

### III.3. A BENYÚJTOTT TÖRVÉNYJAVASLATOK VÁLTOZÁSÁNAK OKAI A PARLAMENTI SZAKASZBAN

Sebők Miklós – Berki Tamás – Bolonyai Flóra –  
Molnár Csaba – M. Balázs Ágnes – Szabó László

#### BEVEZETÉS

Bár a törvényalkotás a parlamentek alapvető funkciói közé tartozik, a szakirodalom kevés figyelmet fordít arra a kérdésre, hogy a törvényhozás milyen mértékben és milyen okokból módosítja a benyújtott törvényjavaslatokat. Bár ez nem szükségszerű, de feltételezhető, hogy legalábbis az esetek egy részében a képviselők jobbító szándékú javaslatainak befogadása javítja a beterjesztett iromány valamely minőségi jellemzőjét.

A már elfogadott törvényekre vonatkozó stabilitási kritériumot ez nyilvánvalóan nem érinti, de mindhárom másik típusnál lehet előnye a parlamenti módosításnak. A tartalmi-közpolitikai esetben a javaslatok oly módon pontosíthatják a szöveget, hogy az javítja annak végrehajthatóságát (például az erre vonatkozó szabályok pontosításával). A formai-jogi-alkotmányos csoport esetében gyakoriak a jogrendszerrel való koherenciát javító módosítások. Az eljárási szempontok esetében már maga a módosíthatóság meglehetősen javíthatja a jogszabály minőségét, különösen, ha a javaslat tárgyalására kellő idő áll rendelkezésre. Ebbe a sorba tartozik a népválasztott képviselőinek az a lehetősége is, hogy a kormány vagy más előterjesztő által benyújtott javaslatokat módosíthassák, s ezzel olyan tartalmat adjanak neki, mely méltó a megszavazásra, s a köztársasági elnök közreműködésével az új törvény legitim és jogszerű kihirdetésére.

A törvényjavaslatok módosíthatósága, e fontos jogalkotási minőségi kritérium egy újszerű vizsgálati megközelítése kvantitatív szövegelemzési technikák segítségével hasonlítja össze a törvényjavaslatok parlamenti benyújtása és ezek elfogadása közötti változatokat, a szöveg változásait (ld. Wilkerson, Smith, & Stramp 2015). Egy másik friss publikáció pedig szövegbányászati módszerekre támaszkodva térképezi fel a törvényjavaslatok módosításának meghatározó tényezőit (Gava, Jaquet, & Sciarini 2020). Mindezek fényében e fejezetben a benyújtott törvényjavaslatok parlament általi módosításának mértékét és annak meghatározó tényezőit fogjuk vizsgálni.

A parlamentek törvényalkotásra gyakorolt hatásának mértéke a politikatudomány régóta vitatott kérdései közé tartozik. A „törvényhozás” fogalmából és a törvényalkotás jogi dogmatikai elemzéséből kiindulva arra számíthatnánk, hogy a javaslatokról szavazó képviselők tekinthetők az egyes politikai rendszerekben a törvényalkotás mint folyamat legfőbb intézményi szereplőjének (ld. Tamás 2013b: 219; Erdős & Téglási 2018; Smuk 2018b: 77, 80, 83–87). Ugyanakkor a létező parlamenti gyakorlat fényében egyértelmű, hogy a képviselők politikai viselkedését elemi módon befolyásolja, hogy milyen frakciók tagjai (különösen olyan parlamentáris rendszerekben, mint a rendszerváltás utáni magyar Országgyűlés, ahol magas szintű a pártfegyelem). A jogalkotáshoz kapcsolódó szakértői, illetve kodifikációs erőforrások is jórészt frakción szinten vannak megszervezve.

Másfelől az elfogadott törvényjavaslatok túlnyomó többségét – több évtizedes átlagban – a kormány nyújtja be. Mindezekkel könnyen áteshetünk a másik végletbe azt feltételezve, hogy a képviselők pusztán a kormány és a frakcióvezetésük pecsétnyomói vagy „szavazógépei”. A szakirodalom alapján elérhető empirikus ismereteink ugyanakkor részben ennek is ellentmondanak (bár az is igaz, hogy az egyes országok, s ezek egyes időszakai jelentős szórást mutatnak a képviselők megfigyelhető jogalkotási hatalma tekintetében). Bár a parlamentek összehasonlító tanulmányozása, különböző szempontok szerinti osztályozása a politikatudományban régre

visszanyúló hagyománynak örvend, jelen fejezetben nem az összehasonlító módszert követjük, hanem egyetlen eset (az Országgyűlés) tekintetében adunk közre egy mélyebb esettanulmányt. Ennek során kiemelten vizsgáljuk a módosító javaslatok elfogadását befolyásoló intézményi jellemzőket.

A következőkben először a törvényjavaslatok módosítására vonatkozó elméleti háttérrel mutatjuk be, részben Gava és szerzőtársai (2020) munkájára támaszkodva. Míg ők a különleges svájci rendszer tekintetében vizsgálták a javaslatok törvényalkotási folyamat alatti módosulását, mi egy szokványosabb intézményi környezet, a magyar parlamentáris rendszer kontextusában végezzük el ugyanezen elemzést. E különbségek ellenére elméleti megfontolásaik egyes elemeit a magyar eset vizsgálata során is okkal vehetjük figyelembe. Az Országgyűlés törvényalkotásra gyakorolt befolyásának vizsgálata során a magyar Comparative Agendas Project új törvényjavaslat-adatbázisára és a már korábban elkészült törvényadatbázisra (Molnár 2018) támaszkodunk.

## ELMÉLETI KERET

A parlamentek törvényalkotásban betöltött szerepének vizsgálatára hagyományosan institucionalista megközelítésben kerül sor. Ez azt jelenti, hogy eredetileg a törvényalkotásra vonatkozó szabályok intézményi környezetét vizsgálták a témával foglalkozó kutatók (ld. pl. Mattson & Strøm 1995). Más szerzők viszont a törvényhozó szervek jogalkotásban betöltött szerepének erősségére koncentrálnak. Erre jelent példát Polsby (1990) munkássága, aki a parlamenteket szerepük szerint a nagyon erős munkaparlamentari jegyekkel bíró törvényhozástól a vitaparlamentig sorolta be, mely utóbbiaknak a legfőbb szerepe az, hogy a politikai viták színteréül szolgáljanak.

Mezey (1990) a közpolitika-alkotási képesség és a törvényhozás külső támogatottsága kontextusában csoportosította a parlamenteket a sebezhető, marginális, aktív, reaktív és minimalista tör-

vényhozások csoportjaiba. Blondel (1970) pedig egy, a fizikából kölcsönzött fogalom, a viszkozitás szerint írta le a parlamenteket, amely fogalom a törvényhozás-kutatás kontextusában a kormány által benyújtott törvényjavaslatok elfogadásának késleltetésére, vagy akár megvétőzésára való képességet jelenti.

Láthatjuk tehát, hogy a fentebb említett szerzők a parlamenteket autonómiájuk szemszögéből vizsgálták. A törvényhozási autonómia fogalma a parlamentekre és a bennük helyet foglaló képviselőkre gyakorolt külső befolyásra koncentrál, azaz arra, hogy más szereplők (például a végrehajtó hatalmi ág, vagy a pártok) mennyiben képesek a törvényalkotás közvetlen vagy közvetett befolyásolására. A törvényhozási autonómia tekintetében különbséget tehetünk a törvényhozásra, mint egészre koncentráló intézmény autonómia és a képviselők és frakciójuk, illetve pártjuk közötti kapcsolatra fókuszáló egyéni autonómia között (Kreppel 2014: 93–95).

Fontos tehát kiemelni, hogy jelen fejezetben nem a parlamenti autonómia fogalmának alkotmányjogi megközelítését alkalmazzuk, és azt nem a parlament önkormányzati funkciója (ld. Sente 2010: 65–66) értelmében használjuk (ld. pl. Erdős 2016; Smuk 2016).<sup>1</sup> Az autonómia így az általunk használt kontextusban a parlament szerepét határozza meg a politikai intézményrendszerben (polity – ill. ld. Mattson & Strøm 1995: 451). Bár az autonómia vizsgálatára a bizottságok esetében is lehetőség van (ld. Mattson & Strøm 1995: 255), jelen kutatásban a plenáris döntéshozásra fókuszálunk. A parlamentek „erősségének”, avagy viszkozitásának, autonómiájának vizsgálatára kiváló terepet nyújt a törvényhozás törvényalkotásra gyakorolt hatásának elemzése. E hatást értelmezhetjük negatív (például egyes új szabályok elfogadásának késleltetése vagy megvétőzése), vagy pozitív (például módosító javaslatok benyújtása és elfogadása) tevékenységként.

<sup>1</sup> Fontos azonban megemlíteni, hogy bár az alkotmányjogászok rendszerint jogi dogmatikai szemszögéből elemzik az Országgyűlés autonómiáját, ez nem feltétlenül jelenti a jogn túl tényezők figyelmen kívül hagyását.

A szakirodalomban ugyanakkor kevés példát találunk a parlament autonómiájának a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító javaslatok segítségével való empirikus vizsgálatára. Ilyen tanulmánynak tekinthető Gava és társainak (2020) írása, amelyben a svájci törvényhozás tevékenységét vizsgálják. Barrett (2005) előbb egyedül, majd pedig társzerzőjével együtt (Barrett & Eshbaugh-Soha 2007) az Egyesült Államok elnöki rendszerében vizsgálta a kérdést. Arra jutottak, hogy bár az elnök rendszerint képes a törvényjavaslatainak Kongresszus által való elfogadtatására, a törvényhozás képes azok tartalmára érdemi befolyást gyakorolni, különösképpen megosztott kormányzás esetén, illetve az elnöki ciklus elején és végén, továbbá amikor az elnök választók körében mért népszerűsége alacsonynak tekinthető.

Russel és Cowley (2016) a brit parlamentáris rendszer kevésbé erősnek tartott törvényhozását vizsgálták, és arra jutottak, hogy az elterjedt nézőponttal szemben az alsóház módosító javaslatok útján képes lényeges befolyást gyakorolni a törvényalkotásra. Martin és Vanberg (2004, 2005, 2014a) ugyanígy a koalíciós partnerek által benyújtott módosító javaslatokat vizsgálták. Arra jutottak, hogy a kormánypártok három fő célból nyújtanak be módosító javaslatokat: nézeteik kifejezésre juttatása, a választók megnyerése, továbbá a koalíciós partner által delegált miniszterek tevékenységének keretek közé szorítása céljából. Azt is megállapították, hogy a módosító javaslatok hatásossága főként a koalíciós partnerek megosztottságától és a törvényhozó szerv erősségétől függött. E tényezőket a bizottságok számával, a bizottságok és a miniszteri tárcák profilja közötti összhanggal, továbbá a sürgős törvényalkotási eljárások számával mérték. Végezetül Cross és Hermansson (2017) az európai parlament módosító tevékenységét vizsgálta. Erős kapcsolatot találtak a módosítások aránya és a szerv hatásköre (együtt döntés vagy konzultáció) között.

A szakirodalom fényében tehát megállapítható, hogy a parlamentek törvényjavaslatok módosítására vonatkozó tevékenysége elsősorban az intézményi környezeten, a pártrendszeren, továbbá

a képviselők céljain és stratégiáján múlik. Mivel jelen fejezetben egyetlen esettel foglalkozunk, nem térünk ki az intézményi változások kérdéskörére, ugyanis az Országgyűlés vonatkozó hatásköreiben nem jelentkezett lényegi változás a vizsgált időszakban. A törvényjavaslatok egyéb intézményi jellemzőit ugyanakkor mi is vizsgáljuk.

### AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZEREPE ÉS HATÁSKÖREI

Míg a magyar parlamentnek lehetősége van a kormány konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével történő leváltására, a kormány nem oszthatja fel a törvényhozást. Magyarország tehát klasszikus parlamentáris rendszernek tekinthető (Shugart & Carey 1992: 26). Érdemes megjegyeznünk, hogy Magyarország politikai stabilitása egyedülállónak tekinthető a posztoszocialista országok között, mivel közülük egyedül itt nem került sor előrehozott választásra a rendszerváltás (1990) óta. Sőt, nem került sor olyan sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtására, amelyet ne maga a kormány nyújtott volna be.<sup>2</sup>

Magyarországon a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom nincs szigorúan elválasztva, ahogyan a többi parlamentáris rendszerben sincs, így rendszerint mindkettőt ugyanaz a párt vagy koalíció irányítja (Powell, Dalton, & Strøm 2015: 99). Mindez a gyakorlatban – a pártfegyelemnek köszönhetően – a kormány parlament feletti dominanciáját eredményezi (Kam 2014: 404–05). Ezt alátámasztja az a tény is, hogy bár az önálló képviselői indítványok száma növekvő tendenciát mutat, a törvényjavaslatok jelentős többsége a mai napig a kormány által kerül benyújtásra (ld. Molnár

<sup>2</sup> Bár 2009-ben Gyurcsány Ferenc névlegesen konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével került leváltásra, azt saját maga kezdeményezte, hogy ezzel megakadályozza az ellenzéki kötődésű Sólyom László köztársasági elnök részvételét az új miniszterelnök jelölésében. Erről az esetről Cserny (2011) bővebben ír a miniszteri felelősségről szóló könyvében.

2018: 128).<sup>3</sup> Mivel a magyar parlament egykamarás, a kormánypártoknak nem szükséges még egy felsőház felett is megszerezni a kontrollt a hatékony törvényhozáshoz (ld. Smuk & Erdős 2018: 29; Balázs 2014).

A képviselők törvénykezdeményezési és módosító indítványok benyújtására vonatkozó jogai kifejezetten erősnek számítanak. Korlátlan számú törvényjavaslatot benyújthatnak, akár csak a bizottságok, a kormány vagy a köztársasági elnök. Sőt, a korábban benyújtott törvényjavaslatokhoz közülük csak a képviselők és a bizottságok nyújthatnak be módosító javaslatokat. Fontos tényező, hogy a törvényjavaslatok és az azokhoz benyújtott módosító javaslatok elsőként a parlamenti bizottságokban kerülnek először meg tárgyalásra és elfogadásra vagy elutasításra, a plenáris vita csak ezt követően kezdődhet. A parlament erejét növeli az a tény, hogy az ülésszakok az év jelentős részét lefedik (februártól júniusig és szeptembertől decemberig), valamint a képviselők teljes állású, professzionális politikusok. A képviselők és a frakciók pedig egyaránt saját stábbal rendelkeznek.

Szabó (2017) írása az Országgyűlés törvényhozási befolyását elemzi 2006 és 2016 között. A benyújtott módosító javaslatok számára vonatkozó statisztikára, az egyes benyújtók által benyújtott javaslatokra, az irományok hosszára és egyéb jellemzők vizsgálatára alapozva arra jutott, hogy a legtöbb benyújtott módosító javaslat jogtechnikai vagy nyelvhelyességi, helyesírási hibák kijavítására szolgált, és azokat vagy az eredeti benyújtó, vagy pedig a kodifikációs folyamatért felelős parlamenti apparátus kezdeményezte.

<sup>3</sup> Az, hogy 2010-et követően az egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatok száma megnövekedett, a kormánypártnak a törvényalkotás felgyorsítását célzó szándékának eredménye, hiszen így elkerülhető a társadalmi egyeztetés. A parlamenti autonómia csökkenését mutatja az a tény, hogy a legtöbb törvényjavaslatot benyújtó képviselők (Lázár János, Kósa Lajos és Rogán Antal) kivétel nélkül a kormánypárthoz tartoztak, sőt, mind töltötték be miniszteri mandátumot.

A törvényhozásért való politikai felelősség a háttérben maradt, az ellenzéki képviselők által benyújtott módosító javaslatok közül pedig alig néhány került elfogadásra (e megállapítások jelentős részben a jelen kötetben is felhasznált CAP adatbázison alapultak). Az ellenzéki módosító javaslatok kiszűrésének színtere ráadásul a felelős bizottságokban történt, tárgysorozatba vételre sem kerültek. A meggyőzőerő és az érvelés korlátozott szerephez jutott a parlamenti vitában, a kormánypártok a többségükre támaszkodtak. A szerző által feltárt eredmények azt sugallják számunkra, hogy az Országgyűlés szerepe a törvényalkotásban viszonylag gyengének tekinthető.

## HIPOTÉZISEK

A szakirodalomban gyakran a kormány által benyújtott törvényjavaslatok kerülnek a vizsgálat fókuszába. Láthattuk azt is, hogy a törvényhozási autonómia mérésére általánosan elfogadott módszer a törvényhozó szerv törvényjavaslatok tartalmára gyakorolt hatásának vizsgálata. Ahogyan a fentiekben kifejtettük, a végrehajtó hatalom a parlamentáris rendszerekben gyakran domináns pozícióban van a parlamenthez képest. Mindezek fényében első hipotézisünk az, hogy (H1) a kormány által benyújtott javaslatok kisebb mértékben módosulnak elfogadásukig, mint a parlamenti szereplők (bizottságok, képviselők) által benyújtottak.

Fontos továbbá kitérni a kormány képviselői által aláírt, de a belső jogba a parlament által átültetett nemzetközi szerződések kérdéskörére. Ennek kapcsán nem csupán a végrehajtó hatalom törvényhozásban betöltött domináns pozícióját kell hangsúlyoznunk, hanem azt is, hogy a parlamentnek jellemzően nincs lehetősége a nemzetközi szerződések módosítására, azokat vagy elfogadják, vagy elutasítják (ráadásul a nemzetközi szerződés már ezt megelőzően is kötelező az államra nézve). Nem felejthetjük el továbbá az ország uniós tagságából fakadó köteleseit, és azt, hogy az Európai Uni-



óval való hatáskörmegosztás rendszerében a parlament mozgásterét számos jogalkotási témakörben korlátozott.<sup>4</sup> Ezért a második hipotézisünk az, hogy (H2) a nemzetközi szerződéseket kihirdető vagy uniós jog átültetésére szolgáló törvények kisebb mértékű módosításra esnek át, mint a tisztán belső jogi természetűek.

Szem előtt kell tartanunk, hogy a vizsgált időszakban a magyar pártrendszer sokat változott, és különböző kormánykoalíciók álltak fel, különböző belső erőviszonyokkal. Az egyes kormánypártok parlamenti többsége is széles skálán mozgott, elég a 2002-től az SZDSZ-től mint koalíciós partnertől függő MSZP, és 2010-ben az alkotmányozáshoz elegendő többséget szerzett Fidesz–KDNP pártszövetség pozíciója közötti különbségre gondolni. A megosztott kormányzás eredeti fogalma (ld. Epstein & O'Halloran 1999) eredetileg annak a helyzetnek a leírására született, melyben az USA elnöki rendszerének keretei között az elnöki pozíció és a kongresszus két házának többsége eltérő párt által kontrollált.

Bár e fogalom közvetlenül nem alkalmazható a magyar parlamentáris rendszer tekintetében,<sup>5</sup> a fogalom egy másik változata már sokkal inkább hasznosítható. Cox és McCubins (2007) a kormány megosztottságának mérésére a vétópontok számát használta. A végrehajtó hatalomra koncentrálna a kormányzat megosztottsága értelmezhető a kormány összetételének (egypárti kormány, koalíció domináns párttal, koalíciós kormány, többségi vagy kisebbségi kormány) és az intézményi környezet (vétójátékosok száma) kontextusában (minderről bővebben ld. Sebők 2014).<sup>6</sup> Lényegét tekintve e szakirodalom alapján úgy érvelhetünk, hogy különböző kormányok különböző mértékig képesek korlátozni a törvényhozás autonómi-

<sup>4</sup> Az Európai Unió törvényalkotásra gyakorolt hatásáról bővebben ld. a II.3. fejezetet.

<sup>5</sup> Érdemes megemlíteni, hogy 2010-ig Magyarországon a köztársasági elnök ellenzéki kötődésű volt. Göncz Árpád, Mádl Ferenc és Sólyom László egyaránt ellenzéki pártok jelöltjeként nyerték el a köztársasági elnöki tisztségét.

<sup>6</sup> E lehetséges jellemzők és kombinációik feltérképezése és vizsgálata azonban túlterjeszkedne jelen fejezet keretein.

áját. Ennek megfelelően a harmadik hipotézisünk az, hogy (H3) az adott választási/parlamentari ciklus<sup>7</sup> (mint a pártok erőegyensúlyát időhöz kötő változó) befolyásolja az elfogadott módosítások mértékét.

Mivel a magyar választási rendszer vegyes, és a képviselők (korábban kisebbsége, 2014-től többsége) egyéni választókerületben kerül megválasztásra, a képviselők egy részének érdekében áll, hogy jó hírnevet építsen ki magának. Az érdekkijárási tevékenységük és a pártjuktól független identitásuk kiemelésének (ld. Martin & Vanberg 2014b) fontossága választási kampány idején megnövekszik (a magyar kontextusban ld. Papp 2016). Negyedik hipotézisünk minderre tekintettel az, hogy (H4) a választást megelőző időszakban elfogadott törvényeknél a választást megelőző időszakban elfogadott törvényeknél a módosítás mértéke nagyobb,<sup>8</sup> mint a többi évben elfogadott törvény esetében.

## ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

Jelen fejezetben egy új adatbázisra támaszkodunk, amely az Országgyűlés által 1994 és 2018 között elfogadott majdnem minden törvényt, és azok eredeti, benyújtási időpontban vett javaslat szövegét tartalmazza. Ezen időszakban a parlament körülbelül 3700 törvényjavaslatot tárgyalt meg és fogadott el. Bár majdnem hiánytalanul elérhető a törvényjavaslatok nyers szövege, az 1990–1994 közötti ciklusban benyújtott törvényjavaslatokat a szövegek rossz minőségéből (szkennelési problémák, a javaslatok különböző változatai közötti ellentmondások) fakadó feldolgozási nehézségek miatt kénytelenek voltunk kizárni vizsgálódásunk köréből. A parlamenti bizottságok szűrőszerepét jól mutatja, hogy a vizsgált időintervallumban vala-

<sup>7</sup> Jelen fejezetben szinonimaként használjuk a választási ciklus és a parlamenti ciklus fogalmakat.

<sup>8</sup> Mint erre alább visszatérünk, azokat a törvényeket vettük itt figyelembe, melyek az őszi ülés szak kezdetétől a választás napjáig kerültek elfogadásra.

mivel több mint 1500 törvényjavaslatot vagy nem vettek tárgysorozatba, vagy leszavaztak, illetve 70-et ezek közül bár tárgysorozatba vettek, de a plénum végül nem fogadta el azokat.<sup>9</sup>

A témában korábban született empirikus tanulmányokkal ellentétben mi egy szövegújrahasznosítási megközelítést alkalmaztunk (Wilkerson, Smith, & Stramp 2015). Ahhoz, hogy a törvényalkotás parlamenti szakasza előtti és utáni szövegek hasonlóságát mérjük, összehasonlítottuk a törvényjavaslatok benyújtáskori teljes szövegét (input szöveg) és a parlament által elfogadott végleges szöveget (output szöveg). A magyar Comparative Agendas Project keretében elkészült egy nyilvánosan elérhető adatbázis, amely tartalmazza az összehasonlítható input és output szövegeket.<sup>10</sup>

Minden output szöveg automatizáltan került letöltésre, PDF-formátumban, amelyeket ezután egyszerű szöveggé (txt) konvertáltunk, majd pedig előfeldolgozáson estek át, ami magába foglalta a mellékletek, fejléc, lábjegyzetek, megjegyzések, oldalszámok, felesleges szóközök és írásjelek eltávolítását. A szövegtisztítás célja annak elérése, hogy az input és output-szövegek megfelelően összehasonlíthatók legyenek, és a nem megfelelő szövegtisztítás ne okozhasson problémákat. A szövegek tisztításának kiemelkedő jelentősége van, ugyanis a különbözőségi mérési módszereink érzékenyek az elgépelésekre, és a nem megfelelően tisztított szövegre, ami különösen jelentős problémát jelent a rövidebb szövegek esetében.

<sup>9</sup> Ezeket az adatokat az Országgyűlés honlapjáról (<http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai>) nyerhetjük ki, szűrők alkalmazásával (ill. ld. még a III.1. és a III.2. fejezetet).

<sup>10</sup> A törvényjavaslatok benyújtáskori változatainak csak egy része érhető el az Országgyűlés honlapjáról (<http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai>). A hiányzó dokumentumok átadásáért köszönettel tartozunk az Országgyűlés Hivatalának. Az elfogadott törvények szövege online elérhető a <https://mkogy.jogtar.hu/> oldalon, továbbá a Magyar Közlöny honlapján is, pdf-formátumban. Néhány hiányzó törvényjavaslatot nem kaptunk meg sem elektronikus, sem papírformátumban, vagy pedig nem voltak elég jó minőségűek az optikai karakterfelismeréssel (OCR) való feldolgozásra, ezért – ahogy azt fentebb is említettük – ezeket kizártunk vizsgálódásaink köréből. Ezek tipikusan 2000 előtti, írógéppel készült, szkennelt lapok.

Az input szövegek különböző formátumokban (PDF, html, Word-dokumentum) voltak elérhetőek, ezek mindegyikét egyszerű szöveggé konvertáltuk. A PDF-formátumú input szövegek gyakran rossz minőségűek voltak, sokszor merültek fel karakterkódolási problémák.<sup>11</sup> Az output szöveggel való minél jobb összehasonlíthatóság érdekében vizsgálatunk köréből kizártuk a törvényjavaslatok minden nem lényegi részét, így az általános és részletes indokolást, melléleteket, vagy előzetes hatásvizsgálati megjegyzéseket. Ennek megfelelően a törvényjavaslatok törzsszövegeként a rögtön a cím után következő karaktersortól az indokolásig tartó részt vettük figyelembe. Mivel a rendszerváltás óta eltelt időszakban a törvényjavaslatok kötelező és opcionális elemei változtak, ezen szövegek elemzése igen időigényes feladatnak bizonyult. A szövegtisztítás során túlnyomórészt ún. reguláris kifejezéseket használtunk a szükségtelen szövegek eltávolításához. Az input és output szövegek tisztítását követően csak alfanumerikus karaktereket tartalmazó szövegeket kaptunk.

Következő lépésként létre kellett hoznunk a szöveghasonlóságot mérő függő változónkat. A hasonló tanulmányok nyomában haladva a *tokenalapú megközelítést* alkalmaztuk (pl. Wilkerson, Smith, & Stramp 2015; Silge & Robinson 2017). A token (szóalak) a szöveg egy felismerhető egysége (például egy karakter, szó vagy mondat), amelyet szövegelemzésre használunk (jelen esetben összehasonlításra). Így a szövegeket ún. n-gramokra tokenizáltuk (ilyen például a szöveg n szóból álló folytatólagos egységekre való bontása), amelynek eredménye végül egy kifejezés-dokumentum mátrix lett (bővebben minderről ld. Sebők, Molnár, & Ságvári 2016).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A rossz szövegminőség miatti hibák kijavítására széles körű optikai karakterfelismerési képességekkel rendelkező szövegfelismerő szoftver használatára volt szükségünk, még a konvertálás előtt. Ehhez az ABBYY FineReader 11-es verzióját alkalmaztuk.

<sup>12</sup> A kifejezés-dokumentum mátrix egy olyan kétdimenziós mátrix, amelynek sorai a kifejezéseket tartalmazzák, míg az oszlopai a dokumentumot mutatják, így mindegyik cella (i, j) az adott kifejezésnek a dokumentumban való előfordulási gyakoriságát reprezentálja. Jelen esetben csupán két dokumentumot vizsgáltunk (az

Amennyiben túl hosszú  $n$ -gramot választunk ki, megnő a hamis pozitív eredmények veszélye, mivel a szövegek közötti különbség túlbecsüléséhez vezethet, a két dokumentum között egyező rövidebb szövegegységeket figyelmen kívül hagyja. Ha viszont túl rövid  $n$ -gramot választunk, akkor alábecsülhetjük a változást, ami megnöveli a hamis pozitív eredmények megjelenésének veszélyét, hiszen ugyanaz az  $n$ -gram a két dokumentumban különböző kontextusban is szerepelhet. Szövegelemzésre való felhasználás esetén az  $n$ -gram hossza gyakran 2 és 4 között mozog, még hozzá úgy, hogy minél rövidebb a szöveg, annál alacsonyabb az  $n$  értéke és fordítva.<sup>13</sup>

Gava és társai (2020) a Jaccard-távolságot használják a szövegeken belüli kételemű  $n$ -gramok megjelenésének mérésére, hogy létrehozzanak egy különbözőségi indexet a törvényjavaslatok törvényalkotási folyamat alatt történő változásának mérésére. A *Jaccard-hasonlóság* a két szöveg közötti hasonlóság egyszerű intuitív módszere. Egyenlete:

$$J(doc_1, doc_2) = \frac{doc_1 \cap doc_2}{doc_1 \cup doc_2}$$

A Jaccard-hasonlóság a két szövegben szereplő közös  $n$ -gramok arányát a két dokumentumban szereplő  $n$ -gramok mennyiségéhez viszonyítva méri. A számlálóban a közös  $n$ -gramok számának összege szerepel, míg a nevezőben az alábbi tagok összege: (1) a számláló, (2) az összes olyan  $n$ -gram száma, amely nem szerepel az input

---

input és az output szöveget). Bővebben minderről ld. Kubik (2016); Bolonyai & Sebők (2020).

<sup>13</sup> A szövegmátrixot mindemellett a *tf-idf* módszerrel súlyoztuk, ahol *kifejezésgyakoriság* (term-frequency – tf) összetevő az adott szó dokumentumban való előfordulásának gyakoriságát méri, míg az *inverz-dokumentumgyakoriság* (idf) összetevő kiegészíti a tf-et a gyakran használt kifejezések súlyának csökkentésével és a ritkán használtaknak növelésével. Ld. Silge & Robinson (2017). <https://www.tidytexmining.com/tfidf.html>

szövegben, csak az output szövegben és (3) fordítva. Ahhoz, hogy megkapjuk a különbözőségi indexet, J-t ki kell vonni 1-ből.

A *koszinusz hasonlóság* egy másik gyakran használt megközelítés a dokumentumok hasonlóságának a közöttük megfigyelhető hasonlóság alapján való mérésére. Egyenlete:

$$\text{Koszinusz hasonlóság}(doc_1, doc_2) = \cos(\theta) = \frac{doc_1 doc_2}{|doc_1| |doc_2|}$$

A két dokumentum közötti koszinusz hasonlóság egy olyan mérőszám, ami az általuk bezárt szög koszinuszát számolja ki, ami a két vektor euklideszi távolságán alapul. Ez egy olyan mérőszám, ami a két dokumentumot megtestesítő kifejezés-dokumentum mátrix (TDM) között nem az euklideszi távolságot, hanem a szöveget számolja ki. A koszinusztávolság/koszinuszkülönbség a következő módon határozható meg nemnegatív vektortérben:

$$\text{Koszinusztávolság}(doc_1, doc_2) = 1 - \text{Koszinusz hasonlóság}(doc_1, doc_2)$$

Két dokumentum koszinusztávolsága mindig 0 és 1 közé esik, mivel a kifejezések gyakorisága, és a tf-idf súlyok sem lehetnek negatívak.<sup>14</sup>

A függő változóink minden egyes input és output dokumentum esetében a különbözőségi mérték indexek segítségével kerültek megalkotásra. Összességében hét különbözőségi indexet vettünk figyelembe: a Jaccard különbözőségi mértéket 2 (jac\_2), 3 (jac\_3) és 4-gramos (jac\_4) tokenizáció segítségével, illetve a koszinuszkülönbözöséget 2, 3 és 4-gramos (cos\_2, cos\_3 and cos\_4) tokenizálás, továbbá a koszinuszkülönbözöséget egyszerű szósákmoddellel való tf-idf transzformáció (tfidf\_cos) segítségével.

<sup>14</sup>A különbözőségi indexeink kiszámításához a Dmitry Selivanov és Qing Wang által kifejlesztett text2vec R kiegészítőcsomagot alkalmaztuk. Ld. <https://cran.r-project.org/web/packages/text2vec/index.html>

Ezen indexek mindegyike folytonos és 0 és 1 közötti értéket vehet fel, ahol 0 azt jelenti, hogy a parlament által elfogadott szöveg teljes mértékben megegyezik a benyújtáskori szöveggel, míg 1 pedig azt, hogy a két szöveg teljes mértékben különbözik. Mindegyik használt index értelmezhető úgy, mint az input és output szöveg közötti változás aránya, mivel azt feltételezzük, hogy a függő változó béta-eloszlást követ. Egy ilyen függő változó varianciájának megmagyarázására megfelelőbbnek bizonyulnak a béta-regressziós modellek, mint a legkisebb négyzetek módszere (ld. pl. Ferrari & Cribari-Neto 2004). Az egyszerű béta regressziós modellek nem tudnak nullás és egyes értékekkel számolni, így módosításukra van szükség. Az inflált béta eloszlás megfelelő, ha a függő változó értékészlete ismert, korlátos és zárt halmaz (Ospina & Ferrari 2012).<sup>15</sup>

### A SZÖVEGKÜLÖNBÖZŐSÉG MÉRTÉKÉNEK LEÍRÓ STATISZTIKÁI

A III.15. táblázatban láthatjuk a függő változókra vonatkozó leíró statisztikákat. Minden, a Jaccard-együtthatón alapuló különbözőségi index erősen korrelál egymással (0,95 fölött, ld. III.14. ábra). Ebből a szempontból nem tűnt döntő jelentőségűnek, hogy melyiket választjuk ki regressziós elemzésünkhöz. Várakozásainknak megfelelően minél hosszabb n-gramokat használtunk, annál magasabbak lettek a különbözőségi értékek. A koszinusz-hasonlóságon és Jaccard-hasonlóságon alapuló indexek közötti legnagyobb különbsé-

<sup>15</sup> A függő változó eloszlása egy kevert folytonos-diszkrét (béta és Bernoulli) eloszlás, amely a 0-ban sűrűsödik. A zéróinflált béta-regresszió három (al)modell egyidejű becslését foglalja magában: egy, a nem nulla y értékek változásának mértékét mérő béta-eloszlást becsülő átlagmodellt, egy, a 0 értékeket előrejelző logisztikus regressziót, és egy, a függő változók varianciáját kezelő modellt. Az inflált béta-regressziós modellek rugalmas paraméterezése vonzó jelöltté teszi őket az adatvezérelt statisztikai modellezéshez (Ospina & Ferrari 2012), a mi esetünkben így a folytonos arányok modellezéséhez (Rigby & Stasinopoulos 2010: 215).

get a nulla értékek száma mutatja. Míg a Jaccard-indexszel számolva körülbelül 6% a nullák aránya, addig a koszinustávolság-alapú indexek esetében elhanyagolható nagyságú a 0 értékek száma.

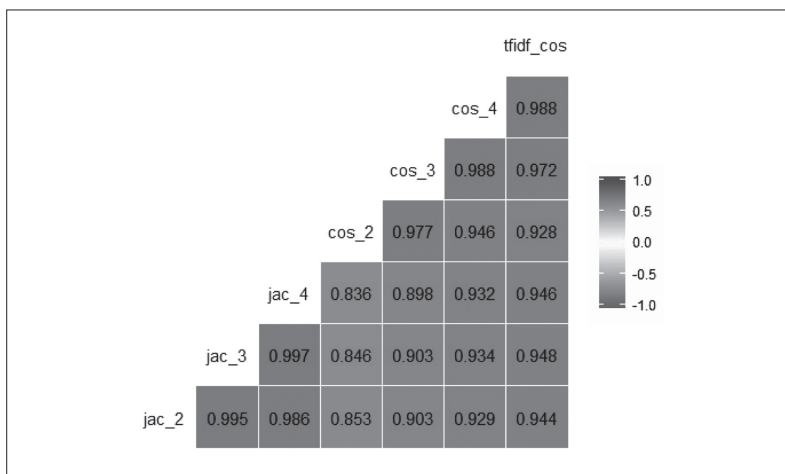
III. 15. táblázat. A különbözőségi indexekre vonatkozó leíró statisztika

	N	Átlag	Medián	Szórás	Minimum	Maximum	0-ák száma
jac_2	3,690	0,142	0,079	0,172	0	0,967	234
jac_3	3,690	0,167	0,103	0,187	0	0,985	224
jac_4	3,690	0,187	0,123	0,197	0	1	223
cos_2	3,690	0,054	0,015	0,110	0	0,929	4
cos_3	3,690	0,081	0,032	0,134	0	0,977	4
cos_4	3,690	0,101	0,048	0,146	0	1	4
tfidf_cos	3,690	0,115	0,058	0,159	0,001	1	0

A fő kérdésnek az tekinthető, hogy melyik szövegkülönbözőségi indexet a legérdemesebb választanunk. E döntéshez egy 100 törvényből álló véletlen mintát vettünk, és közreműködőket kértünk fel a két szöveg közötti változás egy 1-től 5-ig tartó ordinális skálán való kategorizálására, ahol (1) a gyakorlatilag ugyanaz és (5) az alapvetően megváltozott. A kézi kategorizálás numerikus értékeként értelmezett változata és a Jaccard-távolságon alapuló különbözőségi indexek közötti korreláció magas volt, mindhárom index esetében 0,63 fölötti. A koszinustávolság-alapú együtthatókkal való együttmozgás viszont kisebb, 0,45 és 0,55 közötti volt. Validációként a magasabb varianciát és a kézi kódolással való nagyobb fokú korrelációt fogadtuk el, így a 3 elemű n-gramok alkalmazása mellett döntöttük, melyeket a regressziós elemzéshez a Jaccard-indexszel vizsgáltunk. Azért választottuk az n-gram tokenizálások közül a 3-gram-módszert, mert a törvényjavaslatok szövegét komplex, hosszú dokumentumként értelmeztük.<sup>16</sup>

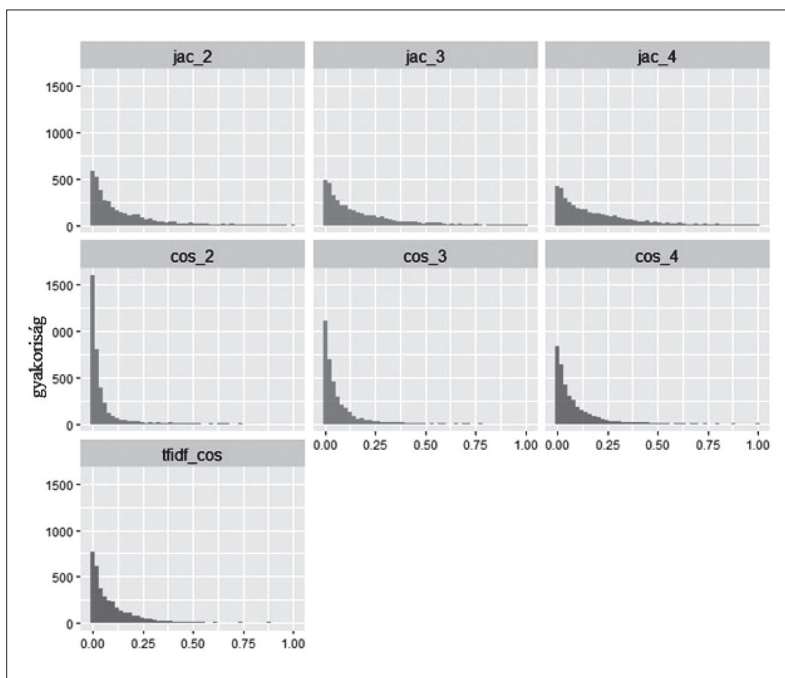
<sup>16</sup>Ld. <https://www.cs.utah.edu/~jeffp/teaching/cs5140-S15/cs5140/L4-Jaccard+nGram.pdf>





III.14. ábra. A különbözőség mérésének módszerei közötti korreláció

A függő változó kiválasztása nyomán már meghatározhattuk a referencia-mutatónk leíró statisztikai adatait. E szerint az Országgyűlés átlagosan az egyes törvényjavaslatok körülbelül egyhatodát (17%-át) módosította, 0,1-es medián értékkel. Mindez pedig azt jelenti, hogy a törvényjavaslatok fele kevesebb, mint 10%-os mértékben került módosításra az elfogadásig. Míg a változás mértéke csupán a törvényjavaslatok 7,2%-a esetében haladta meg az 50%-ot, az indexünk azt mutatja, hogy a törvényjavaslatok valamivel kevesebb, mint 94%-a módosult valamilyen mértékben. Mindezek fényében úgy tűnik, hogy bár a magyar parlament majdnem minden törvényjavaslatot módosít, a változás mértéke korlátozottnak tekinthető.



III.15. ábra. A különbözőségi mértékek hisztogramjai

### A MAGYARÁZÓ VÁLTOZÓK LEÍRÓ STATISZTIKAI ADATAI

A legtöbb független változónk elérhető a CAP-adatbázisban,<sup>17</sup> néhányat pedig a jelen vizsgálathoz számítottunk ki. Ez utóbbiak közé tartozik a *szöveg-szakaszok (paragrafusok) száma* és a *módosító javaslatok száma*. A III.16. táblázat a változatlan független változókra vonatkozó leíró statisztikát tartalmazza. A törvényjavaslatok pontos rendeltetésének leírására két intézményi változót alkalmazunk.

<sup>17</sup>Az adatbázis részletes leírása az alábbi linken található: [poltext.tk.mta.hu/github](https://poltext.tk.mta.hu/github)

III.16. táblázat. A független változók leíró statisztikája

	N	Átlag	Medi- án	Szórás	Mini- mum	Maxi- mum	Típus
Alkotmánymódosítás	3,690	0,05	0	0,22	0	1	Dummy
Nemzetközi szerződés/ európaizált törvény	3,690	0,37	0	0,48	0	1	Dummy
Választási év	3,690	0,18	0	0,38	0	1	Dummy
Kisebbségi koalíciós partner	3,690	0,12	0	0,33	0	1	Dummy
Parlamenti benyújtó	3,690	0,22	0	0,41	0	1	Dummy
Módosító javaslatok száma*	3,690	20,62	2	77,21	0	1,917	Diszkrét
Szakaszok száma*	3,690	29,23	8	61,61	2	1,596	Diszkrét
Új törvény	3,690	0,43	0	0,50	0	1	Dummy
Elfogadás időtartama (napokban)	3,690	48,64	35	51,81	1	922	Diszkrét
1994–1998-as ciklus**	496	0,13	0	0,34	0	1	Katego- rikus
1998–2002-es ciklus	460	0,12	0	0,33	0	1	Katego- rikus
2002–2006-os ciklus	573	0,16	0	0,36	0	1	Katego- rikus
2006–2010-as ciklus	575	0,16	0	0,36	0	1	Katego- rikus
2010–2014-es ciklus	857	0,23	0	0,42	0	1	Katego- rikus
2014–2018-as ciklus	729	0,20	0	0,40	0	1	Katego- rikus

\*: A regresszióelemzésben ezen változó log-transzformációját használunk. \*\*: A kategórikus változók esetében az egyes kategóriákat dummy változóként értelmezve használjuk.

Az *alkotmánymódosítás* változó a javaslatok két típusának leírására szolgál. Egyrészt az alkotmány tekinthető minden politikai rendszer legfontosabb jogi dokumentumának, így annak módosítása gyakran az egyszerű törvényektől eltérő, neheztett eljárásban

lehetséges. Magyarországon az alkotmány elfogadásához és módosításához az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Másrészt a sarkalatos törvények elfogadásához is minősített többségre, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatára van szükség.

A második intézményi változó a *nemzetközi szerződésekre és az európaizált törvényekre* vonatkozik, hiszen ahogyan azt a fentiekben is kifejtettük, mindezek esetében jóval szűkebb a parlament mozgástere, mint a tisztán belső jogi természetű törvények esetében. A nemzetközi szerződéseket a törvény címe alapján soroltuk be. Ez a módszer azonban nem alkalmas az európaizált törvények kategorizálására, így ezek esetében a törvényjavaslat indokolásában keressük az uniós jogi eredetre való utalást, mivel a törvény záró rendelkezései a gyakorlatban nem mindig tartalmazták azt.

E kategóriák kezelésére egy dummy-változót vezetünk be, ahol 1 jelöli a nemzetközi szerződéseket és az európaizált törvényeket, míg 0-val azokat a javaslatokat jelöltük, amelyek nem bírtak ilyen karakterrel. A választási kampány időtartamának azonosítására a *választási év* dummy-változót alkalmaztuk. Mivel a választási kampányok Magyarországon általában a választást megelőző ősszel kezdődnek, a változó akkor vesz fel 1-es értéket, ha a törvény az őszi ülészek kezdetétől a választás napjáig került elfogadásra, míg ha nem így történt, a változó értéke 0.

A *kisebbik koalíciós partner* változó 1 értéket vesz fel, ha a törvényjavaslat valamelyik (parlamentari képviselői számát tekintve) kisebb koalíciós partner minisztere által került benyújtásra, míg ha a legnagyobb koalíciós partner miniszterétől származik a javaslat, az érték 0. A kisebbik koalíciós partner változót a választási ciklusokra reflektáló *parlamentari ciklus* változó egészíti ki, ami a különböző ciklusok társadalmi-politikai-gazdasági környezetére való kontrollálásban is segít. Mint azt a kötet több fejezetében is bemutatjuk, a törvényhozási autonómia szemszögéből sarkalatos kérdésnek tekinthető a törvényjavaslatok *benyújtójának* személye, ezért a törvényeket e szempontból is vizsgáltuk. A parlamentari

benyújtó változó 0, ha nem parlamenti szereplő (kormány, köztársasági elnök), míg 1, ha parlamenti szereplő (képviselő vagy bizottság) nyújtotta be.<sup>18</sup>

Kontrolláltunk továbbá több, a javaslat benyújtásának körülményeire vagy a javaslat jellemzőire vonatkozó jellemzőre. A törvény hosszúsága kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen minél hosszabb egy törvénytöveg, potenciálisan annál több része módosítható. A *szakaszok száma* változó az elfogadott törvény szakaszainak (paragrafusainak) számát, míg a *hosszúság* változó az egyes törvényjavaslatok karakterszámát mutatja. Megkülönböztethetjük továbbá az új törvényeket a már létező törvényeket módosítóktól. Az *új törvény* változó értéke módosítás esetén 0, míg új törvény esetén 1.

A *módosító javaslatok száma* változó a képviselők adott törvényjavaslat módosítására vonatkozó szándékát méri, így az összes benyújtott módosító javaslat számának összegét tartalmazza, függetlenül attól, hogy azok elfogadásra kerültek, vagy sem. A változó mérésére az eredeti értékek logaritmusát használtuk a regressziós elemzésünk során, melynek oka az eredeti változó eloszlásának ferdesége (a transzformáció után az eloszlás közelít a normális eloszláshoz). Elképzelhető, hogy egy adott javaslat vitájának hosszabb időtartama több módosító javaslat benyújtásával jár együtt.

Ezért alkalmaztuk az *elfogadás időtartamát* is kontrollváltozóként, amely a benyújtástól a zárószavazás napjáig eltelt napok számát mutatja. Végül, de nem utolsó sorban alkalmazzuk a közpolitikai ún. *major topic* változót, ami a magyar CAP-kódkönyv 21 főtemakörének valamelyikébe sorolja a törvényjavaslatokat. Itt az a vára-

<sup>18</sup> Nyilvánvaló tény, hogy egy ellenzéki törvényjavaslat elfogadására csak a kormányzó többséggel való kompromisszumok árán kerülhet sor, így a benyújtók politikai hovatartozás szerinti csoportosításának szükségessége is felmerülhet. Ezt a kontrollváltozót azonban jelen elemzésbe nem szükséges bevonnunk, ugyanis 1994 és 2018 között elenyésző volt az ellenzéki képviselők által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok száma (ld. III.7. fejezet).

kozásunk, hogy az egyes törvényjavaslatok szövege módosulásának mértéke közpolitikai témakörönként változó, ami megmagyarázná a különbözőségi index magas varianciáját.<sup>19</sup>

### REGRESSZIÓS ELEMZÉS

A III.17. táblázat először egy áttekintést nyújt arról, hogy a módosítási tevékenység hogyan változott a törvényjavaslatok típusaitól függően. A nemzetközi szerződések és az európaizált törvényjavaslatok az összes elfogadott törvény 37%-át teszik ki, és feleannyit módosították őket, mint az egyéb („normál”) törvényeket. Az alkotmánymódosításokhoz kapcsolódó javaslatok csupán az összes törvényjavaslat 5%-át teszik ki, de átlagosan többször kerül módosításra, mint a „normál” törvényjavaslatok. Ráadásul esetükben nem csupán az átlag, hanem a szórás is magasabb értéket mutat.

III.17. táblázat. Módosítások kiterjedtsége javaslatfajlonként

Típus	Változás átlagos mértéke	Szakaszok átlagos száma	N	Arány az összesen belül
„Normál” törvényjavaslatok	0,204	34,0	2129	57,7%
Nemzetközi szerződések/ európaizált törvények	0,103	20,6	1361	36,9%
Alkotmánymódosítások	0,208	40,2	183	5,0%
Emléktörvények	0,186	4,7	17	0,5%
Összesen	0,167	29,2	3690	100,0%

<sup>19</sup> A CAP-adatbázis számos olyan prediktort tartalmaz, amelyet bevonhatnánk a regresszioelemzésbe (pl. kormánypárti vs. ellenzéki képviselői indítványok, konkrét parlamenti bizottság, benyújtó miniszterek). Ugyanakkor ezek a változók kategorikus változók, gyakran az elemzéshez túl sok kategóriával és alacsony elemszámmal. A velük való regresszió, illetve gépi tanulási modellek lefuttatására tett kísérleteink előzetes eredményei azt mutatták, hogy ezek nem adnak túl sokat a megfelelő illeszkedéshez. Emlékeznünk kell továbbá az új Házsabály (vö. II.2. fejezet) elfogadásából fakadó összehasonlíthatósági problémára.

A III.19. táblázat a különböző zéróinflált béta-regressziók eredményét mutatja. Ahogyan azt a korábbiakban kifejtettük, a három egyenletet (átlagmodell, a zéróértékeket előrejelző modell, precíziós modell) együtt becsültük meg. A III.19. táblázat ezek közül csak az első kettő eredményeit mutatja. A várható értékek kiszámolásához 1000 visszatevéses bootstrap mintán illesztettük a modellt minden hipotézishez kapcsolható magyarázó változó esetében (ld. III.15. ábra). A modellek illesztése során az éppen vizsgált változón kívül minden más változót rögzítettünk a változó átlagánál vagy móduszánál. A modelleredményeket három változatban közöljük, melyek közül az első a törvényjavaslat jellemzőire, a második a képviselők stratégiai viselkedésére fókuszál, míg a harmadik a teljes modell.

A fő regressziós táblában (III.19. táblázat) a vizsgált változók jelentős része kapcsán azt látjuk, hogy a becsült együtthatók nem tekinthető a megadott szinten szignifikánsnak. A konkrét hipotézisek kapcsán ugyanakkor több is megerősítést nyert (ld. III.18. táblázat).

III.18. táblázat. A vizsgált hipotézisekre adott válaszok

Sorszám	Hipotézis	Eredménye
H1	A kormány által beterjesztett javaslatokat kevésbé módosítják	Megerősítve
H2	A nemzetközi szerződéseket és az európaizált törvényeket kevésbé módosítják	Megerősítve
H3	A ciklusok szignifikáns hatással vannak a módosítások mértékére	Megerősítve
H4	Az országgyűlési választást közvetlenül megelőző őszi és tavaszi ülésszakok alatt jobban módosítják a törvényeket	Elvetve

A hipotézisünkkel összhangban azt láthatjuk, hogy a kormány által benyújtott törvényjavaslatok (H1) 8 százalékponttal kevesebbet módosulnak az elfogadásig, mint a parlamenti szereplők által benyújtottak (átlagos marginális hatás a 2. modellben). Ez a hatás a kormány törvényhozásra gyakorolt jelentős befolyását támasztja

III.19. táblázat. A törvényjavaslat módosulása fokának meghatározói

	Függő változó: Különbözőségi index					
	1. modell (törvényjavaslat jellemzői)		2. modell (képviselek stratégiai viselkedése)		Teljes modell	
	átlag	nullák	átlag	nullák	átlag	nullák
Tengelymetszet	-1,04*** (0,05)	-0,01 (0,20)	-1,71*** (0,05)	-2,21*** (0,26)	-1,22*** (0,07)	0,66 (0,34)
Alkotmánymódosítás	0,09 (0,07)	0,40 (0,28)			-0,01 (0,07)	0,42 (0,30)
Nemzetközi szerződés / európaizált törvény (H2)	-0,55*** (0,04)	0,38* (0,19)			-0,20*** (0,04)	-0,36 (0,24)
Választási év (H4)			-0,08* (0,04)	0,16 (0,17)	-0,06 (0,04)	0,34 (0,19)
Kisebbségi koalíciós partner			0,00 (0,05)	-0,26 (0,27)	-0,03 (0,05)	-0,37 (0,29)
Parlamentari benyújtó (H1)			0,80*** (0,04)	0,58*** (0,16)	0,58*** (0,04)	-0,71*** (0,20)
Módosító javaslatok száma (logaritmizált)			0,08*** (0,00)	-0,24*** (0,02)	0,10*** (0,01)	-0,14*** (0,03)
Szakaszok száma (logaritmizált)			-0,09*** (0,00)	-1,64*** (0,02)	-0,18*** (0,01)	-1,73*** (0,03)



	Függő változó: Különbözőségi index					
	1. modell (törvényjavaslat jellemzői)		2. modell (képviselek stratégiai viselkedése)		Teljes modell	
	átlag	nullák	átlag	nullák	átlag	nullák
Új törvény	(0,01)	(0,14)			(0,02)	(0,17)
	-0,08*	-0,65**			-0,01	-0,64**
	(0,04)	(0,20)			(0,03)	(0,22)
Elfogadás időtartama			0,00***	-0,01*	0,00***	0,00
			(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
1998–2002-es ciklus (H3)			0,03	-2,38***	0,07	-1,69***
			(0,06)	(0,39)	(0,06)	(0,4)
2002–2006-os ciklus (H3)			-0,07	-1,51***	-0,02	-0,72*
			(0,06)	(0,3)	(0,06)	(0,31)
2006–2010-es ciklus (H3)			0,00	-1,17***	0,14*	-0,17
			(0,06)	(0,28)	(0,06)	(0,3)
2010–2014-es ciklus (H3)			-0,03	-1,18***	0,16**	-0,05
			(0,05)	(0,26)	(0,06)	(0,29)
2014–2018-as ciklus (H3)			-0,22***	-1,30***	-0,09	-0,14
			(0,06)	(0,27)	(0,06)	(0,30)
Megfigyelések száma	3690		3690		3690	
Nagelkerke R2	0,21		0,31		0,37	
Generalizált AIC	-4020,72		-4500,73		-4823,78	

Megjegyzés: \*\*\*p < 0,001, \*\*p < 0,01, \*p < 0,05. Standard hiba zárójelben.

alá, amit nem kisebbít az a tény, hogy a képviselők által benyújtott törvényjavaslatok az alacsonyabb fokú előkészítettség miatt is több módosításra szorulnak.

A nemzetközi szerződéseket átültető és az európaizált törvények (H2) szignifikánsan alacsonyabb mértékben módosultak, mint az egyéb törvények. A változás valószínűsége azonban nem különbözik szignifikánsan az egyéb törvényektől. A változás hiányának becsült valószínűsége körülbelül 1,5 százalékponttal magasabb a nemzetközi szerződések és európaizált törvények esetében, mint a belföldi tárgyú törvényeknél.

A különböző *választási ciklusokban* (H3) eltérően alakul a képviselők módosító tevékenysége, ám az időben előrehaladva nem rajzolódik ki világos trend. A változás foka lényegesen magasabb a 2006–2010-es és 2010–2014-es ciklusban, mint a referenciául választott 1994–1998 időszakban. A 2006–2010 közötti ciklusban törekény volt a kormánykoalíció, súlyos gazdasági válság sújtotta az országot, majd a következő ciklusban az új kormány kétharmados többséget szerzett, és addig nem látott számú törvény került elfogadásra. Ugyanakkor a változás hiányának valószínűsége szignifikánsan alacsonyabb az 1998–2002 közötti és a 2002–2006 közötti ciklusban, mint a referenciául választottban (1994–1998).

Ha egy pillantást vetünk az ún. esélyhányadosra (ld. III.20. táblázat), ahol a becsült marginális várható értékek páronkénti egyenlőségét vizsgáljuk a választási ciklusokban, látszik, hogy a 2014–2018-as és a 2002–2006-os ciklushoz tartozó értékek az átlagosnál alacsonyabbak. Mindezek alapján arra juthatunk, hogy a 2006–2010-es és a 2010–2014 közötti ciklus kivételesnek számít, és ezekben – sok más változót is figyelembe véve – a képviselők módosító tevékenysége a szokásosnál magasabb volt.

A többi hipotézishez kapcsolható magyarázó változóval szemben a *választási év* változó nem nyújt magyarázatot egyik vizsgált szempontra (átlagos változás; a változás teljes hiánya), a képviselők tehát nem módosítják a javaslatszövegeket a szokásosnál jobban szavazatszerzési stratégiájuk részeként.

III.20. táblázat. Az egyes választási ciklusok alatt megfigyelt változás marginális várható értéke közötti különbségek

	esély- hányados	SE	z-hányados	p-érték
1994–1998 / 1998–2002	0,931	0,056	-1,19	0,84
1994–1998 / 2002–2006	1,016	0,058	0,28	1,00
1994–1998 / 2006–2010	0,871	0,051	-2,35	0,18
1994–1998 / 2010–2014	0,856	0,048	-2,77	0,06
1994–1998 / 2014–2018	1,099	0,066	1,57	0,62
1998–2002 / 2002–2006	1,091	0,063	1,51	0,66
1998–2002 / 2006–2010	0,936	0,055	-1,12	0,87
1998–2002 / 2010–2014	0,919	0,053	-1,46	0,69
1998–2002 / 2014–2018	1,180	0,068	2,86	0,05
2002–2006 / 2006–2010	0,858	0,047	-2,79	0,06
2002–2006 / 2010–2014	0,842	0,044	-3,30	0,01
2002–2006 / 2014–2018	1,082	0,057	1,48	0,68
2006–2010 / 2010–2014	0,982	0,048	-0,37	1,00
2006–2010 / 2014–2018	1,261	0,067	4,33	0,00
2010–2014 / 2014–2018	1,284	0,063	5,08	<,0001

*Megjegyzés:* A kiemelt párok esetén szignifikáns különbséget (legalább 10%) figyelhetünk meg.

A kontrollváltozók közül több is szignifikáns hatást gyakorolt a módosítások kiterjedtségére. Minél magasabb az adott törvényjavaslathoz az egyéni képviselők által benyújtott módosító javaslatok száma, annál valószínűbb, hogy a javaslat módosul (függetlenül attól, hogy elfogadták vagy elutasították őket). Ez a változó szignifikánsnak tekinthető a konstans modellben és a nulla értékeket előrejelző modellben is. Nem bizonyosodott be, hogy az új törvényjavaslatokat kevésbé módosítanák, mint a már létező törvényt módosítani szándékozó javaslatot, ugyanakkor feltevésünkkel össz-

hangban az látható, hogy a változás valószínűsége sokkal valószínűbb előbbieket esetében.

Az *alkotmánymódosítások* esetében viszont nem találunk különbséget a változás mértéke vagy valószínűsége tekintetében. Kontrolláltunk a parlamenti tárgyalás tartalmára. Nem meglepő módon azt láthatjuk, hogy minél hosszabb a javaslat tárgyalása, annál kevésbé valószínű, hogy az nem módosul, és annál nagyobb a változás mértéke. A javaslatok a *szakaszok számával mért hosszának* viszont szignifikáns hatása van a változás hiányának a valószínűségére és a változás mértékére is. Végezetül a különböző szakpolitikai területekért felelős miniszterek párthovatartozása (kisebbik koalíciós partner) nem jár az irományok módosulását érintő hatással.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Jelen fejezet fő célja a törvényjavaslatok parlamenti módosítási mértékének meghatározása, valamint azt ezt befolyásoló tényezők vizsgálata volt. Az Országgyűlés törvényjavaslatokat befolyásoló tevékenységét a javaslatok benyújtáskori és elfogadáskori szövegének összehasonlításával ragadtuk meg. Ez a módszer lehetőséget biztosított arra, hogy a szakirodalomban elsőként kvantitatív elemzést végezzünk az Országgyűlés jogalkotási hatalma kapcsán. Az empirikus irodalommal összhangban több hipotézist is felállítottunk, amelyeket az 1994 és 2018 közötti hat parlamenti ciklusra vonatkozó összes elfogadott törvényjavaslatot (3690 darabot) tartalmazó adatbázisunkon teszteltünk.

Első megállapításunk az volt, hogy a képviselők a benyújtott törvényjavaslatok igen magas arányát, több, mint 90%-át módosítják legalább minimális mértékben. A szövegtérési mérésünk azt mutatja, hogy a vizsgált törvények szövege átlagosan 17%-ban módosult a benyújtástól az elfogadásig. A medián értéke jóval alacsonyabb volt az átlagnál (10%), amiből arra következtettünk, hogy a javaslatok jelentős része csupán kis mértékben módosult. Ugyan-

akkor, ha abból a feltételezésből indulunk is ki, hogy ezek a javaslatok gyakran csupán nyelvhelyességi, helyesírási szempontokra vonatkoznak, a „valóban” módosított törvények aránya még mindig magasnak tekinthető.

Hipotéziseink vizsgálata azt mutatta, hogy néhány intézményi tényező alapvetően befolyásolja a javaslatok módosítását, legyen szó a betérjesztő típusáról vagy a törvényjavaslat nemzetközi vonatkozásairól. A választási ciklusok sajátosságai (s vele az egyes kormányok összetétele és parlamenti ereje) szintén érdemben befolyásolták a törvényjavaslatok módosítását. Összességében megállapíthatjuk, hogy törvényjavaslat és törvényjavaslat nem indul azonos eséllyel a változatlan szövegű elfogadás felé, s ennyiben az Országgyűlésnek legalább részlegesen megvan a hatalma arra, hogy befolyásolja a jogalkotást. Ugyanakkor további vizsgálatot igényel az, hogy e hatalom mennyire formális – mennyire a kormány „ügynökeiként” lépnek fel a képviselők és bizottságok – és mennyire valódi, azaz mennyire voltak képesek a rendszerváltás után (az elsősorban kormánypárti) frakciók és képviselők saját akaratukat érvényesíteni a kormánnyal szemben.

A későbbiekben érdemes lehet a kutatást tovább folytatni, és új változókat bevezetni, úgy mint a törvényjavaslat fontosságát vagy a kormány által benyújtott törvényjavaslatok előkészítettségének alaposságát. Ezek a változók ugyanis segítséget nyújtanának a kutatásnak a törvényjavaslatok parlamenten kívüli jellemzőire való kiterjesztésére, ami egy robusztusabb modellt előállításához és még egyértelműbb következtetésekhez vezethetne. Érdemes lesz továbbá a jelentéktelen mértékben módosított törvényeket aszerint megkülönböztetni, hogy a módosítás jogtechnikai vagy helyesírási hibák kijavítására szolgált, avagy sem. Az ilyen vizsgálatokhoz ugyanakkor már mélyebb nyelvtani és filológiai elemzésre is szükség lehet.