

IV.2. A JOGANYAG SZERKEZETE

A TÖRVÉNYEK ÉS RENDELETEK HÁLÓZATÁNAK JELLEMZŐI

Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba –
Csordás Noémi

A nemzetközi jogalkotás-kutatási irodalom egyik központi állítása az, hogy a fejlett ipari országokban már legalább a második világháború óta tendenciaszerűen növekszik a jogalkotási aktivitás (McGarity 1992; Scott 2000; Black 2001; Lobel 2004; Yackee & Yackee 2012; Grabosky 2013; Holzinger & Schmidt 2015). A joganyag nagyságának és szerkezetének ilyen hatásokat vizsgáló irodalma – elsősorban az Egyesült Államokra, nyugat-európai országokra, illetve az Európai Unió jogszabályaira összpontosítva – megállapította, hogy a bővülési trend mind az elsődleges (törvények), mint a másodlagos jogszabályok (rendeletek) esetében megfigyelhető.

A kérdéssel foglalkozó újabb irodalom elméleti kiindulópontja a szabályozó állam fogalma. Ennek eredettörténete az ún. beavatkozó („adóztató és költekező”) állam hanyatlásának időszakára vezethető vissza. Az 1970-es évek vége elhozta a „a szabályozó állam térnyerését a külső és a piac szabályozójaként és a decentralizált közigazgatás belső szabályozójaként” (Majone 1997: 139). Ez az átalakulás biztosította, hogy a beavatkozó államból a szabályozó államba való átmenet során a hatályos joganyag az esetleges visszaesések időszakai – mint az 1980-es évek neoliberais deregulációs kísérletei (Lam 2017; DeSoto 2015) – után is tendenciaszerűen növekedjen. A jogszabályok megismerhetősége és átláthatósága – és számos minőségi ismérv – szempontjából nem mindegy ugyanakkor, hogy melyik szinten megy végbe ez a folyamatosan expanzió.

Egy adott országban, egy adott időpontban a hatályos joganyag szövegekpuszként meghatározott nagyságát és belső felépítését több tényező határozza meg. Ilyen meghatározó tényező lehet az adott állam jogi hagyományrendszere, illetve a kormányzat alkotmányos felépítése. Hasonlóképpen fontosak lehetnek külső hatások és nemzetközi trendek is. E fejezetben a magyar jogalkotási „termelést” vizsgáljuk a nemzetközi irodalomban megszokott szempontokból, de újszerű, a szövegbányászatra és a hálózatelemzésre is építő módszertannal.

Kutatásunk hangsúlyozottan feltáró jellegű, mivel nem csak a hazai, hanem a nemzetközi szakirodalomban is párját ritkítják az ilyen módszertanú vizsgálatok a téma kapcsán. Az itt közölt első körös eredmények elsődleges célja nem az egyértelmű állásfoglalások megtétele a vizsgált kérdés kapcsán, hanem a későbbiekben tovább vizsgálandó kutatási irányok kijelölése.

A magyar Comparative Agendas Project itt felhasznált adatbázisa az 1990 és 2018 között alkotott törvényeket és rendeleteket tartalmazza. Az elemzés során az eredeti, valamint az azokat később módosító jogszabályokat gyűjtöttük össze, és alkottunk belőlük párokat. A közöttük lévő kapcsolatok egy hálózatot alkotnak, amely bemutatja az elmúlt 28 év törvényeinek változásait (e megközelítés kapcsán, s kizárólag a törvényekre vonatkozóan ld. a IV.1. fejezetet). Ezt a hálózatot a jogalkotáshoz és a szabályozás dinamikájához kapcsolódó hipotézisek tekintetében vizsgáltuk.

Eredményeink – a vonatkozó szakirodalommal összhangban – fokozatosan bővülő jogalkotást mutatnak az 1990-es rendszerváltás után. 1990 és 2018 között a rendeletek száma körülbelül a törvények hatszorosa volt, amely adat Magyarországot a fejlett államok rangsorában a középmezőnybe helyezte. Az időtényező meghatározóbbnak bizonyult a jogalkotási tevékenység intenzitásában, mint a kormány ideológiai meghatározottsága. A jogalkotással kapcsolatos többi eredmény azt mutatta, hogy a törvényekhez kapcsolódó rendeletek száma az idő múlásával csökkent.

Egy másik fontos elméleti állításra is találtunk bizonyítékot: a kormány által benyújtott törvényjavaslatok nagyobb számban eredményeztek másodlagos jogszabályokat (rendeleteket), mint a képviselők által benyújtottak. Végezetül megerősítettük hipotézisünket, mely szerint a jogszabályokat leggyakrabban a bevezetésüket követő választási ciklusban módosítják, ha az új kormány ideológiailag más színezetű, mint az éppen leváltott. A szabályozó állam fejlődésének expanzív és visszahúzódó szakaszai így nem függetlenek a politikai váltógazdaságtól, mely kérdés így érdemes a további vizsgálatra.

A következőkben a tárgyalást a téma szempontjából fontos szakirodalom és központi elméleti fogalmak ismertetésével kezdjük. Ezután bemutatjuk vizsgálatunk hipotéziseit, majd az elsődleges és a másodlagos jogalkotási adatbázisunkat, ezután ismertetjük vizsgálati módszereinket. Az utolsó előtti szakaszban empirikus eredményeinket mutatjuk be. A fejezetet következtetéseinkkel és a kutatás továbbgondolási lehetőségeinek áttekintésével zárjuk.

ELMÉLETI KERET

Habár a fejlett országok joganyagának a bevezetésben említett mértékű növekedéséhez számos tényező hozzájárult, ezek közül a szakirodalom a legfontosabbként az állam társadalomban betöltött szerepének változását határozza meg (Scott 2000; Braithwaite 2008; Voermans 2017; Zohlnhöfer, Engler, & Dümig 2018). 1970-es évekig a bővülő állami funkciók, ezt követően pedig a szabályozó állam felemelkedése generált új jogalkotási igényeket (Majone 1994, 1997). Az egyes országok és időszakok ugyanakkor nagy eltérést mutatnak a tekintetben, hogy a joganyag bővülése az ún. elsődleges vagy másodlagos jogszabályok esetében a gyorsabb-e.

Az elsődleges jogszabályokat (a legtöbb nemzetközi kontextusban: a törvényeket) a parlamentáris rendszerekben a törvényhozások fogadják el. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a végrehajtó hatalom alárendelt szerepet játszana tartalmuk meghatározásában:

a gyakorlatban sok esetben a végrehajtó hatalom politikai és szakpolitikai vezérfonala érvényesül (Inoguchi 2008; Powell, Dalton, & Strøm 2015: 99; Kam 2014: 404–405). Ennek hátterében általános jelenségként az áll, hogy a képviselők és a törvényhozók bürokratikus kapacitása sokkal korlátozottabb, mint ami a végrehajtó hatalom rendelkezésére áll. Ráadásul egy kérdés szabályozásának meghatározása során nem csak maguk a törvények, hanem az ezekből származtatott és a saját jogkörben kiadott jogszabályok is a kormány rendelkezésére állnak.

Elméleti szempontból különösen érdekes az elsődleges és másodlagos jogszabályok kapcsolatát megvilágító *delegált* jogalkotás, melynek során a törvényhozás csak a fő irányokat jelöli ki, az összetett közpolitika-alkotással járó apró részletek kidolgozásával a végrehajtó hatalmat ruházza fel (Epstein & O'Halloran 1999; Huber & Shipan 2002; Carr 2016) Ennek jelentőségét az adja, hogy az így szinte „törvényerejű rendeletként” funkcionáló jogszabályok esetében számos minőségbiztosítási elv nem érvényesül – a kormány sok szempontból szabályok nélkül élhet hatalmával (Sebők 2014).

Az elsődleges, illetve másodlagos jogalkotás státusza ugyanakkor nem csak demokrácielméleti szempontból eltérő. Egyes kutatások szerint ugyanis a törvényekbe foglalt szakpolitikai döntések az idő múlásával nagyobb eséllyel maradnak változatlanok, mint a rendeletek (Karpen 2012: 157–158). Mindemellett a másodlagos jogszabályokat a törvényekkel szemben gyakran alternatív, vagy akár rivális jogi eszközöknek is tekintik (leginkább az Egyesült Államok kormányzati ügynökségi szabályozási eszközei kapcsán). A parlamentáris (így a legtöbb európai) rendszerekben ezeket jellemzően a részletszabályok kidolgozására (ld. delegálás) vagy törvényi szabályozást nem igénylő eszközként használják (Croley 1998). Azonban az európai kontextusban is megfigyelhető, hogy bizonyos esetekben tudatosan a törvényhozás jogköreivel párhuzamosan ad ki jogszabályokat a végrehajtó hatalom (Yackee & Yackee 2011: 30).

Az elsődleges és másodlagos jogszabályok ilyen alternatív használatának lehetőségeit jól megvilágítja a vétőjátékosok irodalma

(Epstein & O'Halloran 1999). Amíg az első esetben az elfogadáshoz szükség van a képviselők többségének támogatására, addig az utóbbi esetben ehhez elég az elnök vagy a kormány (vagy sok esetben a kormány egyetlen miniszterének, egy ügynökség vezetőjének) akarata. Ez a szempont a megosztott kormány politikai fogalmát is bevonja a jogalkotás elemzésébe. Eredetileg a megosztott kormány koncepcióját az USA-ra alkalmazták, hogy leírja azokat az eseteket, amikor a két nagy párt egyikéből származó elnök és a másik által irányított Kongresszus (vagy a Kongresszus két házának eltérő irányítása) működik egymás mellett.

A megosztott kormányzat koncepcióját más kormányzati formákra is alkalmazták a vétópontok fogalmának bevezetésével (Tsebelis 2011). A vétópontok jelentése utalhat a kormány összetételére (pl. egypárti vagy koalíciós kormány, többségi vagy kisebbségi kormány) és az intézményi környezetre (beleértve például az Alkotmánybíróságot). A megosztott kormány és a vétópontok dinamikája kulcsszerepet játszhat olyan esetekben, amikor az adott szakpolitikai ügy súlyos belső konfliktusokkal kísért és patthelyzet (*legislative gridlock*) alakul ki (ld. Scully 2001: 95–96). Ilyen esetekben egy jogalkotási ördögi kör jelentkezhethet, és a joganyag a rendeletek és a kormányhivatali jogi szabályozási eszközök felé mozdulhat el.

A mennyiségi jellemzőkön és az elsődleges-másodlagos jogszabályi szint viszonyán túl a joganyag változása vizsgálható a hálózat-elemzés eszközeivel is. A „jogalkotási hálózatok” vizsgálata hagyományosan leginkább a jogalkotókból vagy érdekcsoportokból álló személyes hálózatokra koncentrált (Kirkland 2011, 2012; Carroll & Poole 2014: 116). Ezt a fogalmat így leggyakrabban a lobbizás és a döntéshozatal befolyásolására tett kísérletek vizsgálata érdekében használják. Hasonlóképpen, az ilyen hálózatok közvetlenül kapcsolódhatnak azokhoz a politikusokhoz, akik ezen szervezeteket háttérként használják pártpolitikai tevékenységükben (Best & Vogel 2014: 65).

Ugyanakkor a jogalkotás végtermékeit, legyenek azok elsődlegesek vagy másodlagosak, ritkán vizsgálják hálózati perspektívá-

ból (Nash 1998), főleg, amikor nemzetállami keretekről van szó. A rendelkezésre álló tanulmányok többsége nemzetközi szervezetekkel vagy az Európai Unióval kapcsolatos, és a bevált közpolitikai gyakorlatok átültetésére, valamint az információátvitelre összpontosít (Raunio 2014: 555).

HIPOTÉZISEK

E fejezet célja a joganyag változásának exploratív vizsgálata annak érdekében, hogy későbbi kutatások számára olyan vizsgálati irányokat azonosíthassunk, melyek segíthetik a jogalkotási minőség vizsgálatát. Mint említettük, a joganyag mérete, ennek változása és belső szerkezete több szempontból érdekes lehet egy adott időszak jogalkotásának megítélésében. A szakirodalomban így olyan hipotéziseket azonosítottunk, melyek vizsgálata a magyar kontextusban hozzájárulhat e cél megvalósításához. Vizsgáljuk így a jogalkotási mennyiségi változókat és azok dinamikáját, más – például eljárási – minőségi jellemzők hatását a joganyag fejlődésére, valamint több politikai változót is.

A függő változó oldalán, a mennyiségi jellemzők mellett, a joganyag-hálózat topológiájára összpontosítunk. Topológia alatt az egymással kapcsolatban álló törvények és rendeletek közötti kapcsolatok és csomópontok alakját értjük. Azt feltételezzük, hogy ez a hálózat nem feltétlenül marad stabil az idő múlásával, ezért fejlődési dinamikájának vizsgálata szintén hasznos lehet. Hipotéziseinket az IV.4. táblázat foglalja össze.

Az első csoportban (H1–H3) a szabályozó államra vonatkozó elemi mennyiségi összefüggéseket vizsgálunk, valamint bizonyos politikai változók hatását e trendekre. A rendszerváltás utáni jobboldali kormányokra vonatkozó ismereteinkből kiindulva azt vizsgáljuk, hogy nagyobb aktivitást mutattak-e a joganyag átalakítása terén, mint a baloldali kormányok. Kiindulópontunk itt az volt, hogy a jobboldali kormányok jobban érdekeltek a status quo megváltozta-

IV.4. táblázat. Hipotézisek

| Hipotézis | Vizsgálandó állítás |
|-----------|---|
| H1 | Az elsődleges és másodlagos jogszabályok összesített száma növekszik az idő múlásával |
| H2 | Több jogszabály születik jobboldali kormányok, mint baloldali kormányok alatt |
| H3 | A jobboldali kormányok több rendeletet alkotnak a törvényekhez viszonyítva a baloldaliaknál |
| H4 | A törvényekhez kapcsolódó rendeletek száma az idő múlásával nő |
| H5 | Minél polarizáltabb a koalíció, annál több törvényhez köthető rendelet van |
| H6 | Kevesebb rendelet kapcsolódik olyan törvényekhez, melyeket a képviselők kezdeményeztek |
| H7 | A jogszabályokat leggyakrabban azokban a bevezetésüket követő választási ciklusokban módosítják, amikor az új kormány ideológiailag más színezetű |

tásában (legyen szó a szocializmus örökségéről vagy a rendszerváltás utáni szocialista-liberális hegemoniáról), valamint a végrehajtó hatalomnak nagyobb szerepet tulajdonító rendeleti kormányzásban.

A második csoportban a delegált jogalkotás (azaz az elsődleges és másodlagos jogszabályok) egyes aspektusait vizsgáljuk (H4–H6). A prezidencializálódás jelenségéből kiindulva feltételezhetjük, hogy idővel a parlament a kormány által támogatott javaslatok „pecsétnyomójává” válik, s megelégszik a részletszabályok delegált jogalkotással történő rendezésével. Mint az elméleti áttekintésből láttuk, a vétójátékosok száma szintén befolyásolhatja az elsődleges jogszabályok elfogadását. Másfelől a végrehajtó hatalom dominanciája mellett feltételezhető, hogy ha a trendtől eltérően már képviselői kezdeményezésre fogadott el az Országgyűlés egy törvényt, akkor a részletszabályok kidolgozását is elsősorban maguknak tartották meg a képviselők.

Végezetül – és kiegészítve az előző fejezetben a cikluson belüli módosítások kapcsán megkezdett munkát – azt vizsgáljuk, hogy a ciklusok közötti változások kapcsolódnak-e politikai tényezőkhöz

(H7). Ennek kapcsán arra számítunk, hogy a kormányváltásoknak vannak következményei: amennyiben bal- illetve jobboldali kormányok váltják egymást, úgy nagyobb az esélye a jogszabályok módosításának, mint ha az új kormány az előzőnek megfelelő színezetű.

ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

Elemzésünk a magyar Comparative Agendas Project keretében összeállított adatbázisokon alapul (Boda & Sebők 2019). Ez tartalmazza az elsődleges és másodlagos magyar jogszabályokat (azaz a törvényeket és rendeleteket) a rendszerváltás utáni első demokratikus úton megválasztott Országgyűléstől (1990. május 2.) az e sorok írásakor utolsó lezárt választási ciklus végéig (2018. május 17.).¹ A törvény-adatbázis 4136 megfigyelést tartalmaz,² míg a rendeleti 23 724 esetet (ezek mind országos szintű – tehát nem önkormányzati – rendeletekre vonatkoznak). A vizsgált rendeletek betérjesztői a kormány, a miniszterelnök vagy a kormány valamely minisztere lehetett. A szövegtörzsek mellett mindkét adatbázis tartalmaz metaadatokat, így a jogalkotási folyamatról szóló információkat és a jogszabályok szakpolitikai területét (ez utóbbi kettős vak kódoláson alapszik).³

¹ A kérdéses 28 éves időszak lefedi az utolsó rendszerváltás előtti kormány, a Németh-kabinetnek a rendszerváltás utáni első országgyűlés megválasztása utáni húsznapos hivatali idejét is.

² Egyedi jellege miatt a hatályos Alaptörvény szövege és módosításai nem kerültek feldolgozásra, de a rájuk való hivatkozásokat más jogszabályokban azonosítottuk. Egy jogszabály önmagára való hivatkozásait nem vizsgáltuk.

³ A rendeletek kisebbségének esetében (N = 615) nem a kormány hirdette ki őket, hanem más szabályozó intézmény (mint például a Magyar Nemzeti Bank, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság vagy az Állami Számvevőszék), de kutatásunk fókusza miatt kihagytuk őket az elemzésből. Összesítve az eredeti rendeletadatbázis 24 346 elemből állt, amíg a szűrt rendeletadatbázis 23 724 megfigyelést tartalmaz. A törvények esetében, az Alaptörvény kivételével, nem alkalmaztunk hasonló megszorítást.

A jogszabályi párok (úgy, mint elsődleges-elsődleges, elsődleges-másodlagos vagy másodlagos-másodlagos) közötti módosító kapcsolatok szövegbeli utalásokként jelennek meg. A törvények módosíthatják, hatályba léptethetik, vagy hatályon kívül helyezhetik más törvények vagy rendeletek egyes részeit vagy egészét. Általános szabály, hogy a magyar rendeletek első bekezdésükben megnevezik azt a törvényt, melynek felhatalmazása alapján születtek. A másodlagos jogszabályok ugyancsak módosíthatják, hatályba léptethetik vagy megsemmisíthetik más rendeletek részeit, vagy egészét.

Miután ezek a hivatkozások hatalmas szövegmennyiség esetén összetett alakot ölthetnek, a szövegbányászat eszközeit (Sebők 2016) hívtuk segítségül, hogy felkutassuk kapcsolataikat. E cél érdekében kifejlesztettünk egy saját szoftvert⁴ a Python programozási nyelven (Hagberg, Swart, & S. Chult 2008).⁵ Fontos megjegyezni, hogy a jogszabályok címeiben rejlő utalások jól fellelhetők és összegűjthetők.⁶ A végső szövegcsomag letisztított, jó minőségű szövegeket tartalmazott a mellékletek nélkül.

Ehhez az elemzéshez a jogszabályok egyes darabjai közötti hálózati kapcsolatokat állapítottuk meg. Ennek alapja az volt, hogy az

⁴ A szoftver nyílt forráskódú, és a Github-on elérhető: https://github.com/kubikb/hun_legislative_text_parser; egy kapcsolódó, internetalapú felhasználói felületen is elérhető: <https://cap-law-decree-viz.herokuapp.com> (A rendeletek és törvények eléréséhez szükséges útmutató elérhető a Github tárhelyén.)

⁵ A névelemek azonosítása után a második lépésben a különböző entitásokat párosítottuk össze egy előre meghatározott hierarchia alapján (például „(5) bekezdés --> „10. §”, „10. §” --> „1993. évi XXIII. törvény”). Miután megállapítottuk a párok közötti legrövidebb elérési útvonalakat, teljes és egyedi utalások készültek a jogalkotási dokumentumokra (például „[5] bekezdés --> „10. §” --> „1993. évi XXIII. törvény”).

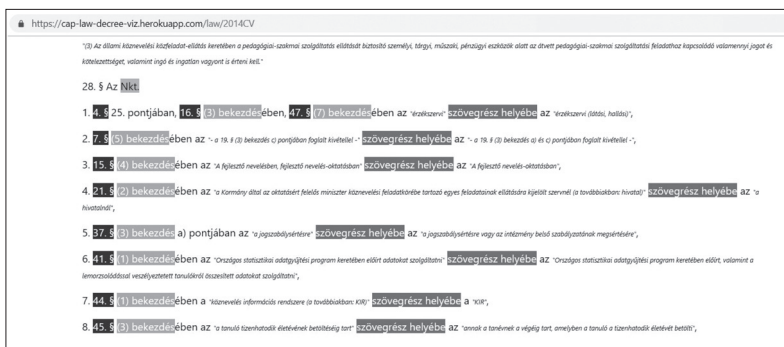
⁶ Példaként az egyik adórendelet címe: „18/2010. (XII. 30.) NGM rendelet a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 8/2004. (III. 10.) PM rendelet módosításáról”. A rendeletet neve az elején említésre („18/2010. [XII. 30.] NGM rendelet”), amely a jogalkotás általános sajátossága. Az utolsó szakasza jelzi, hogy a rendelet egy másik rendelet tartalmának módosítását célozza („8/2004. [III. 10.] PM rendelet”).

IV.5. táblázat. A jogszabályszövegekben azonosított névelemek és kapcsolatok

| | |
|--|---|
| A szövegben keresett névelemek | Példák a két jogszabálytípus közötti kapcsolatra |
| Törvény neve (beleértve az alkotmány módosításait) | Módosítások („Az Nkt. 97. § (6) bekezdése a következő szövegrésszel egészül ki”) |
| Rendeletek neve | Hatályba léptetés („E törvény 1–3. §-ai 2011. augusztus 1-jén lépnek hatályba”) |
| Törvények és rendeletek rövidítései (mint például „1993. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Nktv)”) | Hatályon kívül helyezés („Hatályát veszti a Tft. 10. §-ának (3) bekezdésében az alábbi szövegrész”) |
| Cikkek („(B) cikk”) | Feladatkör kinyilvánítása („feladatkörömben eljárva”) |
| Mellékletek („6/A. számú melléklet”) | Felhatalmazás („2007. évi XVII. törvény 81. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján”) |
| Fejezetek sorszáma („XV. fejezet”) | |
| Címek és alcímek („(al)cím”) | |
| Szakaszok (7–11. §”) | |
| Bekezdések („(1)-(2), és (5)-(6) bekezdés”) | |

egyes jogszabályok szövegében szoftveres úton azonosítottuk a vizsgálat szempontjából hasznos névelemeket és kapcsolat-típusokat (ld. IV.5. táblázat). A módosításra, hatálybalépésre vagy hatályon kívül helyezésre utaló éleket (ld. pl. „a 2007. évi XVII. törvény 81. § (5) bekezdésének felhatalmazása alapján” részletet) használtuk. Az 1990 előtt elfogadott törvényerejű rendeleteket törvényekként kezeltük. Széleskörű tisztító és következetességellenőrző lépéseket is alkalmaztunk az eredményeket tartalmazó adatbázis kialakítása során. A IV.5. ábra egy képernyőfotót mutat be a szoftverről.

A szövegbányászati elemzés eredményként kapott adatbázis kézi ellenőrzése megerősítette az adatsor hitelességét. Egy megbízható-

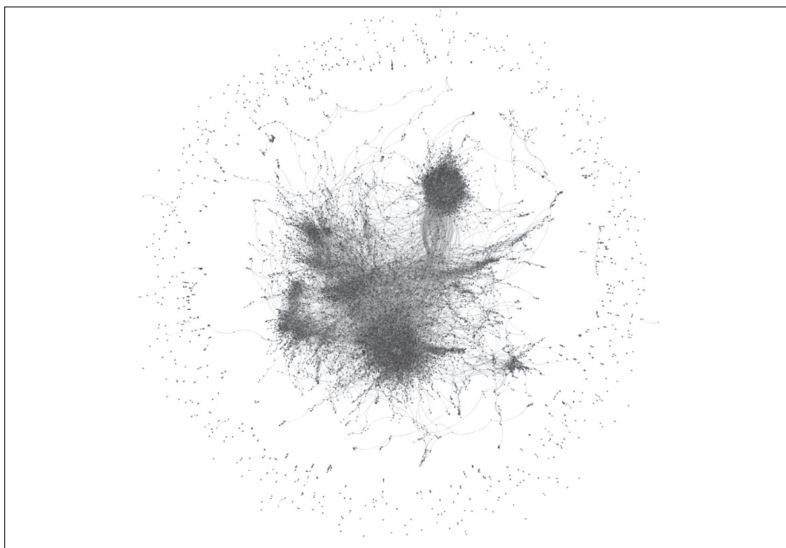


IV.5. ábra. Képernyőfotó a szövegbányász szoftver internetes felhasználói felületéről

sági teszt összehasonlította az adatokat az előző fejezetben közölt, 1990–2014 közötti törvény-törvény hálózatok módosításait vizsgáló kutatással. Az egyedi kapcsolatokat tartalmazó két hálózat közötti Jaccard-hasonlóság⁷ magas volt, 0,7721 (ahol az elméleti maximum 1).

A teljes jogszabálykapcsolatokra vonatkozó lista 584 728 sorból áll. Ebben a hálózatban 2853 egyedi törvény módosít 2582 egyedi törvényt és 444 egyedi rendeletet. Továbbá 16 154 egyedi rendelet módosít 11 036 egyedi rendeletet és nulla egyedi törvényt (ami nem is meglepő, hiszen rendeletek nem módosíthatnak törvényeket). A csúcok száma 24 554, melyeket 60 852 él köt össze. A IV.6. ábra mutatja a jogszabályi hálózatot, ahol a kissé világosabb pontok jelölik a törvényeket, a kissé sötétebbek pedig a rendeleteket.

⁷ https://github.com/kubikk/law_decree_network_analysis/blob/master/jaccard_sim.ipynb

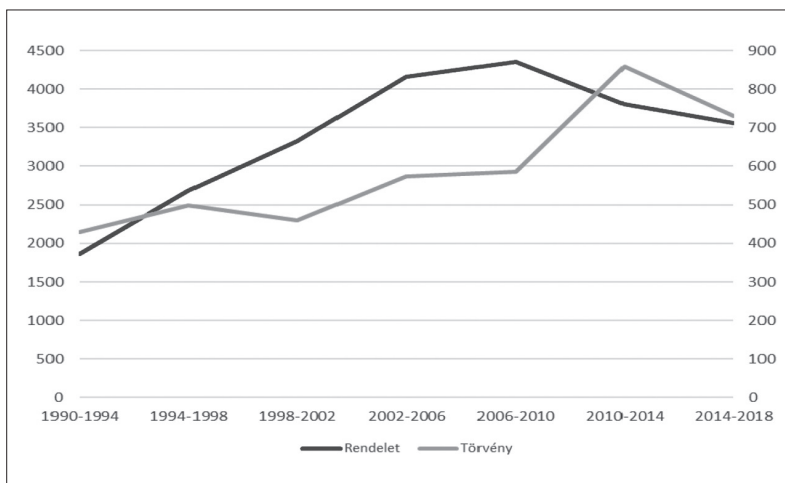


IV.6. ábra. A módosítási hálózat megjelenítése

ELEMZÉS

E szakaszban a hipotéziseink fényében értékeljük az adatbázisból kinyert leíró statisztikai eredményeket. A H1 hipotézis szerint az elsődleges és másodlagos jogszabályok száma az idő múlásával növekszik. Ebben ugyanúgy szerepet játszhatott a rendszerváltás okán megújításra szoruló joganyag nagy aránya, mint az egymást követő kormányváltások. A törvények száma általánosságban szintén emelkedett, egészen a 2010–2014-es törvénygyári ciklusig (ld. a frakció-kormányzással kapcsolatos III.4. fejezetet, illetve a IV.7. ábrát).

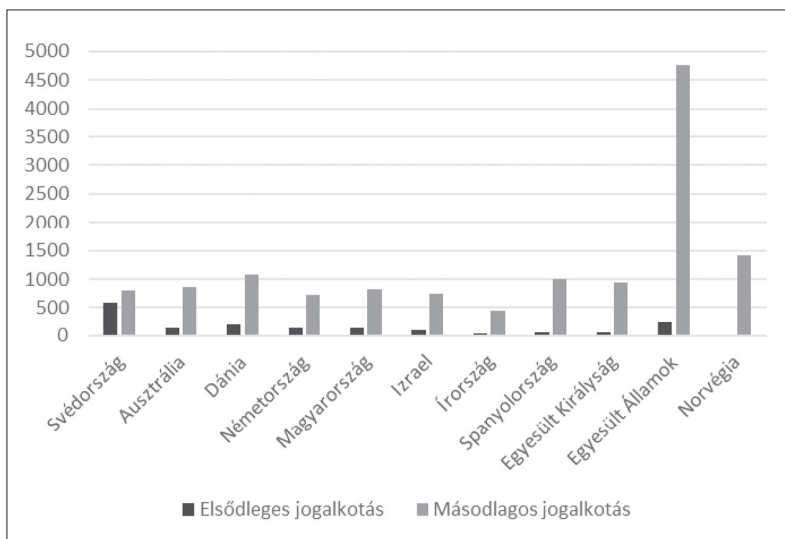
A másodlagos jogszabályok száma szintén növekvő tendenciát mutat, de a csúcspont hamarabbra, a 2006–2010-es ciklusra tehető. Ez az eredmény általánosságban igazolja a H1 hipotézist, ugyanakkor kijelöli a további vizsgálódás területeit. Így a 2014-et követő



IV.7. ábra. A jogalkotás mennyiségének változása választási ciklusonként

visszaesés jelentőségét csak a későbbi ciklusok adatainak ismeretében tudjuk majd megfelelően értelmezni, és a rendeletek számának visszaesése is magyarázatra vár.

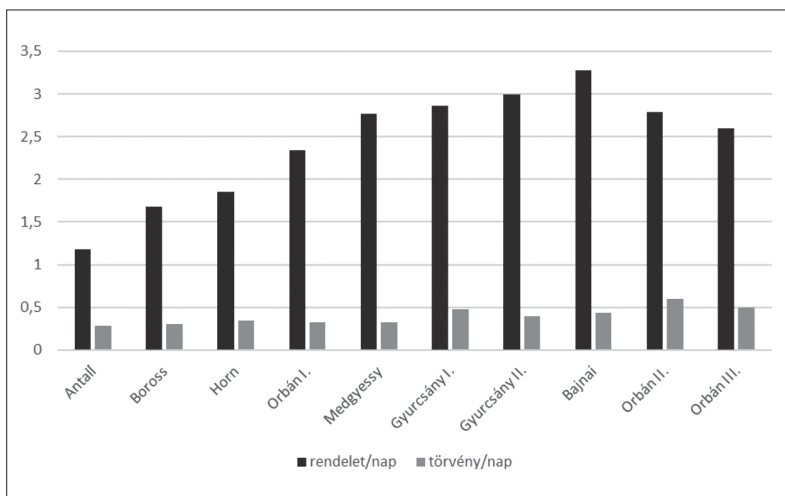
A IV.8. ábra a magyar adatokat nemzetközi összehasonlításban mutatja be. A grafikon alapján tisztán látszik, hogy a rendeletek és a törvények alkalmazási aránya jelentősen eltér a különböző országokban (fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy eltérő időtávokat fednek le az egyes országok adattáblái). A két szélső eset Svédország (majdnem teljesen egyforma számú törvénnyel és rendelettel) és Norvégia (ahol 81-szer több a rendelet, mint a törvény). A magyar adatok az országot a spektrum közepére helyezik: hatszor több rendeletet bocsátottak ki, mint ahány törvényt elfogadtak (ez az arány hasonló Németorszáéhoz, Dániáéhoz és Ausztráliáéhoz). Az évről-évre születő jogszabálmennyiség is változatos képet mutat. Magyarország ismét a mezőny közepén helyezkedik el: a törvények átlagos évi száma 143, míg a rendeleteké 818.



IV.8. ábra. Az évente elfogadott törvények és kihirdetett rendeletek átlagos száma néhány országban

A részletesebb magyar adatok rávilágítanak a választási ciklus fontosságára a jogalkotás intenzitásának elemzésében. Mivel a különböző kormányok nem egyenlő időt töltenek hivatalban (a Horn-kormány és az első Orbán-kormány 4 évet, míg a Boross-kormány kevesebb, mint fél évet volt hatalmon), ezért a jogalkotási tevékenységet érdemes a hivatalban eltöltött idő alapján normalizálni. A IV.9. ábra illusztrálja az egyes kormányok eltéréseit (a mennyiségi adatok összehasonlíthatósága érdekében ugyanakkor a továbbiakban a teljes ciklusokat vesszük alapul).

A H2 hipotézis esetében azt feltételeztük, hogy Magyarországon a jogalkotási tevékenység intenzívebb a jobboldali kormányok alatt. A IV.6. táblázatban közölt bontás ugyanakkor arra utal, hogy más tényező fontosabb az egyes ciklusok összehasonlításakor: az adott kormány működésének évtizede. A 0,35 törvény/hivatalban töltött nap és a 2,5 rendelet/hivatalban töltött nap küszöbértékek hasz-



IV.9. ábra. A jogalkotás mennyisége kormányok szerint

nálátával megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltás utáni első négy kormány (1990–2002) és az utána következők különböző jegyeket mutatnak. Az utóbbiak további két csoportra bonthatóak: a szocialista-liberális koalíciós és kisebbségi kormányok időszakában az átlagnál több rendelet, ám kevesebb törvény született, míg 2010 után mindkét jogszabálytípusból az átlagnál többet fogadtak el.

A hipotézis kapcsán így az állapítható meg, hogy a második és a harmadik Orbán-kormány rendszerátalakító hevülete valóban az átlagosnál nagyobb jogalkotási aktivitást eredményezett. Ugyanakkor az Antall- és a Boross-kormány, illetve az első Orbán-kormány nem mutatott hasonlóan – mindkét jogalkotási típusra kiterjedő – átlag feletti aktivitást. Ez a megállapítás összhangban áll a szakirodalomnak azzal a részével, amelyik a 2010 utáni politikát a rendszerváltás utáni liberális politikai rendszer jobboldali-illiberális korrekciójának tartják.

A H3 hipotézis szerint a jobboldali kormányok több rendeletet hoznak, mint törvényt. Ez talán nem általánosítható a nyugati de-

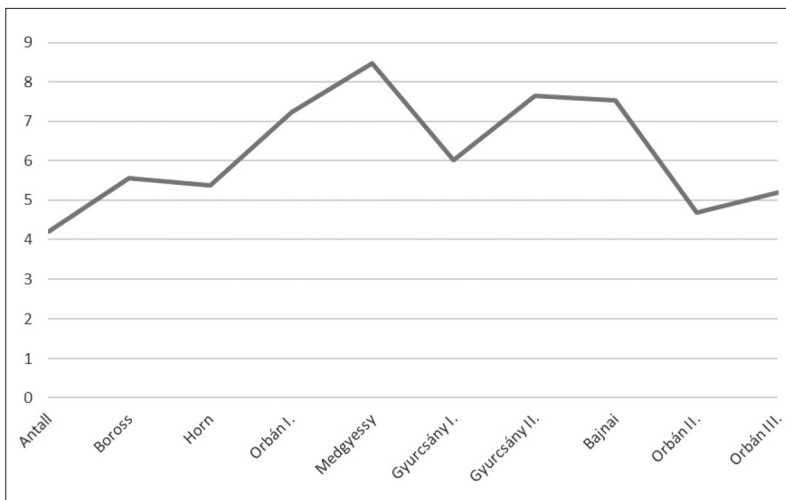
IV.6. táblázat. A jogalkotás mennyisége választási ciklusonként

| | | Elsődleges jogalkotás | |
|-----------------------|---------------|---------------------------------|----------------------|
| | | Átlag alatti | Átlag feletti |
| Másodlagos jogalkotás | Átlag alatti | 1990–1994, 1994–1998, 1998–2002 | |
| | Átlag feletti | 2002–2006, 2006–2010 | 2010–2014, 2014–2018 |

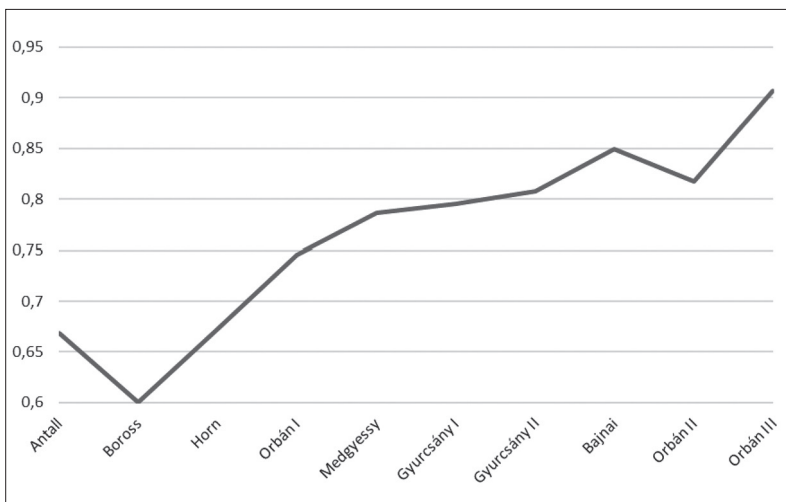
mokráciák esetében, de a posztkommunista Kelet-Közép-Európában a jobboldal kihívó pozícióból indult az „inkumbens” (poszt-) szocialistákkal szemben. Ez ösztönzésül szolgálhatott az eddigi négy konzervatív kormánynak, hogy szakítson a status quo-val mind általában a jogalkotási tevékenység (lásd H2), mind a szakpolitikák részleteinek módosítása tekintetében.

A IV.10. ábra azonban más képet fest. E szerint valójában az MSZP–SZDSZ kormánykoalíciók és kisebbségi kormányok termelték ki a rendeletek törvényekhez viszonyított legmagasabb arányát (a jobboldalon az első Orbán-kormány kivételével). Ezen eredmények magyarázatára további kutatások több tényezőt is vizsgálhatnak: az említett kormányok technokratikus kormányzati stílusát vagy a 2004-es EU-csatlakozás által megkövetelt intenzívebb szabályozási tevékenységet. Mindazonáltal az adatok nem támasztják alá a H3-as hipotézist.

A H4 hipotézis azt feltételezte, hogy az idő múlásával a törvényekhez kapcsolódó rendeletek száma növekszik. Ennek vizsgálatára minden törvénynél azonosítottuk a hozzá tartozó másodlagos jogszabályokat, úgy, hogy minden rendelet első bekezdésére alkalmaztuk szövegbányászati módszerünket (itt találhatóak ugyanis a felhatalmazási és a delegált jogalkotási elemek). A IV.11. ábra azt jelzi, hogy a jogalkotás intenzívebbé válásával az együttes (delegált) jogalkotási tevékenység valójában mérséklődött a rendszerváltás utáni első évtized végéhez közeledve (a Boross-kabinet volt a legrovidebb életű kormány, és az erre az időszakra vonatkozó adatokat



IV.10. ábra. A rendeletek és a törvények aránya kormányonként

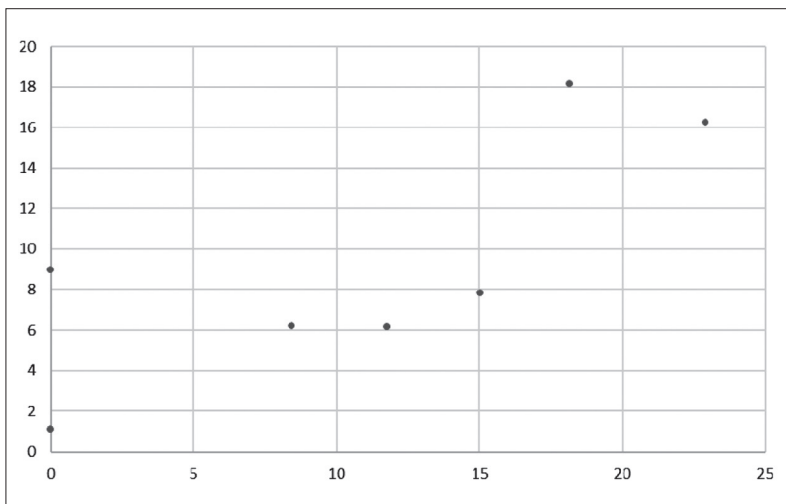


IV.11. ábra. Kapcsolódó rendelet nélküli új törvények aránya

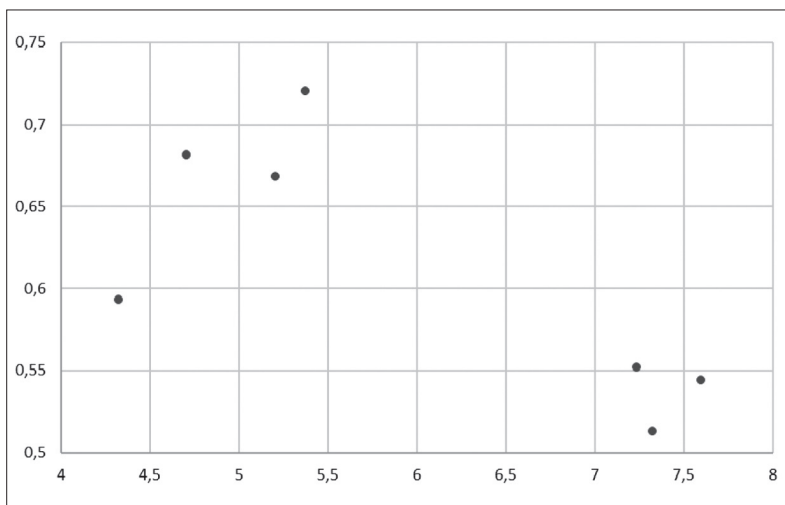
torzíthatja a rövid vizsgált időszak). Ezen adatok fényében a H4 hipotézist is megcáfolhatjuk.

A következő hipotézis, a H5-ös szerint minél polarizáltabb a koalíció, annál több rendelet kapcsolódik a törvényekhez. Az alapgondolat e mögött az, hogy a rendeletek egy alternatív utat jelentenek a közpolitika-csinálás folyamatában a nehézkes törvényalkotási alkuk megkerülésére. Ahogy azt a IV.12. ábrán is láthatjuk, minél nagyobb a polarizáció a koalíció pártjai között, annál több rendelet kapcsolható egy átlagos törvényhez. Az ábrán az X-tengely mutatja az egy törvényhez kapcsolt rendeletek átlagos számát. Az Y-tengely pedig a koalíciós pártok közötti polarizációt mutatja a Comparative Manifesto Project bal–jobb skálája alapján.

Az ábrán látható trendvonal R^2 -e relatíve magas (0,58), amely megerősíti ezen állítás hitelességét, igaz, az érdemi kvantitatív vizsgálathoz nagyobb mintára lenne szükség. A rendelkezésre álló adatok fényében ezzel együtt a H5-ös hipotézist megerősíthetjük, egy



IV.12. ábra. A törvényekhez kapcsolódó rendeletek átlagos száma és a koalíció polarizáltsága

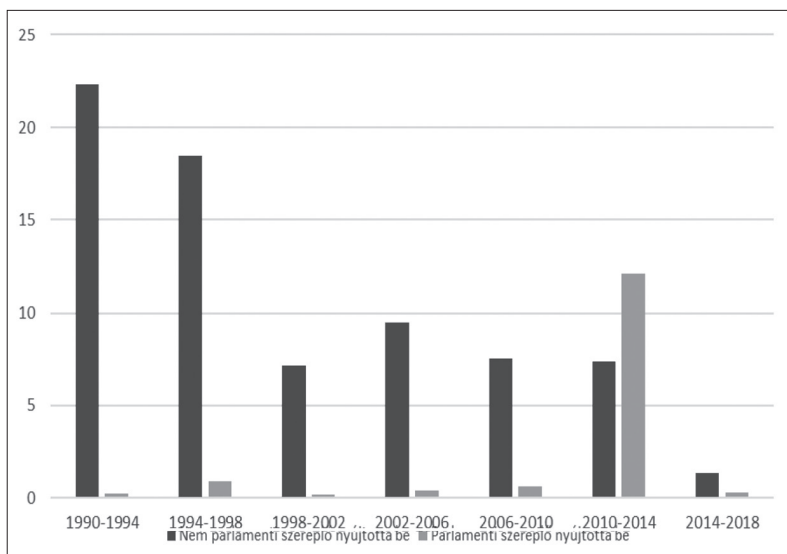


IV.13. ábra. A rendeletek és törvények arányának, valamint a kormánypárti képviselők arányának kapcsolata

érdekes következménnyel: ahogy a IV.13. ábra mutatja, a rendelet/törvény arány nemcsak a koalíció polarizációjának eredménye, hanem a parlamenti többség mértékének is.

A H6 hipotézis esetében azt vizsgáltuk, hogy a parlament kevésbé lesz hajlamos lemondani jogalkotási jogosítványainak gyakorlásáról a saját képviselői által benyújtott – és elfogadott – törvényjavaslatok esetében. Ahogyan azt a IV.14. ábra is mutatja, azok az elsődleges jogszabályok, amelyeket nem parlamenti szereplők nyújtottak be (majdnem minden esetben a kormány) mélyebben be vannak ágyazódva a másodlagos jogszabályok hálózatába, mint a képviselők által benyújtottak.

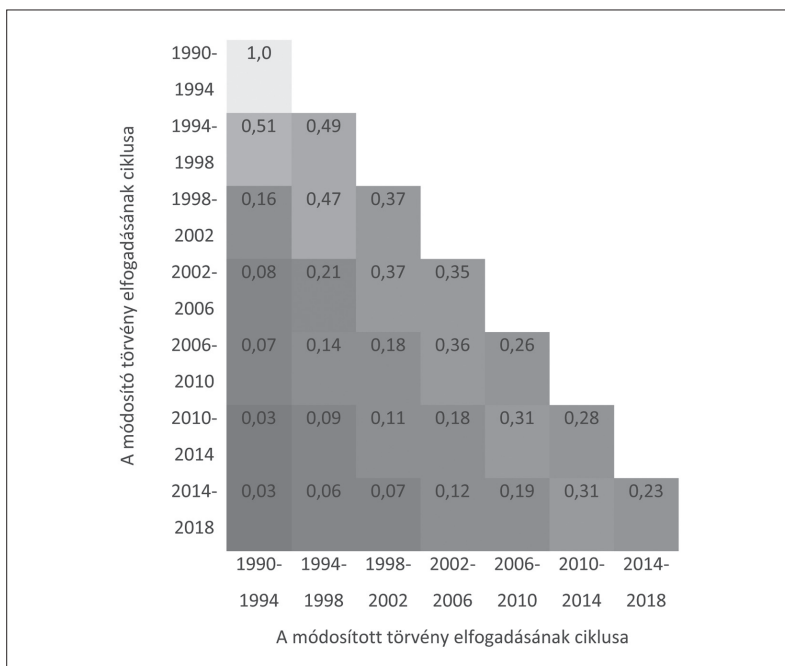
A diagram egyetlen kivételt mutat ez alól: a 2010–2014-es választási ciklust, amikor a kormányzó Fidesz áramvonalassá és szorosabbá tette a jogalkotási folyamatot azzal, hogy saját képviselőivel nyújtatott be törvényjavaslatokat, amelyeket – feltételezhetően – eredetileg a központi bürokrácia vagy a kormányhoz közeli ügyvédi



IV.14. ábra. A törvényhez kapcsolódó rendeletek átlagos száma a betervezőjük típusa szerint

irodák készítettek elő. Így tehát még a frakciókormányzasi időszak e látszólag kivételes esetében is úgy tűnik, hogy az valójában a szabályt erősíti, és a kiterjedt delegálást tartalmazó elsődleges jogszabályokat alapvetően a végrehajtó hatalom javaslatára fogadták el.

Végezetül, a H7 hipotézis azt feltételezte, hogy a jogszabályokat leggyakrabban akkor módosítják cikluson túl, ha egy kormányváltás után az új kormány ideológiailag más színezetű. A IV.15. ábrán a halványabb árnyalatok jelzik a jogszabályok módosításának magasabb arányát a választási ciklusban a megadott sor–oszlop párban. Például az 1990–1994-es ciklusban elfogadott törvények 51%-át módosították a következő, 1994–1998-as ciklusban. A 1994–1998-as ciklus törvénymódosításainak másik 49%-a az újonnan elfogadott törvényekre irányult (a kormányzati többség által elfogadott szabályok ilyen megnövekedett gyorsaságú átalakítása kifejezetten jellemző volt a rendszerváltás időszakára).



IV.15. ábra. A jogszabályokat módosító más jogszabályok aránya választási ciklusok szerint

A hipotézis szempontjából külön vizsgálandó az 1994-es, 1998-as, 2002-es és 2010-es kormányváltás. A későbbi módosítások átlagos aránya a következő választási ciklusban 42,47%. Ugyanekkor azokban a ciklusokban, amikor az inkumbens megtartotta hivatalát (2006-ban és 2014-ben), ugyanez az arány 33,5%. Ez az eredmény megerősíti a H7 hipotézist, habár fontos hangsúlyozni, hogy az új ciklusbeli jogszabálymódosítások aránya az idő teltével folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.

KÖVETKEZTETÉSEK

A joganyagok mennyiségi és szerkezeti jellemzőinek vizsgálata a kelet-közép-európai országok kontextusában eddig a politikatudomány jobbára felderítetlen területe volt. E fejezet célja az volt, hogy megtegye a kezdeti lépéseket a szakirodalomban annak értelmezése és a magyar adatok empirikus elemzése terén. Kutatásunk ennyiben exploratív jellegű volt, hipotéziseinket így elsődlegesen azzal a céllal vizsgáltuk, hogy kijelöljük a további kutatásokra érdemes irányokat.

A joganyag mérete és belső szerkezete, mindezek dinamikája nyilvánvalóan kölcsönhatásban van számos e kötetben vizsgált minőségi jellemzővel. A törvényi szintű jogalkotás olyan tartalmi, formai és eljárási szabályokkal van körülbástyázva (különösen, ha nem egyéni képviselői indítványként volt az adott törvényjavaslat benyújtva), melyek a rendeleti jogalkotásnál nem (feltétlenül) állnak fenn. Másfelől kontraproduktív az a magyar rendszerváltás után szintén meglévő tendencia, melynek keretében gyakran a legapróbb részletszabályokat is törvényi szinten rendezték (ld. I.2. fejezet). A törvények és a rendeletek megfelelő egyensúlyának megbomlását a fejezetben közölt empirikus megközelítéssel jól lehet azonosítani.

Adatainkból az is világos, hogy az eltérő időszakok, eltérő kormányok más-más kormányzati stílusra építettek, ami akár ugyanazon kormányfő (jelen esetben Orbán Viktor) kormányai között is lényeges eltérésekre hívja fel a figyelmet. A jogalkotás minőségének pártpolitikai tényezői – melyekkel e kötetben csak mellékszálként foglalkozunk – eredményeink tükrében szintén fontosak lehetnek a további vizsgálatok megtervezésekor. Végezetül, bár ilyen elemzésre e fejezet keretei között nem volt lehetőségünk, nyers adataink arra is lehetőséget adnak, hogy újabb kutatások rávilágíthassanak az egyes közpolitikai alrendszerek (oktatás, egészségügy stb.) eltérő szabályozási jellegzetességeire, s ezáltal – potenciálisan – az eltérően alkalmazandó minőségi mércékre. Egy ilyen elemzésre kerül sor a következő fejezetben.