasszikus értelmű törvényhozástól.

³²Lásd Petrétei törvényhozás-fogalmát.

A ParLex mellett a kutatás másik súlypontját képezte a jogalkotás teljes vertikumát átfogó Integrált Jogalkotási Rendszer elméleti bemutatása is, amely a jövőben a jogalkotók és a jogalkalmazók számára egyaránt segítséget fog nyújtani.