

KISS REBEKA\*

### *A törvények jogalkotói indokolása – Egy kvantitatív kutatás tapasztalatai*

**Absztrakt:** Kutatásom a minőségi jogalkotás egyik garanciális elemének, a törvények jogalkotói indokolásának elemzésére irányul. Egy régóta problémaként fennálló, de mind a mai napig nem orvosolt problémakör vizsgálatára vállalkoztam és olyan kutatási kérdéseket fogalmaztam meg, amelyeket a hazai szakirodalomban eddig még nem fejtettek ki. Kvantitatív és kvalitatív kutatási módszerek ötvözésével választ adtam arra, hogy a jogalkotásban – a vonatkozó jogszabályok folyamatos módosítása mellett – miért maradt az indokolási kötelezettség mind a mai napig *lex imperfecta*.

**Kulcsszavak:** minőségi jogalkotás, törvényalkotás, jogalkotói indokolás, jogszabály-értelmezés, indokolási kötelezettség

**Abstract:** My research focuses on analyzing of the explanatory memorandum of bills, one of the guarantee elements of quality legislation. I have set out to examine a long-standing problem that has not yet been solved. Therefore, I have formulated research questions that remain unexamined in the national literature. Using a combination of quantitative and qualitative research methods, I have provided an answer to why the explanatory memorandum of bills and the legislative justification has remained *lex imperfecta* in legislation to this day, despite the constant changes in the relevant legislation.

**Keywords:** quality legislation, legislation, explanatory memorandum, legislative justification, statutory interpretation, statement of reasons

<https://doi.org/10.46942/SIDM.2022.1.185-210>

### A téma lehatárolása

Kutatásom a minőségi jogalkotás egyik fontos garanciális elemének, a törvények jogalkotói indokolásának elemzésére irányul, fontossága és aktualitása megalapozott azáltal, hogy egy régóta problémaként fennálló és mind a mai napig nem orvosolt problémakör átfogó vizsgálatára vállalkozik.

A jogalkotói indokolások elvi szinten alkalmasak kell legyenek arra, hogy bemutassák egy jogszabály kapcsán azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, amelyek indokoltá teszik a javasolt szabályozást. Részletezniük kell a

---

\* dr. Kiss Rebeka, PhD hallgató, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. ORCID szám: 0000-0002-7384-9262. Témavezetők: Dr. Horváth Áttila, PhD, adjunktus; Dr. habil. Szabó Zsolt, PhD, tudományos főmunkatárs

javaslat elfogadása nyomán várható hatásokat, valamint tartalmazniuk kell az elérni kívánt célokat.

Napjainkban az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatok gyakran csak *pro forma* tartalmazzák a kötelezően csatolandó indokolásokat, azonban ezek sokszor nem tartalmaznak valós hozzáadott értéket, így a jogalkotás garanciáját sem erősítik. Többnyire csupán a jogszabály tautologikus átiratát képezik, ezáltal az indokolási kötelezettség számos esetben formálissá és üressé válik. A jogalkotással kapcsolatos követelmények gyakorlatban történő „megspórolásával” egy jogállamban elkerülhetetlenné válik a jogalkalmazási bizonytalanság, melyben a jogalkotó esetleges hibája következtében a jogalkalmazót, valamint a jog címzettjeit éri hátrányos következmény.

A jogszabályok indokolásai kapcsán felmerülő problémákat részben a jogalkotó is felismerte. Ezt támasztják alá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek (Jat.) az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2019. évi II. törvény (Jat. Módtv.) által újonnan beiktatott rendelkezések, többek között a létrehozott Indokolások Tára. A Jat. az egyes más jogi aktusok és indokolások nyilvánossága fejezetben vezette be a Magyar Közlöny új mellékletét, ebből következtethetünk arra, hogy ezzel a nyilvánosság és megismerhetőség elvének (részben) eleget tud tenni a szabályozás. Ez azonban egyrészt nem hozza magával automatikusan az indokolások szakmai, tartalmi és minőségi változását, másrészt nem járul hozzá szükségszerűen a jogalkotói szándék megértésének és rekonstruálásának elősegítéséhez, vagyis a felmerülő problémákat teljes egészében az új szabályozási koncepció sem tudta orvosolni.

## **Kutatási célkitűzések és módszertani alapok**

Kutatómunkám középpontjába a hazai törvényalkotást helyeztem, kiemelt figyelmet szentelve a törvények ez idáig keveset taglalt jogalkotói indokolásának.

Kutatásom során az induktív logikát követve nem egy preconcepció vezérelt hipotézist állítottam fel, hanem több kutatási kérdést fogalmaztam meg. Vizsgáltam, hogy a jogalkotói indokolások milyen funkciót töltenek be, milyen indikátorok alapján határozható körül a normativitásuk kérdése, a *pro forma* benyújtásukon túl tartalmi szempontból segíteni tudják-e a jogalkotó szándékának és céljának megismerését, valamint kiolvashatók-e belőlük azok a társadalmi, gazdasági és szakmai körülmények, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik. Választ kívántam kapni arra is, hogy a vonatkozó jogszabályok folyamatos módosítása mellett miért maradt a jogalkotói indokolás – a normatív szabályozását és gyakorlati alkalmazását is tekintve – mind a mai napig *lex imperfecta*. Mindemellett mérhetővé kívántam tenni a törvényeket és az indokolásokat, hogy a kapott adatok alapján

ezeket összehasonlíthassam, az eredményekből pedig következtetéseket tudjak levonni.

Az itt megfogalmazott kérdésekre a választ adatgyűjtéssel, az adatok elemzése kapcsán kapott szabályszerűségek vizsgálatával, az összefüggésekből levont következtetésekkel bemutatásával kívánom megadni. Éppen ezért empirikusan vizsgálhatóvá és mérhetővé tettem a törvények indokolásait, így kvantitatív kutatás keretében adatgyűjtést végeztem és egy olyan komplex adatbázist állítottam össze, amelyben az 1990–2018 között kihirdetett törvények és az azokhoz csatolt indokolások számbeli mutatóit rendszereztem.<sup>1</sup>

Az így összeállított adatbázis tartalmazza (1) a törvények beazonosítására alkalmas metaadatokat (törvények kihirdetésének éve, száma és címe); (2) a törvények típusát (új, módosító); (3) a törvények kihirdetett normaszövegének a hosszát (szóközökkel számolt karakterszámban mérve); (3) a törvényjavaslatok indokolásainak a hosszát (szóközökkel számolt karakterszámban mérve), (4) az indokolások formájára és tagolására vonatkozó változókat (általános indokolás, részletes indokolás).

Primer kutatási módszer igénybevételével interjút készítettem Papp Istvánnal, a Jogtár szerkesztőségének egykori munkatársával, a Jogtár indokolások kiegészítésével kapcsolatos műhely-munkálatainak megismerése érdekében, valamint különböző bíróságok büntető, polgári és munkaügyi ügyeket tárgyaló bíráival, a törvények jogalkotói indokolásainak a jogalkalmazói tevékenység során történő alkalmazhatósága és kialakult tapasztalataik feltárása végett.

## **Az indokolás problematikája a szakirodalomban**

A hazai szakirodalomban számos, a jogalkotást és a törvényalkotást bemutató, monográfia, tanulmány, szakkikk született, azonban ezek között nem lelhető fel a törvények indokolási kötelezettségét és a törvényekhez csatolt indokolásokat átfogóan vizsgáló mű. Bár a jogalkotással és a jogalkotási törvénnyel kapcsolatos diskurzusok túlnyomó többsége a diszfunkciók között említi meg a törvények indokolásának gyakorlatát, a problémakör részletes tárgyalására eddig még nem vállalkoztak.

Éppen ezért elmondható, hogy a törvényalkotás e szegmensét vizsgáló kutatásom eredményeként megírt tanulmány hiánypótló jelleget kíván betölteni és olyan kutatási kérdésekre próbál választ adni, melyek a hazai szakirodalomban még nem kerültek megválaszolásra.

---

<sup>1</sup> A kihirdetett törvényekre és a jogalkotói indokolásaikra vonatkozó adatbázisom kialakításához több forrást is igénybe vettem: segítségemre volt az Országgyűlés hivatalos honlapja, főként annak irománylekérdező funkciója, a Magyar Közlöny, illetve két jogszabálytár, az egyik legnagyobb hazai jogi adatbázis szolgáltató, a Wolters Kluwer Hungary Kft. által kiadott Jogtár, valamint az OptiJUS adatbázisa.

Kutatásom során a hazai szakirodalom jogi alaptant,<sup>2</sup> jogalkotástant,<sup>3</sup> parlamenti jogot,<sup>4</sup> törvényhozást<sup>5</sup> és a Jat.-ot vizsgáló<sup>6</sup> művein túl a minőségi jogalkotás kérdésével foglalkozó munkákra támaszkodtam. Ilyen például a Sebők Miklós, Gajdusчек György és Molnár Csaba szerkesztésében megjelent *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények* című kötet, amely a jogalkotás minőségét a jog- és politikatudomány szemléletmódjára építve, kvalitatív és kvantitatív módszereket felhasználva, szisztematikusan keretben vizsgálja.

A törvények indokolási kötelezettsége kapcsán inkább rövidebb tanulmányokat, találunk a szakirodalomban. Soltész István *Miért nincs a törvénynek indokolása?* és *A törvények indokolása és kihirdetése* című publikációi az indokolások funkciója kapcsán a tudományos szférában felvetett korábbi alternatívákat mutatják be. Varga Zs. András *A törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény betedik módosításának 8. cikkéről* címmel szerzett tanulmánycikkében az Alaptörvény módosítása miatt felvetődő elvi kérdéseket és gyakorlati aggályokat vizsgálja, a textualizmus és az originalizmus viszonyát értelmezi. Szintén ennek kapcsán született meg Stiller Andrea és Kormos Balázs folyóiratcikke, amely az indokolások nyilvánosságának jogintézményrendszerét és a teleologikus jogértelmezési módszert elemzi.

Ahogy az a szakirodalmi áttekintésből is kitűnik, a kutatási téma vonatkozásában szűk hazai szakirodalomra támaszkodhatunk, melyet Varga Csaba *A jog mint logika, rendszer és technika* című művében is kifejt, miszerint a miniszteri indokolások kérdésköre periferikus területen helyezkedik el, kutatását reménytelen vállalkozásnak, az intézményrendszert – szakirodalom hiányában – kutatathatlannak tartja. A szerző művében megállapítja, hogy eseti utalások kivételével a kérdésnek jóformán nincs fellelhető irodalma.

## A törvények jogalkotói indokolása, mint a vizsgálat alapegysége

A jogalkotói indokolás az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslat szövegtervezetét kísérő, formailag kisebb-nagyobb mértékben kötött alakú, nem normastruktúrában kifejezett olyan dokumentum, amely a törvényjavaslat előterjesztőjének előadásában a törvényjavaslat társadalmi okait, általános és részletes jogi indokait, várható gazdasági hatásait kell tartalmazza. Egyben alá kell támassza a javasolt szabályozás szükségességét és ki kell fejtsse a szabályozás elmaradása esetén várható negatív következményeket. Ez alapján az indokolás

<sup>2</sup> SZILÁGYI P.: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

<sup>3</sup> DRINÓCZI T. - PETRÉTEI J. (szerk.): *Jogalkotástan*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004.; TAMÁS A.: *Legisztica - A jogalkotás vizsgálata*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.

<sup>4</sup> SZENTE Z.: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó, 2010, 321.

<sup>5</sup> PETRÉTEI J.: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest, Osiris, 1998.

<sup>6</sup> VARSÁNYI B.: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/55.

alapul szolgálhat az utólagos hatásvizsgálatok elvégzéséhez és kiértékeléséhez is. Továbbá az indokolásból ki kell derülnön az is, hogy a javasolt normaszöveg a deklarált célok elérésére alkalmas-e.<sup>7</sup> Funkciójából és jellegéből eredően hozzá kell járuljon a transzparens, ellenőrizhető és jogbiztonságot érvényesítő közhatalomgyakorlás megvalósulásához.<sup>8</sup>

Az indokolásnak a jogalkotási folyamatban eljárási szerepe és meghatározott helye van.<sup>9</sup> A jogalkotói indokolás funkciójának kialakulása mögött elvi okok és feltételek állnak. Ahhoz, hogy a jog képes legyen a társadalmi befolyásolás társadalmilag tudatos eszközévé válni, vissza kell vezetni az oksági és célszerűségi összefüggések összetett rendszerébe, amelyből az önállósult normastruktúráként való kifejezésekor kiemelték, éppen azért, hogy a folyamat során a normastruktúrákban elrejtett társadalmi összefüggések feltárásra kerüljenek és ezzel a jogalkotó tudatossága és szándéka megismerhetőséget nyerjen.<sup>10</sup>

Az államhatalmi ágak szétválasztása következtében a törvényhozás folyamatában valódi munkamegosztás jött létre, azonban míg a bürokratikus-szakértői apparátusra épülő végrehajtó hatalom – élén a kormánnyal – nem csak végrehajtója a törvényhozás aktusainak, hanem szakképzett apparátusával részt vesz a társadalompolitikai döntések kidolgozásában, a szabályozások koncepcionális és szaktudományi megalapozásában,<sup>11</sup> addig a törvényhozás a jogalkotás és a politikai-jogi döntések meghozatala révén korlátozni tudja a végrehajtó hatalmat. Ezek révén a kormányzati részvétel súlya a törvényhozásban mára már egyre inkább növekszik, tényleges funkcionálás helyett látszattevékenységre kárhóztatva a parlamentet.<sup>12</sup>

A törvényjavaslatok szövegéhez csatolt indokolás lényegében e két pólus – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – között a befolyásolás eszközeként, a meggyőzés közegéül szolgáló eszköz. Képes kell legyen meggyőzni az Országgyűlést a javaslatban foglaltak alkalmasságáról, időszerűségéről, valamint társadalmi,

<sup>7</sup> VARSÁNYI B.: i.m. 2014, 7.

<sup>8</sup> STILLER A. - KORMOS B.: Gondolatok az indokolások jelentőségéről a teleologikus jogértelmezés alaptörvényi szabályai tükrében, valamint az indokolások nyilvánosságának biztosítására vonatkozó szabályozási környezetről. *Fontes Iuris*, 2019/2, 13.

<sup>9</sup> VARGA Cs.: *Ministerské odvodnění a jeho úloha ve zprostředkování právních hodnot' Státní Správa*. Prága, ECPHARE and TEMPUS, 1978, 90.

<sup>10</sup> VARGA Cs.: *A jog mint logika, rendszer és technika*. Budapest, Osiris, 2000, 116.

<sup>11</sup> TRÓCSÁNYI L. - SCHANDA B. (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014, 148.

<sup>12</sup> Ilyen többek között az országgyűlési képviselők törvénykezdeményezési joga is. Ehhez lásd: KISS R.: *Kiszervezett jogalkotás? Az önálló képviselői indítványok szerepe a törvényhozásban*. XXXIV. Országos Tudományos Diákköri Konferencia, Állam- és Jogtudományi Szekció, Alkotmányjog I. tagozat. Elérhető: <https://otdt.hu/site/resume/58445>. (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.); SEBŐK M. - GAJDUSCHEK Gy. - MOLNÁR Cs. (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.; KISS R.: Az önálló képviselői indítványok szerepe a gyakorlatban. In.: SEBŐK M. - GAJDUSCHEK Gy. - MOLNÁR Cs. (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 305-348.

gazdasági, politikai és jogi megalapozottságáról és mindenki más számára is racionálisan igazolhatóvá kell tegye a jogalkotó a választását, vagyis a normastruktúrában kifejezett szabályozást a társadalmi, a politikai és a jogi érvelés nyelvén kell indokolnia. Ez a racionalizálási folyamat ismételt újrarendelésre kényszeríti a jogalkotót. „*A miniszteri indokolás ilyen szemszögből a törvényhozás racionalizálásának olyan intézménye, amely mindenekelőtt erkölcsileg-politikailag köti a törvényhozót azaz, hogy racionalizálnia kell választását a címzettek számára; a törvényt magát pedig azaz, hogy fékező gátját képezi egy az eredeti feltételekkel nyíltan szembeforduló törvényalkalmazásnak.*”<sup>13</sup>

Az indokolás politikailag és jogilag egyaránt érvelési és vitaalapijával szolgál a törvényjavaslat sorsát érdemben eldöntő és a javaslatokat többoldalúan megvizsgáló<sup>14</sup> plenáris ülések vitáinak.<sup>15</sup> Mindemellett érvelési alap a rendes bíróságok dokumentumaiban, ítéleteiben is, nem hiába, hiszen a látszólagos puha jogi dokumentum jellege ellenére számos tartalmi kérdésben állásfoglalást tartalmaz.<sup>16</sup>

Jogtudományi szempontból szintén forrásként szolgálnak, a terjedelmes, megalapozott és részletesen kidolgozott indokolások szakmai színvonaluk miatt megfelelőek tudnak lenni a jogalkotói cél feltárására.<sup>17</sup> Felmerül azonban a kérdés, hogy valóban egységesen kiemelkedő minőséggel és színvonallal készülnek-e el a törvényjavaslatok indokolásai. Sajnos nem. Ezt pedig jogtudósok, jogalkalmazók, alkotmánybírák és szakemberek is állítják, írásaikban példákkal és érvekkel alátámasztják.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> VARGA Cs.: i.m. 2000, 130.

<sup>14</sup> SZENTE Z.: i.m. 2010, 321.

<sup>15</sup> VARGA Cs.: i.m. 2000, 119-121.

<sup>16</sup> FERENCZY E.: A jogtudomány művelésének műfajai: az indokolás? *Jogtudományi Közöny*, 2011/2. 114-115.

<sup>17</sup> STILLER A. - KORMOS B.: i.m. 2019, 12.

<sup>18</sup> Kocsis Miklós a jelenlegi indokolási gyakorlatról úgy vélekedik, hogy az nem felel meg a Jat. normatív követelményeinek, a jogalkotással kapcsolatban megfogalmazott több észrevétele között kiemelt problémának tartja, hogy az indokolások szövegei a normaszövegeket ismétlik meg. Varsányi Benedek a jogalkotás kapcsán számos problémacsoportot vetett fel, meglátása szerint az indokolás kérdésköre az új jogalkotási törvény elfogadása ellenére is olyan kívánalom maradt, amely alkotmányos követelménye ellenére sem tükrözi a jogalkotói szándékot. Ezek megalapozásához lásd: PAPP D.: Jogalkotási törvény: előrelépések és diszfunkciók. *Arsboni*, Elérhető: <https://arsboni.hu/jogalkotasi-torveny-elorelepesek-es-diszfunkciok/> (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.). TILK P.: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotási viszonya - hibák, törvénytértékek a gyakorlat tükrében. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 2015/1. tanulmányában kifejti, hogy az indokolási kötelezettség esetenként mind a központi, mind a helyi jogalkotásban formálissá válik, ami számos problémát eredményez. VARGA Zs. A.: Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről. *Pázmány Law Working Papers*, 2018/13. tanulmányában szintén kiemeli a tartalmilag üres indokolások problematikáját, jelezve ezzel azt, hogy a nem túl kiemelkedő minőségű indokolások nem segítik a jogalkalmazó bírók munkáját.

Az egyik talán legsúlyosabb probléma az indokolások tartalmát tekintve, hogy azok sokszor lényegében csak megismétlik szakaszjelzések nélkül „prózában leírva” a norma szövegét, vagy formálissá válva kvázi tartalomjegyzékként szolgálnak a jogszabályhoz. Az indokolási kötelezettségre sokszor úgy tekint a jogalkotó, mint egy letudandó, kellemetlen de teljesítendő feladatra.<sup>19</sup> Rosszabbik esetben néhol pamfleteket és szatírákat olvashatunk vagy fényképeket<sup>20</sup> láthatunk indokolásként feltüntetve a benyújtott javaslatok mellett.<sup>21</sup>

A jogalkotó szándéka nem, vagy nehezen rekonstruálható az indokolások révén, ami sokszor abból is adódik, hogy maga a törvényhozó hatalom sem szándékozik felfedni a szabályozás tényleges közpolitikai célkitűzéseit, mindezt olykor szimbolikus és látszat-célkitűzéseken keresztül fejezi ki.<sup>22</sup>

Mindezeket alátámasztják a különböző ügyszakokban eljáró bírakkal folytatott interjúk is. Az interjúalanyaim többsége jogalkalmazói tevékenysége során vitás vagy még elő nem fordult jogkérdésben elsősorban a jogegységi határozatokra, kollégiumi véleményekre, elvi vagy eseti bírósági határozatokban megjelent döntésekre hagyatkozik, anyagi vagy eljárási problémák esetén pedig a kommentárra, de volt olyan probléma, amelyben nagy segítséget nyújtott egy-egy, a Jogtárban hivatkozott szakkikk is számukra. A törvények indokolásai akkor segítik ténylegesen a munkájukat, amikor egy kódexet érintő átfogó módosítás történik és még nincs kialakult joggyakorlat, illetve nem jelent még meg a kommentár, így elsősorban a jogszabály tanulásához és értelmezéséhez tudják felhasználni azokat. Továbbá, ha a talált magyarázat vagy jogeset nem teljesen fedi le az előtűnik lévő ügy lényeges tényállási elemeit, egyfajta megerősítő, kiegészítő indokolásként a döntésben a törvények jogalkotói indokolásira is hivatkoznak. Ezek oka, hogy az elméleti síkú, általánosság szintjén maradó mondatok nem igazán hasznosíthatók, a jogértelmezési problémákat nem segítenek feloldani.

Mindaddig azonban, amíg az itt bemutatott alapvető problémák nem kerülnek megoldásra, nehezen lehet elmozdulni a minőségi jogalkotással szemben támasztott követelményeknek való megfelelés irányába.

---

<sup>19</sup> TILK P.: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya - hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta iuridicata et politica*, 2015/1. 621–623.

<sup>20</sup> 2010-2014-es törvényhozási ciklus T/6958/53. sz. módosító indítvány.

<sup>21</sup> Ehhez lásd: PINTÉR P. - Szabó Zs.: Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben. Avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor? *Közjogi Szemle*, 2014/4, 37-43.

<sup>22</sup> VARSÁNYI B.: i.m. 2014, 15.

## Történeti kitekintés: a törvények jogalkotói indokolásának kialakulása

A törvénytervezetekhez a jogalkotó már az 1860-as évek végétől indokolást fűzött, amit az előterjesztő felszólalásban adott elő.<sup>23</sup> Írásban megfogalmazott módosító javaslatok benyújtása ekkor még nem volt gyakori, ezért az elfogadott, majd kihirdetett törvények normaszövege többnyire megegyezett a betervezett törvénytervezet eredeti szövegezésével.<sup>24</sup>

1944 előtt az elfogadott törvényeket az Országos Törvénytárban, 1944 és 1947 között a Magyar Törvénytárban hirdették ki. Az indokolásokat külön, az igazságügyi tárca hivatalos lapjában közzé tették, 1944 után pedig az évente kiadott Törvények Gyűjteményében már lábjegyzetes formában közlésre került a kihirdetett törvénnyel együtt annak indokolása is. Amennyiben a módosító javaslat az indokolás módosulását is eredményezte, úgy a változásokat külön feltüntették a gyűjteményben, vagyis nem a benyújtott törvényjavaslat mellé csatolt eredeti indokolás került csak közzétételre.<sup>25</sup>

1957-től a Magyar Közlönyben a kihirdetett törvények a törvényjavaslatokhoz benyújtott indokolásokkal együtt jelentek meg. Ez azért is érdekes, hiszen normatív szinten egészen 1987-ig nem volt kötelező a törvényjavaslatokhoz indokolást fűzni, ahogy az sem volt jogszabályban meghatározva, hogy az indokolásokat valamilyen formában szükséges lenne közzé tenni, így a gyakorlat szokásjogi alapon alakult ki.<sup>26</sup>

Változást a Magyar Népköztársaság Országgyűlésének 1985–1990 között hatályos Ügyrendjének 26. § (2) bekezdése hozott: „*A javaslatokat indokolással együtt írásban az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani.*”

A jogalkotás rendjének törvény általi szabályozottságát előíró alkotmányos szintű rendelkezés azonban csak 1990-ben került bevezetésre a Magyar Köztársaság Alkotmányába.<sup>27</sup> Később az Országgyűlés által elfogadott törvények a Magyar Közlönyben már nem az eredeti indokolás szövegével, hanem az elfogadott módosító javaslatok változtatásaival kiegészítve kerültek közzétételre. Ekkor már normatív szinten is kötelező volt a törvényjavaslatokat indokolni:<sup>28</sup> „*A törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi,*

<sup>23</sup> Ehhez lásd: Az országos ülés hitelesített jegyzőkönyveit – többek között: 80. országos ülés 1869. december 3-dikán Somssich Pál elnökelete alatt, 160. országos ülés 1870. április 4-dikén Somssich Pál elnökelete alatt, – a *Corpus Juris Hungarici* törvénygyűjtemény kiadványait, valamint a Wolters Kluwer Hungary Kft. által gondozott *Ezer év törvényei* című adatbázist.

<sup>24</sup> SOLTÉSZ I.: A törvények indokolása és kihirdetése. *Magyar Jog*, 1994b/6, 107.

<sup>25</sup> SOLTÉSZ I.: Miért nincs a törvénynek indokolása? In.: Soltész I. (szerk.) *Törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok III.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1994a, 324.

<sup>26</sup> VARSÁNYI B.: i.m. 2014, 1.

<sup>27</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 7. § (2) bekezdés

<sup>28</sup> A korabeli jogalkotási törvény vonatkozó indokolása a jogalkotási eljárás kapcsán ki is fejté, hogy a szabályozás a kialakult gyakorlatot emeli normatív szintre, segítve a rendelkezéssel a jogalkotó szerv megalapozott döntésének meghozatalát.



*gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait*".<sup>29,30</sup>

Elvi problémaként merült fel azonban már ekkor is – és ez mind a mai napig fennáll – hogy az ilyen módon összeállított indokolások abból kifolyólag, hogy arról a Ház külön nem szavazott, mennyiben képes tükrözni az Országgyűlés akaratát. A parlament a vita lezárását követően csak a benyújtott módosító indítványokról szavaz, valamint a törvényjavaslat egészének elfogadásáról dönt. A javaslat indokolásáról nem. Mindez természetesen fokozottan aggályos abban az esetben, ha a módosító javaslat koncepcionálisan és alapjaiban változtatja meg az eredeti törvényjavaslatot.<sup>31</sup>

A fenti problémák orvoslására 1991-ben az Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottság állásfoglalást adott ki két alternatíva felállítással:

- a) Az indokolás funkciója a parlamenti viták elősegítése és az érvelési alap biztosítása. Az indokolás kizárólag a törvényjavaslathoz kapcsolódik, az Országgyűlés külön nem dönt az elfogadásáról, így a Magyar Közlönyben a kihirdetett törvény kíséretében sem jelenik meg.
- b) Nem lehet elvonatkoztatni a törvényjavaslatok indokolásától. Szükségszerűen következik ebből, hogy az Országgyűlés külön kell döntsön a törvényjavaslathoz fűzött indokolásnak a módosító javaslatok indokolaival kiegészített szövegéről is,<sup>32</sup> nem csak a törvényjavaslat normaszövegéről.<sup>33</sup>

A vita megosztotta a jogalkotót, a jogalkalmazókat és jogtudomány művelőit is. A jogalkalmazók alapvetően a törvények indokolásának szükségessége mellett érveltek, hiszen amellet, hogy azok a meggyőzés funkcióját töltik be, a törvény érvényesülése kapcsán is kulcsfontosságú szerepet játszanak, mind a jogalkalmazók, mind a társadalom tagjai számára a törvények kapcsán értelmezési alapot nyújtanak és elsődleges forrásként szolgálnak. Ezzel szemben a szakértők és képviselők amellet érveltek, hogy a törvények indokolásnélkülisége arra tudja sarkallni a jogalkotót, hogy normatív megfogalmazásait pontosabbá, egyértelművé tegye, hiszen így nem tudja az indokolásba bújtatott adalékkal kiegészíteni a normaszöveget. Végül az első alternatíva mentén született döntés, 1991. szeptember

<sup>29</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 40. § (1) bekezdés

<sup>30</sup> A szakaszhoz fűzött indokolásból nem derül ki, mit is ért a jogalkotó a „jogi megoldás szempontjainak ismertetése” alatt. Egyes értelmezések szerint ez azt jelenti, hogy az elvetett jogtechnikai lehetőségek és variációk cáfolatát és a figyelembe vett szempontokat is be kell mutatni az indokolásban. Ehhez lásd: FERENCZY E.: i.m. 2011, 113.

<sup>31</sup> Csak néhányat említve: A 2010-2014-es törvényhozási ciklusban a T/3538/13. sz. és T/3507/98. sz. zárószavazás előtti módosító javaslatok; T/4662/197. sz. bizottsági ajánlás a záró vitához.

<sup>32</sup> A szavazástechnikai kérdéseket felvető gyakorlati problémák miatt erősödött az az álláspont, miszerint a törvényeknek nincsen és nem is kell legyen indokolása.

<sup>33</sup> SOLTÉSZ I.: i.m. 1994b, 109-112.

19-től a Magyar Közlönyben kihirdetett törvények mellett nem jelentek meg a javaslatok indokolásai.<sup>34</sup>

## Az új jogalkotási törvény és az indokolási kötelezettség

Az új jogalkotási törvény megalkotásakor a jogalkotó célja alapvetően az volt,<sup>35</sup> hogy az új szabályozás az elavult rendelkezéseket az alkotmányos berendezkedésben végbement változásokra és a jogalkotás kialakult gyakorlatára figyelemmel újítsa meg,<sup>36</sup> ennek során elsődlegesen a jogszabály-előkészítés és a jogalkotás tartalmi kérdéskörére helyezte a hangsúlyt.<sup>37</sup>

A jogalkotó a jogalkotási tárgykörre vonatkozó rendelkezéseket az alkotmányos összhang és a koherencia biztosítása érdekében jelenleg két törvényben szabályozza: a Jat.-ban és a jogszabályok társadalmi előkészítésében való részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényben (Jat.). Bár a Jat. a jogszabályok előkészítéséről szól, a törvény leszögezi, hogy annak hatálya csak a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek véleményezésére, illetve azok megalapozására szolgáló szabályozási koncepcióra,<sup>38</sup> vagyis valójában csak a kormányzati szférából eredő jogszabályok tervezeteire terjed ki.<sup>39</sup> A Jat.-ot részben „*a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, megalapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítése*”<sup>40</sup> érdekében alkotta meg az Országgyűlés. Ezzel összhangban a Jat. célja alapvetően az, hogy a jogszabályok sokoldalú megalapozása érdekében, a társadalmi szervezetek, érdekképviseltek, valamint a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe. Ezzel a jó állam egyes feltételeinek, a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását kívánja biztosítani a jogalkotó.<sup>41</sup> Ebből levezetve a minőségi jogalkotás szempontjából az indokolási kötelezettség, az előzetes hatásvizsgálat és a társadalmi véleményezés jogintézményeinek megfelelő színvonalú működése kiemelt jelentőséggel bír.<sup>42</sup>

Az indokolási kötelezettséget a Jat. deklarálja: „*A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai*

---

<sup>34</sup> SOLTÉSZ I.: i.m. 1994a: 325.

<sup>35</sup> Figyelembe véve a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában foglaltakat.

<sup>36</sup> A jogalkotásról szóló T/1381. számú törvényjavaslat általános indokolása.

<sup>37</sup> VARSÁNYI B.: i.m. 2014, 1-2.; PAP G.: Az új jogalkotási törvényről. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIX/I. 2011.

<sup>38</sup> Jat. 1. § (1) bekezdés

<sup>39</sup> SZILVÁSY Gy. P.: A jogalkotásra vonatkozó magyar jogi szabályozás történeti áttekintése. *Pro Publico Bono – Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 2011/1, 102.

<sup>40</sup> A Jat. preambuluma

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> BOTTYÁN B.: Egyes kérdések a minőségi jogalkotás elvéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/1, 43.

*okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indokolás közzétételéről.*<sup>43</sup> A Jt. pedig kimondja, hogy társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény tervezetét és indokolását is.<sup>44</sup> Mindemellett az Országgyűlés Házsabálya<sup>45</sup> egyaránt indokolási kötelezettséget ír elő a törvényjavaslatok és a módosító javaslatok benyújtása kapcsán.<sup>46</sup> Ezek alapján látható, hogy a HHSZ. lényegében intézményesítette Magyarországon és a törvényjavaslat benyújtásának alaki feltételeként kötötte ki az indokolást.<sup>47</sup>

A szűk normatív szabályozást leszámítva azonban nem találunk a törvények indokolásának tartalmára, szerkezetére vonatkozó konkrét részletszabályokat. Éppen ezért a gyakorlatban az indokolási kötelezettség végrehajtása a formális kötelezettség miatt sokszor csak *pro forma* történik meg, de tartalmilag azok üresek. Több esetben megfigyelhető az a jogszabály-előkészítői gyakorlat, hogy az indokolások strukturálatlan és tagolatlan formába tömörítve kerülnek benyújtásra, sokszor csak megismétlik a jogszabályok adott normatív rendelkezéseit, hozzáadott értéket nem képviselnek. A szabályozás célja és a választott megoldási módzat kiválasztásának oka nem, agy csak éppen annyira ismerhető és érthető meg, mint magából a normastruktúrából. Lényegében bár eljárási helye és szerepe van a törvények jogalkotói indokolásainak, megfelelő eljárási garanciák és formalitáson kívüli kikényszeríthetőségi lehetőségek nem fűződnek hozzájuk.<sup>48</sup>

## Normativitás-problematika

A jogalkotói indokolások nem normastruktúrában kifejezettek. A törvényjavaslatok indoklásai és egyéb előkészítő anyagai normativitással nem rendelkeznek, nem a törvényjavaslat részét képezik. Az indokolás – a normativitás hiányában – sem formája, sem tartalma szerint nem alkalmas arra, hogy a jog eszközeivel végzett társadalmi befolyásolás aktív tényezőjét alkossa, ugyanakkor alkalmas arra, hogy hatékonyan befolyásolja a jogalkalmazás gyakorlati folyamatát.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Jt. 18. § (1) bekezdés

<sup>44</sup> Jt. 5. § (1) bekezdés

<sup>45</sup> Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (HHSZ.)

<sup>46</sup> HHSZ. 31. § (1) bekezdés és 40. § (2) bekezdés

<sup>47</sup> Ez a formális kötöttség jellemzően elterjedt az európai parlamentáris demokráciákban, de eltérő berendezkedésű és hagyományú államokban is elfogadott intézménnyé vált. Többek között: Ausztria, Belgium, Egyiptom, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izrael, Japán, Németország, Norvégia, Olaszország. Ezekhez lásd: VARGA Cs.: i.m. 2000: 124.

<sup>48</sup> VARSÁNYI B.: i.m. 2014, 8.

<sup>49</sup> VARGA Cs.: Preambulumok az alkotmányi gyakorlatban. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 134.

1. táblázat: A jogalkotói indokolások normativitásának körülbírárolása<sup>50</sup>

	normatív erejű információ	nem normatív erejű információ
norma tartalmú információ	jogszabályi szövegek	jogdogmatikai feldolgozások
értékelő tartalmú információ	preambulumok	<i>törvények jogalkotói indokolása</i>

Forrás: saját szerkesztés

Ahogy az a táblázatból is leolvasható a törvények jogalkotói indokolása nem normatív erejű, értékelő információkból tevődnek össze, ennek ellenére mégis szorosan a törvényi szabályozáshoz tartozó, összetett tartalmú szövegek.

A Jat.-ba 2019. március 15-én az indokolási kötelezettség kapcsán több új elem is beiktatásra került. A Jat. Módtv. a Jat. 18. §-át kiegészítve kimondja: „*A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás kötelező erővel nem rendelkezik*”.<sup>51</sup> A Jat. Módtv. részletes indokolása alapján ez a garanciális szabály a normaszöveg primátusát erősíti, mellyel a normaszöveg elsőbbségének erózióját hivatott megelőzni. Mindemellett a Jat. 18. § (5) bekezdése kimondja: „*A jogszabály értelmezésekor figyelmen kívül kell hagyni a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás jogszabályszöveggel ellentétes részét.*” Ezzel ugyancsak a normaszöveg elsőbbségére hívja fel a figyelmet a jogalkotó, valamint egy biztosítékot is ad a saját kezébe, hiszen, ha a törvényjavaslat kodifikátorának, illetve az indokolás előkészítőjének figyelmetlensége, vagy a parlamentben benyújtott módosító javaslat okozza az ellentmondást, illetve, ha a normaszöveg egy későbbi módosítás során úgy módosul, hogy az az indokolással ellentétbe kerül, úgy az indokolás szövegét a Jat. 18. § (5) bekezdésére hivatkozással csupán figyelmen kívül kell hagyni, de az egyéb jogkövetkezményt nem eredményez.

Az Alaptörvény 28. cikkének értelmezése kapcsán, szintén rámutatva a normaszöveg elsőbbségére, a Kúria is kimondja: „*Az alaptörvényi rendelkezés a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan ad eligazítást, iránymutatást; a jogvitákat mindig az adott jogviszony elbírálására irányadó anyagi jogszabály szövegéből kiindulva kell eldönteni*”.<sup>52</sup>

Jogdogmatikai szempontból fontos kiemelni, hogy indokolása nem a törvénynek, hanem a törvényjavaslatnak van, ahogy az az Alaptörvényben is szerepel: elsősorban a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatnak az indokolását kell figyelembe venni a jogszabályok céljának megállapítása során.<sup>53</sup> Ezt azért fontos leszögezni, mert szintén az indokolás jogi

<sup>50</sup> VARGA Cs.: i.m. 2010: 217–241. alapján.

<sup>51</sup> Jat. 18. § (4) bekezdés

<sup>52</sup> A Kúria Mfv. 10.272/2015/4. számú határozata

<sup>53</sup> Magyarország Alaptörvényének 28. cikke

státuszának meghatározását adja, és tovább erősíti azt a gyakorlatot, hogy az indokolások szövegéről külön nem hoz döntést az Országgyűlés, nem hirdetik ki, csak közzéteszik. Mindebből az is következik, hogy csak a jogi normát lehet módosítani és hatályon kívül helyezni, az indokolást nem.<sup>54</sup>

## Az indokolások nyilvánossága

A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás nyilvánosságát érintő szabályozást szintén a Jat. Módtv. iktatta be.

Egyrészt a Jat. 18. § (3) bekezdése kimondja: *„A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás nyilvánosságát jogszabályban meghatározottak szerint kell biztosítani.”* Másrészt a Jat. 19. § (2) bekezdése 2019. március 15-től előírja, hogy a jogszabály előterjesztőjének gondoskodnia kell arról, hogy a jogszabály tervezete és annak indokolása a Jat.-ben foglaltaknak megfelelően megismerhető, valamint véleményezhető legyen. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) külön rendelkezik arról is, hogy az Országgyűlés honlapján milyen dokumentumokat kell közzétenni a benyújtást követően, így többek között haladéktalanul közzé kell tenni a törvényjavaslatokat, a módosító javaslatokat, a törvényjavaslatokhoz készült egyéb, az Országgyűlés iromány-nyilvántartásában szereplő dokumentumokat.<sup>55</sup> Az adatbázis az Országgyűlés honlapján megtalálható „Irományok” menüpont alatt érhető el. Garanciális szabályként rendelkezik a törvény arról is, hogy a dokumentumok az Országgyűlés honlapjáról nem távolíthatók el.<sup>56</sup>

Kiemelendő, hogy a törvényjavaslat indokolásainak a módosító javaslatok indokolásaival való kiegészítését és korrigálását 2019-ig nem írta elő sem az Alaptörvény, sem a Jat., sem a HHSZ., ezt a feladatot a Jogtár üzemeltetője és kiadója végezte el. A Jogtárban megnyitva egy törvényt a következő jelzés volt olvasható: *„A törvényeknek nincs hivatalos, az Országgyűlés által elfogadott indokolása. A törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosítottuk, kiegészítettük.”*<sup>57</sup> Ezek az indokolások az esetleges kiegészítések miatt nem hitelesek, így nem tekinthetők az Országgyűlés akaratát tükröző dokumentumnak, ennek ellenére a jogalkalmazók, szakemberek, és a végrehajtó

---

<sup>54</sup> STILLER A. - KÖRMÖS B.: i.m. 2019, 13.

<sup>55</sup> Ogytv. 60. § (1) bekezdés

<sup>56</sup> Ogytv. 60. § (2) bekezdés

<sup>57</sup> A Jogtár szerkesztőjével lefolytatott interjú alapján a kiegészítési munkálatokhoz az Országgyűlés iromány-nyilvántartásában fellelhető előterjesztést, valamint a benyújtott és elfogadott módosító javaslatok indokolásait vették figyelembe. A műhelymunkálat csupán szövegszerkesztési-kiegészítési feladatokból állt, az előterjesztő által megszerkezett eredeti indokolás és az elfogadott módosító javaslatok indokolásainak összehangolásán nem terjeszkedett túl, így nem minősült kodifikatori vagy jogértelmezői munkának.

hatalom hivatali apparátusa is túlnyomórészt ezeket az adatbázisokat használja forrásként a törvények normaszövegének és indokolásának megismerése céljából.

Üdvözlendő, hogy a HHSZ. Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosítása beiktatta a törvényjavaslatához fűzött indokolás újraszerkesztését, így 2019. január 1-től az iromány-nyilvántartás részévé vált a törvényjavaslatához fűzött indokolás mellett annak újraszerkesztett szövege is.<sup>58</sup> Az egységes javaslattervezet indokolását az előterjesztő<sup>59</sup> a módosító javaslatok indokolásainak figyelembevételével és a lefolytatott országgyűlési tárgyaláshoz kapcsolódva kell elkészítse, aktualizálva ezzel a benyújtott törvényjavaslat indokolását.<sup>60</sup>

A Jat. 2019-es módosításával megváltozott és egyszerűbbé vált a jogalkotói indokolások megismerésének tipikus módja azáltal, hogy létrejött a Magyar Közlöny mellékletét képező Indokolások Tára, amelynek tartalmaznia kell a jogszabályok tervezetéhez tartozó indokolásokat.<sup>61</sup> Az elmúlt két évtizedben az Országgyűlés hivatalos honlapjának irománykeresője segítségével voltak elérhetőek az indokolások, így az átláthatóságot és elérhetőséget az új szabályozás pozitívan tudja befolyásolni.<sup>62</sup> Ugyanakkor az indokolásokhoz való könnyebb hozzáférés nem feltétlenül járul hozzá a sok esetben semmitmondó, funkciójukat be nem töltő indokolások olyan fejlődéséhez, amelynek nyomán a jogalkotói szándék is jobban megismerhető.<sup>63</sup>

Az új szabályozási koncepció tehát átalakította az indokolás szerepét<sup>64</sup> ugyanakkor nem hozza szükségképpen magával az indokolások szakmai, tartalmi és minőségi változását, illetve nem járul hozzá szükségeszerűen a jogalkotói szándék megértésének és rekonstruálásának elősegítéséhez, holott ez alaptörvényi követelmény kellene legyen.<sup>65</sup>

A Jat. 2019-es módosítása az Alaptörvény hetedik módosításán alapul. Az Alaptörvény 28. cikke szerint: „*A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. [...]*” Ahhoz pedig, hogy az Alaptörvényben megfogalmazott követelménynek megfelelően a bíróságok figyelembe tudják venni

---

<sup>58</sup> HHSZ. 137/A. § (1) bekezdés

<sup>59</sup> Informális források alapján önálló képviselői indítványok esetén az újraszerkesztést nem az előterjesztő, hanem az Országgyűlés Hivatala végzi el.

<sup>60</sup> Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatnak az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról szóló határozati javaslat részletes indokolása alapján.

<sup>61</sup> Jat. 28/B. § (4) bekezdés

<sup>62</sup> Az Országgyűlés hivatalos honlapjának irománykezelője csak 1994-ig visszamenőleg tartalmaz elérhető dokumentumokat.

<sup>63</sup> SEBŐK M. - GAJDUSCHEK Gy. - MOLNÁR Cs.: i.m. 2020, 124.

<sup>64</sup> GYÖMBÉR B.: A politika expanziója várható a jogértelmezésben? *Jogalappal*, Elérhető: <https://jogalappal.hu/a-politika-expanzioja-varhato-a-jogertelmezésben/> (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.)

<sup>65</sup> PAPP D.: Jogalkotási törvény: előrelépések és diszfunkciók. *Arsboni*, Elérhető: <https://arsboni.hu/jogalkotasi-torveny-elorelepesek-es-diszfunkciok/> (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.).

az indokolásokat, úgy gondolta a jogalkotó, hogy kell egy hivatalos lap, hogy valóban elérhetőek legyenek ezek a dokumentumok.<sup>66</sup>

Az indokolások nyilvánossága és megfelelő módon való közzététele segíti, hogy az indokolások közvetlenül vagy megfelelő közvetítéssel valóban eljussanak a címzettekhez. A címzettek köre közül főként a jogalkalmazókat segíti az új szabályozás, hiszen a jogalkotó a jogalkalmazók figyelmét hangsúlyosabban az indokolások felé fordította, így a könnyen alkalmazhatóság és hozzáférhetőség igénye<sup>67</sup> az általuk végzett jogértelmező és jogalkalmazó tevékenység miatt kiemelten fontos lett.<sup>68</sup>

Az Alaptörvény hetedik módosításának további hozadéka a jogértelmezési gyakorlatot is érintette. Minden szöveg egyfajta értelmezést igényel, így az indokolásokat is értelmezni szükséges. Az indokolások szövegei szubjektív jogértelmezésen alapulnak<sup>69</sup> – hiszen, ahogy egy jogi normának sem egyetlen, vitathatatlan értelmezési lehetősége van, úgy az indokolásoknak, mint jogi szövegeknek sem lehetnek abszolút és objektív értelme, vagyis nincs monopóliuma a törvényi jelentés meghatározására. Az Alaptörvény hetedik módosítása pedig azt eredményezi, hogy a jogalkalmazó nem csak a jogi normát, hanem az azt kifejtő, értelmező indokolást is értelmezi.<sup>70</sup>

## Az jogalkotói indokolás címzettjei és struktúrája

Hogy miért is fontos tagolni és vajon mi alapján érdemes formai szempontból felosztani a törvényjavaslatok indokolását, arra választ a jogalkotói indokolások egyes címzetti körei és az általuk támasztott igények adnak. Varga Csaba tipizálása szerint az alábbi címzetti csoportokat különböztethetjük meg egymástól:

1. Államhatalmi testület
2. Társadalom egésze
3. Jogalkalmazó
4. Jogalkotó

Kiindulhatunk abból a gondolatból, hogy az indokolások valamennyi címzettje a normastruktúrát teljes egészében és összefüggéseiben feltáró, összetett társadalmi-politikai-jogi indokolást igényel, azonban realisabb azt feltételeznünk, hogy az egyes

---

<sup>66</sup> HORVÁTH E.: Dr. Orosz Mária – Nemzeti Jogszabálytár. *Jogi Fórum*. Elérhető: <https://www.jogiforum.hu/interju/183> (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.)

<sup>67</sup> Némiképp nehezíti azonban az átlátást az, hogy nem közvetlenül a kihirdetett törvény mellett a Magyar Közlönyben, hanem külön lapban kerülnek közzéadásra.

<sup>68</sup> STILLER A. - KÖRMÖS B.: i.m. 2019, 15.

<sup>69</sup> JAKAB A.: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4, 93.

<sup>70</sup> VARGA Zs. A.: i.m. 2018, 6.

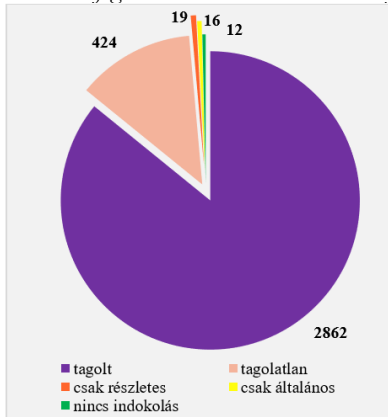
címzetti körökbe tartozók más-más elmélyültséggel lesznek a normaszövegek és az azokhoz fűzött indokolások fogyasztói.

Jogi norma nem rendezi a szerkesztési kérdést az indokolásokra vonatkozóan úgy, ahogy azt a jogszabályokkal kapcsolatban teszi,<sup>71</sup> ugyanakkor különböző elvi okokból célszerű a felosztás követése. Az általános indokolási részben az összetett társadalmi-politikai vonatkozás kell domináns szerepet kapjon, melynek megismerésére főként az államhatalmi testület és a társadalom egésze tart igényt. A részletes indokolásban pedig a jogi vonatkozás kell hangsúlyosabban kifejeződjön, ez utóbbi megismerésére pedig a jogalkalmazó és a jogalkotó tart igényt.

Ahogy az a fenti felosztásból is látszik, összetett igényeknek és különböző jellegű elvárásoknak kell tudjon megfelelni egy jogalkotói indokolás. Természetesen be kell látni azt is, hogy az általános és a részletes indokolás – még ha formailag szét is tudjuk választani – értelmileg korántsem válik el egymástól. Az indokolás minden tekintetben a normatív szabályozás támasza, megvilágítója és racionális kibontása kell legyen, ugyanakkor többlétszabályozást még látens formában sem adhat.<sup>72</sup>

Az ideális felosztást felvázolva az indokolások tényleges struktúráját megvizsgálva azt látjuk, hogy elvétele, de találkozhatunk olyan törvényjavaslatokkal, amikhez nem fűztek indokolást,<sup>73</sup> vagy tagolatlan formában kerültek benyújtásra, vagy az indokolásnak csak az egyik részét – csak az általános, vagy csak a részletes indokolást – tartalmazzák.

1. ábra: A jogalkotói indokolások struktúrája



Forrás: saját szerkesztés az elkészített adatbázis adatai alapján

<sup>71</sup> A jogszabályszerkesztésről 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet

<sup>72</sup> VARGA Cs.: i.m. 2000, 130.

<sup>73</sup> Ezek többsége 1990-ben kihirdetett törvény, ekkor közjogilag még nem volt jogellenes a jogalkotói indokolások mellőzése.



A diagramon jól látható, hogy az 1990 és 2018 között vizsgált, kihirdetett törvények 85%-a tagolt, vagyis formai szempontból általános és részletes indokolásra lett felosztva a dokumentum. A törvények 15%-a, 471 db nem a gyakorlatnak megfelelő struktúrát követi. 424 db törvény esetében az indokolás tagolatlan, 19 db törvény csak részletes, 16 db törvény csak általános indokolási részt tartalmaz.

### **Az indokolások számokban**

Az indokolások mérhetővé tétele céljából a módszertani részben kifejtettek szerint adatbázist állítottam össze az 1990–2018 között kihirdetett törvények számbeli mutatóiról.<sup>74</sup> Az adatgyűjtést elvégezve összehasonlítottam a törvények közlőnybeli normaszövegének és a hozzájuk fűzött indokolásoknak a hosszát, szóközökkel számolt karakterszámban mérve. Az adatok megfelelő leszűrésével arra kívántam választ kapni, hogy megfigyelhető-e valamilyen mintázat vagy korreláció a törvények hossza és az indokolások hossza között. Feltételezésem szerint egy hosszabb, részletesebben kifejtett indokolás minőségi mérce szempontjából is jobban hozzá tud járulni a normastruktúrába foglalt rendelkezések megértéséhez, megfelelő alkalmazásához,<sup>75</sup> míg az indokolás tömörebb kifejtése annak minőségre is negatív hatással járhat. Az adatok ábrázolhatósága érdekében a kapott adatokat évekre bontva átlagoltam.

---

<sup>74</sup> Az adatbázis nem tartalmazza a nemzetközi szerződéseket és egyezményeket kihirdető törvényeket.

<sup>75</sup> Ilyenek a klasszikus nagy kódexek: Ptk., Btk., Ákr., Be., Pp. stb.

2. táblázat: A törvények és az indokolások hosszának összehasonlítása

Kihirdetés éve	Törvények átlagos hossza	Indokolások átlagos hossza	A törvények és az indokolások hosszának aránya (Törvény = 100%)
1990	11752	12662	108 %
1991	22467	17615	78 %
1992	24644	16218	66 %
1993	29219	20034	69 %
1994	25694	21630	84 %
1995	36734	25673	70 %
1996	47361	27238	58 %
1997	43022	28687	67 %
1998	38766	33204	86 %
1999	46321	41413	89 %
2000	47608	39491	83 %
2001	46105	33623	73 %
2002	75012	60714	81 %
2003	61532	47406	77 %
2004	44986	31211	69 %
2005	45589	31491	69 %
2006	58625	39593	68 %
2007	55420	34444	62 %
2008	59627	44955	75 %
2009	68095	34710	51 %
2010	45378	24211	53 %
2011	76424	35075	46 %
2012	53209	32433	61 %
2013	57176	32321	57 %
2014	77958	34886	45 %
2015	42342	21721	51 %
2016	50126	31570	63 %
2017	72689	42930	59 %
2018	59087	33881	57 %

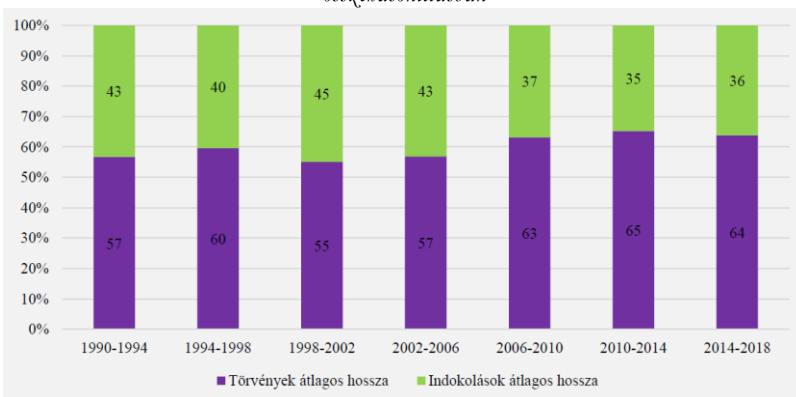
Forrás: saját szerkesztés az elkészített adatbázis alapján

A táblázatból leolvasható, hogy 1990-ben volt egymáshoz legközelebb, 2004-ben pedig a legtávolabb egymástól a törvények és az indokolások hosszának aránya.

A fenti táblázat jobb átláthatósága érdekében törvényhozási ciklusonkénti összegzést is végeztem, melyek a 2. ábráról, illetve a 3. táblázatból olvashatók le. Ezek azt világítják meg, hogy miként változott az adott ciklusban keletkező törvényszövegek és indokolásszövegek egymáshoz viszonyított aránya. Az

adatokból kirajzolódik, hogy szinte folyamatos csökkenés figyelhető meg az indokolások átlagos hosszának a törvények átlagos hosszához viszonyított értékében. A folyamatban az 1998–2002-es törvényhozási ciklus<sup>94</sup> jelent némi törést, azonban ez az érték nem mondható kiugrónak.

2. ábra: A törvények és az indokolások terjedelmének aránya törvényhozási ciklusonkénti összehasonlításban



Forrás: saját szerkesztés az elkészített adatbázis alapján

3. táblázat: A törvények és az indokolások hosszának törvényhozási ciklusonkénti összehasonlítása

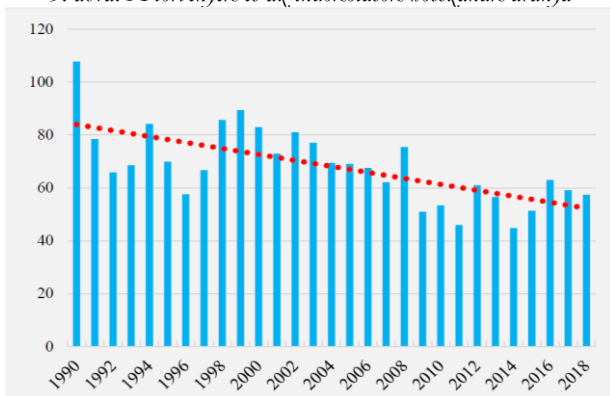
Ciklus	Törvények átlagos hossza (karakter)	Indokolások átlagos hossza	
		karakter	% (törvény=100)
1990–1994	22709	17290	76
1994–1998	40828	27688	68
1998–2002	46723	38045	81
2002–2006	51232	38870	76
2006–2010	60701	35347	58
2010–2014	59569	31744	53
2014–2018	55697	31506	56

Forrás: saját szerkesztés az elkészített adatbázis alapján

<sup>94</sup> Egy másik, szintén a minőségi jogalkotást vizsgáló kutatás rámutatott arra, hogy a rendszerváltást követő törvényhozási ciklusok közül éppen ebben volt a legalacsonyabb a törvények formális minőségét mérő FTM-index értéke, vagyis ebben törvényhozási ciklusban kellett a legkevesebb alakkommal cikluson belül módosítani az elfogadott törvényeket. Ehhez lásd: SEBŐK M. - KUBIK B. - MOLNÁR Cs. (szerk.): A törvények formális minősége: empirikus vázlat. In.: BODA Zs - SZABÓ A. (szerk.) *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2017. 285–310.

A 3. ábra azt mutatja, hogy több olyan év is volt, ahol az átlagnál jóval rövidebb volt az indokolások hossza, a 2014-es éven kívül 2011 és 2009 is alacsony arányt mutat. A trendvonal meredeksége jelzi, hogy az indokolások átlagos hossza a törvények átlagos hosszához viszonyítva folyamatosan csökkent.

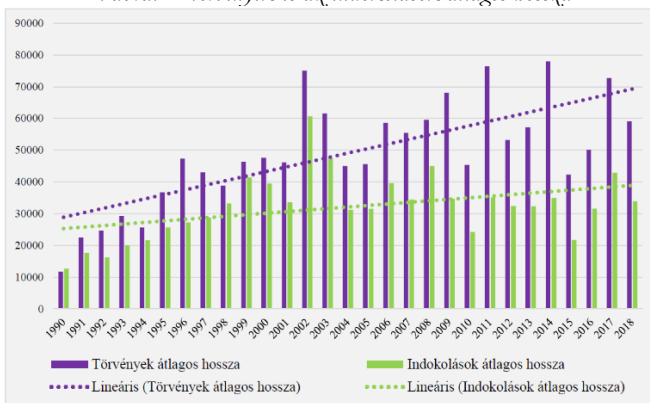
3. ábra: A törvények és az indokolások hosszának aránya



Forrás: saját szerkesztés az elkészített adatbázis alapján

Mindemellett a 4. ábrán a regressziós egyenesek mentén összehasonlító jelleggel is jól látható, hogy a törvények és az indokolások hossza közötti különbség 1990-től egészen 2018-ig milyen módon növekedett. A két lineáris trendvonal kirajzolja, hogy az elmúlt kb. másfél évtizedben az indokolások átlagos hossza a törvények átlagos hosszától egyre nagyobb arányban tér el.

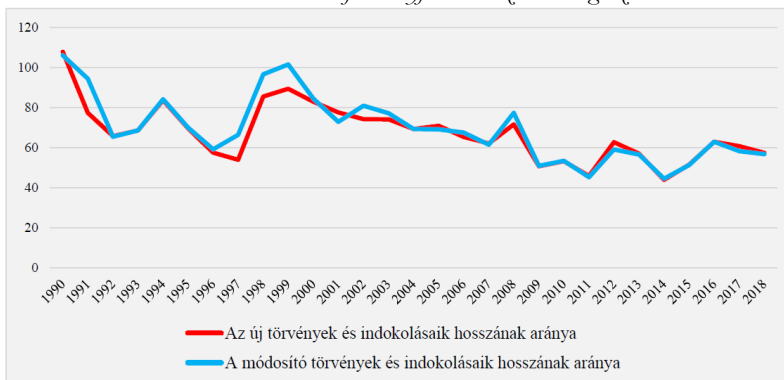
4. ábra: A törvények és az indokolások átlagos hossza



Forrás: saját szerkesztés az elkészített adatbázis adatai alapján

Vizsgáltam azt is, hogy befolyásolja-e esetleg az indokolásoknak ezt a trendjét az, hogy külön választom az új törvény megalkotására irányuló javaslatokat és a törvénymódosító javaslatokat.

5. ábra: Módosító és új törvényjavaslat szerinti megoszlás



Forrás: saját szerkesztés az elkészített adatbázis adatai alapján

A fenti diagram szemlélteti, hogy szignifikáns eltérés nem figyelhető meg ezzel a felosztással, vagyis nem befolyásolja az indokolások hosszát az, hogy módosító javaslatról vagy új törvény megalkotására irányuló javaslatról van szó.

Ez az eredmény némiképp meglepő, hiszen talán az lenne a logikus, hogy ha egy új törvény megalkotására irányuló javaslatot a jogalkotó részletesebben, terjedelmi szempontból is hosszabban indokolna meg.

### ***De lege ferenda* javaslatok**

Annak ellenére, hogy a jogalkotási törvényt több alkalommal módosították, a jogalkotás kapcsán számos problémacsoport eleme továbbra is *lex imperfecta*ként funkcionál. Jogpolitikai ábrándozások és kívánalmak megfogalmazása helyett az alapvető és mind a mai napig fennálló problémák és kérdések orvoslására kellene helyezni a hangsúlyt, hiszen csak aktív cselekvéssel lehet elmozdulni a minőségi jogalkotással szemben támasztott követelményeknek való megfelelés irányába.

A jogalkotói indokolások rendszere – a közelmúltban végbement, a jogalkotást és az indokolási kötelezettséget is meghatározó revízió ellenére – számos kivételment és rendezetlen kérdést hagy maga után.

Az indokolási kötelezettség formailag kötelező eleme a törvényjavaslat benyújtásának, ugyanakkor a jogalkotó az indokolások szerkesztésére, felépítésére és tartalmára vonatkozóan nem határoz meg külön követelményeket. Éppen ezért célszerű lenne meghatározni a jogszabályok indokolásának legalább egy általános, minimum formai követelményét az alábbiak szerint:

*A Jat. 18. §-a a következő bekezdéssel egészül ki:*

*(1a) A jogszabály tervezetéhez csatolt indokolást „Általános indokolás”, „Részletes indokolás” szerkezeti egységekre kell tagolni.*

További, az indokolások tartalmára vonatkozó részletszabályok beiktatása nem feltétlenül javasolt, hiszen akár feleslegesen merevvé is tehetik az indokolások struktúráját.

A törvények jogalkotói indokolásaival kapcsolatosan nem lelhető fel összeállított, a jogalkotóknak szánt iránymutatás vagy bármiféle segédanyag. Célszerű lenne a törvénykezdeményezésre jogosultak és a kormány-előterjesztések esetében kodifikációt végző hivatali apparátus számára egy olyan kézikönyv összeállítása, amely egyrészt szemléletes jógyakorlatokat tartalmaz, másrészt részletesen leírja, milyen szempontoknak kell tudjon megfelelni az indokolás. Ennek mentén a jogalkotó önellenőrzés tudna végezni, hogy választ kapjon arra, vajon tényleg megfelel-e a Jat. 18. § (1) bekezdésének az általa megszövegezett indokolás.

A „Törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (ParLex)” tárgyú feljegyzéshez készült kézikönyv második része tartalmaz az indokolásokra vonatkozó alfejezetet, az azonban nem a tartalom előállítását segíti, csupán az indítványhoz való hozzászólásban ad támpontot. A kézikönyv alapján a törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (ParLex) is fejleszthető lenne. A jelenleg indokolások menüsorból kiválasztható „új indokolás” tartalom helye egy olyan ellenőrző funkcióval egészülhetne ki, ami kizárja, hogy az általános és a részletes indokolás szövege megegyezzen, némiképp rákényszerítve ezzel az előterjesztőt az indokolás strukturálására és részletesebb kifejtésére.

Az Indokolások Tára visszamenőlegesen nem teszi közzé a jogszabályok indokolását, ugyanakkor szükségzerű lenne a hatályos jogszabályok – de legalább a törvények – indokolását egy olyan kötetben közzétenni, amely az egységes szerkezetű indokolásokat, vagyis a törvényjavaslat mellé fűzött indokolásokat és az elfogadott módosító javaslatok indokolásait is tartalmazza. Mindemellét – különösen a klasszikus nagy kódexek, és az Alaptörvény esetében – hasznos lenne az elfogadott és kihirdetett módosító törvények indokolásait az eredeti, módosított törvény indokolásával összhangba hozni. Ennek hiányában a jogalkalmazó még hosszú ideig az indokolások nyilvánosságától és átláthatóságától elvárt pozitív hozadékokat sem fogja érezni, hiszen a jogalkalmazói munka során nem csak a 2019. március 15-e után kihirdetett törvények indokolását kell figyelembe venni.

## Összegzés: indokolás, mint *lex imperfecta*?

Összességében a tanulmány rávilágít arra, hogy bár hazánkban a korábbi gyakorlatnak megfelelően kialakított, jogpolitikailag kívánatosnak gondolt, intézményesített indokolási rendszer került bevezetésre, az gyökeresen újat szintén nem feltételez. Az Alaptörvény hetedik módosításával összhangban jelentkező normatív változások az indokolások létét, tartalmát, funkcióját és lényegi attribútumát nem módosították, inkább arra hivatott, hogy az eddigi gyakorlatot egységesebbé, következetesebbé és teljesebbé tegye. Az indokolási kötelezettségre vonatkozó módosítás új értelmezési szempontot sem határoz meg, csupán a már meglévőt részletezi. A törvényjavaslat indokolásának közzététele alkotmányos követelmény, ugyanakkor a közzététel elmaradása nem akadályozza meg annak megismerését, ezért nincs is szankció rendelve a kötelezettségnek való elégtétel elmaradásához.

Az indokolásokra és a törvényjavaslatokra vonatkozó adatok rendszerezése megmutatta, hogy 1990–2018 között több olyan kiugró év is volt, ahol az átlagosnál jóval rövidebb volt az indokolások hossza, mindemellett láthatóvá vált, hogy az indokolások átlagos hossza a törvények átlagos hosszához viszonyítva az elmúlt kb. másfél évtizedben egyre inkább csökkent.

Mindez oda vezet, hogy a jogalkotás garanciális elemét képező indokolások mind a mai napig *lex imperfecta*ként funkcionálnak. Ebből az állapotból való elmozduláshoz mind a hazai politikai kultúra fejlődésére, mind a jelenlegi normatív szabályozások részletezésére és a gyakorlattal történő együttes továbbfejlesztésére lenne szükség, hogy ezáltal a jogalkotói indokolások betölthessék méltó rangjukat a jogalkotás folyamatában.

## Felhasznált irodalom

- BOTTYÁN B.: Egyes kérdések a minőségi jogalkotás elvéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/11.
- DRINÓCZI T. - PETRÉTEI J. (szerk.): *Jogalkotástan*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004.
- FERENCZY E.: A jogtudomány művelésének műfajai: az indokolás? *Jogtudományi Közlöny*, 2011/2.
- GYÖMBÉR B.: A politika expanziója várható a jogértelmezésben? *Jogalappal*, Elérhető: <https://jogalappal.hu/a-politika-expanzioja-varhato-a-jogertelmezésben/> (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.)

HORVÁTH E.: Dr. Orosz Mária – Nemzeti Jogszabálytár. *Jogi Fórum*. Elérhető: <https://www.jogiforum.hu/interju/183> (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.)

JAKAB A.: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4.

KISS R.: *Kiszervezett jogalkotás? Az önálló képviselői indítványok szerepe a törvényhozásban*. XXXIV. Országos Tudományos Diákköri Konferencia, Állam- és Jogtudományi Szekció, Alkotmányjog I. tagozat. Elérhető: <https://otdt.hu/site/resume/58445>. (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.)

KISS R.: Az önálló képviselő indítványok szerepe a gyakorlatban. In.: SEBŐK M. - GAJDUSCHEK Gy. - MOLNÁR Cs. (szerk.) *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 305-348.

PAP G.: Az új jogalkotási törvényről. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIX/I. 2011.

PAPP D.: Jogalkotási törvény: előrelépések és diszfunkciók. *Arsboni*, Elérhető: <https://arsboni.hu/jogalkotasi-torveny-elorelepések-es-diszfunkciók/> (letöltés dátuma: 2021. 12. 03.).

PETRÉTEI J.: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest, Osiris, 1998.

PINTÉR P. - Szabó Zs.: Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben. Avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor? *Közjogi Szemle*, 2014/4.

SEBŐK M. - GAJDUSCHEK Gy. - MOLNÁR Cs. (szerk.) *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

SEBŐK M. - KUBIK B. - MOLNÁR Cs. (szerk.): A törvények formális minősége: empirikus vázlat. In.: BODA Zs - SZABÓ A. (szerk.) *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2017. 285–310.

SOLTÉSZ I.: A törvények indokolása és kihirdetése. *Magyar Jog*, 1994b/6.

SOLTÉSZ I.: Miért nincs a törvénynek indokolása? In.: Soltész I. (szerk.) *Törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok III*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1994a.

STILLER A. - KORMOS B.: Gondolatok az indokolások jelentőségéről a teleologikus jogértelmezés alaptörvényi szabályai tükrében, valamint az indokolások nyilvánosságának biztosítására vonatkozó szabályozási környezetről. *Fontes Iuris*, 2019/2, 13.

SZENTE Z.: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó, 2010.

SZILÁGYI P.: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

SZILVÁSY Gy. P.: A jogalkotásra vonatkozó magyar jogi szabályozás történeti áttekintése. *Pro Publico Bono – Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*,



- TAMÁS A.: *Legística - A jogalkotás vázolata*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013.
- TILK P.: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya - hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta iuridicata et politica*, 2015/1.
- TILK P.: A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya - hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta iuridicata et politica*, 2015/1.
- TRÓCSÁNYI L. - SCHANDA B. (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014.
- VARGA Cs.: *A jog mint logika, rendszer és technika*. Budapest, Osiris, 2000.
- VARGA Cs.: *Ministerské oduvodnění a jeho úloha ve zprostředkování právních bodnot' Státní Správo*. Prága, ECPHARE and TEMPUS, 1978.
- VARGA Cs.: Preambulumok az alkotmányi gyakorlatban. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4.
- VARGA Zs. A.: Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről. *Pázmány Law Working Papers*, 2018/13.
- VARSÁNYI B.: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/55.