

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont



**MTA Law Working Papers
2025/10**

**A jogalkotói indokolás szabályozásának
összehasonlító elemzése az Európai Unió
tagállamaiban**

Kiss Rebeka

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

*ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
ELTE Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

Kiss Rebeka*

A jogalkotói indokolás szabályozásának összehasonlító elemzése az Európai Unió tagállamaiban

A tanulmány az Európai Unió tagállamaiban vizsgálja a jogalkotói indokolások szabályozását, elemezve, hogy az EU „jobb szabályozás” programjában hangsúlyozott átláthatóság és nyitottság elvei miként érvényesülnek a nemzeti jogrendszerekben. A kutatás feltérképezi, hogy mely országok és milyen típusú aktusokban írnak elő indokolási kötelezettséget a törvényjavaslatok esetében, valamint milyen formai és tartalmi követelményeket határoznak meg ezek elkészítésére. A vizsgálat eredményei szerint jelentős különbségek figyelhetők meg a tagállamok gyakorlatában: három állam – Görögország, Magyarország és Spanyolország – alkotmányos szinten rendelkezik az indokolásokról, közel felük jogszabályban szabályozza azt, a legtöbb jogrendszerben intern normatív aktusok írják elő a követelményeket, míg Málta és Lettország nem rendelkezik átfogó szabályozással. A jó gyakorlatok közé tartozik az észti modell alapos előkészítési eljárása, a svéd kiterjedt konzultációs megközelítés, valamint több jogrendszer azon követelménye, hogy a parlamenti módosításokat követően az indokolásokat a megváltozott normaszöveggel összhangba kell hozni. A tanulmány a feltárt jó gyakorlatok és az azonosított hiányosságok alapján egy ideális indokolási modellt vázol fel. A kutatás rávilágít arra, hogy az indokolások minősége kevésbé függ a szabályozás formális szintjétől, mint a részletes módszertani iránymutatásoktól és az azokat érvényesítő jogi kultúrától. A kutatás következtetése szerint a jogalkotói indokolások kritikus funkciót töltenek be a demokratikus kormányzásban, azonban potenciáljuk csak akkor aknázható ki, ha nem csupán formálisan tesznek eleget az előírásoknak, hanem érdemben magyarázzák a normaszöveget.

I. Bevezetés

A minőségi jogalkotás nem arról szól, hogy egyes politikákat vagy célkitűzéseket előnyben részesítünk másokkal szemben. Lényege egyrészt az, hogy bármilyen célokat tűzünk is ki, azok világosak és egyértelműek legyenek, másrészt biztosítani kell, hogy a választott szakpolitikai megoldás valóban a legjobb és legkevesbé terhes módja legyen ezen célok megvalósításának. Értékelni kell, hogy mennyire működnek hatékonyan a kidolgozott megoldások, és ehhez minden jelentős hatást – pozitívát és negatívát, mérhetőt és nehezen számszerűsíthetőt egyaránt – figyelembe kell venni és elemezni kell.¹ E szemlélet jegyében dolgozta ki és fejlesztette az elmúlt évtizedekben az Európai Bizottság a „jobb szabályozás” (*Better Regulation*) politikai programot,² amelynek eszköztára mára a fejlett demokráciákban és az Európai Unió szintjén is a jó kormányzás alapját képezi.³ Ezen intézkedések célja a szabályozási döntéshozatal demokratikus legitimációjának és hatékonyságának egyidejű erősítése,⁴ olyan eszközökkel,

* A szerző PhD-hallgató, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; tudományos segédmunkatárs, ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont

A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

¹ European Commission: *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 2015., <https://bit.ly/3UArfmr>

² European Commission: *European Governance: Better Lawmaking*. COM(2002) 275 final. Brussels, 2002., <https://bit.ly/4feVRmX>

³ Adriana Bunea – Joe Chrisp: Reconciling participatory and evidence-based policymaking in the EU Better Regulation policy: mission (im)possible? *Journal of European Integration*, 45(5), 2023. 732.

⁴ European Commission: *Better Regulation Guidelines*. SWD(2021) 305 final. Brussels, 2021., <https://bit.ly/4ojBaL4>

mint a társadalmi részvételt biztosító nyilvános konzultációk, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok, valamint a jogalkotási folyamat átláthatóságát és elszámoltathatóságát célzó dokumentációs kötelezettségek.⁵

Bár a reformok kezdeti szakaszában a figyelem elsősorban a hatásvizsgálatok módszertanának kidolgozására irányult, az Európai Bizottság ma már egyre nagyobb hangsúlyt fektet a javaslatokat kísérő indokolások minőségére és átláthatóságára is. A Bizottság álláspontja szerint a jogalkotói indokolásnak minden esetben részletes magyarázatot kell adnia arról, hogy a jogalkotó miért cselekszik, milyen eredményeket kíván elérni, és melyek az intézkedések várható hatásai. Ebből kifolyólag az elszámoltathatóság érdekében az indokolásban be kell mutatni a javaslat szükségességét, a választott eszköz alkalmasságát, az érintettekkel folytatott konzultációk eredményeit, valamint a várható társadalmi, gazdasági és környezeti hatásokat.⁶

A jogalkotói indokolás elkészítése tehát nem csupán formális kötelezettség, hanem a minőségi jogalkotás egyik garanciális eleme. Növekvő jelentősége ellenére ugyanakkor viszonylag kevés figyelmet szentel a jogintézménynek a szakirodalom. Jelen tanulmány a jogalkotói indokolás jogintézményének összehasonlító vizsgálatára vállalkozik az Európai Unió tagállamaiban, azzal a céllal, hogy feltárja, miként jelennek meg a „jobb szabályozás” európai szemléletében hangsúlyozott nyitottság és átláthatóság elvei a nemzeti jogrendszerekben az indokolási kötelezettség szabályozása révén. A tanulmány célja az uniós tagállamok szabályozási gyakorlatának áttekintése annak alapján, hogy mely országok és milyen típusú aktusban írnak elő indokolási kötelezettséget, valamint, hogy elkészítésük kapcsán milyen formai és tartalmi követelményeket határoz meg a jogalkotó. A vizsgálat a törvények jogalkotói indokolására terjed ki, a rendeletek, határozatok és más normatív eszközök indokolása nem képezi az elemzés tárgyát. A kutatás nem vállalkozik az indokolások mélyebb tartalmi értékelésére, elsősorban a szabályozási keretek összehasonlító feltérképezésére és a formai előírások gyakorlati érvényesülésének vizsgálatára törekszik. Emellett – ahol elérhető – a tanulmány áttekinti a vonatkozó tagállami szakirodalmat is, különös tekintettel arra, miként értékelik az indokolások minőségét és a jogrendszeren belül betöltött szerepüket.

A tanulmányban az alábbiakban először áttekintem, hogy a minőségi jogalkotás európai modelljeként szolgáló EU „jobb szabályozás” programja milyen elvárásokat támaszt a jogalkotói indokolásokkal szemben, ezzel kijelölve a kutatásom elméleti keretét. Ezt követően a tagállami szabályozási gyakorlatokat elemzem, bemutatva, hogy az egyes országokban milyen jogforrási szinten és milyen tartalmi és formai követelmények mentén szabályozzák a törvények indokolási kötelezettségét. A következő szakaszban az ország-esettanulmányok tapasztalatait összegezve vázolom fel az ideális jogalkotói indokolás modelljének lehetséges kereteit. Végül a tanulmány zárásaként összegzem és értékelem a kutatás legfontosabb eredményeit, kitérve az indokolás jogintézményének a demokratikus jogalkotásban és a jogállami működésben betöltött szerepére.

II. A minőségi jogalkotás európai modellje: az EU „jobb szabályozás” program

A jogszabályok növekvő mennyisége, előkészítésük és elfogadásuk gyorsuló üteme, vagy éppen az előkészítetlenség és ebből következően azok romló minősége visszatérő kritika és

⁵ European Commission: *Better Regulation Toolbox*. Brussels, 2023., <https://bit.ly/4mnc1x3>

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

vita tárgya nem csak Magyarországon,⁷ hanem a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az Európai Unió (EU) legtöbb tagállamában is.⁸ Ezek a viták hozzájárultak ahhoz, hogy az elmúlt évtizedekben a nemzeti jogalkotás értékelése mellett egyre nagyobb figyelem irányuljon az uniós jogalkotási gyakorlat színvonalának kérdésére is.⁹ A jogalkotás minőségével kapcsolatos kritikákra válaszul az Európai Bizottság 2002-ben fogadta el a „jobb szabályozás” (*Better Regulation*) politikai programot.¹⁰ A kezdeményezés közvetett válasz volt az *acquis communautaire* túlszabályozottságával kapcsolatos, részben tagállami, részben vállalati oldalról megfogalmazott aggodalmakra,¹¹ amelyek a szabályozási terhek, az átláthatóság hiánya, és a végrehajtás nehézségei miatt emeltek kifogást.¹²

A program céljai közé tartozik a bizonyítékokon alapuló, arányos és átlátható jogalkotás előmozdítása – ideértve a jogalkotási döntések indokolásának és dokumentálásának kötelezettségét –, a szabályozási környezet egyszerűsítése és ésszerűsítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság érvényesítése, az uniós stratégiai prioritásokkal való összhang biztosítása, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elveinek következetes alkalmazása.¹³ A minőségi jogalkotás gyakorlati megvalósításához az Európai Bizottság által kidolgozott eszköztár (*Better Regulation Toolbox*)¹⁴ nyújt átfogó módszertani támogatást, részletes útmutatókat és gyakorlati eszközöket kínálva többek között a társadalmi részvétel, az érintettekkel folytatott konzultáció, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat, a jogalkotás átláthatósága és elszámoltathatósága, valamint a stratégiai előrejelzés területén.

A Bizottság közleménye szerint minden szabályozási javaslat esetében meg kell magyarázni, hogy a jogalkotó miért cselekszik, milyen eredményeket szeretne elérni és milyen hatásokkal járhatnak az intézkedései.¹⁵ Ennek elérése érdekében az eszköztár részletes útmutatást ad a bizottsági jogalkotási javaslatok kötelező kísérő dokumentumai, köztük a jogalkotói indokolások jogi és szakpolitikai szerepéről és elvárt tartalmáról. E szerint az indokolás célja, hogy bemutassa a javaslat indokait és kontextusát, a jogalkotási kezdeményezést megalapozó előkészítő folyamat főbb eredményeire és a „jobb szabályozás” eszközeinek alkalmazására építve. Az indokolás az elszámoltathatóság érdekében¹⁶ többek

⁷ Sebők Miklós – Gajduschek György – Molnár Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

⁸ Ulrich Karpen – Helen Xanthaki: Legislation in European countries. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020.1.; Wim J. M. Voermans: Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards? *Erasmus Law Review*, 2(1), 2009. 60.

⁹ Maria Mousmouti: Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is It Feasible? *The Theory and Practice of Legislation*, 2(3), 2011. 309–327.; Helen Xanthaki: Improving the Quality of EU Legislation: Limits and Opportunities? In: Sacha Garben – Inge Govaere (szerk.): *The EU Better Regulation Agenda: A Critical Assessment*. Oxford, Hart Publishing, 2017. 30–47.; Claudio M. Radaelli – Fabrizio De Francesco: *Regulatory Quality in Europe*. Manchester, Manchester University Press, 2013.

¹⁰ European Commission: *European Governance: Better Lawmaking*. COM(2002) 275 final, Brussels, 2002., <https://bit.ly/4feVRmX>

¹¹ A program elfogadása óta eltelt bő két évtized ellenére a kvv-k továbbra is a szabályozási bonyolultságot és az adminisztratív terheket tekintik az EU-ban tapasztalható legfőbb akadályok egyikének. Ehhez lásd: European Commission: *Flash Eurobarometer 538: SMEs, Start-ups, Scale-ups and Entrepreneurship*. Brussels, 2025., <https://bit.ly/45cA9vi>

¹² Kádár Krisztián: A jogalkotás minőségének vizsgálata a nemzetközi „governance” indikátorrendszerekben. In: Sebők Miklós – Gajduschek György – Molnár Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 105.

¹³ European Commission: *Better Regulation Guidelines*. SWD(2021) 305 final, Brussels, 2021., <https://bit.ly/4ojBaL4>

¹⁴ European Commission: *Better Regulation Toolbox*. Brussels, 2023., <https://bit.ly/4mnc1x3>

¹⁵ European Commission: *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 2015., <https://bit.ly/3UARfmr>

¹⁶ Uo.

között közérthető módon kell bemutatassa a javaslat uniós jogalapját, a szubszidiaritás és arányosság elveinek érvényesülését, az előzetes hatásvizsgálat főbb megállapításait (gazdasági, társadalmi és környezeti hatások), a vizsgált szabályozási alternatívákat, valamint az érintettekkel folytatott konzultációk és a Szabályozói Ellenőrző Testület (*Regulatory Scrutiny Board*) értékelésének legfontosabb tanulságait.¹⁷

Ez a minőségi jogalkotási program mára túlmutat az uniós intézményrendszeren: értéksemlegessége és strukturált, módszertani alapokon nyugvó eszközrendszere révén a tagállamok számára is irányadó mintaként szolgál, puha elvárásrendszerként (*soft law*) épült be a nemzeti jogalkotási folyamatokba. Ennek hatására számos tagállamban indultak olyan reformkezdeményezések,¹⁸ amelyek részben az uniós eszköztárhoz igazodva, részben pedig annak elemein túlmutatva törekednek a szabályozási környezet racionalizálására és hatékonyságának növelésére. Noha a kezdeményezés mára az uniós jogalkotási politika egyik meghatározó keretévé vált, a szakirodalom és az OECD jelentései¹⁹ alapján gyakorlati alkalmazásának eredményessége korántsem egyértelmű. Eszközrendszerét gyakran túlzott formalizmus, procedurális komplexitás és a minőségi standardok nehezen mérhető jellege jellemzi.²⁰ Bár a bizonyítékalapú döntéshozatal és a jogalkotási átláthatóság terén előrelépés történt, az ezzel kapcsolatos célkitűzések között feszültségek figyelhetők meg.²¹ Az OECD-jelentéseiben felhívja a figyelmet arra is, hogy a tagállami döntéshozók a szabályok meghozatala előtt nem aknázzák ki teljeskörűen a rendelkezésre álló információkat. Bár a tagállamok 85%-ában létezik valamilyen konzultációs mechanizmus, kevesebb mint felük alkalmazza azt szisztematikusan, különösen elmarad a korai – problémadefiniáló és alternatívákat feltáró – egyeztetés. A hatásvizsgálati gyakorlat is kiegyensúlyozatlan: míg a tagállamok több mint 90%-a követeli meg a várható költségek értékelését, csupán 70%-uk ír elő hasonló kötelezettséget a várható előnyök feltárására. Ráadásul mindössze a tagállamok fele vizsgálja rutinszerűen a szabályozási és különösen a nem szabályozási alternatívákat – ami azt jelzi, hogy az „előbb gondolkodj, aztán szabályozz” elv helyett továbbra is az „előbb szabályozz” logika dominál.²²

III. Az EU tagállamainak szabályozási megoldásai

A minőségi jogalkotás egyik garanciális eleme a jogalkotói indokolás, ahogy azt az EU „jobb szabályozás” programja és az OECD jelentései is alátámasztják. A törvényjavaslatot kísérő indokolás a parlamenti és nyilvános vita alapvető kiindulópontját képezi, és a benne foglalt

¹⁷ European Commission: *Better Regulation Toolbox*. Brussels, 2023., <https://bit.ly/4mnc1x3>, 343–350.

¹⁸ Ehhez lásd többek között Görögország, Németország vagy Portugália esetét: Fotis Fitsilis – Georgios Theodorakopoulos: *Better regulation and its evolution in the Hellenic legislative and parliamentary system*. *Statute Law Review*, 45(1), 2024. hmae003.; Sabine Kuhlmann – Patrick Eckner: *Bürokratieabbau konkret: Der Nationale Normenkontrollrat als Impulsgeber für Bessere Rechtsetzung, Verfahrensbeschleunigung und digitaltaugliches Recht*. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 72(3), 2023. 248–259.; Sónia Rodrigues: *Measuring Legislation as a Tool for Better Laws: The Example of the Portuguese Legislation Observatory*. In: Francesco Ferraro – Silvia Zorzetto (szerk.): *Exploring the Province of Legislation: Theoretical and Practical Perspectives in Legisprudence*. Cham, Springer, 2022. 137–154.

¹⁹ Ehhez lásd: OECD: *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris, 2022., <https://bit.ly/3HcZFbV>

²⁰ Xanthaki: i. m. 30–47.; Helen Xanthaki: *Legislative Reform in the EU – The Role of Drafting in Legislative Quality*. *Faculty of Laws, University College London, Law Research Paper*, 2, 2024. 1–37.; Felice Simonelli – Nadina Iacob: *Can we better the European Union better regulation agenda?* *European Journal of Risk Regulation*, 12(4), 2021. 849–860.

²¹ Adriaan Schout – Christian Schwieter: *Two Decades of Better Regulation in the EU Commission: Towards Evidence-based Policymaking?* *Clingendaal, Clingendael–Netherlands Institute of International Relations*, 2018., <https://bit.ly/3IRy3tu>

²² OECD: *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris, 2022., <https://bit.ly/3HcZFbV>, 15.

társadalmi-jogi információk minősége elengedhetetlen előfeltétele a tudásalapú politikai diskurzusnak, a részvételi demokráciának és a közigazgatás hatékony működésének. A rendszerszintű hatásvizsgálat, az átláthatóság és a parlamenti felügyelet hiánya ezzel szemben a magas társadalmi kockázatú törvénytervezetek kezdeményezésének kedvez. Az OECD és EU tagállamok tapasztalatai azt mutatják, hogy a minőségi jogalkotás gyakorlata nem alakul ki magától, létrejöttének alapvető feltétele a szabályozási politika iránti politikai elköteleződés, valamint a megfelelő módszertani iránymutatások, a rendszerszintű képzés és a felügyeleti mechanizmusok megléte.²³ Az indokolásban átláthatóan bemutatott társadalmi-jogi információk teremtik meg az ésszerű politikai vita és az elszámoltathatóság feltételeit, alapot szolgáltatnak a további hatásvizsgálatokhoz, az érdekek és lehetséges stratégiák összehasonlításához, valamint az eltérő ideológiai megközelítések ütköztetéséhez, hozzájárulva ezzel a közpolitikai viták közérdekű rendezéséhez. Az indokolás ezenfelül egy olyan nyilvános dokumentum, amely betekintést enged a jogalkotási folyamatba, és amelyben a döntéshozók érvelése és döntési mechanizmusai nyomon követhetővé válnak.²⁴

A jogalkotói indokolás intézménye az EU tagállamaiban eltérő jelentőséggel és tartalommal bír, szabályozási környezete összetett és változatos képet mutat. Ebben a sokszínűségben egyaránt tükröződnek a történeti fejlődés sajátosságai, az eltérő intézményi tradíciók, valamint az európai jogharmonizációs törekvések. A tagállamok túlnyomó többsége valamilyen formában szabályozza a jogszabályok indokolási kötelezettségét, ami a demokratikus jogalkotás európai konszenzusának megerősödését jelzi. A jogintézmény általános rendeltetése közel azonos: a jogszabály előterjesztőjének megfogalmazásában alátámasztja a javasolt szabályozás szükségességét, bemutatja a jogszabály célját és közérthető nyelvezettel magyarázza a normaszöveget.

A külföldi jó gyakorlatok azonosítása érdekében áttekintettem az EU tagállamainak jogalkotói indokolásra vonatkozó normatív szabályait, továbbá a jogszabályelőkészítési munkát elősegítő útmutatóit, kézikönyveit. Az 1. táblázat az indokolási kötelezettséget és annak tartalmi-formai követelményeit szabályozó tagállami aktusokat típusuk szerint csoportosítja; az empirikus kutatás eredményeinek bemutatása ezt a rendszerezést követi. Fontos megjegyezni, hogy egyes jogrendszerek normatípusai nem feltétlenül illeszthetők be tisztán az alábbi aktustani kategóriákba. Ilyen például Olaszország esete, ahol szakirodalmi vita tárgya a miniszterelnöki irányelvek (*direttiva*) aktustani besorolása,²⁵ ahogy szintén nehezen kategorizálható a svéd parlament eljárását szabályozó törvény (*Riksdagsordningen*), ami „kvázi-alkotmánynak” minősül, így az extern normatív aktusokon belül az alkotmány és a törvények között helyezkedik el.²⁶

²³ Aare Kasemets – Mari-Liis Liiv: The use of socio-legal information in the draft acts' explanatory memoranda: A pre-condition for good governance. In: György Jenei – Alexei Barabashev – Frits van den Berg (szerk.): *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours*. Bratislava, NISPACE, 2005. 143.

²⁴ Uo. 147–148.

²⁵ Erik Longo: La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente. *Osservatorio sulle Fonti*, (1), 2009. 1–22.; Giulio Santini: La direttiva del presidente del Consiglio dei ministri sulla fase precontenziosa nei giudizi di costituzionalità in via principale. Prime osservazioni. *Osservatorio sulle Fonti*, (3), 2023. 223–238.

²⁶ Sveriges grundlagar och riksdagsordningen, Sveriges riksdag, 2023., <https://bit.ly/479XmAV>, Förord, 2.

1. táblázat: Az EU tagállamainak jogalkotói indokolásra vonatkozó aktusainak áttekintése

Ország \ Irányadó aktus típusa	Extern normatív aktus		Intern normatív aktus	Nem normatív aktus	Nincs irányadó aktus
	Alkotmány/ Alaptörvény	Jogszabály			
Ausztria			X	X	
Belgium			X	X	
Bulgária		X	X		
Ciprus			X	X	
Csehország		X	X		
Dánia			X	X	
Észtország		X	X		
Finnország			X	X	
Franciaország		X	X	X	
Görögország	X	X	X	X	
Hollandia			X	X	
Horvátország			X		
Írország			X	X	
Lengyelország		X	X		
Lettország					X
Litvánia		X	X		
Luxemburg			X	X	
Magyarország	X	X	X		
Málta					X
Németország			X	X	
Olaszország			X	X	
Portugália			X	X	
Románia		X	X		
Spanyolország	X	X	X	X	
Svédország		X			
Szlovákia		X	X		
Szlovénia			X	X	

Málta és Lettország kivételével valamennyi tagállamban található indokolási kötelezettséget előíró és formai-tartalmi ajánlásokat tartalmazó aktus, ugyanakkor a szabályozás jogforrási szintje és normatív ereje az egyes országok között eltéréseket mutat. Görögország és Spanyolország alkotmányos szinten írja elő a törvények indokolási kötelezettségét, míg Magyarország Alaptörvénye a jogszabályok értelmezése kapcsán tartalmaz az indokolásokkal összefüggésben alkotmányos rendelkezést. A tagállamok közel felében jogszabályban, döntő többségében pedig intern normatív aktusokban – jellemzően parlamenti eljárási szabályokban és a kormány ügyrendjében – találjuk a vonatkozó előírásokat. Ezek mellett gyakran *soft law* eszközök (jogszabály-előkészítési útmutatók és kézikönyvek) biztosítanak iránymutatást az indokolások szövegezése és szerkesztése kapcsán.

A jogalkotói indokolások szabályozásának szintje – vagyis az, hogy alkotmányos, jogszabályi vagy intern normatív előírásról beszélünk – jelzi, hogy az adott jogrendszer mennyire tekinti jelentősnek ezt a jogintézményt, ugyanakkor az általános jogszabályi keretek hiánya nem jelenti szükségszerűen a gyakorlati működés gyengébb minőségét. A *soft law* eszközökre (is) támaszkodó országokban gyakran részletszabályban gazdagabb előírásokkal találkozunk, és magasabb színvonalú jogalkotói indokolások születnek, mint egyes formálisan szigorúbb, normatív keretekkel rendelkező jogrendszerekben.

3.1. Az irányadó aktussal nem rendelkező tagállamok sajátosságai

Málta és Lettország esetében a jogalkotó nem ír elő általános indokolási kötelezettséget. A gyakorlatban a jogalkotói indokolás egyáltalán nem, vagy formális követelmények és intézményi garanciák nélkül jelenik meg, ami érdemben szűkíti a jogalkotási eljárás átláthatóságát és a demokratikus elszámoltathatóság érvényesülésének lehetőségeit is.

3.1.1. Málta

Málta vegyes jogrendszerrel rendelkezik, jogforrásai az alkotmányból, jogszabályokból és nem jogalkotási forrásokból állnak.²⁷ A jogszabályok összetettek és bonyolultak, mivel a máltai jog a *ius civile*, az egyházjog, a *common law*, az európai uniós jog, a nemzetközi közjog, és az *autochton* jog (őshonos jog) alapján működik. A források sokfélesége és a jogrendszer összetettsége miatt különösen nehéz koherens, egyértelmű és következetes jogszabályokat alkotni és azokat értelmezni.²⁸ A jogalkotással kapcsolatos eljárási szabályokat a képviselőház ügyrendje tartalmazza,²⁹ ezen kívül nem áll rendelkezésre útmutató vagy kézikönyv a jogszabályok előkészítéséről és szerkesztéséről, amely iránymutatást nyújtana a jogalkotásban részt vevők számára.³⁰

A törvényjavaslatok végén gyakran található egy „célok és okok” (*Għanijiet u Raġunijiet*) rész, amely pár mondatban összefoglalja a javasolt szabályozás indokait. Ez lényegében a törvényjavaslat rövid kivonata (a normaszövegnek nem része, azt nem teszik közzé a kihirdetett törvénnyel együtt), amely megjelöli a szabályozás tárgyát és röviden közli a javaslatban foglalt rendelkezések előterjesztésének okát. Általános indokolási kötelezettséget nem ír elő a jogalkotó, ugyanakkor a 2021-ben módosított kisvállalkozásokról szóló törvény szektorspecifikus előírásként kötelezővé tette a közérthető indokolás (*noti ta' spjegazzjoni*) csatolását minden olyan jogalkotási aktushoz, amely hatást gyakorol az üzleti szektorra.³¹ Az indokolás funkciója elsősorban a szabályozás céljának, háttérének és szerkezeti felépítésének közérthető bemutatása, különös tekintettel arra, hogy azt a nem jogvégzett, laikus olvasók is értelmezni tudják. A dokumentumot az előterjesztő kormányzati szerv készíti el, és az állami jogtanácsosi hivatal jóváhagyását követően a jogszabállyal egyidejűleg közzéteszik Málta hivatalos közlönyében (*Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*). A gyakorlatban ezek a dokumentumok jellemzően rendkívül rövidek – gyakran nem haladják meg az egy-két oldalt –, és érdemi magyarázatot ritkán tartalmaznak.

3.1.2. Lettország

Lettországban a hatályos jogszabályok a törvényjavaslatok kapcsán szintén nem írnak elő indokolási kötelezettséget.³² A klasszikus jogalkotói indokolástól eltérően ún. megjegyzést (*anotācija*) kell a javaslathoz fűzni, amely célja a döntéshozók és a társadalom tájékoztatása a szabályozás várható hatásairól.³³ A megjegyzés a lett jogrendszerben az egyik legfontosabb információforrás a nyilvánosság számára a jogszabály szükségességéről, alkalmazásáról és

²⁷ Seán Patrick Donlan – Biagio Andò – David Edward Zammit: “A Happy Union”? Malta’s Legal Hybridity. *Tulane European and Civil Law Forum*, (27), 2012. 165–208.

²⁸ Kevin Aquilina: Legislative Drafting and Statutory Interpretation in the Maltese Mixed Legal System. *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, (6), 2017. 29–42.

²⁹ Ordni dwar Ordnijiet Permanenti tal-Kamra tad-Deputati, 2020., <https://bit.ly/4fhVKHB>

³⁰ Aquilina: i. m. 29–30.

³¹ Att dwar l-Intrapriżi ż-Żgħar, 2021., <http://bit.ly/3H972RE>

³² Az önkormányzati rendeletekhez az önkormányzati törvény (Pašvaldību likums, Latvijas Vēstnesis, 215, 2022. 11. 4., <https://bit.ly/3Jc5Ux6>) 46. §-a szerint indokolást kell csatolni. Funkciójukat tekintve ezek a törvényjavaslatok megjegyzési (*anotācija*) rendszerére hasonlítanak.

³³ Ministru kabineta noteikumi Nr. 617, Rīgā 2021. gada 7. septembrī (prot. Nr. 60 21. §), Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība, 2021., <https://bit.ly/40Ekh3u>

különböző területekre gyakorolt hatásáról, lehetővé kell tennie a szabályozás értelmének és céljának megértését, nemcsak az államigazgatási szakemberek, hanem minden állampolgár számára.³⁴ A megjegyzési rendszert 1998-ban vezették be – ekkor párhuzamosan még jogalkotói indokolások (*paskaidrojuma raksts*) is léteztek³⁵ –, majd 2001-től vált kötelezővé ezek elkészítése. A kormányelőterjesztések esetén a kormány,³⁶ a köztársasági elnök, egy bizottság vagy legalább öt képviselő által benyújtott javaslat esetében az illetékes bizottság készíti el ezt az előzetes hatásvizsgálati dokumentumot,³⁷ kitöltését egy útmutató segíti.

A jogalkotói indokolások hiánya és a megjegyzési rendszer szisztematikus diszfunkciója az elmúlt évtizedben nem csak szakirodalmi viták tárgya volt,³⁸ hanem a jogalkotási apparátus tagjai és állami vezetők bírálatát is kiváltotta. Raimonds Vējonis, korábbi köztársasági elnök 2016-ban a parlamentnek címzett levelében tett több, a minőségi jogalkotás előmozdítását célzó javaslatot. Többek között szorgalmazta a megjegyzések összehangolását a végleges normaszöveggel, hiszen azok a parlamenti vita következtében sok esetben már egyáltalán nem illeszkednek a jogszabály szövegéhez. Felvetette a lehetőségét a jogalkotói indokolás jogintézményének újbóli bevezetésének, és javasolta, hogy az írásbeli indokolás követelményét minden benyújtóra terjesszék ki, hiszen ez a javaslatok minőségét is javíthatná.³⁹ Leveléből kiderült, hogy a gyakorlatban nem ismeretlen az indokolás jogintézménye Lettországból, hiszen több előterjesztő csatol indokolást a benyújtott törvényjavaslatához. Erre azonban egyrészt nincsen normatív kötelezettségük, másrészt, ha elkészülnek se hozzák azokat nyilvánosságra. Ezek a felvetések – köztük a különálló indokolás megszövegezése – visszatérő elemként jelentek meg a jogász szakma képviselői között. Különösen Gunārs Kušņs, a parlament jogi irodájának korábbi vezetője és volt alkotmánybíró támogatta, aki az európai példákat (uniós irányelvek indokolásai) tartotta követendő mintának, hangsúlyozva, hogy egy intézményesített és egységes indokolás révén válhat a jogalkotói akarat közérthetővé, visszakövethetővé, s így biztosítható az egységes jogalkalmazás és a jogbiztonság.⁴⁰

A szakmai és politikai nyomásra reagálva a jogalkotó végül lépéseket tett a problémák orvoslására. A parlament eljárási szabályzatának 2025. május 29-én elfogadott módosítása előírja, hogy ha az elfogadott törvény tartalma lényegesen eltér a benyújtott törvényjavaslatától és annak megjegyzésétől, az illetékes bizottság köteles magyarázó jelentést készíteni,⁴¹ majd a parlament honlapján közzétenni a jogi szabályozás leírásával és a törvény céljának, valamint a

³⁴ Edīte Brikmane: *Likumprojekta Anotācija Nedrīkst Maldināt Likuma Piemērotāju*. LV portāls, 2013., <https://bit.ly/45oIE7T>

³⁵ Laila Medina: *Likumprojekta anotācijas nozīme pamattiesību ierobežojumu noteikšanā*. *Jurista Vārds*, 41(944), 2016. 20–25., <https://bit.ly/44URiuJ>

³⁶ Saeimas Kārtības Rullis, Latvijas Vēstnesis, 96, 1994. 08. 18., <https://bit.ly/4ISr7uv>, 79. cikk (3) bekezdés; Cabinet Regulation No. 606, Latvijas Vēstnesis, 173A, 2021. 09. 08., <https://bit.ly/45hpMql>, 199. pont

³⁷ Saeimas Kārtības Rullis, Latvijas Vēstnesis, 96, 1994. 08. 18., <https://bit.ly/4ISr7uv>, 85. cikk (5) bekezdés

³⁸ Anda Smiltēna – Ieva Bloma: *Tiesību akta projekta ietekmes sākotnējā izvērtēšana. Metodiskie norādījumi / Rokasgrāmata*. Valsts kanceleja, 2014., <https://bit.ly/4fyIFK9>; Diāna Apse: *Tiesību palīgavoti*. *Jurista Vārds*, 46/47(1364/1365), 2024. 49–54., <https://bit.ly/44UUian>; Edīte Brikmane: *Likumprojekta Anotācija Nedrīkst Maldināt Likuma Piemērotāju*. LV portāls, 2013., <https://bit.ly/45oIE7T>; Guntars Laganovskis: *Anotācija izsaka likuma būtību, taču var arī maldināt*. LV portāls, 2020., Ieva Viļuma: *Likumdošanas kvalitātes pilnveides risinājumi Latvijā*. *Jurista Vārds*, 41(944), 2016. 31–37., <https://bit.ly/3IROjuq>; Laila Medina: *Likumprojekta anotācijas nozīme pamattiesību ierobežojumu noteikšanā*. *Jurista Vārds*, 41(944), 2016. 20–25., <https://bit.ly/44URiuJ>

³⁹ Raimonds Vējonis: *Letter of the President of Latvia to the Madam Speaker of the Saeima on Improving the Quality of Laws*. 2016., <https://bit.ly/4IWRdN8>

⁴⁰ Edīte Brikmane: *Likumprojekta Anotācija Nedrīkst Maldināt Likuma Piemērotāju*. LV portāls, 2013., <https://bit.ly/45oIE7T>

⁴¹ A megoldás tudatosan kerüli a meglévő megjegyzések utólagos módosítását. Sannija Matule: *Beidzot izrakstītas “zāles” nepilnīgo anotāciju problēmai*. *Jurista Vārds*, 24/25(1394/1395), 2025. 2., <https://bit.ly/4oeiSdS>

legfontosabb változásoknak az ismertetésével.⁴² A jelentés elkészítésének eljárási szabályait a parlament elnöksége 2025. október 1-ig dolgozza ki, az új kötelezettség pedig a 2026. január 1-jét követően elfogadott törvények kapcsán lép majd hatályba.⁴³ A reform jelentős előrelépést jelenthet a jogbiztonság és a minőségi jogalkotás terén, mivel biztosítja, hogy a jogalkalmazó és az állampolgárok átláthatóbb tájékoztatást kapjanak a törvények céljáról és várható hatásairól, ugyanakkor általános indokolási kötelezettséget ez a reform se vezetett be.

3.2. Az intern normatív aktusokra és *soft law* eszközökre támaszkodó modellek

A tagállamok jelentős részében a jogalkotói indokolásokra vonatkozó szabályozást intern normatív aktusokban találjuk, a gyakorlati iránymutatásokat pedig nem normatív aktusokban fejtik ki. Az intern normatív aktusok között többnyire a parlamentek eljárási szabályai, a miniszterelnöki irányelvek, a normatív utasítások és határozatok jellemzőek, míg a *soft law* eszközök között a minisztériumok által készített jogszabály-előkészítési és jogalkotási kézikönyvek, különböző körlevelek és útmutatók jelennek meg. Az utóbbiak jogi kötőerővel ugyan nem rendelkeznek, de az abban foglalt iránymutatásokat és ajánlásokat a gyakorlatban többnyire követik a jogszabály-előkészítésben résztvevők. Jellemzően a nem normatív aktusok tartalmazzák a legrészletesebb tartalmi és formai elvárásokat, sablonokat, míg az intern normatív aktusok elsősorban magát az indokolási kötelezettséget rögzítik.

3.2.1. *Ausztria*

Noha a törvényjavaslatok előkészítését csak igen korlátozottan szabályozzák az osztrák jogszabályok,⁴⁴ ugyanakkor számos jogi eszköz, irányelv, kézikönyv és minisztériumi koordinációs körlevél segíti a szövetségi minisztériumok ezzel kapcsolatos munkáját.⁴⁵ A Szövetségi Kancellária által kiadott 1979. évi jogalkotási irányelvek (*Legistische Richtlinien*) jelentették az első jelentős lépést a jogszabályok külső megjelenésének egységesítése és általában véve a jogalkotási minőség javítása felé, amely az indokolások felépítésével, szövegezésével és tartalmával kapcsolatban is tartalmaz előírásokat. Az 1979-es irányelveket a Szövetségi Kancellária számos körlevélben megerősítette vagy pontosította, de ma is gyakorlati jelentőséggel bírnak.⁴⁶

A Nemzeti Tanács 2017-ben elfogadott határozata – az ún. kis demokrácia csomag – megerősítette annak lehetőségét, hogy minden állampolgár és intézmény véleményt nyilváníthasson a törvénytervezetekkel kapcsolatban a kibővített konzultációs eljárás (*Erweitertes Begutachtungsverfahren*) keretében.⁴⁷ A kis demokrácia csomag jellegét tekintve egy politikai akaratnyilvánítás (*soft law* eszköz), az abban foglalt reformokat később sem emelték törvényi szintre, ugyanakkor a gyakorlatban követik az abban szorgalmazott előírásokat. Ennek következtében a parlament honlapján közzétett konzultációs tervezetek (*Begutachtungsentwurf*) ma már a tervezett jogi aktusból és kísérő anyagaiból állnak. A kísérőanyagok között közzéteszik a tervezet főbb pontjait közérthető nyelvezettel összefoglaló,

⁴² Grozījumi Saeimas kārtības rullī. Latvijas Vēstnesis, 52, 2025. 03. 14., <https://bit.ly/40KMTIi>, 57. §

⁴³ Uo. 87. §

⁴⁴ Indokolási kötelezettséget (néhány speciális tartalmi követelmény megjelölésével együtt) csak a szövetségi költségvetés-tervezet vonatkozásában ír elő a szövetségi költségvetésről szóló szövetségi törvény. Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013). BGBl. I Nr. 139/2009., <https://bit.ly/4INdA7y>, 40. §

⁴⁵ Karl Irresberger – Christoph Konrath: Legislation in Austria. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 44.

⁴⁶ Az 1990-es irányelvek a jogi nyelvezet, a jogi technika és a formai kialakítás területeit fedik le, de az indokolási kialakítására vonatkozó szempontokat nem. Österreichisches Handbuch “Bessere Rechtsetzung”. Bundeskanzleramt, 2008., <https://bit.ly/45uhvjO> 14.

⁴⁷ Entschließung des Nationalrates vom 16. Mai 2017 (200/E XXV. GP)., 2017., <https://bit.ly/47bD1Lv>

alternatív megoldásokat is bemutató, indokoláshoz kapcsolódó előlapot (*Vorblatt*), a hatásorientált hatásvizsgálatra (*Wirkungsorientierte Folgenabschätzung*) vonatkozó megjegyzéseket, különös tekintettel a pénzügyi hatásokra, a jogalkotói indoklást, és egy a hatályos és javasolt szabályokat összehasonlító dokumentumot (*Textgegenüberstellung*).

Az indokolás tájékoztatást kell nyújtson a törvényjavaslat háttéréről, tartalmáról és hatásairól, a szöveg puszta megisméltése azonban nem elegendő.⁴⁸ Az indokolások felépítése két részre tagolódik: az indokolás általános része (*Allgemeiner Teil*) keretbe helyezi a tervezet céljait és főbb indokait, adatokkal alátámasztva bemutatja a pénzügyi hatásokat (végrehajtási költségek, munkaerő- és személyzeti szükséglet növekedése), és bemutatja a szabályozási javaslat fejlődéstörténetét,⁴⁹ míg a különös rész (*Besonderer Teil*) a javasolt jogszabály egyes rendelkezéseit tételesen magyarázza.⁵⁰ Az osztrák jogrendszerben a törvényelőkészítő anyagok a kommentárirodalom részét képezik és a jogalkotói indokolással együtt fontos szerepet játszanak az adott norma értelmezésében (objektív-teleológiai, célorientált értelmezéssel kapcsolatos megfontolások), bár jogilag nem kötelező azok felhasználása a jogalkalmazás során.⁵¹

3.2.2. *Belgium*

A belga jogrendszerben az indokolások szabályozása kettős jellegű: a formális kereteket a parlament két kamarájának eljárási szabályzatai adják,⁵² míg a részletes tartalmi-szerkesztési elveket az Államtanács (*Conseil d'État*) által kiadott, jogilag nem kötelező erejű, de a gyakorlatban nagy befolyással bíró jogalkotás-módszertani útmutató határozza meg.⁵³ A szabályozás megkülönbözteti a kormányelőterjesztésekre (*projets de loi*) és a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra (*propositions de loi*) vonatkozó előírásokat. Míg a kormányzati előterjesztések esetében a képviselőház eljárási szabályzata kötelezően előírja az indokolás (*exposé des motifs*) és számos más kísérő dokumentum – többek között a törvényjavaslat céljainak összefoglalója (*résumé de l'objet du projet de loi*), az Államtanács véleménye, a hatásvizsgálat eredményei – csatolását, addig az önálló képviselői indítványokhoz a szabályzatok formálisan nem írnak elő indokolási kötelezettséget.⁵⁴

A belga jogalkotás minőségének biztosításában az Államtanács jogalkotási osztálya meghatározó szerepet játszik. A kormányelőterjesztések esetében a testülettel való konzultáció kötelező, habár a mulasztás jogi szankció hiányában közvetlenül nem kényszeríthető ki. Az Államtanács véleménye formálisan nem bír kötelező erővel, gyakorlati súlyát azonban az adja, hogy az attól való eltérést az előterjesztőnek az indokolásban alaposan alá kell támasztania.⁵⁵ Ez a körülmény azért is indokolt, mert egyrészt az Alkotmánybíróság (*Cour*

⁴⁸ Legistische Richtlinien 1979. Richtlinie für die Gestaltung von Rechtsvorschriften. Bundeskanzleramt, 1979., <https://bit.ly/41ip4rm>; Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990. Bundeskanzleramt, 1990., <https://bit.ly/3ISLsRS>

⁴⁹ Rundschreiben betreffend wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Einführung der vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung (GZ BKA-930.855/0063-III/9/2015). Bundeskanzleramt, 2015., <https://bit.ly/3IVv8Qh>, 4.d. pont

⁵⁰ Legistische Richtlinien 1979. Richtlinie für die Gestaltung von Rechtsvorschriften. Bundeskanzleramt, 1979., <https://bit.ly/41ip4rm>; Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990. Bundeskanzleramt, 1990., <https://bit.ly/3ISLsRS>

⁵¹ Konrad Lachmayer – Niklas Sonntag: An Introduction to Austrian Legal Culture. In: Sören Koch – Marius Mikkel Kjølstad (szerk.): *Handbook on Legal Cultures*. Cham, Springer, 2023. 89, 92–95, 103–104.

⁵² Règlement de la Chambre des Représentants. 2024., <https://bit.ly/45sm8Lo>; Règlement du Sénat de Belgique. 2024., <https://bit.ly/45dSWXd>

⁵³ Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires. Conseil d'État, 2008., <https://bit.ly/3UELEqs>

⁵⁴ Uo. 11.

⁵⁵ Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation. Conseil d'État, 2021., <https://bit.ly/4mlHn7j>, 25.

Constitutionnelle) a későbbi normakontroll eljárások során figyelembe veheti az Államtanács álláspontját, másrészt maguk a vélemények is nyilvánosságot kapnak a parlamenti dokumentumok részeként vagy a hivatalos lapban (*Moniteur belge*) történő közzététel révén.⁵⁶ A konzultációs eljárás sajátossága, hogy bár az Államtanács hivatalosan csak a normaszöveget vizsgálja,⁵⁷ a gyakorlatban az indokolást is felhasználja a jogalkotói szándék ellenőrzésére, és felhívja a figyelmet a két dokumentum közötti esetleges ellentmondásokra.⁵⁸

Az indokolás két fő részből áll, egy általános indokolásból (*toelichting* vagy; *développements*) és a szakaszokhoz fűzött magyarázatokból álló részletes indokolásból (*toelichting bij de artikelen; commentaire des articles*). Az indokolások tartalmát részletesen az Államtanács által kiadott útmutató szabályozza. Előírja, hogy az indokolásban kell kifejeíteni a javaslat célját, szellemiségét és a hatályos jogban eszközölt lényeges változtatásokat. Ezt ki kell egészíteni egy cikkenkénti kommentárral, amely az egyes rendelkezések pontos tartalmát és alkalmazási körét magyarázza. Az útmutató tiltja a normaszöveg pusztá ismétlését vagy parafrázálását, hangsúlyozva, hogy ellentmondás esetén a normaszöveg élvez elsőbbséget.⁵⁹

A szakirodalom megállapításai alapján Belgiumban hiányzik egy olyan koherens jogalkotási politika, amely biztosítaná a jogszabályok minőségét,⁶⁰ de a meglévő formális és nem formális szabályok szilárd keretet adnak. A gyakorlatban a törvényjavaslatok kapcsán széleskörű előkészítő anyagok (*travaux préparatoires*) érhetők el nyilvánosan, amelyeket a bíróságok a jogértelmezés során esetenként felhasználhatnak.⁶¹

3.2.3. Ciprus

A ciprusi jogalkotás alapvető kereteit a képviselőház házszabálya határozza meg. A házszabály mind a kormány által benyújtott javaslatok (*νομοσχέδιο*), mind a képviselők által előterjesztett indítványok (*πρόταση νόμου*) esetében indokolási kötelezettséget ír elő. Minden törvényjavaslatához magyarázó jelentést kell csatolni (*Αιτιολογική Έκθεση*), amely tartalmazza a törvényjavaslat tárgyát és indokait.⁶²

A kormányelőterjesztésekre jóval szigorúbb, többlépcsős előkészítési és ellenőrzési eljárás vonatkozik. A törvényjavaslat és az indokolás-tervezet (*Σύνταξη Προσχέδιου Αιτιολογικής Έκθεσης*) szövege mellé csatolni kell egy átfogó dokumentumcsomagot, amely többek között tartalmazza a kormány jóváhagyó határozatát és – amennyiben szükséges – a kitöltött hatásvizsgálati kérdőívet is (*Ερωτηματολόγιο Ανάλυσης Αντικτύπου*). A dokumentumok meglétét formai ellenőrzés keretében a legfőbb ügyészség vizsgálja,⁶³

⁵⁶ Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires. Conseil d'État, 2008., <https://bit.ly/458jWHt>, 181–182.

⁵⁷ Benoît Jadot – François Ost: La section de législation du Conseil d'État et l'élaboration de la règle de droit. In: Benoît Jadot – François Ost (szerk.): *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?* Bruxelles, Presses universitaires Saint-Louis, 1999. 165–196.

⁵⁸ Principes de technique législative: Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires. Conseil d'État, 2008., <https://bit.ly/458jWHt>, 195.

⁵⁹ Uo. 11.

⁶⁰ Patricia Popelier: Legislation in Belgium. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 51.

⁶¹ Bruno Debaenst: An Introduction to Belgian Legal Culture. In: Sören Koch – Marius Mikkelsen Kjølstad (szerk.): *Handbook on Legal Cultures*. Cham, Springer, 2023. 133–134.; Mark Van Hoecke – Sebastiaan Vandenbogaerde: Basic Features of the Belgian Legal System. In: Marc Kruithof – Walter de Bondt (szerk.): *Introduction to Belgian Law*. The Hague, Kluwer Law International B.V., 2017. 29.

⁶² Κανονισμός της Βουλής των Αντιπροσώπων, 2019., <https://bit.ly/4ofEBSC>, III. rész, I. fejezet, 49. § (1) bekezdés

⁶³ Alecos Markides: The Republic of Cyprus. In: Leonard Besselink – Paul Bovend'Eert – Hansko Broeksteeg – Roel de Lange – Wim Voermans (szerk.): *Constitutional Law of the EU Member States*. Deventer, Kluwer, 2014. 298.

jóváhagyása nélkül a javaslatot a parlament nem tárgyalhatja.⁶⁴ A kormányelőterjesztésekhez gyakran csatolnak egy tájékoztató jellegű magyarázó jelentést is (*Εισηγητική Εκθεση*), ami összefoglalja a célokat és a várható hatásokat.⁶⁵

A jogszabály-előkészítést egy a legfőbb ügyészség és a jogalkotási biztos hivatala által kiadott útmutató is segíti, amely a jogszabálytervezeteket előkészítők számára nyújt pontosításokat és iránymutatásokat. Míg a 2017-es kézikönyv az indokolások kapcsán is tartalmazott szűkkörű ajánlásokat,⁶⁶ a frissített változat nem tér ki azokra. A parlament honlapján elérhető indokolások (a normaszöveg hosszától függetlenül) viszonylag rövidek, nem oszlanak általános és részletes szakaszra sem.

3.2.4. Dánia

Dániában a jogalkotási folyamat szabályait több forrásban találjuk meg, ezek közül a törvényjavaslatokhoz fűzött megjegyzésekre (*Bemærkninger til lovforslaget*) irányadó útmutatást az igazságügyi minisztérium jogalkotás minőségéről szóló szabályzatában⁶⁷ és a parlamenti munka kézikönyvében⁶⁸ találunk. Előbbi elsősorban a kormányelőterjesztésekre vonatkozóan fogalmaz meg szakmai-eljárási és jogtechnikai előírásokat, míg az utóbbi kiegészíti azt, és átfogóan a parlamentben folyó munka megszervezésére összpontosít.

A magyarázó megjegyzéseket közérthető nyelvezettel kell elkészíteni, abban az előterjesztő részletesen el kell magyarázza, hogy miről szól a javaslat, és mit kíván elérni a szabályozással.⁶⁹ A jogintézmény kettős szerepet tölt be a jogalkotásban. Egyrészt a parlamenti vita során tájékoztatja a képviselőket a javaslat céljáról és várható hatásairól, miközben a nyilvánosság számára is érthetővé teszi a jogszabályt.⁷⁰ Másrészt, alakítja a törvény gyakorlati alkalmazását, hiszen a jogszabályok jogalkotási története – beleértve különösen a magyarázó megjegyzéseket – fontos forrás többek között a közigazgatás, a bíróságok, az ombudsman számára a jogszabály értelmezése során.⁷¹ Ebből következően a pontatlan vagy hanyagul megfogalmazott megjegyzések ahhoz vezethetnek, hogy a törvényt a gyakorlatban a jogalkotó eredeti szándékától eltérően alkalmazzák.⁷²

A magyarázó megjegyzések általában két nagy részből állnak: általános részből (*Almindelige bemærkninger*) és az egyes rendelkezésekhez fűzött megjegyzésekből (*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*). Felépítésükre nincs rögzített sablon, ugyanakkor az útmutató alapján egy következetes és részletes struktúra szilárdult meg a gyakorlatban. Az általános indokolás jellemzően egy rövid bevezetéssel indul – terjedelmesebb anyagoknál tartalomjegyzékkel kiegészítve –, amelynek feladata, hogy a parlamenti képviselők számára pár oldalban vázlatos áttekintést adjon a javaslat háttéréről, legfontosabb elemeiről és az esetlegesen vitatott részekről.

⁶⁴ Κανονισμός της Βουλής των Αντιπροσώπων, 2019., <https://bit.ly/4ofEBSC>, III. rész, I. fejezet, 49. § (2) bekezdés

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Κατευθυντήριες Γραμμές για τη Σύνταξη Εθνικής και Εναρμονιστικής Νομοθεσίας, 2017, <https://bit.ly/44WpKoP>, 37–38.

⁶⁷ Vejledning Om Lovkvalitet, 2023, <https://bit.ly/45egJ9w>. Az útmutató elfogadásakor több irányadó körlevelet is hatályon kívül helyeztek többek között a kifejezetten jogalkotói indokolásokra irányulót is: CIR nr 159 af 16/09/1998: Cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v., <https://bit.ly/4mdAq84>

⁶⁸ Håndbog i Folketingsarbejdet, 2023, <https://bit.ly/3UCVUQ1>

⁶⁹ Folketinget (szerk.): *Bemærkninger*. In: Folketinget (szerk.): *Leksikon – Ord og vendinger fra Folketingets arbejdsområde*, <https://bit.ly/41gReLz>

⁷⁰ Vejledning Om Lovkvalitet, 2023, <https://bit.ly/45egJ9w>, 2.8. pont

⁷¹ Helle Krunke: Legislation in Denmark. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 138.

⁷² Vejledning Om Lovkvalitet, 2023, <https://bit.ly/45egJ9w>, 26–29.

Ezt követi a törvényjavaslat főbb pontjainak tematikus bemutatása, amelynek keretében az előterjesztő ismerteti a hatályos jogi helyzetet és joggyakorlatot, a szabályozás szükségességét alátámasztó bizottsági és minisztériumi megfontolásokat, továbbá objektíven, a lehetséges hátrányokra és aggályokra is kitérve mutatja be a javasolt új rendszert. Részletesen be kell mutassa a hatásvizsgálat eredményeit is, amelyek felméri a javaslat környezeti, gazdasági és végrehajtási következményeit a köz- és üzleti szférára, a polgárokat érintő adminisztratív terhek változását és a jogbiztonságra gyakorolt hatást. Be kell számolnia a konzultációs folyamatról is, név szerint meg kell jelölnie az összes bevont hatóságot és szervezetet, és tájékoztatást kell adnia a lefolytatott egyeztetések ütemezéséről és eredményéről. Az általános részt egy összefoglaló táblázat zárja, amely a korábban kifejtett hatásokat összegzi, de új információt nem tartalmazhat.⁷³

A különös rész tartalmazza a törvényjavaslat egyes rendelkezéseihez fűzött részletes megjegyzéseket. Az útmutató egyértelművé teszi, hogy a magyarázó megjegyzések funkciója nem merülhet ki a javasolt rendelkezések pusztán idézésében vagy tartalmi megismétlésében. A hatályos jog fenntartását is érdemben indokolni kell, nem elég a változatlanságra utalni, a más jogszabályokra való hivatkozások esetén pedig a megjegyzéseknek idézniük vagy ismertetniük kell a hivatkozott szöveget a teljes érthetőség biztosítása érdekében.⁷⁴ A parlament honlapján közzétett előkészítőanyagok alapján az látható, hogy a viszonylag rövid (néhány szakaszból álló) törvényjavaslatok is terjedelmes, a fenti szempontokat kifejtő magyarázatokkal kerülnek benyújtásra a parlamenthez.

3.2.5. Finnország

A finn jogalkotási folyamat többlépcsős, alapos előkészítő munkán alapul, amelynek során a kormányzati javaslatokat (*hallituksen esitys, regeringens proposition*) jellemzően széleskörű társadalmi konzultáció előzi meg, amelybe bevonják az érdekelt feleket, hatóságokat és civil szervezeteket is.⁷⁵ A jogalkotás kereteit több dokumentum jelöli ki. Míg a parlament eljárási szabályzata csupán annyit rögzít, hogy minden törvénykezdeményezést röviden indokolni kell,⁷⁶ tartalmi követelményeket nem határoz meg. A jogszabály-előkészítést a jogilag nem kötelező érvényű, de a gyakorlatban széles körben követett útmutatók segítik,⁷⁷ amelyek közül az igazságügyi minisztérium útmutatói iránymutatást adnak a kormányelőterjesztések indokolásának (*perustelut*) elkészítéséhez is.⁷⁸ Az útmutatók alapelve, hogy minden javaslatnak megalapozott magyarázatot kell adnia arra, hogy miért van szükség az új jogszabályra.⁷⁹ Az indokolás minden esetben egy legfeljebb egyoldalas összefoglalóval kezdődik, amely bemutatja a javaslat lényegét és célját, kerülve a jogi szakkifejezéseket.⁸⁰ Ezt követi maga az indokolás, amely terjedelmesebb javaslatoknál általános (*yleisperustelut*) és részletes, szakaszonkénti (*yksityiskohtaiset perustelut*) részre oszlik. Rövidebb javaslatoknál a két rész összevonható, de a tartalmi elemeket akkor is érinteni kell.⁸¹

Az általános indokolás szigorú logikai sorrendet követ. A bevezető után részletesen bemutatja a hatályos jogi helyzetet (jogszabályok, joggyakorlat, nemzetközi kontextus), és értékeli azt, feltárva a szabályozás hiányosságait. Ezt követi a javaslat célkitűzéseinek és

⁷³ Uo. 99–130.

⁷⁴ Uo. 131–136.

⁷⁵ Jyrki Tala: Legislation in Finland. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 172–175.

⁷⁶ Eduskunnan työjärjestys. SDK 40/2000., <https://bit.ly/45dxeT4>, 20. §

⁷⁷ Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, 2013., <https://bit.ly/3GShiOd>

⁷⁸ Oikeusministeriö (szerk.): *Hallituksen esitysten laatimisohteet – Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen*, 2004:4., <https://bit.ly/3GPFKjh>; Ministry of Justice (szerk.): *Bill Drafting Instructions*, 2006:3., <https://bit.ly/4lXvx3w>

⁷⁹ Ministry of Justice (szerk.): *Bill Drafting Instructions*, 2006:3., <https://bit.ly/4lXvx3w>, 8.

⁸⁰ Uo. 12.

⁸¹ Uo. 10–11.

legfőbb pontjainak ismertetése, amelynek ki kell térnie a lehetséges alternatív megoldásokra – beleértve a szabályozás elhagyásának lehetőségét is –, és összehasonlító elemzésen keresztül kell alátámasztania a választott megoldás helyességét.⁸² A következő elem a javaslat várható hatásainak részletes, arányos és több szempontú (gazdasági, társadalmi, környezeti stb.) bemutatása.⁸³ Végül ismertetnie kell az előkészítés folyamatát, a konzultációk eredményét és a javaslat viszonyát más, folyamatban lévő jogalkotási kezdeményezésekkel.⁸⁴

A részletes, szakaszonkénti indokolás a normaszöveg szerkezetét követve magyarázza az egyes rendelkezések tartalmát, gyakorlati példákkal illusztrálva azok alkalmazását és értelmezve a szakkifejezéseket, de nem ismételheti sem a normaszöveget, sem az általános indokolásban leírtakat.⁸⁵ Finnországban az előkészítő munkáknak – beleértve az indokolásokat és a parlamenti bizottsági jelentéseket is – kiemelt jogi jelentőségük van, mivel a bíróságok a jogértelmezés során gyakran támaszkodnak rájuk a jogalkotói szándék megállapításához.⁸⁶

3.2.6. *Hollandia*

A holland jogalkotási politika nagy figyelmet fordít a jogalkotási technikára a törvények minőségének javítása érdekében. E cél elérését alapvetően nem jogszabályokkal, hanem jogalkotási iránymutatásokkal biztosítják, amelyek többsége jogilag nem kötelező érvényű. A rendszer központi eleme, a jogalkotási útmutató⁸⁷ ezektől eltérően azonban nem csupán puha jogi dokumentum, hanem a kormányzati apparátus számára kötelező erejű intern normatív aktusnak minősül. A szakirodalom megerősíti, hogy a gyakorlatban a jogszabály-előkészítés során szinte kivétel nélkül követik mind az útmutató, mind a pusztán ajánlásokat tartalmazó kézikönyvek előírásait is.⁸⁸

Az iránymutatás szerint a törvényjavaslatokhoz indokolást (*memorie van toelichting*) szükségességes fűzni, amiben ki kell térni a szabályozással elérni kívánt célokra, a kormányzati beavatkozás szükségességének alátámasztására, valamint a nemzetközi vagy uniós jogi aktusokból fakadó kötelezettségek hátterére. Az indokolásnak ismertetnie kell az előkészítés során megfontolt alternatívákat, a szabályozás várható hatásait, a végrehajtás és érvényesítés szempontjait, továbbá a polgárookra, vállalkozásokra, intézményekre és a kormányzatra háruló költségeket és adminisztratív terheket. Fontos eleme továbbá a javaslat magasabb szintű jogszabályokkal (pl. az alkotmánnyal) való összeegyeztethetőségének bemutatása és a más jogszabályokhoz való viszonyának tisztázása. Amennyiben a javaslatnak pénzügyi következményei vannak, azokat egy külön fejezetben vagy mellékletben kell részletezni.⁸⁹

Formai szempontból az indokolást egy általános (*algemeen*) és egy cikkenkénti (*artikelsgewijs*) részre javasolt bontani a jobb átláthatóság érdekében, az egységeit pedig számozni célszerű. Az iránymutatások szerint kerülni kell a normatív rendelkezések pusztán elismétlését vagy parafrázálását. A megfogalmazásnak tisztának, tömörnek és logikusnak kell lennie. Átfogó jogszabályok esetén ajánlott egy rövid vázlatot is készíteni, amely összefoglalja a megoldani kívánt problémát, a célt és a választott megoldást.⁹⁰ A törvénytervezetek előkészítésének központi módszertana az ún. szakpolitikai iránytű (*Beleidskompas*), amely öt alapvető kérdésre (probléma, cél, alternatívák, következmények, preferált megoldás) épülve

⁸² Uo. 13–14.

⁸³ Uo. 16–19.

⁸⁴ Uo. 20.

⁸⁵ Uo. 21.

⁸⁶ Anna Nylund: An Introduction to Finnish Legal Culture. In: Sören Koch – Marius Mikkelsen Kjølstad (szerk.): *Handbook on Legal Cultures*. Cham, Springer, 2023. 542–543.

⁸⁷ Aanwijzingen voor de regelgeving, 2022., <https://bit.ly/4o9fgtD>, 17.

⁸⁸ Emile Beenakker – Sjoerd E. Zijlstra: Legislation in the Netherlands. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 347.

⁸⁹ Aanwijzingen voor de regelgeving, 2022., <https://bit.ly/4o9fgtD>, 74–79.

⁹⁰ Uo. 79–80.

strukturálja a szakpolitikai döntéshozatalt. Ennek a módszertannak a következetes alkalmazása biztosítja a javaslatok alapos előkészítését, és egyben garantálja, hogy a törvényjavaslathoz fűzött indokolás minden szükséges tartalmi elemet lefedjen.⁹¹

A jogalkotási kézikönyv⁹² további ajánlásokat fogalmaz meg, valamint részletesen bemutatja az indokolás elkészítésének folyamatát és a szereplők felelősségét. Kiemeli, hogy a javaslat politikai és szakpolitikai megalapozásáért – amely jellemzően az indokolás általános részében kap helyet –, minden esetben az előterjesztő felel, míg a minisztériumi köztisztviselőknek ebben a folyamatban elsősorban facilitáló szerepe van, tájékoztatják az előterjesztőt a formai követelményekről.⁹³ A törvény hatálybalépése után a végrehajtó szervek és a bíróságok az indokolást felhasználják a jogszabály szövegének értelmezéséhez.⁹⁴

3.2.7. Horvátország

A horvát törvényalkotási folyamatban a törvényjavaslatok kötelező elemeit és a hozzájuk kapcsolódó indokolás (*obrazloženje*) tartalmát a parlament ügyrendje határozza meg. Az ügyrend szerint a javaslatnak tartalmaznia kell a törvény megalkotásának alkotmányos alapját, a szabályozni kívánt helyzet és a felvetett kérdések értékelését, a végrehajtáshoz szükséges források felmérését, valamint a nyilvános konzultációkról szóló jelentést és a szabályozási hatásvizsgálati nyilatkozatot.⁹⁵ A végleges törvénytervezet indokolásának egy kiemelt átláthatósági követelménynek is meg kell felelnie: az előterjesztőnek részletesen be kell mutatnia azokat a javaslatokat és véleményeket, amelyeket az előkészítés során nem fogadott el, és meg kell indokolnia az elutasítás okait.⁹⁶

A horvát rendszer egyik sajátossága, hogy a törvényjavaslat több alternatív megoldást is felvázolhat, azonban ebben az esetben minden egyes alternatívát külön magyarázattal kell ellátni az indokolásban.⁹⁷ A törvényjavaslathoz a parlamenti vita lezárásáig a képviselők, frakciók, parlamenti bizottságok és a kormány is nyújthat be írásos módosító indítványokat, amelyeket szintén indokolással kell ellátni.⁹⁸

Noha Horvátországban a „jobb szabályozás” elvei a 2000-es évek elejétől egyre nagyobb hangsúlyt kaptak és 2015-ben egy egységes jogalkotási-módszertani szabályzat is hatályba lépett, az indokolásokra vonatkozó iránymutatások meglehetősen szűkszavúak maradtak.⁹⁹ A szakirodalom szerint ennek oka a régió jogi hagyományaiban keresendő: a nyugat-balkáni államokban az előkészítő anyagok, így az indokolások sem minősülnek hivatalos jogforrásnak, és a bíróságok nem használják fel őket a jogalkotó szándékának értelmezésére.¹⁰⁰ Ehelyett Horvátország a jogi szabályozás esetleges kétértelműségeinek feloldására az autentikus értelmezés (*vjerodostojno tumačenje*) jogintézményét alkalmazza, amelyet egy már hatályban lévő törvény vitás rendelkezéseihez utólag a jogalkotó ad ki. Az autentikus értelmezés ugyanolyan jogerővel bír, mint maga a törvény, amelyet magyaráz, és

⁹¹ Beleidskompas. Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (KCBR), 2022., <https://bit.ly/3H2wKHB>

⁹² Draaiboek voor de regelgeving, 2024., <https://bit.ly/4olBjxy>

⁹³ Uo. 22., 115.

⁹⁴ Uo. 22.

⁹⁵ Poslovnik Hrvatskoga sabora, 2018., <https://bit.ly/44WgeC8>, 174. cikk

⁹⁶ Uo. 191. cikk

⁹⁷ Uo. 175. cikk

⁹⁸ Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, 74/2015, 1410, <https://bit.ly/3GQkhqt>, 58. cikk (4) bekezdés

⁹⁹ Dario Đerđa – Paula Šamanić: Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 43(3), 2022. 717–736.

¹⁰⁰ Uo.

jellemzően egyetlen, világos és tömör mondatból áll, amely elvágja a további értelmezési vitákat.¹⁰¹

Noha a szakirodalom szerint a nyugat-balkáni államokban nem teszik közzé a jogszabályok indokolását,¹⁰² Horvátország esetében ezek a törvényjavaslatokkal együtt elérhetők a parlament honlapján. Szerkezetüket tekintve az indokolások nem tagolódnak általános és különös részre, hanem kizárólag a szakaszokhoz fűzött részletes magyarázatokból állnak.

3.2.8. Írország

A törvényjavaslatokat Írorszáiban is indokolás (*Meabhrán Míniúcháin*) kíséri,¹⁰³ amely célja, hogy röviden megmagyarázza a törvényhozás mögötti okokat.¹⁰⁴ Az alsóház házszabálya előírja, hogy az indokolás egyértelműen kell ismertesse a törvényjavaslat célját a hatályos joggal összefüggésben és ki kell fejtse a javasolt változtatásokat, mindemellett szakaszonként is meg kell magyarázza a törvényjavaslat rendelkezéseit.¹⁰⁵ Ha a törvényjavaslatot a bizottsági vagy az azt követő szakaszokban jelentősen módosítják, az alsóház elnöke vagy a bizottság elnöke az esettől függően mérlegelési jogkörében elrendelheti, hogy az előterjesztő felülvizsgált indoklást nyújtson be,¹⁰⁶ hogy segítse a képviselőket a módosítások mérlegelésében.¹⁰⁷

A felsőház házszabálya hasonló rendelkezéseket tartalmaz, ugyanakkor csak a kormány által előterjesztett javaslatok vonatkozásában. Az indokolás a törvényjavaslat rendelkezéseit érthető módon kell magyarázza, feltüntetve a hatályos jogszabályokat és a javasolt változtatásokat. A törvényjavaslatot pénzügyi jelentés is kísérheti, amelyben a költségvetésre vonatkozó, meghatározott kérdésekre kell választ adni.¹⁰⁸ Lényeges módosítás esetén szintén előírja, hogy felülvizsgált indoklást kell készíteni.¹⁰⁹

A házszabályokon kívül különböző miniszteri iránymutatások, kormányzati körlevelek és útmutatók segítik a jogszabály-előkészítést.¹¹⁰ Noha ezek nem jogszabályok és nem is lehet őket ilyen formában érvényesíteni a bíróságon, jelentős gyakorlati hatásuk van.¹¹¹ A kabinet kézikönyve¹¹² útmutatást ad a kormányzati ügyek intézésének módjáról,¹¹³ az indokolásokra vonatkozóan azonban nagyrészt csak a házszabályokban foglalt rendelkezéseket ismétli meg.

¹⁰¹ Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, 74/2015, 1410, <https://bit.ly/3GQkhqt>, 67. cikk

¹⁰² Lana Bubalo: An Introduction to the Legal Cultures of Bosnia and Herzegovina, Croatia, and Serbia (Western Balkan). In: Sören Koch – Marius Mikkel Kjølstad (szerk.): *Handbook on Legal Cultures*. Cham, Springer, 2023. 171.

¹⁰³ Oran Doyle: *The Constitution of Ireland: A Contextual Analysis*. Constitutional Systems of the World. Oxford, Hart Publishing, 2018., 82.

¹⁰⁴ Raymond Byrne – Paul McCutcheon – Laura Cahillane – Emma Roche-Cagney: *Byrne and McCutcheon on the Irish Legal System*. Dublin – London, Bloomsbury Professional, 2020., 638.

¹⁰⁵ Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí. Dáil Éireann, 2020., <https://bit.ly/4fgKXgK>, 175. cikk

¹⁰⁶ Különösen a nagyobb törvénycsomagok, például a pénzügyi törvények esetében a módosításokat követően nem készítenek új, frissített indoklást. Revenue Legislation Services (szerk.): *Guide to the Legislative Process*, 2016., <https://bit.ly/4mkKiNl>, 73.

¹⁰⁷ Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí. Dáil Éireann, 2020., <https://bit.ly/4fgKXgK>, 183. cikk

¹⁰⁸ Buan-Orduithe i dtaobh Gnó Phoiblí. Seanad Éireann, 2020., <https://bit.ly/457qkPm>, 146. cikk

¹⁰⁹ Uo. 176. cikk

¹¹⁰ Ehhez lásd: Houses of the Oireachtas Service (szerk.): *An Introduction to the Legislative Process for Departmental Officials Engaged in the Processing of Bills through the Houses*, 2022., <https://bit.ly/41lcojv>

¹¹¹ Ronan Cormacain: Legislation in Ireland. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 253.

¹¹² Department of the Taoiseach (szerk.): *Cabinet Handbook*. 2006., <https://bit.ly/4feZGZv>

¹¹³ Kieran Mooney: The Work of the Office of the Parliamentary Counsel to the Government in Ireland. *Statute Law Review*, 22(3), 2001. 133–144.

A gyakorlatban a parlament honlapján a kapcsolódó dokumentumok alatt megtalálható indokolások terjedelme változó, tagolásukra sincs egységesen bevett forma. A dokumentum elején legtöbbször szerepel egy bevezető rész, ami a törvényjavaslat célját (*Cuspóir an Bhille*) röviden ismerteti. Esetenként találunk egy bekezdést a törvényjavaslat háttéréről, illetve egy leírást arról, hogy miért szükséges a törvényt megalkotni. Ezt követi a részletes indokolás (*Forálacha an Bhille*), ami szakaszonként magyarázza a javaslatot. Noha az indokolás a parlamenti képviselők munkáját hivatott segíteni, a szakirodalom rámutat, hogy sok esetben a dokumentum nem nyújt valódi magyarázatot az előterjesztés kapcsán, hanem egyszerűen csak a törvényjavaslat szövegét ismétli.¹¹⁴

3.2.9. Luxemburg

Luxemburgban a törvényhozási folyamat kereteit a parlament házszabálya rögzíti, de az sem a kormányelőterjesztések (*projet de loi*), sem az önálló képviselői indítványok (*proposition de loi*) esetében nem teszi kötelezővé az indokolás csatolását.¹¹⁵ A kötelező indokolás egyetlen, törvényben rögzített esete az állampolgári kezdeményezésekre (*propositions motivées aux fins de légiférer*) vonatkozik,¹¹⁶ ahol a vonatkozó törvény előírja egy általános részből (*exposé des motifs*) és egy szakaszokhoz fűzött kommentárból (*commentaire des articles*) álló indokolás csatolását.¹¹⁷

Noha általános indokolási kötelezettséget nem írnak elő jogszabályok, a luxemburgi jogrendszerben intern normatív aktusnak minősülő miniszteri körlevelek,¹¹⁸ továbbá az Államtanács (*Conseil d'État*) puha jogi dokumentumai alapján¹¹⁹ a többi javaslat esetében is készítenek az előterjesztők indokolást. Az Államtanács a jogalkotási eljárás elején felülvizsgálja a normaszöveget és annak kísérő iratait.¹²⁰ Noha állásfoglalása formálisan csupán tanácsadó jellegű, a gyakorlatban megkerülhetetlen, mivel egyetlen törvénytervezet sem kerülhet elfogadásra a testület által lefolytatott vizsgálat nélkül. Az Államtanács észrevételei nyomán a javaslatokat gyakran módosítják, így a testület a jogalkotás minőségbiztosítási szűrőjeként működik.¹²¹

Az indokolás célja, hogy a törvényhozási eljárásban részt vevők megismerjék a normaszöveg előkészítőinek szándékát, ismertesse a törvénytervezet történelmi, nemzetközi, gazdasági, társadalmi, jogi és egyéb háttérét, valamint az általa kitűzött főbb célokat és a hatályos jogon végrehajtani tervezett változtatásokat. A szakaszokhoz fűzött kommentár az egyes szakaszok rendelkezéseit részletesen magyarázza, bár ez rövidebb javaslatok esetén elhagyható.¹²² Sem az indokolás, sem a cikkekhez fűzött kommentár nem lehet a cikkek szövegének puszta parafrázisa.¹²³

¹¹⁴ Cormacain: i. m. 259.

¹¹⁵ Règlement de la Chambre des Députés, 2025., <https://bit.ly/46vm6mZ>, 58–78. cikk

¹¹⁶ Az állampolgári kezdeményezés lehetőségét a 2023. július 1-jén hatályba lépett alkotmánymódosítás 79. cikke vezette be.

¹¹⁷ Az alkotmány 79. cikke alapján az eljárási szabályokat a Loi du 29 juin 2023 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, A338., <https://bit.ly/4ITjqEq> tartalmazza.

Az indokolási kötelezettséget a 2. cikk (2) bekezdése írja elő.

¹¹⁸ Ehhez lásd: Circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 21 novembre 2014. Réf. TP-1210/jls.; Circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016. Réf. TP-109/sp.

¹¹⁹ Ehhez lásd: Avis du Conseil d'État 48.163 du 9 décembre 2008, <https://bit.ly/4fbfxIo>; Avis du Conseil d'État 51.537 du 24 mai 2016, <https://bit.ly/4lg1y5O>

¹²⁰ Volker Heydt: Legislation in Luxembourg. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 317.

¹²¹ Martin A. Wing: Luxembourg: A case study of legislation in a mini-state. *Res Publica*, 21(4), 1979. 623–624.

¹²² Marc Besch: *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*. Cork, Primento Digital Publishing, 2019., 268–272., 292–293.

¹²³ Uo. 270–272.

Amennyiben kötelező egy törvénytervezet kapcsán konzultációt tartani, úgy az indokolás tájékoztatást ad azok eredményéről is. Az indoklásra és a cikkekhez fűzött kommentárra a jogszabály hatályba lépése után a jogalkalmazó hivatkozhat, ha kétség merül fel a jogalkotó szándékaival kapcsolatban. Ugyanakkor csak a jogszabály rendelkező része és a jogszabály mellékletei normatívák, az előkészítő anyagok (*travaux préparatoires*), bármennyire is relevánsak nem használhatók a jogszabályszöveg hiányosságainak pótlására, még akkor sem, ha fontos forrást jelentenek a törvények és rendeletek értelmezéséhez.¹²⁴

A gyakorlatban a parlamenti honlapon közzétett indokolások tartalma, struktúrája és terjedelme változatos. Esetenként az általános indokolás megelőzi a javaslat szövegét, míg a szakaszokhoz fűzött kommentár a javaslat szövege után található. Az általános indokolás (elsősorban a terjedelmesebb javaslatok esetén) további részekre tagolódik, ekkor az első rész a célokat határozza meg és fejt ki, ezt követően ismerteti a hatályos szabályokat (amennyiben releváns, a nemzeti szabályozás mellett a közösségi jog ismertetésére is kitér) és a javasolt szabályozás szükségességét, illetve a szabályozási előzményeket. A javaslat szükségességét több esetben adatokkal és kimutatásokkal is alátámasztják.¹²⁵

3.2.10. Németország

Németországban a jogalkotási indokolások rendszerét egy többszintű, részletes szabályozási keret határozza meg. Az eljárási alapokat a *Bundestag* és a *Bundesrat* ügyrendje fekteti le, a jogszabály-előkészítés konkrét és kötelező tartalmi követelményeit a szövetségi minisztériumok közös eljárási szabályzata (*Gemeinsame Geschäftsordnung Der Bundesministerien*, GGO) rögzíti,¹²⁶ a gyakorlati munkát pedig az igazságügyi minisztérium által kiadott, sablonokat és ellenőrző listákat is tartalmazó jogalkotási kézikönyv segíti.¹²⁷

A szövetségi kormányzati törvényjavaslatok három fő részből állnak: egy bevezető összefoglaló fedlapból (*Vorblatt*), a normaszövegből (*Gesetzentwurf*), valamint az indoklásból (*Begründung*).¹²⁸ A *Bundestag* ügyrendje minden törvényjavaslat esetében előírja az indoklási kötelezettséget, a hatályos törvényeket módosító javaslatoknál pedig egy összehasonlító táblázat (*Synopse*) csatolását is.¹²⁹ Az indoklás két részre oszlik, egy általános részre (*Allgemeiner Teil*) és egy szakaszokhoz fűzött részletes indoklási részre (*Besonderer Teil*). A képviselők által benyújtott tervezetek esetében az indoklásokon kívül a javaslat szövegét megelőzi egy bevezető rész, amely részletesen kifejti a problémát és a tervezet céljait, majd ismerteti a javasolt megoldást és a további lehetséges alternatívákat.

A GGO részletesen előírja az indoklás kötelező tartalmát: ki kell fejteni benne a javaslat célját és szükségességét, be kell mutatni a ténybeli alapokat, az alternatív megoldásokat és azok elvetésének okait, a szabályozás várható következményeit, a hatálybalépés időpontjának magyarázatát, valamint az uniós és nemzetközi joggal való

¹²⁴ Uo.

¹²⁵ Ehhez lásd: *Projet de loi portant organisation de l'enseignement à domicile et portant modification: 1° de la loi modifiée du 2 décembre 1987 portant réglementation de la médecine scolaire; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental; 3° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves*, N° doc. parl. 8588., <https://bit.ly/41jV6TX>

¹²⁶ Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024., <https://bit.ly/417bPkz>

¹²⁷ Ulrich Karpen: *Legislation in Germany*. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 204.

¹²⁸ Die Bundesregierung: *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin, Bundesministerium des Innern, 2000., <https://bit.ly/417bPkz>, 42. § (1) bekezdés

¹²⁹ *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. Deutscher Bundestag., <https://bit.ly/4ogb5w2>, 76. cikk (2) bekezdés

összhang ismertetését.¹³⁰ Az indokolással szorosan összefügg a hatásvizsgálat, így részletesen be kell mutatni annak eredményét is, különös tekintettel a gazdasági, társadalmi és környezeti következményekre, valamint a fenntarthatósági és megfelelési költségekre.¹³¹ Ha előreláthatólag nincs pénzügyi hatása a javaslatnak, azt az indokolásban szintén fel kell tüntetni.¹³² A német rendszer különös hangsúlyt fektet az utólagos hatásvizsgálatra is, ezért az indokolásban rögzíteni kell, hogy a felelős minisztérium tervezi-e felülvizsgálni és ha igen, milyen idő elteltével a törvény hatásainak megvalósulását és a felmerült költségek arányosságát.¹³³

A jogalkotási kézikönyv lényegében megerősíti a GGO-ban foglaltakat, továbbá sablonokat biztosít a jogszabályok és az azokhoz kapcsolódó dokumentumok elkészítéséhez. Ebben elérhető továbbá egy a követelményeknek való megfelelést ellenőrző lista is a jobb szabályozásért (*Prüfliste für bessere Rechtsetzung*), ami az indokolásokra is kitér.¹³⁴ Az ellenőrző lista segít a jogszabály előkészítésében résztvevőknek végig gondolni, hogy a törvénytervezethez kapcsolódó indokolás meggyőzően mutatja-e be a jogszabály szempontjából kulcsfontosságú megfontolásokat.¹³⁵

A hivatalos közlönyben (*Bundesgesetzblatt*) az elfogadott törvények mellett esetenként közzéteszik a törvénytervezet eredeti indokolását is, ilyenkor azonban lábjegyzetben jelölni kell, ha a parlamenti eljárás során elfogadott módosítások miatt annak egyes részei már nem helytállóak.¹³⁶ A *Bundestag* oldalán elérhető javaslatok pár szakaszos normaszöveg esetén is részletes bevezetővel és indokolással rendelkeznek, ugyanakkor a különböző alternatívákat bemutató részt sokszor üresen hagyják.

3.2.11. Olaszország

Noha Olaszországban a jogalkotási minőség javítását¹³⁷ számos normatív és nem normatív útmutató segíti – például miniszterelnöki körlevelek¹³⁸ vagy a szenátus elnökének körlevelei a jogszabályszerkesztésről –,¹³⁹ ezek gyakorlati implementációja és érvényesítése sok esetben sikertelennek bizonyult.¹⁴⁰ A szakirodalom egyik kritikája a jogalkotói célok egyértelműségének hiánya. Az indokolásokban (*relazione illustrativa*) ezeket jellemzően túl általánosan, nem specifikus és mérhető formában fogalmazzák meg, valamint gyakoriak a szimbolikus vagy az érdekcsoportok által implicit vagy explicit módon sugallt célkitűzések.¹⁴¹

¹³⁰ Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024., <https://bit.ly/417bPkz>, 43. § (1) bekezdés

¹³¹ Ulrich Karpen: Regulatory Impact Assessment: Current Situation and Prospects in the German Parliament. *Amicus Curiae*, (101), 2015. 16.

¹³² Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024., <https://bit.ly/417bPkz>, 44. § (1) bekezdés

¹³³ Uo. 44. § (7) bekezdés

¹³⁴ Bundesministerium der Justiz (szerk.): *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*. Bekanntmachung, 2008., <https://bit.ly/4oeTMvn>, 25.

¹³⁵ Uo. 29.

¹³⁶ Bundesministerium des Innern (szerk.): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2024., <https://bit.ly/417bPkz>, 76. § (3) bekezdés

¹³⁷ Laura Tafani: Enhancing the Quality of Legislation: The Italian Experience. *The Theory and Practice of Legislation*, 10(1), 2022. 5–21.

¹³⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92., 2001., <https://bit.ly/45qRdPw>

¹³⁹ Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, 2024., <https://bit.ly/45AU0Vt>

¹⁴⁰ Maria de Benedetto: Legislation in Italy. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 267–282.

¹⁴¹ Uo. 272–273.

Bár általános indokolási kötelezettséget jogszabály nem ír elő, a jogintézmény hosszú történelmi múlttal rendelkezik.¹⁴² A szabályozás minőségének biztosítása kapcsán alapvető jelentőségű eszközök a törvényjavaslatokat kísérő dokumentumok: az indokolás (magyarázó jelentés), a technikai (és pénzügyi) jelentés (*relazione tecnica*), a műszaki szabályozási elemzésről szóló jelentés (*relazione sull'analisi tecnico-normativa*) és a szabályozási hatásvizsgálatról szóló jelentés (*relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione*). Az ezekre vonatkozó tartalmi szabályokat a kormányzati jogi aktusok előkészítéséről szóló miniszterelnöki irányelv tartalmazza.¹⁴³ A miniszterelnöki irányelvek (*direttiva*) aktustani besorolása a szakirodalomban vita tárgya, de egyetértés van abban, hogy ezek olyan rugalmas, nehezen kategorizálható, hibrid aktusok, amelyek a politikai iránymutatás, az intern normatív aktus és esetenként a külső hatással is bíró normák jellegzetességeit ötvözik.¹⁴⁴

Az irányelv szerint a kormányzati előterjesztésekhez kötelező indokolást csatolni,¹⁴⁵ amelynek funkciója a javaslat vezérelveinek és érdemi részleteinek ismertetése. Továbbá részletesen be kell mutatnia a szabályozás okait, céljait és előrelátható hatásait, figyelembe véve a társadalmi-gazdasági környezetet is. Ismertetnie kell a jogi aktus általános tartalmát és szerkezetét, illusztrálnia kell az egyes cikkek részleteit, és tisztáznia kell, hogy az új rendelkezések miként módosítják a hatályos jogot. Amennyiben a javaslat előkészítése során külső testületek (pl. tanácsadó szervek) véleményét is bekérték, az indokolásban jelezni kell az ennek nyomán végrehajtott módosításokat, valamint meg kell indokolni a vélemények elutasításának okát is. Amennyiben egy jogszabálytervezet nem esik át átfogó hatásvizsgálaton, az indokolásnak akkor is tartalmaznia kell a mentesség okát és indoklását, valamint egy rövid értékelést a szabályozás szükségességéről, a polgárokra, vállalkozásokra és közigazgatásra gyakorolt várható hatásairól, illetve a lehetséges szabályozási alternatívákról.¹⁴⁶

3.2.12. Portugália

A jogalkotás részletszabályait a parlament eljárási szabályzata tartalmazza, amely előírja, hogy mind a kormányzati előterjesztéseket (*propostas de lei*), mind a képviselők által benyújtott törvénytervezeteket (*projetos de lei*) indokolással (*justificação*) vagy magyarázattal (*exposição de motivos*) kell ellátni.¹⁴⁷ Fontos jellemzője a rendszernek, hogy a szabályzat csak a kormány által előterjesztett javaslatok esetében határoz meg részletes tartalmi követelményeket. Ezen előterjesztések indokolásának leírást kell adnia a releváns társadalmi, gazdasági és politikai helyzetről, be kell mutatnia a javasolt szabályozás előnyeit és következményeit, valamint össze kell foglalnia a tárgyra vonatkozó hatályos jogszabályokat.¹⁴⁸

A kormányzati előterjesztések indokolásának minőségét további dokumentumokkal is biztosítják, így a kormány ügyrendje előírja, hogy az indokolást egyszerűen és tömören kell megfogalmazni, hogy a címzettek számára is érthetőek legyenek a jogszabály irányvonalai. Hangsúlyozza, hogy az indokolásnak a tárgyilagos parlamenti döntéshez szükséges összes információt tartalmaznia kell, ugyanakkor tiltja az elméleti, doktrinális kijelentéseket és a törvényből szándékosan kihagyott kérdések kommentálását. Az átláthatóság jegyében az

¹⁴² Nicola Lupo: Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento. In: Ugo De Siervo (szerk.): *Osservatorio sulle fonti 2000*. Torino, Giappichelli, 2001. 67–112.

¹⁴³ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009. Istruttoria degli atti normativi del Governo, 2009., <https://bit.ly/46Cc03S>

¹⁴⁴ Santini: i. m., 2023. 223–238.; Longo: i. m., 2009. 1–22.

¹⁴⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009. Istruttoria degli atti normativi del Governo, 2009., <https://bit.ly/46Cc03S>, 2.2. pont

¹⁴⁶ Uo. 2.2.1. pont

¹⁴⁷ Regimento da Assembleia da República, 2023., <https://bit.ly/478K0Vz>, 124. cikk (1) bekezdés

¹⁴⁸ Uo. 124. cikk (2) bekezdés

indokolásnak utalnia kell a lefolytatott társadalmi egyeztetésekre is, megjelölve a bevont szervezeteket.¹⁴⁹

Ezen felül több jogalkotási útmutató is készült, amelyek a jobb minőség és átláthatóság érdekében további ajánlásokat fogalmaznak meg.¹⁵⁰ Ezek szerint az indokolásnak tartalmaznia kell a jogszabály szükségességének alátámasztását, a költség-haszon elemzését, és az elérni kívánt célok egyértelmű meghatározását.¹⁵¹ A gyakorlatban a törvényjavaslatot megelőző indokolások terjedelme változatos, de a pár oldalt terjedelmesebb normaszövegek esetében sem haladja meg. Formai szempontból pedig nem oszlanak általános és szakaszokhoz fűzött részletes részre.

3.2.13. Szlovénia

Szlovénia nagy hangsúlyt fektet a „jobb szabályozás” elvére, így a parlament 2009-ben politikai kötelezettséget vállalt egy átfogó szabályozási politika kidolgozására.¹⁵² Az állásfoglalásban rögzítik, hogy a minőségi jogalkotás érdekében többek között minden törvényjavaslatához részletes indokolást kell fűzni, hiszen ez biztosítja a jogszabály világos megértését és megfelelő végrehajtását, továbbá alapot teremthet a jogalkotói célok jövőbeli helyes értelmezéséhez.¹⁵³

Ezt a politikai irányítást az alkotmányon túl számos szakpolitikai dokumentum és kézikönyv is támogatja.¹⁵⁴ Ezek közül a legfontosabb aktus a parlament ügyrendje és a kormány eljárási szabályzata, amelyek előírják a törvényjavaslatok kötelező és részletes indokolását (*obrazložitev*).¹⁵⁵ Az indokolást a normaszöveg cikkeihez vagy azok összevont egységeihez kell fűzni,¹⁵⁶ abban ki kell fejteni a törvényjavaslat egyes cikkeinek tartalmát és célját, valamint az azokban foglalt megoldások következményeit és összefüggéseit.¹⁵⁷

A parlament honlapján közzétett törvényjavaslatok formai szempontból követik a jogszabályban meghatározott követelményeket. Mind a kormányelőterjesztések, mind az önálló képviselői indítványok a címet követően tartalmazzak egy részletes bevezetőt, ami több részre osztva tartalmazza a helyzetértékelést és a törvényjavaslat elfogadásának indokait (több esetben diagrammokkal és táblázatokkal szemléltetve a helyzetértékelés mögött álló adatokat), majd bemutatja a törvényjavaslat célkitűzéseit, alapelveit és a javasolt megoldásokat. A bevezető továbbá részletesen kitér a törvény költségvetési hatásaira, nemzetközi összehasonlításban is értékeli a tervezett rendelkezéseket, és elemzi azok viszonyát az Európai Unió jogához. Ez a komplex bevezető rész lényegében a javaslat általános indoklásaként funkcionál. Az előterjesztés bevezető részét követi a javaslat normaszövege, majd a részletes, szakaszokhoz fűzött indokolás (*obrazložitev* vagy *obrazložitev členov*).

3.3. Az indokolási kötelezettséget jogszabályban előíró tagállamok megoldásai

A tagállamok közel felében jogszabályban írják elő az indokolási kötelezettséget, valamint annak tartalmi és formai követelményeit. Az irányadó rendelkezéseket adott állam jogalkotási vagy jogszabály-előkészítési törvényében, a parlamentek eljárási szabályzataiban vagy a

¹⁴⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de abril., <https://bit.ly/478K0Vz>, II. melléklet, 2. cikk

¹⁵⁰ Guia de legística para a elaboração de atos normativos, 2020., <https://bit.ly/44X2Ptx>, 19.

¹⁵¹ Uo. 52–53.

¹⁵² Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej), Uradni list RS, št. 95/09, 2009., <https://bit.ly/4mptDZo>

¹⁵³ Uo.

¹⁵⁴ Polonca Kovač – Katerina Fabrizio: Legislation in Slovenia. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 434.

¹⁵⁵ Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1), 2002., <https://bit.ly/40Ml42m>, 115. cikk (1) bekezdés

¹⁵⁶ Poslovnik Vlade Republike Slovenije, 2001., <https://bit.ly/4md93M9>, 8.b. cikk

¹⁵⁷ Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1), 2002., <https://bit.ly/40Ml42m>, 115. cikk (7) bekezdés

kormány ügyrendjében találjuk meg.¹⁵⁸ Több ország esetében a jogszabályok mellett különböző *soft law* eszközök (kézikönyvek és útmutatók) is segítik a jogszabály-előkészítők munkáját.

3.3.1. Bulgária

Bulgáriában a jogszabályok előkészítésének és a törvényjavaslatokhoz kapcsolódó indokolások (*motusume*; *motivi kum zakonoproektite*) tartalmának alapvető kereteit a jogalkotásról szóló törvény határozza meg.¹⁵⁹ A törvény 28. cikke minden jogalkotási kezdeményezésre vonatkozóan előírja, hogy a tervezetet az indokolással és az előzetes hatásvizsgálat eredményével együtt kell a hatáskörrel rendelkező szerv elé terjeszteni. Az indokolásban be kell mutatni az elfogadást szükségessé tevő okokat, az elérni kívánt célokat, az új szabályozás végrehajtásához szükséges pénzügyi és egyéb forrásokat, a végrehajtás várható eredményeit, beleértve a pénzügyi következményeket is és az európai uniós jognak való megfelelés elemzését.

A törvénykezdeményezés terén a kormány *de facto* monopóliuma érvényesül,¹⁶⁰ így a legtöbb törvényjavaslatot a kormány terjeszti elő.¹⁶¹ Ezen előterjesztések esetében a törvény egy további, az igazságügyi minisztérium által készített igazolás csatolását is megköveteli, az igazságügyi minisztériumnak vizsgálnia kell a tervezet összhangját az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával.¹⁶² A törvény szankciót is rögzít: a hiányos kísérő dokumentumokkal (indokolás, hatásvizsgálat, vagy adott esetben az EJEB-igazolás) benyújtott tervezetet az illetékes szerv nem tárgyalhatja meg.¹⁶³

A parlament eljárási szabályzata megerősíti a fenti előírásokat, valamint további rendelkezéseket tartalmaz a törvényjavaslatok Nemzetgyűlés elé terjesztésének konkrét eljárási rendjéről.¹⁶⁴ Ezen felül a kormányelőterjesztésekre vonatkozóan a kormány ügyrendje további, szigorúbb tartalmi követelményeket is előír: az indokolás részletesen be kell mutassa a javaslat összhangját a kormányprogrammal és más stratégiai dokumentumokkal, ismertetnie kell a lefolytatott nyilvános konzultációk eredményeit (és indokolni, ha a konzultáció 30 napnál rövidebb volt), valamint részletes, indokolt pénzügyi számításokat kell tartalmazniuk. Ettől eltérően a képviselők által kezdeményezett jogalkotási folyamat parlament előtti szakasza jogilag nem intézményesült, a jogszabályok nem tartalmazzák az eljárási, formai, időbeli vagy tartalmi részleteket arra vonatkozóan, hogy a képviselők hogyan dolgozzák ki a törvényjavaslaikat.¹⁶⁵

A gyakorlatban a Nemzetgyűlés honlapján közzétett indokolásokat nem tagolják általános és különös részre. Az indokolás jellemzően a törvényjavaslat szövege után kap helyet, és gyakran csatolnak hozzá egy pontokba szedett összefoglalót a várható hatásokról. A több

¹⁵⁸ Az ide sorolt országok esetében a parlamenti eljárási szabályok törvényként, és a kormány ügyrendjei vagy jogalkotási szabályzatai rendeleti formában jelennek meg, nem intern normatív aktusként.

¹⁵⁹ Закон за нормативните актове (Zakon za normativnite aktove). Държавен вестник (DV), бр. 27/1973, с изм. и доп. до бр. 34/2016., <https://bit.ly/44V79JH>

¹⁶⁰ Evgeni Tanchev – Martin Belov: The Republic of Bulgaria. In: Leonard Besselink – Paul Bovend'Eert – Hansko Broeksteeg – Roel de Lange – Wim Voermans (szerk.): *Constitutional Law of the EU Member States*. Deventer, Kluwer, 2014. 152.

¹⁶¹ Evgeni Tanchev: The Constitution and the Rule of Law. In: John D. Bell (szerk.): *Bulgaria in Transition: Politics, Economics, Society, and Culture after Communism*. London, Routledge, 2019. 79.

¹⁶² Закон за нормативните актове (Zakon za normativnite aktove). Държавен вестник (DV), бр. 27/1973, с изм. и доп. до бр. 34/2016., <https://bit.ly/44V79JH>, 28. cikk (3)

¹⁶³ Уо. 28. cikk (4)

¹⁶⁴ Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly, 2017., <https://bit.ly/3H2Dnts>, 71. cikk

¹⁶⁵ Martin Belov: Legislation in Bulgaria. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 74.

jogszabályt módosító ún. salátatörvények esetében az indokolást egy rövid összegzést követően a módosított törvények szerint strukturálják.

3.3.2. Csehország

Csehországban a törvényalkotási folyamat szabályait a két kamara eljárási szabályzata¹⁶⁶ határozza meg, a javaslatok formai követelményei kapcsán azokat a kormány jogalkotási szabályzata¹⁶⁷ tovább részletezi. Ezek mellett az indokolási kötelezettségről egy magasabb szintű jogszabály, a jogszabályok és nemzetközi szerződések gyűjteményéről szóló 2016. évi 222. törvény is rendelkezik. Mindegyik aktus előírja, hogy a törvényjavaslatokhoz indokolást (*důvodová zpráva*) kell csatolni, amely egy általános (*obecná část*) és egy különös (zvláštní část) részből áll. A képviselőház és a szenátus eljárási szabályzatai hasonló tartalmi követelményeket támasztanak az indokolás tartalmát tekintve. Az általános részében értékelni kell a hatályos jogi helyzetet, be kell mutatni az új szabályozás szükségességét, és alá kell támasztani annak alapelveit, továbbá részletesen ki kell térni a javaslat várható gazdasági és pénzügyi hatásaira (az állami, regionális és önkormányzati költségvetésekre), valamint értékelni kell a tervezet összhangját a cseh alkotmányos renddel és a nemzetközi szerződésekkel.¹⁶⁸

A szabályzatok néhány egyedi elvárást is megfogalmaznak a speciális esetekre vonatkozóan. A képviselőház eljárási szabályzata kimondja, hogy az indokolásban kell alátámasztani, ha az előterjesztő a törvény gyorsított, első olvasatban történő elfogadását kéri.¹⁶⁹ A kormány jogalkotási szabályzata pedig további elvárásokat támaszt, így egyrészt előírja, hogy amennyiben készült szabályozási hatásvizsgálat, annak zárójelentését csatolni kell a javaslatához,¹⁷⁰ és annak következtetéseit röviden össze kell foglalni az indokolás általános részében.¹⁷¹ Másrészt a már említett tartalmi elemeken túl további specifikus hatásvizsgálatokat is megkövetel, így ki kell térni a javaslat társadalomra, a korrupciós kockázatokra, a nemzetbiztonságra, a magánélet és a személyes adatok védelmére, a családokra és a digitális felhasználóbarátságra gyakorolt hatásaira is.¹⁷²

Az indokolás különös része a törvényjavaslat egyes szakaszaihoz fűzött tételes magyarázatot jelenti, funkciója az adott rendelkezés tartalmának, céljának és szükségességének kifejtése, de a szabályok hangsúlyozzák, hogy az nem ismételheti meg sem a jogszabály szövegét, sem az általános részben leírtakat.¹⁷³ A kormány jogalkotási szabályzata azt is előírja, hogy a szokásostól eltérő, sürgős hatálybalépést nyomós közérdekkel kell alátámasztani a különös részben, továbbá, hogy azt a törvényjavaslat egyes szakaszai szerint kell tagolni, és csak kivételesen van lehetőség a normaszöveget szakaszcsoporthoz szerint összevontan indokolni.¹⁷⁴ A jogszabályok gyűjteményéről szóló törvény az indokolást egy szélesebb dokumentumcsomag részeként kezeli, amelyhez csatolni kell a jogszabálytervezet rövid

¹⁶⁶ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny No. 90/1995 Coll., <https://bit.ly/4ISxD4q>; Zákon o jednacím řádu Senátu No. 107/1999 Coll., <https://bit.ly/41jV1zF>

¹⁶⁷ Legislativní pravidla vlády. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998., <https://bit.ly/45dPc80>

¹⁶⁸ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny No. 90/1995 Coll., <https://bit.ly/4ISxD4q>, 86. § (3) bekezdés

¹⁶⁹ Uo. 90. § (2) bekezdés

¹⁷⁰ Legislativní pravidla vlády. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998., <https://bit.ly/45dPc80>, 11. cikk (1) bekezdés

¹⁷¹ Uo. 9. cikk (3) bekezdés

¹⁷² Uo. 9. cikk (2) bekezdés

¹⁷³ Zákon o jednacím řádu Senátu No. 107/1999 Coll., <https://bit.ly/41jV1zF>, 120a § (3) bekezdés

¹⁷⁴ Legislativní pravidla vlády. Schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998., <https://bit.ly/45dPc80>, 9. cikk (4) bekezdés

tartalmi leírását, a közjogi kötelezettségek informatív áttekintését, valamint a hatásvizsgálat eredményét is.¹⁷⁵

Az indokolás nem normatív tartalmú és nem része a törvényjavaslatnak, ugyanakkor a cseh jogrendszerben is a jogalkotói szándék megértésének egyik elsődleges forrása. A magyarázó jelentéseket ezért a bíróságok figyelembe veszik a jogértelmezés során, gyakran használják alátámasztó érveléstípusként, segítve a bírót abban, hogy igazolja a végső döntését. Ezzel kapcsolatban a szakirodalom rámutat arra, hogy több esetben az indokolás szövege ellentmondásokat tartalmaz. Ez főként abból adódik, hogy az indokolás nem tükrözi a törvénybe iktatott szöveget, az indokolás szövegét utólag nem korrigálják a módosításoknak megfelelően. Más esetekben a kétértelműség a magyarázó jelentésben szereplő információk tartalmi hiányából vagy helytelen kezeléséből adódik.¹⁷⁶

3.3.3. Észtország

Az észt jogrendszer az EU „jobb szabályozással” kapcsolatos koncepcióinak intézményesítését a szakirodalom alapján sikeresen hajtotta végre,¹⁷⁷ az erre épülő törvényalkotási eljárást több jogforrás szabályozza. A parlament eljárási szabályzatáról szóló törvény általános indokolási kötelezettséget ír elő minden törvényjavaslat tekintetében.¹⁷⁸ Ennek a követelménynek a részletes, tartalmi és módszertani kereteit a kormányelőterjesztések vonatkozásában a kormány minőségi jogalkotásról és jogszabályszerkesztésről szóló rendelete tartalmazza.¹⁷⁹ A szabályrendszer gyakorlati alkalmazását egy jogszabályszerkesztési kézikönyv segíti, amely részletes magyarázatokkal és gyakorlati példákkal szolgál a jogszabályelőkészítők számára.¹⁸⁰

A kormány által kezdeményezett törvények kidolgozása egy alapos, többlépcsős előkészítő szakasszal kezdődik. Az első lépés egy előzetes jogalkotási szándék (*väljatöötamiskavatus*) elkészítése, amely célja a szabályozandó társadalmi probléma azonosítása, a jogalkotási cél kijelölése, valamint a lehetséges szakpolitikai megoldási alternatívák összehasonlítása és a legmegfelelőbb kiválasztása.¹⁸¹ Ezt követően, az alapvető jelentőségű törvényjavaslatok esetében egy köztes, jogi-stratégiai lépésre is sor kerül: a jogalkotási szándék jóváhagyása után, de még a konkrét normaszöveg kidolgozása előtt egy koncepciót (*kontseptsioon*) is el kell készíteni.¹⁸² Ennek célja, hogy a már kiválasztott szakpolitikai célt a jog nyelvére fordítsa le, felvázolva a konkrét megoldási lehetőségeket, így megelőzhető, hogy az alapvető jogi természetű viták csak a parlamenti szakaszban merüljenek fel.¹⁸³

Az előkészítő munka végeredménye a rendkívül aprólékosan kidolgozott – hosszabb tervezetek esetén tíz fejezetből álló – indokolás (*seletuskiri*).¹⁸⁴ A magyarázó dokumentum egy bevezetéssel indul, amelynek három alrésze van: egy közérthető nyelven írt összefoglaló, a

¹⁷⁵ Zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, <http://bit.ly/4owMbsz>, 19–20. §§

¹⁷⁶ Michael Malaník: Explanatory Reports as a Means to Understand the Legislator–Court Dialogue. In: Markéta Štěpáníková – Michal Malaník – Monika Hanych – Martin Škop (szerk.): *Argumentation 2017: International Conference on Alternative Methods of Argumentation in Law*. Publications of the Masaryk University Theoretical Series, 603. Brno, Masaryk University, 2017. 70–85.

¹⁷⁷ Jaan Ginter – Aare Kasemets – Raul Narits: Legislation in Estonia. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 157.

¹⁷⁸ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS). 2020., <https://bit.ly/416wgHI>, 92. § (3) bekezdés

¹⁷⁹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÖNTE). 2012., <https://bit.ly/3HanOzQ>

¹⁸⁰ Normitehnika käsiraamat, 2003., <https://bit.ly/3UBPjFx>

¹⁸¹ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS). 2020., <https://bit.ly/416wgHI>, 1. § (1) bekezdés

¹⁸² Uo. 1. § (3), (5) bekezdés

¹⁸³ Silvia Kaugia: Legislative Intent of Act in Estonia. *Journal of the University of Latvia. Law*, (12), 2019. 162–171.

¹⁸⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS). 2020., <https://bit.ly/416wgHI>, 92. § (1), (3) bekezdés, 39–40. §

tervezet előkészítőinek és a jogi minőségért felelős szakértőknek a felsorolása, valamint a javaslatot más folyamatokhoz kapcsoló megjegyzések. Ezt követi a törvény céljának részletes bemutatása, amelyben kötelező hivatkozni a korábban elkészített jogalkotási szándéokra, és indokolni kell az attól való esetleges eltéréseket. A harmadik fejezet a tervezet tartalmát és összehasonlító elemzését foglalja magában, bemutatva a jogintézményeket és a tervezet alkotmányos renddel, illetve nemzetközi joggal való összhangját. Külön fejezetek foglalkoznak a javaslatban használt új terminológiával, valamint az uniós joggal való összhang tételes, jogforrásokra lebontott elemzésével. Az indokolás egyik központi része a hatodik fejezet, amely a törvény hatásait veszi sorra, kitérve a társadalmi, nemzetbiztonsági, gazdasági, környezeti és regionális következményekre. Jelentős hatás esetén egy külön, részletes hatásvizsgálatot is csatolni kell. Ehhez kapcsolódik a hetedik fejezet, amely a végrehajtáshoz szükséges tevékenységeket és a felmerülő költségeket számszerűsíti. Az utolsó fejezetek a gyakorlati megvalósítást készítik elő: a nyolcadik a szükséges végrehajtási jogszabályokat taglalja, a kilencedik a hatálybalépés időpontját indokolja. Végül a tizedik fejezet részletesen, egy külön táblázatban dokumentálja a társadalmi egyeztetés folyamatát és eredményét.¹⁸⁵ Ezeken túl az indokoláshoz szakértői vélemények vagy egyéb dokumentumok másolata is csatolható.¹⁸⁶

Ez a többlépcsős koncepcióalkotást magában foglaló eljárásrend csak a kormányelőterjesztések esetén kötelező, de nem vonatkozik a parlamenti képviselők, frakciók vagy bizottságok által kezdeményezett javaslatokra, továbbá a parlamenti szakaszban a már alaposan előkészített kormányzati javaslatokhoz benyújtott módosító indítványokra sem. Ez a szabályozási hiányosság a jogszabályok minőségének heterogenitását eredményezheti és nehezítheti a jogalkotói szándék utólagos rekonstrukcióját és a jogértelmezést is.¹⁸⁷ A tudományos írások és a magyarázó jegyzetek fontos jogértelmezési eszközök, nem kötelező jogforrások,¹⁸⁸ ugyanakkor a jogalkalmazás során a jogalkotó szándékának megismerésében segítenek. Észtországban korábban nem volt hagyománya az előkészítő anyagok közzétételének, de napjainkban azok hozzáférhetősége jelentősen javult: a parlamenti honlapon elérhetők a tervezetek előkészítői által összeállított anyagok, köztük az indokolás, a kutatási jelentések, a különböző intézmények által adott vélemények és a parlamenti viták jegyzőkönyvei is.¹⁸⁹

3.3.4. Franciaország

A francia jogrendszerben a törvényalkotási folyamat minőségét és átláthatóságát alkotmányos szintű garanciák és egy hosszú múltra visszatekintő „jobb szabályozás” program biztosítja. A kormányprogram célkitűzései között szerepel a jogalkotási részfolyamatok finomhangolása, annak érdekében, hogy elősegítse a kulcsszereplők (minisztériumok, parlament, érdekelt felek) közötti jobb együttműködést. Ennek részeként a program új, rendszerszintű értékelési követelményeket vezetett be, amelyek a jogszabályok előkészítésének és végrehajtásának teljes folyamatára kiterjednek. Követelményként írták elő a jogszabályok megfogalmazásának optimalizálását és a törvények olvashatóságának növelését,¹⁹⁰ továbbá a meglévő és az új

¹⁸⁵ Uo. 40–50. §§

¹⁸⁶ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS). 2020., <https://bit.ly/416wgHl>, 50. §

¹⁸⁷ Kaugia: i. m. 171.

¹⁸⁸ Merike Ristikivi et al.: An Introduction to Estonian Legal Culture. In: Sören Koch – Marius Mikkel Kjølstad (szerk.): *Handbook on Legal Cultures*. Cham, Springer, 2023. 389–418.

¹⁸⁹ Uo. 402.

¹⁹⁰ Zoran Nikolovski: Periods of Contemporary Language Policy in France Regarding the French Language. *Horizons*, 22, 2018. 221–230.

normák racionalizálását annak érdekében, hogy fenntarthassák a jogi rendelkezések bonyolultabb hálózatát.¹⁹¹

Az alkotmány 34-1., 39. és 44. cikkének alkalmazásáról szóló organikus törvény mind a kormányelőterjesztések, mind az önálló képviselői indítványok esetében indokolási kötelezettséget ír elő.¹⁹² A törvényjavaslatokat megelőző indokolás (*exposé des motifs*) célja, hogy felvilágosítást adjon a parlamentnek az elé terjesztett rendelkezések értelméről és alkalmazási köréről. A törvényjavaslatokat hatásvizsgálatnak kell alávetni, és ezek eredményeit szintén az előterjesztéshez kell csatolni. Az indokolás és a hatásvizsgálat elkészítése tehát a törvényjavaslat tárgysorozatba vételének egyik feltétele.¹⁹³ Az előterjesztést kísérő anyagokban meg kell határozni a törvényjavaslattal elérni kívánt célokat, fel kell sorolni a javasolt szabályozástól eltérő lehetőségeket, és alá kell támasztani a kiválasztott alternatíva alkalmazását. Az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) a törvényjavaslatok formai követelményére és benyújtására vonatkozó organikus törvény alkotmányosságát vizsgáló döntésében megerősítette, hogy a törvény indokolási kötelezettséget előíró 7. cikke nem alkotmányellenes, az egy olyan köztársasági hagyományt rögzít, amelynek célja a törvényjavaslat főbb jellemzőinek bemutatása és az elfogadásához fűződő érdekek kiemelése az indokolásban.¹⁹⁴

A jogszabályszerkesztés minőségének biztosítására Franciaországban már 1974-től adtak ki miniszterelnöki utasításokat, amelyeket folyamatosan frissítettek egészen a jelenleg irányadó, 2017-es jogalkotási útmutató (*Guide de légistique*) publikálásáig. Az indokolásokkal szemben részletesebb követelményeket először egy 1993-as miniszterelnöki utasítás fogalmazott meg, előírva a jogalkotó szellemisége, a szabályozás okai és a kitűzött célok ismertetését.¹⁹⁵ A jelenleg irányadó útmutató az indokolások kapcsán részletesebb ajánlásokat fogalmaz meg, így többek között kiemeli, hogy az általános rész bemutatja a tervezet tágabb – történelmi, gazdasági, társadalmi és jogi – kontextusát, a szabályozás fő célkitűzéseit, és szükség esetén hivatkozik a párhuzamosan benyújtott hatásvizsgálatra. A részletes indokolás cikkenként (vagy hosszabb jogszabályoknál fejezetenként) magyarázza a javasolt rendelkezéseket. Az útmutató hangsúlyozza, hogy az indokolásnak nemcsak bemutatnia kell a javaslatot, hanem ki is kell emelnie az elfogadásához fűződő közérdeket, és semmiképpen sem lehet a törvénytervezet szövegének egyszerű parafrázisa.¹⁹⁶

Bár az indokolás és a többi előkészítő anyag (*travaux préparatoires*) nem minősül formális jogforrásnak, a jogértelmezés egyik legfontosabb külső segédeszköze.¹⁹⁷ A francia jogalkalmazói gyakorlat hagyományosan rugalmas és célzatos, így ha a jogszabály szövege homályos vagy kétértelmű, a bírák az előkészítő anyagokra támaszkodva tárják fel a jogalkotó valós szándékát.¹⁹⁸ Ennek a gyakorlatnak azonban megvannak a korlátai: ha a normaszöveg egyértelmű, az előkészítő anyagokra nem lehet hivatkozni.¹⁹⁹ Emellett a régebbi törvények

¹⁹¹ Karine Gilberg: *Legislation in France*. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 182.

¹⁹² Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution., <https://bit.ly/4l43u0M>, 7. cikk

¹⁹³ Uo. 7–8. cikk

¹⁹⁴ Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009. Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution., <https://bit.ly/3UFksb8>

¹⁹⁵ Circulaire du 2 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre., <https://bit.ly/45lxYpA>

¹⁹⁶ Guide de légistique, 2017., <https://bit.ly/4m2MVE8>, 263.

¹⁹⁷ Sunniva Cristina Bragdo-Ellenes – Iris Nguyễn Duy: *An Introduction to French Legal Culture*. In: Sören Koch – Marius Mikkel Kjølstad (szerk.): *Handbook on Legal Cultures*. Cham, Springer, 2023. 595.

¹⁹⁸ Uo. 594.

¹⁹⁹ Eva Steiner: *French Law: A Comparative Approach*. Second edition. Oxford, Oxford University Press, 2018., 57.

esetében, ahol a társadalmi körülmények megváltoztak, a jogalkotó eredeti szándéka már kevésbé lehet releváns.²⁰⁰

3.3.5. Lengyelország

A lengyel törvényalkotási folyamatot egy többszintű, komplex szabályrendszer határozza meg, amelynek alapjait a szejm és a szenátus ügyrendje határozza meg, a kormányzati előterjesztésekre vonatkozó előírásokat a kormány ügyrendje,²⁰¹ a technikai részleteket pedig egy külön miniszterelnöki rendelet rögzíti. E jogforrások mindegyike kötelezővé teszi, hogy minden törvényjavaslathoz egy részletes indokolást (*uzasadnienie*) kell csatolni,²⁰² ami kifejti a törvényalkotás szükségességét és célját, bemutatja a szabályozni kívánt terület aktuális helyzetét, és vázolja a hatályos és a javasolt jogi állapot közötti különbségeket.²⁰³ A dokumentumnak részletesen elemeznie kell a várható társadalmi, gazdasági, pénzügyi és jogi hatásokat, és amennyiben a javaslat új költségvetési terheket ró az államra vagy az önkormányzatokra, meg kell neveznie a finanszírozás forrásait, valamint utalnia kell az előzetes konzultációk eredményeire és a beérkezett véleményekre.²⁰⁴

A jogszabályszerkesztési technikai irányelveket tartalmazó miniszterelnöki rendelet további követelményeket is támaszt: be kell mutatni a javasolt szabályozás alternatíváit, és külön indokolni kell a sürgős, 14 napnál rövidebb hatálybalépést.²⁰⁵ Bár a szejm vagy a szenátus elnöke abban az esetben, ha a törvényjavaslathoz csatolt indokolás nem felel meg a különböző szabályzatokban meghatározott követelményeknek, a törvényjavaslatot visszaküldheti a benyújtónak kiegészítés céljából,²⁰⁶ ezt a szabályt ritkán alkalmazzák.²⁰⁷

A jogalkotói indokolásnak két része van, az egyik egy magyarázó rész, ami a javasolt szabályozás rendelkezéseit indokolja, míg a második része a szabályozási hatásvizsgálatból áll. A hatásvizsgálat az indokolás egy különálló részét képezi és egy meghatározott formanyomtatvány kitöltésével készül.²⁰⁸ A magyarázó résznek nincs kötött formai előírása, terjedelmüket tekintve is változatosak, tartalmukat tekintve több esetben megfigyelhető, hogy azokban a szakirodalomra is hivatkoznak.²⁰⁹

3.3.6. Litvánia

A litván jogalkotási folyamat részletszabályait két fő jogszabály, a parlament ügyrendje,²¹⁰ és a jogalkotási kerettörvény²¹¹ határozza meg. A parlament ügyrendje előírja, hogy a legtöbb törvénytervezethez (az állampolgári kezdeményezések kivételével) egy részletes indokolást,

²⁰⁰ Bragdo-Elleenes – Nguyễn Duy: i. m. 595.

²⁰¹ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów., <https://bit.ly/40LIcho>, 27. §

²⁰² Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 2015., <https://bit.ly/4mf4TCQ>, 77. cikk

²⁰³ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 2022., <https://bit.ly/40IV0VI>, 34. cikk

²⁰⁴ Uo. 34. cikk (3), (4) bekezdés

²⁰⁵ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 2016., <https://bit.ly/44UbyN2>, 12. §

²⁰⁶ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 2022., <https://bit.ly/40IV0VI>, 34. cikk (7) bekezdés; Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 2015., <https://bit.ly/4mf4TCQ>, 77. cikk (3) bekezdés

²⁰⁷ Klaus H. Goetz – Radosław Zubek: *Law-Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation*. A report commissioned by Ernst & Young Poland within the framework of the Ernst & Young Better Government Programme, 2005., <https://bit.ly/4m2Z100>, 31.

²⁰⁸ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów., <https://bit.ly/40LIcho>, 28. §

²⁰⁹ Ehhez lásd: Druk nr 2701. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw. 11 października 2022., <https://bit.ly/47ajhb7>

²¹⁰ Statutas dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto. I-399, 1994., <https://bit.ly/46v2DCW>

²¹¹ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. 2012, Nr. 110-5564., <https://bit.ly/46v2DCW>

ügynevezett magyarázó levelet (*aiškinamasis raštas*) kell csatolni. Ennek a dokumentumnak átfogó képet kell adnia a javaslatról, be kell mutatnia a tervezet kidolgozásának okait, céljait, a hatályos jogi kereteket és a javasolt új szabályozást, valamint annak várható pozitív eredményeit. Különös figyelmet kell fordítani a lehetséges negatív következményekre és az azok elkerülését célzó intézkedésekre is.²¹² Az indokolásnak emellett értékelnie kell a javaslat jogrendszerbe való illeszkedését, fel kell sorolnia azokat a jogszabályokat, amelyeket a tervezet elfogadásával szükséges módosítani vagy hatályon kívül kell helyezni, és nyilatkoznia kell a jogalkotási kerettörvénnyel való összhangjáról.²¹³

A jogalkotásról szóló kerettörvény az átláthatóságot erősíti azzal, hogy előírja a törvényjavaslat és az összes kísérő dokumentum kötelező közzétételét a jogalkotási információs rendszerben. Kísérő dokumentumnak minősül többek között a magyarázó jegyzet, a jogszabálytervezet összehasonlító, módosításokat bemutató változata, valamint a hatásvizsgálat eredményeit tartalmazó dokumentum.²¹⁴ A hatásvizsgálat eredményeit az indokolásban vagy külön dokumentumban kell bemutatni.²¹⁵ A gyakorlatban nem minden, a jogalkotási információs rendszerben közzétett törvényjavaslathoz találunk indokolást. Amikor az indokolás mégis elérhető, általában követi a statútumban előírt 16 pontos tartalmi struktúrát, de gyakran csak tömören, a legszükségesebb információkra szorítkozva.

3.3.7. Románia

A romániai törvényalkotási folyamat részletszabályait több jogforrás, elsősorban a képviselőház ügyrendje, valamint a normatív aktusok kidolgozásának jogalkotási technikájáról szóló törvény határozza meg.²¹⁶ Mindkét szabályzat rögzíti, hogy mind a kormány által benyújtott törvénytervezetek (*proiecte de legi*), mind a képviselők, szenátorok vagy állampolgárok által előterjesztett törvénykezdeményezések (*propuneri legislative*) kötelező melléklete az indokolás (*expunere de motive*).²¹⁷ A nem kormányzati előterjesztések esetében az eljárás egy fontos további lépéssel egészül ki: a parlament elnöksége kötelezően kikéri a törvényalkotási tanács (*Consiliul Legislativ*) véleményét, valamint a kormány álláspontját is a javaslatról.

Az indokolás célját és részletes tartalmi követelményeit a jogalkotás-technikai törvény fejt ki. Ennek értelmében az indokolás funkciója a javasolt rendelkezések bemutatása, a mögöttes motivációk kifejtése,²¹⁸ és a szabályozással érintett problémák ismertetése.²¹⁹ A törvény rendkívül részletes tartalmi követelményeket támaszt az indokolással szemben, amely lényegében magában foglalja a hatásvizsgálat eredményeit is. Az előterjesztőnek be kell mutatnia a szabályozás szükségességét, különös tekintettel a hatályos jog hiányosságaira, valamint a javaslat alapelveit és céljait, kiemelve az új elemeket. Az indokolásnak kutatások és statisztikai adatok eredményeivel kell alátámasztania az állításokat, és be kell mutatnia a javaslat átfogó társadalmi-gazdasági hatásait, beleértve a rövid- és hosszútávú költségvetési következményeket is. Emellett értékelni kell a tervezet jogrendszer egészére gyakorolt hatását,

²¹² Statutas dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto. I-399, 1994., <https://bit.ly/46v2DCW>

²¹³ Uo. 135. cikk (4) bekezdés

²¹⁴ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. 2012, Nr. 110-5564., <https://bit.ly/46v2DCW>, 5. cikk

²¹⁵ Uo. 15. cikk

²¹⁶ Marian Enache: Legea nr. 24/2000 privind norme de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. *Legislative Information Bulletin*, (1), 2016. 26.

²¹⁷ Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind norme de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, <https://bit.ly/44UI7eS>, 30. cikk (1) bekezdés, a) pont; Regulamentul Camerei Deputaților, 2025., <https://bit.ly/41fMBcw>, 92. §

²¹⁸ Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind norme de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, <https://bit.ly/44UI7eS>, 30. cikk (2) bekezdés

²¹⁹ Bianca Selejan-Guțan: *The Constitution of Romania*. Constitutional Systems of the World. Oxford – Portland, Hart Publishing, 2016., 90.

az uniós joggal való összhangját, és tájékoztatást kell adni a lefolytatott társadalmi egyeztetések eredményeiről, összefoglalva a beérkezett észrevételeket.²²⁰

A román jogrendszer az indokolást „élő dokumentumként” kezeli, amelynek folyamatosan tükröznie kell a törvényjavaslat aktuális állapotát. A jogalkotási törvény előírja, hogy az indokolás szövegét a jogszabály-előkészítés során, például a konzultációk eredményeképpen bekövetkezett változásoknak megfelelően módosítani kell.²²¹ Amennyiben a parlamenti szakaszban a javaslat lényeges változtatásokon megy keresztül, az előterjesztő a törvény kihirdetése után is köteles az indokolást összhangba hozni az elfogadott módosításokkal.²²² Az indokolásokat aláírással kell ellátni. A kormány által kezdeményezett törvénytervezetek esetében a miniszterelnök írja alá a kormányülésen elfogadott végső formához igazított változatot, a képviselők vagy szenátorok által összeállított jogalkotási javaslatok indoklásait az adott kezdeményezők írják alá. Amennyiben a törvénykezdeményezési jogot az állampolgárok gyakorolják, az indoklást az alkotmánybíróság álláspontjával is ki kell egészíteni.²²³

A gyakorlatban a képviselőház és a szenátus honlapján közzétett indokolások formája és terjedelme változatos. A kormányelőterjesztések általában követik a törvényben előírt struktúrát: leírják a problémát, a javasolt változásokat, bemutatják a hatásvizsgálat eredményeit és a konzultációk menetét. Ezzel szemben a nem kormányzati előterjesztések indokolásai gyakran rövidebbek és tagolatlanok, de a főbb tartalmi pontokra (cél, probléma, hatások) jellemzően ezek is kitérnek.

3.3.8. Svédország

A svéd jogalkotási folyamatot a parlament eljárási szabályzata (*Riksdagsordningen*) szabályozza, amely különleges, „kvázi-alkotmányos” státusszal bír.²²⁴ A szabályzat a kormány által benyújtott törvényjavaslatok vonatkozásában ír elő indokolási kötelezettséget.²²⁵ A kormányelőterjesztések egy lassú és rendkívül alapos előkészítési folyamaton mennek keresztül, amely általában egy kormány által kinevezett vizsgálóbizottság munkájával kezdődik. Ennek központi eleme a széleskörű és kötelező konzultáció (*remiss*), amely során a tervezetet és a hozzá kapcsolódó indokolást (*skälen för regeringens förslag* vagy *promemoria*) véleményezésre küldik külső feleknek, például kormányzati ügynökségeknek és egyetemeknek.²²⁶ Ez a folyamat egy terjedelmes előkészítő anyagot (*förarbeten*) eredményez, ami tartalmazza magát a törvénytervezet szövegét (*lagtext*), a mögötte álló részletes jogi és politikai indokolást (*promemoria*), a beérkezett tanácsadói véleményeket, a szabályozási hatásvizsgálatot és a kormány ezekre adott reakcióit is.²²⁷

Az indokolás részletes magyarázatot tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a javasolt törvényjavaslaton belül a különböző rendelkezések milyen módon értendők és értelmezendők.²²⁸ Az indokolás része a javaslatához készített részletes jogalkotási megjegyzéseknek, kommentároknak (*Författningskommentar*). A jogi kommentár olyan jogi

²²⁰ Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, <https://bit.ly/44UI7eS>, 31. cikk (1) bekezdés

²²¹ Uo. 32. cikk

²²² Uo. 34. cikk (5) bekezdés

²²³ Uo. 34. cikk (1), (3) bekezdés

²²⁴ Sveriges grundlag och riksdagsordningen Sveriges riksdag, 2023., <https://bit.ly/479XmAV>, Förord, 2.

²²⁵ Riksdagsordning (2014:801)., <https://bit.ly/477X2CI>, 9. fejezet, 2. §

²²⁶ Olof Petersson: *Rational politics: Commissions of inquiry and the referral system in Sweden*. In: Jon Pierre (szerk.): *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2016. 650–662.

²²⁷ Ulf Bernitz: What is Scandinavian law? Concept, characteristics, future. *Scandinavian Studies in Law*, 50(1), 2007. 20.

²²⁸ Uo.

források láncolatából áll, mint a parlamenti bizottságok javaslatok, a törvényjavaslatok, a vizsgálóbizottságok jelentései vagy a konzultációk eredményei.²²⁹ Ezt a részletes jogszabály-előkészítési gyakorlatot egy a miniszterelnöki kabinetiroda által kiadott kézikönyv is segíti, amely a kormányzati szervek szabályalkotási tevékenységéhez ad iránymutatást. Bár a kézikönyv az alacsonyabb szintű jogforrásokra, a rendeletekre fókuszál, az indokolásokkal kapcsolatos megállapításai a svéd jogi gondolkodást tükrözik és így a törvénytervezetek kapcsán is relevánsak.²³⁰

A svéd jogalkotási modellt az előkészítő szakaszokra helyezett rendkívüli hangsúly teszi egyedivé, ami egy olyan politikai kultúrából fakad, amely a javaslatok széleskörű társadalmi megalapozottságára és elfogadtatására törekszik; ennek érdekében a kormányzati törvénytervezetek benyújtását minden esetben kiterjedt vizsgálatok és egyeztetések előzik meg.²³¹ A parlament honlapján közzétett végleges jogalkotási dokumentumok szerkezete jól tükrözi ezt az alaposságot. A javaslat logikáját felvázoló rövid bevezetőt és a parlamenti határozati javaslatot a törvény normaszövege (*lagtext*) követi. Ezután egy részletes fejezet mutatja be az ügy hátterét, az előkészítés folyamatát és a hatásvizsgálat eredményeit. A dokumentációt a gyakran több tíz oldalas jogalkotási kommentár zárja, amely tartalmazza a rövid és részletes indokolást, a konzultációban részt vevő szervek listáját, a jogalkotási tanács (*Lagrådet*) véleményét és egy kivonatot a vonatkozó kormányülés jegyzőkönyvéből. Ezen a kommentáron belül található a szakaszokhoz fűzött részletes magyarázat, a *promemoria*.

Bár az előkészítő anyagok formálisan nem minősülnek kötelező jogforrásnak, a svéd joggyakorlatban mégis kiemelt jelentőséggel bírnak, mivel ezek az anyagok tükrözik a jogalkotó szándékát,²³² így a jogalkalmazó a jogszabályok értelmezésének elsődleges segédleteként használja.²³³

3.3.9. Szlovákia

A jogalkotás részletszabályait a parlament ügyrendjéről szóló törvény határozza meg, amely indokolási kötelezettséget ír elő, a törvényjavaslatokat a megfelelő jogalkotási formában kell benyújtani, kiegészítve egy magyarázó jelentéssel (*dôvodová správa*).²³⁴ A szabályozás az indokolást egy általános és egy különös részre tagolja, és részletes tartalmi követelményeket ír elő.

Az indokolás általános része (*všeobecná časť*) egy átfogó helyzetelemzést kell nyújtson, bemutatja a fennálló társadalmi, gazdasági és jogi helyzetet, alátámasztja az új szabályozás szükségességét, és felvázolja a végrehajtás módját. Lényeges eleme, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményeit integrálnia kell,²³⁵ részletezve a javaslatnak a költségvetésre, a munkaerőpiacra, és az államszervezetre gyakorolt hatásait. A kormány ügyrendje ehhez hozzáteszi, hogy a javasolt beavatkozás arányosságát a kitűzött cél fényében röviden értékelni kell.²³⁶ Az indokolásnak emellett igazolnia kell a tervezet összhangját az alkotmánnyal, más törvényekkel, nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió jogával.²³⁷

²²⁹ Petersson: i. m. 650.

²³⁰ Myndigheternas föreskrifter: handbok i författningsskrivning. Ds 1998:43., <https://bit.ly/47992Ux>

²³¹ Petersson: i. m. 650.

²³² Henrik Wenander: Europeanisation of the proportionality principle in Denmark, Finland and Sweden. *Review of European Administrative Law*, 13(2), 2020. 133–153.

²³³ Joakim Nergelius: *Constitutional Law in Sweden*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2015., 31.

²³⁴ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z., <https://bit.ly/4ffup8J>, 68. § (1) bekezdés

²³⁵ Katarina Staroňová: Better regulation and regulatory quality: The case of RIA in Slovakia. *Sociológia – Slovak Sociological Review*, 41(3), 2009. 248.

²³⁶ Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, 2024., <https://bit.ly/4fhlaFc>, 19. cikk (2) bekezdés

²³⁷ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z., <https://bit.ly/4ffup8J>, 68. § (3) bekezdés; Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, 2024., <https://bit.ly/4fhlaFc>, 19. cikk (1) bekezdés

A különös rész (*osobitná časť*) a javaslat egyes szakaszaihoz, illetve módosítások esetén az egyes pontokhoz fűzött tételes magyarázatokat tartalmazza. A kormány ügyrendje hangsúlyozza, hogy ez a rész nem ismételheti meg sem a normaszöveget, sem az általános részben már kifejtett érveket.²³⁸ Az átláthatóság érdekében a kormány által előterjesztett javaslatok esetében a teljes indokolást közzéteszik a felelős állami szerv honlapján a társadalmi véleményezés során.²³⁹

A szakirodalom rámutat arra, hogy a szlovák joggyakorlatban is eleget tesznek a formális indokolási kötelezettségnek, vagyis az előterjesztett törvényjavaslatokhoz csatolják az indokolást, ugyanakkor súlyos hiányosságok figyelhetők meg azok minőségét tekintve, különös tekintettel a hatásvizsgálatot illetően. A legnagyobb probléma tehát nem a formális megfelelés, hanem az elemzés terjedelme és mélysége.²⁴⁰ A frissebb tanulmányok ugyan némi javulásról számolnak be, ugyanakkor általános konklúzióként megjegyzik, hogy az idő múlásával nem figyelhető meg folyamatos javulás az elemzés mélysége tekintetében.²⁴¹

3.4. Az indokolások alkotmányos szintű szabályozása

3.4.1. Görögország

A görög alkotmány indokolási kötelezettséget ír elő a törvényjavaslatok kapcsán,²⁴² az előterjesztések benyújtásának részletszabályait és az indokolások (*αιτιολογική έκθεση*) tartalmi elemeire vonatkozó előírásokat a parlament ügyrendje tartalmazza. E szerint az indokolásnak ki kell fejtenie a javasolt rendelkezések céljait és okait. A javaslattal együtt be kell nyújtani a hatásvizsgálati jelentést, valamint a társadalmi egyeztetésről szóló beszámolót is.²⁴³ A módosítások főszövegét szintén indokolás előzi meg, amelynek tartalmaznia kell a javasolt módosításokat szükségessé tevő okokat.²⁴⁴ Az indokolásokat a parlamenti munka levéltárában is közzéteszik.²⁴⁵ Az indokolásokon kívül gyakori, hogy nem kötelező erejű jogi eszközöket, magyarázó körleveleket bocsátanak ki az illetékes minisztériumok és szakszolgálatok, amelyben további magyarázatokat adnak a jogszabályok rendelkezéseire vonatkozóan, valamint útmutatást nyújtsanak azok végrehajtásához.²⁴⁶

A közelmúltig a görög törvényhozás előkészítése kevésbé volt szabályozott és központosított, a tervezetek kidolgozása gyakran ad hoc bizottságokban, széttagoltan zajlott.²⁴⁷ Ezen a helyzeten kívánt változtatni a 2019-ben elfogadott 4622. számú törvény, amely átfogó reformokat vezetett be a jogalkotási folyamat racionalizálása és a jogszabályok minőségének javítása érdekében. A törvény egy központosított törvényelőkészítő szolgálatot hozott létre, és előírta egy jogalkotási módszertani kézikönyv kidolgozását. Az abban foglalt előírásoknak való megfelelés a törvényjavaslatok benyújtásának előfeltételévé vált.²⁴⁸ A kézikönyv

²³⁸ Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, 2024., <https://bit.ly/4fhlaFc>, 19. cikk (4) bekezdés

²³⁹ Uo. 12a cikk (2) bekezdés, 17. cikk (1) bekezdés

²⁴⁰ Staroňová: i. m. 247–264.

²⁴¹ Katarina Staroňová: Regulatory impact assessment in Slovakia: Performance and procedural reform. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34(3), 2016. 214–227.

²⁴² Σύνταγμα., <https://bit.ly/4ob98kN>, 74. cikk (1) bekezdés

²⁴³ Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων. Μέρος Κοινοβουλευτικό, <https://bit.ly/458yE1b>, 85. cikk (3) bekezdés

²⁴⁴ Uo. 88. cikk (2) bekezdés

²⁴⁵ Uo. 165. cikk (2) bekezdés

²⁴⁶ Maria Mousmouti: *Legislation in Greece*. In: Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (szerk.): *Legislation in Europe – A Country by Country Guide*. Oxford, Hart Publishing, 2020. 214.

²⁴⁷ Uo. 214–215.

²⁴⁸ Νόμος υπ' αριθμ. 4622/2019: Επιτελικό Κράτος – Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης., <https://bit.ly/3JaFjk4>, 59. cikk (5) bekezdés

pontosítja, hogy a törvény célját részletesen az indokolásban kell kifejtetni, és a normaszövegbe az csak akkor kerülhet be, ha az a jogszabály értelmezéséhez elengedhetetlen.²⁴⁹

A 2019-es reform a hatásvizsgálatot tette a törvénytervezeteket kísérő központi dokumentummá, amely nyolc különböző aljelentést foglal magába, ezek egyike maga az indokolás. Az indokló jelentés feladata, hogy ismertesse a kezelt problémákat, meghatározza a jogalkotás világos, mérhető céljait, és alátámaszsa a törvényhozás szükségességét.²⁵⁰ A reformok ellenére a szakirodalom szerint az indokolások minősége nem javult számottevően, a minisztériumok gyakran a hagyományos, felületes indokolások logikáját követve készítik el a hatásvizsgálatokat is, amelyek így hiányosak, nélkülözik a részletes adatokat és a nemzetközi gyakorlatok elemzését.²⁵¹

A gyakorlatban a parlament honlapján a törvényjavaslatok mellett egy összefoglaló dokumentumot is közzétesznek, amely az indokolást és más alátámasztó jelentéseket foglalja magában. Az indokolás gyakran csupán tartalomjegyzékként funkcionál, szakaszonként felsorolva a normaszöveg tartalmát. Lényeges eleme azonban az általános részhez használt űrlap, amely arra ösztönzi a jogszabály előkészítőjét, hogy átgondolja és részletesen megindokolja a javasolt szabályozás szükségességét és céljait. Ezt az általános részt egészíti ki egy különös rész, amelyben az egyes cikkekhez fűzött magyarázatok találhatóak.

3.4.2. Magyarország

A magyar jogalkotási rendszerben a törvényjavaslatokhoz fűzött indokolás kötelezettségét és szerepét egy többszintű szabályrendszer határozza meg, amelynek legfontosabb elemei az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.), a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.), az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (Házszabály).

A jogalkotási kötelezettség alapjait az Országgyűlésről szóló törvény,²⁵² a Házszabály²⁵³ és a Jat. is rögzíti.²⁵⁴ A tartalmi követelményeket a Jat. 18. § határozza meg, amely szerint az indokolásban az előterjesztő bemutatja a szabályozás szükségességét alátámasztó társadalmi, gazdasági és szakmai okokat, valamint ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. Az indokolásban lehetőség van azon részletes körülmények és előzmények bemutatására is, amelyek a szabályozás mélyebb megértését, értelmezését segíthetik.

A törvényalkotási folyamat átláthatóságát a Jet. biztosítja, amely előírja, hogy a törvény- és rendelet-tervezeteket az indokolásukkal együtt társadalmi egyeztetésre kell bocsátani.²⁵⁵ A magyar jogrendszer a törvényalkotási folyamat során az indokolást „élő dokumentumként” kezeli, a parlamenti vita során elfogadott módosító javaslatok figyelembevételével az előterjesztőnek újra kell szerkesztenie az eredeti indokolást,²⁵⁶ ennek célja, hogy az indokolás a lehető legjobban tükrözze az elfogadott törvény tartalmát. Az indokolást egyrészt közzéteszik a parlament honlapján (az iromány-nyilvántartás része),²⁵⁷

²⁴⁹ Εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας., <https://bit.ly/4odoWmY>, 21.

²⁵⁰ Νόμος υπ' αριθμ. 4622/2019: Επιτελικό Κράτος – Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης., <https://bit.ly/3JaFjk4>, 62. cikk (2a) bekezdés

²⁵¹ Spyridon Vlachopoulos: The Committee for Quality Evaluation of the Law Making Process in Greece: Another one law drafting committee or something more? *Statute Law Review*, 45(1), 2024. 3–4.

²⁵² Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. Törvény, <https://bit.ly/4mfbptg>, 28. § (4) bekezdés

²⁵³ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, <https://bit.ly/4okCJby>, 31. § (1) bekezdés

²⁵⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, <https://bit.ly/45t0c2F>, 18. § (5) bekezdés

²⁵⁵ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, <https://bit.ly/459vIRV>, 5. § (1) bekezdés

²⁵⁶ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, <https://bit.ly/4okCJby>, 137/A §

²⁵⁷ Uo. 136. §

másrészt a nyilvánosság biztosítása érdekében a Jat. létrehozta a Magyar Közlöny mellékletét képező Indokolások Tárát, ahol az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott körben és módon szintén közzéteszik azokat.²⁵⁸

Az indokolások jogértelmezésben betöltött szerepét maga az Alaptörvény rögzíti. Kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, a jogszabály céljának megállapítása során pedig elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.²⁵⁹ A Jat. ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, és amennyiben a szövege ellentétes a normaszöveggel, úgy azt a jogértelmezés során figyelmen kívül kell hagyni.²⁶⁰

A gyakorlatban az indokolások túlnyomó része általános és különös részre oszlik, rövidebb normaszövegek esetén azonban tagolatlan. A részletes indokolást a normaszöveg egyes (vagy összevont) szakaszaihoz fűzik.²⁶¹ A szakirodalom kritikaként fogalmazza meg, hogy a törvényjavaslatok gyakran csak *pro forma* tartalmazzák az indokolásokat, így csak a formális kötelezettségnek tesznek eleget. Sok esetben nem tartalmazznak valós hozzáadott értéket, a normaszöveget másolják át érdemi magyarázat nélkül, így a jogalkotás garanciáját sem erősítik.²⁶²

3.4.3. Spanyolország

A spanyol jogrendszerben a törvényalkotási folyamatot és az indokolási kötelezettséget az alkotmány, a képviselőház ügyrendje, valamint a kormány által kiadott iránymutatások szabályozzák. Az alkotmány előírja, hogy a kormány által a képviselőház elé terjesztett törvénytervezeteket indokolással (*exposición de motivos*), és a döntéshez szükséges egyéb háttéranyagokkal kell ellátni.²⁶³ Ezt a követelményt a képviselőház ügyrendje is megerősíti és kiterjeszti azt a képviselők, illetve a frakciók által benyújtott indítványokra is.²⁶⁴

A szakirodalom szerint a döntéshez szükséges további információk csatolásának előírása egy fontos reform volt, amely a korábbi, gyakran csupán szubjektív érveket tartalmazó indokolások gyakorlatát kívánta felváltani az objektív adatokkal (felmérésekkel, szakértői jelentésekkel) való alátámasztás révén.²⁶⁵ Annak ellenére, hogy ennek az előírásnak elvi szinten milyen jelentős hatása lehetett volna a jogalkotásra – különösen a törvények minőségére és megalapozottságára – a szakirodalom kritikaként fogalmazza meg, hogy ennek a rendelkezésnek nincs valós, észlelhető hatása.²⁶⁶

A kormányzati előterjesztések technikai színvonalának emelését célozza a kormány által elfogadott, a jogszabályok formájára és szerkezetére vonatkozó iránymutatás. Ez a dokumentum részletesen szabályozza az indokolás tartalmát és formáját, előírja, hogy az

²⁵⁸ A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet, <https://bit.ly/4obaJaJ>, 5. §, 20. §

²⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye, <https://bit.ly/4IP0N4B>, 28. cikk

²⁶⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, <https://bit.ly/45t0c2F>, 18. § (7), (8) bekezdés

²⁶¹ Kiss Rebeka: A törvények jogalkotói indokolása – Egy kvantitatív kutatás tapasztalatai. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensis* – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, (1). 2022. 200–201.

²⁶² Uo. 195.

²⁶³ Constitución Española, 1978., <https://bit.ly/4feytGt>, 88. cikk

²⁶⁴ García-Escudero Piedad: Parliamentary Scrutiny of the Quality of Legislation in Spain. The Role of Parliamentary Clerks. *The Theory and Practice of Legislation*, 9(2). 2021. 163.

²⁶⁵ Rodríguez Ferrández Samuel: Legislative Impact Assessment: Case Study of Spain's Criminal Laws. *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, 5(1). 2016. 41–42.

²⁶⁶ Sainz Moreno Fernando: Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C.E.). In: *La calidad de las leyes*, ed. Sainz Moreno Fernando – Silva Ochoa Juan Carlos. Eusko Legebiltzarra – Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989. 26–31.

indokolásnak közérthetően kell kifejtene a javaslat tárgyát, célját és hátterét, anélkül, hogy a normaszöveget egyszerűen átfogalmazná. Célja, hogy a javaslatot a jogi háttérismerettel nem rendelkezők számára is hozzáférhetővé tegye.²⁶⁷ Az indokolásnak emellett be kell számolnia a lefolytatott konzultációk eredményeiről, és sürgős eljárás esetén külön alá kell támasztania a rendkívüli szükségesség körülményeit.²⁶⁸ Az iránymutatás gyakorlati alkalmazását egy külön kézikönyv is segíti, ami ajánlásokat fogalmaz meg és azokat példákkal illusztrálja.²⁶⁹

A gyakorlatban mind a kormányelőterjesztéseket (*proyectos de ley*), mind a képviselői indítványokat (*proposiciones de ley*) megelőzi az indokolás. Ezek terjedelme változó, a hosszabb javaslatoknál fejezetekre tagolják. Bár nincs formálisan elkülönítve általános és különös rész, a szerkezet jellemzően követi ezt a logikát az első fejezetek az általánosabb célokat, míg a későbbiek a részletesebb, szakaszokhoz fűzött magyarázatokat tartalmazzák.

IV. Az ideáltipikus jogalkotói indokolás az EU tagállamainak jó gyakorlatai tükrében

A tagállami szabályozási megoldások áttekintése alapján felvázolható a jogalkotói indokolás egy olyan ideáltipikus modellje, amely a leghatékonyabb, több jogrendszerben is azonosítható intézményi megoldásokat szintetizálja. Ez a modell a „jobb szabályozás” európai szemléletében hangsúlyozott nyitottság és átláthatóság elveinek letéteményese, a minőségi jogalkotás egyik garanciális eleme.

A jogalkotói indokolás rendeltetése többértű. Egyrészt a jogalkotási eljárás belső logikája szempontjából a megalapozott parlamenti és szakmai vita, valamint a tudásalapú politikai diskurzus előfeltételeit teremti meg, így tájékoztatja a parlamenti képviselőket a jogszabály céljáról, a szabályozás szükségességéről, a várható hatásokról, a lefolytatott konzultációk eredményéről. Másrészt, ezen a belső, szakmai funkción túlmenően az indokolás a transzparencia fontos eszköze, mivel közérthető nyelven közvetíti a jogalkotói szándékot a szélesebb nyilvánosság felé. Számos jogrendszer, így a finn, a spanyol vagy a máltai, kifejezetten előírja a jogi szakkifejezésektől mentes, laikusok számára is értelmezhető magyarázatok készítését, lehetővé téve az állampolgárok számára a jogalkotás érdemi megértését és a döntéshozatali folyamatok követését. Harmadrészt a jogalkotói indokolás a jogalkalmazói gyakorlatban is nélkülözhetetlen szerepet játszik, mivel iránymutatást ad a jogalkotói akarat (*ratio legis*) feltárásához, és a teleologikus jogértelmezés egyik forrásaként szolgál. Ez a jogértelmezést segítő funkció számos tagállam joggyakorlatában meghatározó, a skandináv államokban, Franciaországban és a cseh jogrendszerben a bíróságok a jogszabályok teleologikus értelmezésének segédleteként támaszkodnak az előkészítő anyagokra. Magyarország ezt a szerepet alkotmányos szintre emeli: az Alaptörvény rögzíti, hogy a jogszabály céljának megállapítása során az indokolást is figyelembe kell venni. Ezzel a gyakorlattal ellentétben áll a horvát szabályozás, ahol az indokolások nem minősülnek a jogértelmezés forrásának; a jogszabályi kétértelműségek feloldására az utólagos autentikus értelmezés jogintézménye szolgál, amelyet maga a jogalkotó ad ki.

Szerkezetileg a jogalkotói indokolás ideális esetben egy világosan elkülönülő általános és különös részre tagolódik, amely felépítés a leghatékonyabban szolgálja ki az intézmény kettős funkcióját. A tagállamok formai tagolására vonatkozó gyakorlatát a függelékben

²⁶⁷ José Becerra Muñoz: *La toma de decisiones en política criminal: bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2013., 390.

²⁶⁸ Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa., <https://bit.ly/45IXPxE>, I. fejezet, c) pont

²⁶⁹ Manuel Andrés Navarro Atienza: *Manual práctico de técnica normativa*. Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2015.

található táblázat összegzi. Az átláthatóságot és a közérthetőséget tovább növeli, ha az indokolást egy, a finn vagy dán mintát követő, nem jogi nyelven írt összefoglaló, illetve a német és osztrák rendszerben ismert, a javaslat legfontosabb pontjait tartalmazó előlap egészíti ki, hozzáférhetővé téve a tartalmat a nem jogász közönség számára is. Az általános indokolás rendeltetése, hogy a javaslat szakpolitikai kontextusát és normatív alapjait fektesse le, bemutatva a szabályozás szükségességét alátámasztó társadalmi, gazdasági és szakmai okokat. Ennek keretében ismertetnie kell az elérni kívánt célokat, a hatályos szabályozás hiányosságait feltáró helyzetértékelést, valamint a lehetséges szabályozási alternatívákat – köztük a szabályozás elhagyásának opcióját is – és azok elvetésének okait. Elengedhetetlen, hogy az általános rész szervesen integrálja az előzetes hatásvizsgálat részletes megállapításait, és transzparens módon számoljon be a lefolytatott társadalmi egyeztetésekről és a beérkezett véleményekről. Mindemellett előkészítve az utólagos hatásvizsgálatot, itt kell utalni a tervezett felülvizsgálatok menetére is.

A részletes indokolás ezzel szemben az egyes rendelkezésekhez fűzött tételes magyarázatot kell tartalmazza. Alapvető funkciója nem a normatív tartalom pusztá megismétlése vagy parafrázálása – melyet több ország (pl. Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Franciaország, Finnország, Hollandia, Luxemburg, Spanyolország, Szlovákia) szabályozása kifejezetten tilt –, hanem a rendelkezés alkalmazási körének és tartalmának kifejtése, a jogi fogalmak kibontása, és a rendelkezések más normákhoz való viszonyának tisztázása. A részletes indokolásban van helye a joggyakorlat ismertetésének és esetlegesen a releváns szakirodalom hivatkozásának is.

Végezetül, az ideáltipikus modellben a jogalkotó az indokolást „élő dokumentumként” kezeli. Többek között a román és a magyar szabályozás is előírja az indokolás aktualizálásának kötelezettségét a parlamenti eljárás során elfogadott módosításoknak megfelelően, biztosítva ezzel a végleges törvényszöveg és a hozzá kapcsolódó magyarázat közötti koherenciát. Ennek a követelménynek a hiánya – ahogy az különösen a cseh gyakorlatban visszatérő kritika tárgya – aláássa az indokolás jogértelmezést segítő funkcióját, hiszen egy elavult magyarázat nem nyújthat megbízható iránymutatást a jogalkalmazó számára. Ezen elemek összessége teszi a jogalkotói indokolást a racionális, átlátható és elszámoltatható jogalkotás sarokkövévé.

V. Záró gondolatok

Sok tekintetben az EU „jobb szabályozás” kezdeményezése üdvözlendő reformokat hirdetett meg, amelyek a nemzeti jogalkotási gyakorlatokra is jelentős hatást gyakoroltak. A program egyik célkitűzése – „jobban megmagyarázni, mit és miért teszünk” – a jogalkotói indokolások szerepét is felértékelte. Ez a szemlélet formális szinten sikeresen adaptálódott a tagállamokban is, hiszen Málta és Lettország kivételével valamennyi tagállam jogrendje előírja a törvények indokolási kötelezettségét. A szabályozás szintje és tartalma a főbb pontokon túl azonban rendkívül heterogén: míg egyes országokban, mint Görögország, Spanyolország és Magyarország, alkotmányos szintű rendelkezéseket is találunk, addig máshol intern normatív aktusok és jogilag nem kötelező erejű kézikönyvek adnak útmutatást az indokolások kapcsán.

A kutatás egyik fontos tanulsága éppen az, hogy a jogintézmény minőségét nem a szabályozás formális jogforrási szintje, hanem sokkal inkább a részletes módszertani iránymutatások megléte és az azokat érvényesítő jogi kultúra határozza meg. Ennek megfelelően a *soft law* eszközökre támaszkodó skandináv államok vagy Hollandia joggyakorlatában gyakran tartalmilag jóval gazdagabb, a normaszöveget érdemben magyarázó indokolások születnek, mint azokban a rendszerekben, ahol a formális előírások ellenére az indokolások gyakran csak a törvény szövegének ismétlésére szorítkoznak. Noha e tanulmány nem vállalkozott az egyes indokolások szisztematikus, mélyebb tartalmi-minőségi értékelésére, a szabályozási keretek elemzése alapján egyértelműen kirajzolódik az a tendencia,

hogy a legkidolgozottabb gyakorlatok az indokolást a bizonyítékalapú kormányzás szerves részeként kezelik. Ezt példázza az észti modell a rendkívül aprólékos, a hatásvizsgálatok eredményeit és a konzultációk tanulságait is részletesen bemutató struktúrájával, akárcsak a svéd gyakorlat, amely egyedülállóan alapos előkészítő anyagainak minőségére épít, vagy akár Luxemburg, ahol az indokolásokban gyakran adatokkal és kimutatásokkal is alátámasztják a javaslatok szükségességét.

Ezzel a szemlélettel szemben több tagállam gyakorlatában az indokolás szerepe formálisabb, és nem tölti be a jogintézménynek szánt funkciókat. A szakirodalmi kritikák szerint ennek egyik leggyakoribb megjelenési formája, amikor az indokolás nem nyújt valós magyarázatot a normaszöveghez, mert azt pusztán megismétli vagy átfogalmazza ahelyett, hogy annak célját és a jogalkotói szándékot részletesen kifejtjenék. Ilyen többek között Írország és Magyarország esete, ahol az indokolás gyakran pusztán a normaszöveget ismétli, vagy Görögország gyakorlata, ahol a magyarázatok a szakirodalom szerint gyakran felületesek, és csupán a normaszöveg tartalomjegyzékeként funkcionálnak.

A gyakorlati problémák azonban ennél szerteágazóbbak, és esetenként a jogintézmény rendszerszintű hiányosságaiból fakadnak. Több tagállam szorgalmazza ugyan a hatásvizsgálatok, a társadalmi egyeztetés és érdekelt felekkel folytatott konzultációk eredményének jogalkotói indokolásba integrálását az átláthatóság érdekében, ugyanakkor ez sok esetben nem érvényesül. Szlovákia esetében a szakirodalom kiemeli, hogy az indokolások mélysége nem megfelelő, azok felszínesek, a hatásvizsgálatok eredményét sokszor nem tartalmazzák. Mindemellett koherencia-zavart okozhat, amennyiben a törvényjavaslathoz fűzött indokolást a parlamenti szakaszban bekövetkezett változásokra tekintettel nem módosítják. Írországból lehetőség van felülvizsgált indokolást benyújtani, Magyarország a Házszabályban írja elő az indokolások utólagos újraszervezését a módosító indítványok figyelembevételével, Németországban lábjegyzetben kell jelezni, amennyiben a normaszöveg megváltozott és így az indokolás már nem aktuális, Romániában pedig szintén módosítani kell az eredeti indokolást a normaszöveg változása esetén. Ezzel szemben Csehországban problémát jelent, hogy a parlamenti módosítások után az indokolásokat nem igazítják hozzá a végső törvényszöveghez, ami koherenciazavarhoz vezethet. Lettországból az ún. megjegyzési rendszer hasonló nehézségekkel küzd: bár a szakmai és politikai nyomás hatására a jogalkotó bizonyos lépéseket tett a probléma kezelésére – például előírta, hogy a normaszöveg jelentős módosítása esetén utólagos magyarázó jelentést kell készíteni –, a reform nem terjesztette ki az általános indokolási kötelezettséget.

Összességében a kutatás arra világított rá, hogy a jogalkotói indokolás jogintézménye csak akkor töltheti be jogállami és demokratikus szerepét, ha a formai követelményeket valódi, tartalmi magyarázat tölti meg. A „jobb szabályozás” elvei így csak ott válnak élő gyakorlattá, ahol az indokolás nemcsak adminisztratív kötelezettség, hanem a döntéshozatali felelősség és az átláthatóság eszköze is. A jövő kihívása, hogy a formális megfelelés mellett a tagállamok jogalkotási kultúrája is nyitottabbá és alkalmazkodóbbá váljon, hogy az indokolás valóban a minőségi jogalkotás és a demokratikus elszámoltathatóság alapja lehessen.

Nyilatkozat a generatív mesterséges intelligencia használatáról:

A szerző a Claude 3.7 Sonnet [Anthropic (2025) Claude 3.7 Sonnet (hozzáférés: 2025. július 30.), nagy nyelvi modell (LLM), elérhető: <https://www.anthropic.com>] segítségével készítette el a cikk absztraktjának első vázlatát, biztosítva a tanulmány legfontosabb megállapításainak tömör és koherens összefoglalását.

Függelék

1. táblázat: A jogalkotói indokolások formai tagolása az EU tagállamaiban

Ország	Indokolás megnevezése	Általános indokolás	Részletes indokolás	Megjegyzés
Ausztria	<i>Erläuterungen</i> (kormányelőterjesztés esetén) vagy <i>Begründung</i> (minden más benyújtó esetén)	<i>Allgemeinen Teil</i>	<i>Besonderen Teil</i>	<i>Vorblatt</i> (a kormányelőterjesztés előlapja, az általános indokolás része)
Belgium	<i>Exposé des motifs</i>	<i>Toelichting / développements</i>	<i>Toelichting bij de artikelen / Commentaire des articles</i>	<i>Résumé de l'objet du projet de loi</i> (a törvényjavaslat céljainak összefoglalója, törvényjavaslatot kísérő dokumentum)
Bulgária	<i>Momusume; Motivi kum zakonoproektite</i>	–	–	–
Ciprus	<i>Αιτιολογική Έκθεση</i> (magyarázó jelentés/indokolás)	–	–	<i>Εισηγητική Έκθεση</i> (magyarázó jelentés, kormányelőterjesztések előtt jellemző)
Csehország	<i>Důvodová zpráva</i> (magyarázó jelentés)	<i>Obsahová část</i>	<i>Zvláštní část</i>	–
Dánia	<i>Bemærkninger til lovforslaget</i> (megjegyzések)	<i>Almindelige bemærkninger</i>	<i>Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser</i>	–
Észtország	<i>Seletuskiri</i> (magyarázó megjegyzés)	–	–	<i>Väljatöötamiskavatsus</i> (előzetes jogalkotási szándék) <i>Kontseptsioon</i> (kiválasztott megoldás „lefordítása” a jog nyelvére)
Finnország	<i>Perustelut</i>	<i>Yleisperustelut</i>	<i>Yksityiskohtaiset perustelut</i>	<i>Säännöskohtaiset perustelut</i> (rendelkezés-specifikus megjegyzések, de a legtöbb javaslat esetén nincs külön általános és különös rész)
Franciaország	<i>Exposé des motifs</i>	–	–	<i>Exposé général des motifs</i> (általános indokolás kormányelőterjesztések esetén) <i>Articles du projet de loi avec exposé des motifs</i> (kormányelőterjesztések esetén a részletes indokolás a törvényjavaslat szövegével összefűzve szakaszonként jelenik meg)
Görögország	<i>Αιτιολογική Έκθεση</i> (magyarázó jelentés/indokolás)	–	<i>Επί των άρθρων</i>	–
Hollandia	<i>Memorie van toelichting</i>	<i>Algemeen</i>	<i>Artikelsgewijs</i>	–
Horvátország	<i>Obrazloženje</i>	–	–	–

Írország	<i>Meabhrán Miniúcháin</i> vagy <i>Explanatory Memorandum</i>	–	<i>Forálacha an Bhille</i> vagy <i>Provisions of the Bill</i>	<i>Cuspóir an Bhille</i> vagy <i>Main purpose of the bill</i> (csak egyes előterjesztéseknél jelennek meg további részek az indokolás elején, az általános indokolást takarja változatos formában és elnevezéssel: bevezetés, törvény háttere, törvény célja)
Lengyelország	<i>Uzasadnienie</i>	–	–	–
Lettország	–	–	–	<i>Anotācija</i> (megjegyzési rendszer, célja a döntéshozók és a társadalom tájékoztatása a szabályozás várható hatásairól)
Litvánia	<i>Aiškinamasis raštas</i> (magyarázó levél)	–	–	–
Luxemburg	<i>Exposé des motifs</i>	<i>Exposé des motifs</i>	<i>Commentaire des articles</i>	–
Magyarország	<i>Indokolás</i>	<i>Általános indokolás</i>	<i>Részletes indokolás</i>	–
Málta	–	–	–	<i>Għanijiet u Raġunijiet</i> („célok és okok”, a normaszöveg után található, de annak nem része) <i>Noti ta' spjegazzjoni</i> (szektorspecifikus indokolási kötelezettség: az üzleti szektort érintő javaslatokhoz szükséges csatolni)
Németország	<i>Begründung</i>	<i>Allgemeiner Teil</i>	<i>Besonderer Teil</i>	<i>Vorblatt</i> (bevezető előlap)
Olaszország	<i>Relazione illustrativa</i>	–	–	További indokolás típusok: technikai (és pénzügyi) jelentés (<i>relazione tecnica</i>), a műszaki szabályozási elemzésről szóló jelentés (<i>relazione sull'analisi tecnico-normativa</i>) és a szabályozási hatásvizsgálatról szóló jelentés (<i>relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione</i>)
Portugália	<i>Exposição de motivos</i>	–	–	–
Románia	<i>Expunere de motive</i>	–	–	–
Spanyolország	<i>Exposición de motivos</i>	–	–	–
Svédország	<i>Skälen för regeringens förslag</i> vagy <i>Promemoria</i>	–	–	–
Szlovákia	<i>Dôvodová správa</i>	<i>Všeobecná časť</i>	<i>Osobitná časť</i>	–
Szlovénia	<i>Obrazložitev</i>	–	<i>Obrazložitev členov</i>	–

© Kiss Rebeka

MTA Law Working Papers

**Kiadó: ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA
Kiválósági Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515