

Sebők Miklós – Kubik Bálint – Molnár Csaba

---

## A törvények formális minősége: empirikus vázlat

### BEVEZETŐ

A *törvények minősége* és ezek hatása a társadalomra a kezdetektől a politikai gondolkodás egyik fontos témája.<sup>1</sup> A törvények minőségének hatása a politikai intézményekre, folyamatokra és a politikai közösségre Platóntól és Arisztotelésztől Montesquieu-n és Benthamen át Hartig és Rawls-ig a politikaelmélet és a jogfilozófia kulcstémája maradt. E szerteágazó irodalmon belül is különös figyelmet kapott a társadalom- és jogtudományi kutatásokban egyaránt a *jogbiztonság* elve mint a törvények minőségével kapcsolatos egyik fontos kritérium.<sup>2</sup> A hazai szakirodalomban a jogbiztonság egyértelműen mint a formális jogállamiság egyik alappillére, s egyben mint az egyik legfontosabb alkotmányossági mérce jelenik meg (lásd pl. Súlyom 2001, 404; Trócsányi–Schanda 2014).

A törvények minőségével kapcsolatos jog- és politikatudományi irodalom részletes áttekintése e helyütt nem feladatunk: a kérdésnek külön tanulmányt szenteltünk (Sebők–Molnár–Ságvári 2016), mely megalapozza a jelen tanulmány elméleti kiindulópontját. Ez dióhéjban nem más, mint hogy a törvények módosításának gyakorisága a törvények minőségének egyik fontos összetevője, s egyben mérőszáma.

Az elméleti források mellett ez az összefüggés a törvények minősége és módosítása között gyakran megjelenik a törvények minőségéről szóló közbeszédben is, pártállástól függetlenül, melyet jól illusztrál a következő két példa. Kövér László országgyűlési elnökként a 2010–2014 közötti kormányzati ciklus törvényalkotá-

<sup>1</sup> Az írás elkészítéséhez nyújtott segítségéért köszönjük az OTKA támogatását („A közpolitika dinamikája Magyarországon”, ÁJP K I09303, projektvezető: Boda Zsolt). Köszönjük a szöveg kapcsán az MTA TK Politikatudományi Intézetében megrendezett vitán Bartha Attila, Dobos Gábor, Papp Zsófia, Róbert Péter és Szabó Andrea, valamint az MTA TK Jogtudományi Intézetében rendezett vita résztvevőinek hozzászólásait. A fennmaradó hibákért kizárólag a szerzők felelősek.

<sup>2</sup> E tanulmányban nem térünk ki a *törvények minősége*, illetve a *törvényhozás minősége* közötti kapcsolat értelmezésére. A kettőt (egy rövid kitérőtől eltekintve) az egyszerűség kedvéért szinonimaként használjuk, fenntartva, hogy a későbbiekben szükséges lehet a két fogalom pontosabb meghatározása.

sa kapcsán egy 2013-as lakossági fórumon úgy vélekedett, hogy az eltelt időszak „törvényalkotása minőségi és mennyiségi szempontból is kiállja a próbát”. Kövér a két szempontot egy elemzési keretben tárgyalta:

„Eszelős tempót diktálva nyolcszáz törvényt és négyszáz országgyűlési határozatot fogadott el a Ház” [melyek között] „voltak, amelyeket módosítani is kellett, de ezek egyikével sem okoztak kárt [...] legfeljebb nem használtak annyit, mint amennyit szerettek volna.”<sup>3</sup>

Hasonló formális minőségi mércét alkalmazott az ellenzék részéről Kovács Tibor is. Az MSZP-s képviselő 2010 decemberében országgyűlési felszólalásában a még éppen csak felpörgő jogalkotási tempó kapcsán bírálta azzal a Fideszt, hogy

„[Lázár János frakcióvezető] arról nem nagyon beszélt, hogy bizony ezen törvények minősége a legtöbb esetben kívánivalót hagy maga után. [...] Nem tudom, frakcióvezető úr tudja-e, hogy például a jogszabály egyharmada arról szól, hogy ebben korrigálják azokat a hibákat, amiket három héttel ezelőtt egy hasonló törvénycsomagban elkövettek, és ennek a korrekcióját hajtják végre három hét elteltével.”<sup>4</sup>

Az elméleti irodalomban és az ilyen közéleti vitákban közös pont, hogy a jogszabályok stabilitása (pontosabban: módosításának hiánya) mint *formai jellemző* és a törvények minősége között összefüggést feltételeznek. E kapcsolat ugyanakkor empirikus társadalomtudományi szempontból jobbra feltáratlan, ami egyben kijelöli a jelen tanulmány kutatási kérdését is: a törvények formális minőségének optimális mérési módját, illetve az így kialakult indexre ható okokat a rendszerváltás utáni Magyarországon.

A megszokott kvalitatív elemzéseken túl a törvényhozás minőségének kvantitatív elemzése közül az itt közölt vizsgálat közvetlen előzményének a Corruption Research Center Budapest (CRCB) keretében végzett kutatás tekinthető (Czibik–Fazekas–Fóra–Tóth–Tóth 2014). Ez a törvényhozás minőségét olyan empirikus változókkal írta le, mint a benyújtó személye, vagy a benyújtástól a kihirdetésig eltelt idő. Miközben a CRCB kutatási jelentése fontos első lépést jelentett a törvényhozás-minőség kvantitatív kutatásának megalapozása felé, mint társadalomtudományi mű három szempontból is korlátozott érvényességű.

Egyrészt alkalmazott közpolitikai jellege miatt csak néhány futó (közgazdaságtani) lábjegyzet erejéig tárja fel a téma szakirodalmát, így javasolt változóinak nincs megfelelő elméleti megalapozása. Másrészt a vizsgált változók, véleményünk szerint, nem minden esetben a törvényhozás minőségéhez (mint *függő változóhoz*),

<sup>3</sup> „Összehasonlíthatatlanul jobb helyzetben van az ország”. <http://www.fidesz.hu/hirek/2013-12-05/osszehasonlithatatlanul-jobb-helyzetben-van-az-orszag/>. A hivatkozások letöltési dátuma egyetemesen 2017. április 20.

<sup>4</sup> [http://www.parlament.hu/naplo39/063/n063\\_045.htm](http://www.parlament.hu/naplo39/063/n063_045.htm)

sokkal inkább az ezt *magyarázó* okokhoz kapcsolódnak. Harmadrészt, s ez részben összefügg az előző problémával, a tanulmány nem tesz kísérletet a törvényhozási minőség időbeli alakulásának *magyarázatára*.<sup>5</sup>

Mindezek fényében jelen tanulmány javaslatot tesz a törvényhozás formális minőségének mérésére, melyre egy új minőségindexet fejleszt ki.<sup>6</sup> Mérési megoldásunk kulcsa a *törvények változásának* vizsgálatára kifejlesztett módszertan. Ez empirikusan az elfogadott jogszabályok módosításának különböző gyakorisági kategóriáira épül. A tanulmány a Hungarian Comparative Agendas Project (Boda–Sebők, 2015) keretében elkészített új adatbázisok segítségével empirikusan is illusztrálja az index működését, illetve röviden értékeli rendszerváltás utáni alakulását. Eredményeink szerint az egyes törvények *formális törvényhozásiminőség-indexére* erősen hatott, hogy melyik ciklusban fogadták el őket, hogy milyen hosszúak, illetve modellspecifikációtól függően bizonyos közpolitikai területek is befolyásolták az eredményeket.

Az alábbiakban először röviden áttekintjük a releváns szakirodalmat. Ezt követően bemutatjuk a modelljeinkben függő változóként szolgáló formális törvényhozásiminőség-indexet. A következő szakasz bemutatja az index alakulását magyarázó hipotéziseket, a felhasznált adatbázist, illetve módszertant. Ezt követően az adatbázis leíró statisztikai jellemzőit vázoljuk, majd bemutatjuk a magyarázó változók kapcsán vizsgált regressziós modellek eredményeit. Az utolsó két szakasz értékeli a kutatás módszertani továbbfejlesztésének lehetséges irányait, illetve a kutatás hasznosságát a törvényhozás minőségének vizsgálata szempontjából.

## ELMÉLETI ALAPOK

Miközben a törvényalkotás minősége a politikai gondolkodás egyik fontos topozsa, a minőség fogalmának értelmezése a kurrens empirikus politikatudományban nem eredményezett egy olyan egységes kutatási irányzatot, mint ami például a törvényhozás szerkezete (legislative organization) kapcsán kialakult (lásd pl. Krehbiel 2004). Ennek következtében a felhasználható tanulmányok mind vizsgálatuk pontos tárgyában, mind módszertanukban, mind pedig eredményeikben érdemi eltéréseket mutatnak. Összességében négy többé-kevésbé kontúros megközelítés

<sup>5</sup> Másfelől az összehasonlító politikatudományi kiterjesztés potenciális hasznát jelzi a Méltányosság Politikaelemző Központ elemzése: [http://meltanyosság.hu/files/meltany/imce/kp\\_parlamentimi\\_sebesseg\\_120228.pdf](http://meltanyosság.hu/files/meltany/imce/kp_parlamentimi_sebesseg_120228.pdf)

<sup>6</sup> Miközben elfogadjuk a törvényhozás minőségének mérhetőségével kapcsolatos fenntartásokat, véleményünk szerint már pusztán a mérés problémáinak tárgyalása hozzájárulhat ahhoz, hogy világosabban megértsük a téma elméleti problémáit.

bontakozik ki a törvényhozás minőségének konceptualizálására: a tartalmi, a hatásalapú, a formai és a mindezeket vegyítő vizsgálati keret.

A *tartalmi* (avagy szubsztantív) vizsgálatok a törvények minőségi jellemzői közül a szűken vett törvényszövegeket veszik górcső alá. A vizsgálat egyaránt irányulhat a szövegek belső koherenciájára és külső kontextusára (jellemzően alkotmányosságára). Ehhez a megközelítéshez sorolható a törvényszövegek világos célkitűzéseit és egyértelmű megfogalmazásait középpontba emelő Vanterpool (2007), illetve az alkotmányosságot mérceként meghatározó Voermans (2009: 61), valamint Gomes és szerzőtársai (Gomes–Barbarosa–Figueiredo 2011, I–3).

A második csoportot jelentő *hatásalapú* vizsgálatok (vö. regulatory impact assessment) a jogszabály várható vagy tényleges következményeit vizsgálják (Dunlop–Radaelli 2016). Ez a megközelítés különösen elterjedt a közpolitika-kutatás (policy studies) és a kormányzástan (itt mint governance) területén. Gyakori vizsgálati téma az elfogadott szabályozás hatékonysága (efficiency), eredményessége (effectiveness), gazdaságossága, illetve az érintettek (stakeholderek) elégedettsége. Mousmouthi (2012, 201–202) az elfogadott törvény hatékonyságát tekinti a minőség valódi mércéjének. A hatékony törvény szerinte kezeli a legfontosabb kihívásokat, világos felépítésű, céljai kivitelezéséhez megfelelő eszközöket rendel, így aztán a valóságban is eredményre vezet. Ez a megközelítés a magyar szakirodalomban is egyre elterjedtebb (lásd pl. Gajduschek 2016).

A kutatások harmadik csoportja a törvényhozási minőség *formai* jellegzetességeit vizsgálja. A jogtudományban technikai értelemben a jogbiztonságot többek között a „norma világosságával és egyértelműségével”, a jogszabályok ritka változtatásaival, a visszaható hatályú törvényhozás tilalmával, illetve a „kellő felkészülési idővel” azonosították (lásd Papp 2013). E formai jellemzők sorában szerepelhet továbbá a törvény elfogadásának eljárása, a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelősége (pl. a több, össze nem függő közpolitikai területet is érintő ún. salátatörvények elkerülése).

Az eljárási szempontok különösen erősen érvényesülnek az úgynevezett input legitimitáció gondolatkerében (Schmidt 2013, 6). E szerint egy törvény minősége jelentős részben abból fakad, hogy milyen arányban vonták be az érdekelteket megalkotásába: azok ugyanis, akiket bevontak, nagyobb eséllyel fogadják el a törvény kötelező érvényét. Másfelől az input legitimitáció irodalma szorosan kapcsolódik a tartalmi, valamint a hatásközpontú megközelítésekhez is, ami jelzi, hogy milyen nehezen szétszalazhatók a gondolatker elemei. A több nemzetközi intézmény – így az Európai Unió, illetve az OECD – által is fontosnak tartott formai minőségismérvek jellemzően számos tartalmi és hatáskritériummal együtt szerepelnek (Aitken 2013, 8; Mousmouthi 2012, 195–196).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A szerzők által hivatkozott uniós dokumentumok a törvényhozási minőség fontos jellemzői között említik a következő kritériumokat: szükségesség, arányosság, szubszidiaritás, elszámoltathatóság.

Mindezek alapján nem meglepő, ha – miközben az egyes megközelítések tiszta formájukban is megjelennek – a törvényhozási minőséget *az irodalomban leggyakrabban* a fenti szempontok *kombinációjaként* fogják fel. Így például Mousmouthi (2014, 314) a megfelelő hatékonyság eléréséhez megfelelő elfogadási módot és törvénytartalmat feltételez, míg Xanthaki (2014) arra hívja fel a figyelmet, hogy a törvények hatékonyságának előfeltétele a megfelelő tartalom és forma. Radaelli és Francesco (2011, 36) vegyes megközelítésében a minőség mércéjének az elfogadás módját, valamint a törvény gazdasági hatását tartják. Az ilyen kombinált megközelítések sora hosszan folytatható (lásd pl. Florijin 2008, 78; Timmermans 1997, 1236–1237).

E viszonylagos konszenzus ellenére empirikus elemzésünk során csak korlátozottan támaszkodhatunk a szakirodalomra két fontos kifogás miatt. Egyfelől az elméleti munkák gyakran önellentmondásokkal terhesek (azaz ugyanazon elméleti keretben ellentétbe kerülhet például a rugalmasság és stabilitás feltétele), s az ilyen teoretikus problémák kezelése (pl. a szempontok rangsorolásával) elmarad. Másfelől az említett írások többségükben elméletorientáltak, fogalmaikat nem alakítják változókká. Ennyiben az empirikus kutatás számára sok esetben csak korlátozottan hasznosak, különösen ha – mint a jelen tanulmányban is – egy ország összes törvénye kapcsán szeretnénk kvantitatív elemzést végezni.

Kezdve az első problémával, Florijin (2008, 77–78) megvilágítja, hogy a törvények minősége valójában a felhasználói elvárások kielégítésének képességét jelenti. Azonban a törvények érintettjei egy népes és heterogén csoportot alkotnak, így elvárásaik sokszor nemhogy eltérőek, de akár összeegyeztethetetlenek is lehetnek. Ráadásul magukat a jogalkotókat is legalább négyféle szempontrendszer (a politikai, a jogi, a gazdasági és a tudományos-szakmai logika) mozgatja, így még a kulcsszereplők számára sem rajzolódik ki feltétlenül az adott törvény minőségének egyértelmű képe.

Van Engers és Boekenoogen (2004, 82) mindemellett felhívja arra a figyelmet, hogy nemcsak a jogszabály címzettjei, hanem megalkotói és végrehajtói között is lehet nézeteltérés a minőség mércéje kapcsán. Sőt intézményi ellentmondások is feszül(het)nek közöttük: a jogalkotó számára a minőségi törvény megvalósítja a kitűzött politikai célt, emellett érthető és konzisztens, míg a jogalkalmazó szerint éppenséggel a kivitelezhetőség és a hatékonyság a minőség helyes mércéje. Az eltérő elvárások egyik eredménye lehet az elvi vagy szövegszintű inkoherencia, mely zavarokat okozhat a törvény alkalmazásában (Manko 2012, 542).

---

tóság, átláthatóság, közérthetőség, hatásosság, alkalmazhatóság, világosság, pontosság, egyszerűség, konzisztencia, általánosság, részvételi és hatásvizsgálati folyamatok megléte a jogalkotás menetében. A hivatkozott OECD-listán megtalálható a világosság, egyszerűség, közérthetőség, rugalmasság, konzisztencia, legalitás, hatékonyság, átláthatóság, elszámoltathatóság, közigazgatási egyszerűség, illetve az, hogy a jogszabálynak egyértelmű szabályozási és közpolitikai célja legyen.

E kritikák egyben azt is jelzik, hogy a szakirodalom fősodrával kapcsolatban megfogalmazható két kifogás összefügg: addig, amíg nem fogalmazható meg egyértelmű kritérium(rendszer) a törvények minőségével kapcsolatban, addig a minőség mérése sem megoldható. E probléma áthidalása úgy oldható meg, ha *keresünk egy biztos pontot*, melyet a különböző elméleti megközelítések (ha más-más okokból is, de) közös nevezőként elfogadnak. Egy ilyen pont a *jobbiztonság, a törvények stabilitása* lehet.

Karpen (idézi Aitken, 2013-6) vegyesen formai és tartalmi követelményeket fogalmaz meg a jó minőségű törvények számára: előbbi alatt a megfelelő szövegminőséget, utóbbi alatt a hatékonyságot, az eredményességet, a gazdaságosságot és a *stabilitást* érti. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a túlzott stabilitás csak a minőség rovására valósítható meg: a jó törvények rugalmasak is. Tőle lényegében csak a stabilitás *megkövetelésében* tér el Mader felfogása (idézi Aitken 2013, 8). Összességében több szerző (például Florijin, Karpen, Mousmouthi vagy Xanthaki) felhívja a figyelmet arra, hogy a minőségi törvényeknek stabilitást kell mutatniuk.

E megközelítés hasznosságát az empirikus kutatás szempontjából jól érzékelteti Aitken (2013, 9) gondolatmenete. Szerinte miközben a „jó” törvény fogalma nehezen meghatározható, a „rossz” törvény akár szabad szemmel is felismerhető. A rossz törvény nem éri el, vagy nem hatékonyan éri el közpolitikai célját, inkoherens, vagy ellentmond az érvényes joganyagának, nehezen értelmezhető, és fölösleges jogi eljárásokhoz (pl. perekhez) vezet. A rossz törvény egyik jellegzetessége így az, hogy a megalkotására fordított időt és energiát rosszul használják fel, hiszen új feladatokat generál: függetlenül attól, hogy milyen indok alapján értékelhetjük a törvényt rossznak, a *következmény minden esetben a módosítás vagy a hatályon kívül helyezés*.

Míndez nem jelenti azt, hogy elméleti keretünk szerint ne lehetne indokolt egy-egy törvény gyakori módosítása. Mindössze annyit teszünk fel, hogy egy *nagymintás vizsgálati keretben a cikluson belüli gyakori módosítás és a formai értelemben vett minőség összefügg* (a gyakori módosítások normatív státuszára vonatkozó elméleti kérdésre ugyanakkor a záró szakaszban visszatérünk).

E fenti gondolatmenet alapján egy törvény módosításainak, a módosítások gyakoriságának vizsgálata jó megközelítést adhat a törvény *formális* minőségének meghatározására. A törvények időbeli stabilitásának vizsgálata ráadásul lehetővé teszi egy ország teljes törvényhozási termékének kvantitatív vizsgálatát,<sup>8</sup> amivel

<sup>8</sup> Egy másik, első ránézésre egyszerűbb lehetőség lenne a törvényalkotás mennyiségi jellemzőinek vizsgálata. Eng (2002, 66–67) felhívja a figyelmet, hogy napjainkban folyamatosan emelkedik az elfogadott törvények száma, ami első ránézésre a törvények minőségromlását jelzi, mivel a betervezés egy javaslatra jutó előkészítési ideje – ezen kapacitást adottnak véve – csökken. Ugyanakkor Eng felhívja a figyelmet arra is, hogy nem mutatható ki determinisztikus kapcsolat az elfogadott törvények száma és minősége között, hiszen egyrészt lehetséges, hogy a korábbi szabályokat csak kismértékben

átfogó képet kaphatunk akár több évtized törvényhozási termésének minőségéről is. Ugyanilyen általános képet a tartalmi, illetve hatásossági vizsgálatokkal nem lehet előállítani: ezek természetes vizsgálati kerete ugyanis az esettanulmány.

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy – mint azt jelen írás bevezetésében jeleztük – az általunk javasolt formális törvényhozásiminőség-index nem előzmények nélküli. A törvények módosítási gyakorisága mint a vizsgálat tárgya már a Corruption Research Center Budapest empirikus tanulmányában is megjelenik. A kutatók ott az Országgyűlés által 2006 és 2012 között elfogadott joganyag éven belüli módosításait vizsgálták. Bár a módszertan technikai részleteit nem közlik (s ezáltal az adatok nem vethetők összes adatbázisunkkal), az az általános elv, hogy a módosítások gyakorisága a törvényhozás minőségének mércéje lehet, kiindulópontot jelentett saját kutatásunk számára is.<sup>9</sup>

## A FORMÁLIS TÖRVÉNYHOZÁSIMINŐSÉG (FTM)-INDEX

A törvényhozás minőségének fogalma megragadható annak tartalmi (szubsztantív), hatásra irányuló és formai vonatkozásaiban. Az alábbiakban egy formális minőségindexre teszünk javaslatot, mely speciálisan a törvényhozási munkára irányul.<sup>10</sup> Ebből következik, hogy vizsgálatunk korlátozott érvényességű: a törvényhozás (a formális szempontokon túlmutató) minőségéről általános megállapításokat csak a demokrácia és jogállam minőségének szerteágazóbb irodalmába beágyazva tehetünk. Magyarul törvényhozási indexünk csak a törvények minőségének formális dimenziójára vonatkozik, míg egy általánosabb indexnek ki kellene térnie a szubsztantív és a hatásalapú minőségindikátorokra is.

E megkötések után kiinduló feltevésünk szerint a *törvényhozás formális minőségi* jellemzői fontos elemét képezik egy törvény általános minőségének. A „minőség”

---

változtatják meg, így komolyabb előkészületekre nincs szükség, másrészt még ha a képviselők nevében nyújtanak is be egy javaslatot, akkor is sokszor az államigazgatás a szöveg valódi szerzője, így a ráfordított időkeret sem feltétlen csökken lényegesen.

<sup>9</sup> Ahogy fentebb említettük, más szempontból viszont nem követjük a tanulmány megközelítését. Ezek közül itt csak azt idézzük fel, hogy a CRCB anyaga a törvényhozás minőségének leírására használ olyan változókat, melyek véleményünk szerint nem leírják, hanem az okság értelmében véve magyarázzák e fogalmat.

<sup>10</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy az FTM nem egy általános *jogalkotás*-minőségi index: csak a *törvényhozás* szűken vett, formális minőségére vonatkozik. A közpolitikai folyamat más szakaszaival, így kifejezetten a döntés-előkészítéssel nem foglalkozik. Egy általánosabb index kiterhetne többek között az érdekegyeztetésre is (kikérték-e civilek vagy érdekképviselők véleményét, ha igen, hogyan; volt-e állampolgári véleményezés; volt-e előzetes hatástanulmány stb.). E szakaszban és a következő fejezetekben az Epilógusig a formális minőséget és a minőséget az egyszerűség kedvéért szinonimaként használjuk. Az elméleti alapproblémára ugyanakkor az Epilógusban visszatérünk.

itt nem egy kétértékű fogalom (jó vagy rossz): egy törvény minőségét hasznosabb egy egyenesen elfoglalt pozíciójával meghatározni, mely egyenes a jó és rossz minőség abszolút kategóriái által határolt. De hogyan hozható létre egy ilyen formális minőségi változó?

A komplex fogalmak empirikus mérése elkerülhetetlen ezek megfelelő operacionalizálása nélkül. E tanulmányban javaslatot teszünk egy ilyen empirikus alkalmazásra (megengedve, hogy más megoldások is hasznosak lehetnek a téma vizsgálata szempontjából). Javaslatunk szerint a törvényhozás formális minősége empirikusan az elfogadott jogszabályok *adott kormányzati cikluson belüli módosításának gyakoriságával mérhető*.<sup>11</sup>

Módosítás és módosítás között ugyanakkor érdemi különbség lehet a mérni kívánt minőség szempontjából, így például az előző változat elfogadásától mért idő befolyásolja a törvényhozás minőségét. Gyakorlati szempontból így az egy héten belül, illetve a három évvel később módosított törvény minősége a jogbiztonság szempontjából nem azonos. Ennek megfelelően a formális törvényhozási minőséget egy olyan indexszel célszerű mérni, mely eltérő súllyal ruhazza fel az eltérő időközönként végrehajtott módosításokat.

Mivel a módosítások változója számos értéket felvehetne (elméletileg a kihirdetést követő nap és a ciklus utolsó lehetséges ülésnapja között), ezért felmerülhet, hogy egy olyan indexet használjunk, mely épít erre a *folytonosságra*. A közérthetőség és az eredmények egyértelműbb értelmezése érdekében ugyanakkor hasznosabbnak látszik, ha néhány olyan kategóriát alkotunk, mely a politikai folyamat természetes szakaszaihoz (ülésszak), illetve a naptári beosztáshoz (hónap, év) kapcsolódik.<sup>12</sup> Másik érvünk a folytonos (a módosítások és az elfogadás között eltelt napok számát összeadó) indexszel szemben az, hogy ez nem ad egyszerű lehetőséget a néhány héten vagy hónapon belüli módosítások felülsúlyozására (márpedig ez elméleti értelemben indokolt).

Egy *formális törvényhozásiminőség* (FTM)-index mindezek fényében négy összetevőből állhat, ahol minden időpont az elfogadási dátumokra utal, és a változók kölcsönösen kizárják egymást, valamint minden változó összefüggő, megszakítá-

<sup>11</sup> A cikluson belüli módosítás megkötésének elméleti oka az, hogy a képviseleti demokráciákban a választás felhatalmazást adhat a korábbtól eltérő közpolitikai program megvalósítására (vö. a képviseleti demokrácia mandátumelmélete). Így feltevésünk szerint a kormányzati cikluson túli módosítások nem értelmezhetőek egyértelműen minőségi mérceként, még a leszűkítő, formális értelemben sem.

<sup>12</sup> Fontos megjegyezni, hogy a tanulmányunkban a vizsgált időszakok *naptári napokra* épülnek, s így politikai értelemben nem homogének. Így például az adott tavaszi ülészak utolsó napján elfogadott törvény a következő őszi ülészak első napján elfogadott módosításának FTM-mutatóját is a naptári napok alapján kalkuláljuk. E módszertani sajátosság a későbbiekben a naptári helyett az ülésnapokra épülő időváltozóval korrigálható lenne (bár ennek szükségessége nem egyértelmű, hiszen a felkészülési idő jogi kategóriája is naptári napokra vonatkozik).



sok nélküli törvényhelyekre (paragrafusokra) utal. E négy elem az azon összefüggő törvényhelyek száma, melyek szövegét

- (A) 30 napon belül;
- (B) 31 nap és 150 nap közötti időn belül;
- (C) 151 nap és 365 nap közötti időn belül; illetve
- (D) 365 napon túl, de még az elfogadás kormányzati ciklusán belül módosították.

Ezen összetevőkre építve egy súlyozott FTM-index a következőképpen határozható meg:  $FTM = 0,4(A) + 0,3(B) + 0,2(C) + 0,1(D)$ . Az alkalmazott súlyok tükrözik a módosítás időpontja és a jogbiztonság között feltételezett összefüggést, mely az idő elteltével gyengül.

Indexünk gyakorlati működését legjobban konkrét példákkal illusztrálhatjuk. Vizsgáljuk meg először is az 1990. évi CIII. törvényt, mely a szakképzés finanszírozásának módját szabályozta. A jogszabályt még az 1990–1994-es ciklusban egy ponton módosították, elfogadása után több mint egy évvel. Indexe így:  $FTM = (0,4*0) + (0,3*0) + (0,2*0) + (0,1*1) = 0,1$ . Második példaként vegyük a 2005. évi II. törvényt, mely a pénzügyminiszter javaslata volt a külhoni magyarságot támogató Szülőföld Alap működéséről. A törvényt az elfogadását követő egy hónapon belül nem módosították, azonban az *elfogadás ülészakának végéig* még tizenöt ponton (azaz definíciónk szerint: összefüggő törvényhelyen) megváltoztatták, mutatója így  $FTM = (0,4*0) + (0,3*15) + (0,2*0) + (0,1*0) = 4,5$  lett.<sup>13</sup>

Az index bemutatásának zárásaként fontos hangsúlyozni, hogy a javasolt súlyok *önmagukban és automatikusan* nem bírnak eredménymeghatározó jelentőséggel kutatási kérdésünk szempontjából: a megfelelő érzékenységvizsgálatokkal egyértelműen kimutatható, hogy melyik magyarázó változó milyen súlyeloszlás mellett marad szignifikáns.

<sup>13</sup> Az index minimális elméleti értéke 0, ami azt jelzi, hogy az adott törvényt elfogadásának ciklusában nem módosították. Hasonlóan egyértelmű maximumértéket ugyanakkor nem lehet megadni. Adatbázisunk legnagyobb FTM-indexű törvénye az igazságügy-miniszter által benyújtott közbeszerzéseket szabályozó 2003. évi CXXIX. törvény. Ezt még az elfogadását követő első évben negyvenkét ponton módosították, majd a ciklus végéig még hatszáznyolcvan alkalommal változott meg valamelyik paragrafusa. Mutatója így az  $FTM = 0,4*0 + 0,3*0 + 0,2*42 + 0,1*680 = 76,4$  értéket adja.

## ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

Az előzőekben bemutatott formális törvényhozási indexet (mint függő változót) feltevéseink szerint számos *eljárás*i, valamint a törvény *formai* jellemzőihez, illetve ezek *tartalmához* kapcsolódó tényező befolyásolhatja. Szintén figyelmet érdemelnek az *intézményi* környezet egyes konkrétan a törvényhozáshoz köthető változásai, valamint a kormányzati *ciklus* és a kormány *ideológiai* színezete.<sup>14</sup> E csoportokon belül a következő *magyarázó változók* hatását vizsgáljuk az FTM-indexre: kormányzati ciklus; a parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt idő; a törvény hossza; a közpolitikai terület; a kormánypártok ideológiai pozíciója; a beterjesztő személye; az elfogadás módja. Nézzük e változókat kicsit részletesebben!

A kormányzati ciklusra vonatkozó dummy-változók az 1990–2014 közötti hat országgyűlési ciklust különböztetik meg, a változó a modellekben a ciklus kezdeti és záró évszámát viseli (pl. „1998–2002”). A parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt időre vonatkozó változó („elfogadás hossza”) azt jelöli, hogy a benyújtás napjával együtt összesen hány naptári nap telt el a törvényjavaslat elfogadásáig. A kormány ideológiai irányultságára (bal-jobb) vonatkozó változót a „jobboldali kormányt” jelentő dummy-val vezettük be modellünkbe (a „bal” kategóriába a Horn-, a Medgyessy-, a három Gyurcsány- és a Bajnai-kormányt, míg a „jobb” kategóriába az Antall-, a Boross-, valamint a vizsgált időszak két Orbán-kormányát soroltuk be).

Az „elfogadás módja” kapcsán azt vizsgáltuk, hogy minősített többségi szavazással fogadták-e el a törvényt (ez a vonatkozó dummy-változó alapértéke), vagy egyszerű többséggel. A „törvény hossza” változó a kihirdetett törvény indokolást és mellékleteket nem tartalmazó részének oldalban meghatározott hosszára utal. Az „igen szavazatok aránya” a zárószavazáson az összes szavazat arányában leadott igen szavazatok mértékét vizsgálja. A „beterjesztő képviselő” változóval azt vizsgáltuk, egyéni képviselői indítvány volt-e a törvényjavaslat (ez az alapérték), vagy egy másik politikai szereplő (jellemzően bizottság vagy a kormány) adta be a javaslatot.

Minden modellben két további kontrollváltozó is szerepel. A közpolitikai területek meghatározására a Hungarian Comparative Agendas Project fő közpolitikai témákra vonatkozó kódjait vettük alapul. A törvények nemzetközi jellegét ugyancsak egy kontrollváltozóval jeleztük. E dummy-változó a nemzetközi és EU-s joganyagok hazai jogrendszerbe való átültetését, illetve ennek hiányát jelöli.

<sup>14</sup> A valamilyen elméleti indokkal szóba jöhető változók köre természetesen ennél jóval bővebb. Célnk a téma ezen első, vázlatos vizsgálata során az elméletileg megalapozott változók közül a vélhetően legnagyobb hatást gyakorló tényezők kiválasztása volt. Számos egyéb lehetséges magyarázó változóra visszatérünk ugyanakkor az eredmények értékeléséről szóló szakaszban.

A változó értékét a törvények címei alapján határoztuk meg (azaz a nemzetközi egyezmény címét, illetve EU-jogharmonizációt magában foglaló törvénycímekhez tartozó törvények kaptak I-es értéket).

Rátérve a módszertanra, az elemzéshez felhasznált adatbázis a Hungarian Comparative Agendas Project keretében kialakított adatbázisok felhasználásával készült.<sup>15</sup> E kutatási projekt során az 1990–2014-es időszak több tucat változóval ellátott törvényadatbázisa a nyilvánosság számára is elérhetővé vált. Jelen kutatás során a jogszabályok elfogadásának idején érvényes szövegét vizsgáltuk egy kulcsszavas elemzés keretében, annak érdekében, hogy ki tudjuk szűrni az egyes törvények közötti módosítási jellegű kapcsolatokat.

Módosítási jellegű kapcsolatok alatt a korábban elfogadott törvények szövegét az adott törvényben *módosító* vagy azt *hatályon kívül helyező* rendelkezéseket értünk. A módosítási jellegű kapcsolat gyakorlati meghatározásának folyamatát egy példával, az 1993. évi LIX., az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény II. §-ával illusztráljuk. A 2006. november 17-én hatályos változat szerint

„Az országgyűlési biztos és a volt országgyűlési biztos a bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre e megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az országgyűlési biztos polgári jogi felelősségére.”

E szakasz helyébe a 2006. évi LXXXVII. törvény 4. §-ával a következő szövegrész lépett:

„(1) Az országgyűlési biztost az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. (2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. (3) A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.”

A módosítás egyetlen paragrafust érintett, amit így egy önálló módosítási jellegű kapcsolatként értelmeztünk.<sup>16</sup> Fontos, hogy az egyes törvénytörvényekre több kapcsolatot is definiálhatunk (hiszen minden egyes paragrafus, bekezdés stb. módosítása egy újabb kapcsolatot jelent). A törvénytörvényekben az ilyen kapcsolatokat felismerő algoritmus kulcsszavait és kifejezéseit az I. táblázat közli.

A táblázatot a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján alkottuk meg, helyenként eltérő szövegváltozatokat megadva (ezt min-

<sup>15</sup> Az adatbázisok megtalálhatók a projekt honlapján: [cap.tk.mta.hu](http://cap.tk.mta.hu).

<sup>16</sup> A módosításokat számba vevő FTM-mutató alapja tehát a módosított paragrafusok száma. Ez természetesen nem jelenti a teljes paragrafus lecserélésének követelményét: amennyiben megváltozik egy paragrafus egyetlen szava, akkor az adott paragrafust már módosítottként vettük figyelembe.

I. táblázat. A kvantitatív szövegelemzés kulcsszavai

Típus	Célpont	Forrás	Kulcsszavak
újrászabályozó módosító rendelkezés	fejezet	14.1.1.1.	fejezet helyébe/helyére következő fejezet lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	alcím	14.1.1.2.	alcím helyébe/helyére következő alcím lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	szakasz	14.1.1.3.	§ helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	bekezdés	14.1.1.4.	bekezdés helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	pont	14.1.1.5.	pont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	alpont	14.1.1.6.	alpont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
kiegészítő módosító rendelkezés	fejezet	14.2.1.1.	következő fejezet egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alcím	14.2.1.2.	következő alcím egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	szakasz	14.2.1.3.	a következő § egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	bekezdés	14.2.1.4.	következő bekezdés egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	pont	14.2.1.5.	bekezdés következő pontja egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alpont	14.2.1.6.	következő alpont egészül ki
szövegcsere módosító rendelkezés	általános	14.4	szövegrész helyébe/helyére szöveg lép
szövegrész tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	15.1	szövegrész helyett szöveggel lép hatályba
szerkezeti egység tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	15.2	nem lép hatályba
hatályon kívül helyező rendelkezés	általános	16	hatályát veszti

Megjegyzés: A „Forrás” az IRM rendelet vonatkozó szakaszára utal.

den esetben a „/” jel jelöli), melyeket a tényleges jogalkotásban a hivatkozott rendeletben megállapított forma mellett párhuzamosan alkalmaznak. A felhasznált kulcsszavakat többkörös, véletlen mintán elvégzett kézi utóellenőrzésnek vetettük alá, hogy a lehető legalacsonyabbra csökkenthessük a velük rosszul azonosított módosítási jellegű kapcsolatok arányát. A szövegelemzés és a módosítási jellegű kapcsolatokra történő szűrés után megkaptuk az 1990 és 2014 között elfogadott törvények közötti összes olyan kapcsolatot (szöveghelyet), mely módosításra vagy hatályon kívül helyezésre utalt.

A vizsgálat nyomán kialakított adatbázisban közel 107 407 darab így azonosított módosító jellegű kapcsolat található.<sup>17</sup> Az adatbázis szerkezete alapján egy éllista jellegű (edgelist) hálózati adatsor, mely irányított hálózati éleket definiál (tehát például a 2013. évi CXXI. törvény módosítja a 2007. évi LXXIV. törvényt). Az adatbázis egy 500 elemű véletlen mintán 5%-os hibaszázalékot mutatott, ami 95%-os konfidenciaszinten elfogadható, 3,09 és 6,91% közötti hibahatárt adott meg a teljes adatbázisra nézve.

Az így leírható kutatási műveletek eredményeképpen megrajzoltuk a rendszerváltást követő időszak „törvényhozási hálózatát”: ez minden törvénpár esetében megmutatja, hogy volt-e a két jogszabály között *módosítási jellegű kapcsolat* vagy sem. Kutatási tervünk szerint ezen belül is azon törvénpárok érdekeltek bennünket, ahol egy bizonyos törvényt még elfogadásának országgyűlési ciklusán belül módosít egy másik törvény. A vizsgálat során 18 650 ilyen cikluson belüli módosítási jellegű kapcsolatot találtunk. Az egyes törvényekhez hozzárendeltük a Hungarian Comparative Agendas Project törvényadatbázisát, majd a módosított törvényekre szűrtünk olyan módon, hogy összegeztük a rájuk jutó módosítások számát. A módosítások száma, továbbá a módosított törvény elfogadási dátuma, illetve az azt módosító törvény elfogadási dátumának ismeretében már kiszámítható volt az FTM-mutató.

## LEÍRÓ STATISZTIKAI EREDMÉNYEK

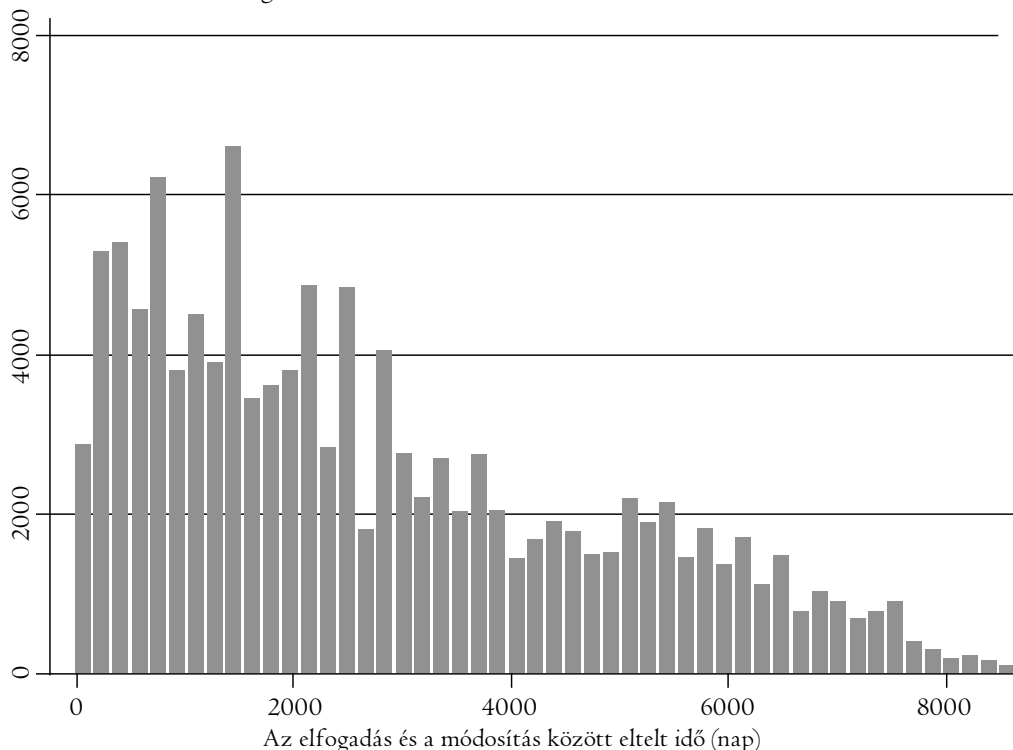
Az Antall-kormány megalakulásától a második Orbán-kormány leköszönéséig terjedő időszak 107 407 darab módosítási jellegű kapcsolatot mutatott. Az eredeti és az azt módosító törvény(ek) adatai ismeretében kiszámítható, hogy az egyes módosítások az eredeti törvény elfogadásától számítva hány naptári nappal később keletkeztek. Ez a különbség adatbázisunk alapján a teljes ciklusra és minden kapcsolatra nézve átlagosan 2759 nap volt. A medián 2241, míg a szórás 2019 nap volt. A minimális érték 0,<sup>18</sup> míg a napok maximális száma 8537 nap volt. Az értékek eloszlását az I. ábra mutatja be, ahol a függőleges tengelyen az előfordulás gyakorisága látható.

Kutatási kérdésünk szempontjából azon törvénpárok érdekeltek bennünket, ahol egy bizonyos törvényt még *az adott országgyűlési cikluson belül módosított* egy másik jogszabály. Ahogy ezt már említettük, összesen 18 650 ilyen cikluson belüli módosítási jellegű kapcsolatot találtunk. Az egyes törvényekhez itt is hozzárendeltük a magyar Agendas projekt törvényadatbázisát, majd a módosított törvényekre szűr-

<sup>17</sup> Habár az elemzéshez ezeket nem használtuk fel, az adatbázis természetesen tartalmaz rendeletekre és a rendszerváltás előtti törvényekre való utalásokat is.

<sup>18</sup> Azaz volt olyan törvény, melyet napon belül módosítottak!

1. ábra. Az elfogadás és módosítás közötti idő eloszlása 1990 és 2014 között



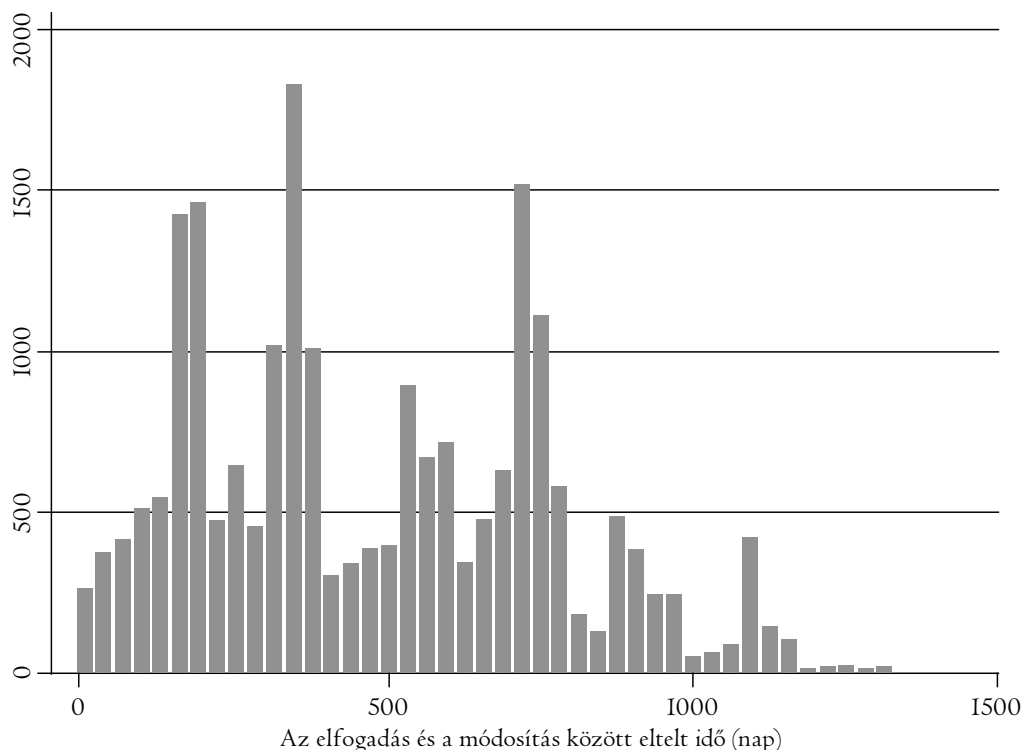
tünk olyan módon, hogy összegeztük a rájuk jutó módosítások számát. A módosítások száma, továbbá a módosított törvény elfogadási dátuma, illetve az azt módosító törvény elfogadási dátumának ismeretében már kiszámítható az FTM-mutató.

A cikluson belüli kapcsolatokra nézve a módosított és a módosító törvény elfogadásának eltérése átlagosan 493 nap volt 278 nap szórással. A medián 455 nap volt, a minimális érték 0, a maximális érték pedig 1307 nap (azaz volt olyan, a ciklus legelején elfogadott törvény, amelyet csak bő 3,5 évvel később módosítottak). A cikluson belüli módosítási idők eloszlását mutatja be a 2. ábra, míg a 3. ábra az egyes országgyűlési ciklusokra jellemző eloszlásokat illusztrálja.

A 4. ábra az összes általunk azonosított módosítási kapcsolatot mutatja a társas mezőt alkotó kapcsolatok térképének megfelelő szociogramként vizualizálva. A hálózati csomópontok a törvényeket, illetve a rájuk hivatkozó rendeleteket mutatják.

A szövegelemzést követően a hálózat összesen 3357 csomópont (törvény és rendelet) között húzódó 119 600 (irányított) kapcsolatot tartalmazott. A hálózat sűrűsége 0,0106, ami alacsonynak tekinthető. A hálózat klaszteresedési együtthatójának értéke 0,0583, melyből arra következtethetünk, hogy a csomópontok relatíve kis valószínűséggel klaszteresednek. Az utóbbi két érték nem lehet meglepő a

2. ábra. A cikluson belüli módosítások időeloszlása



törvényhozási hálózat esetében, ahol a módosítási jellegű kapcsolatok valószínűleg igen szelektíven (pl. közpolitikai terület szerint) jönnek létre.<sup>19</sup>

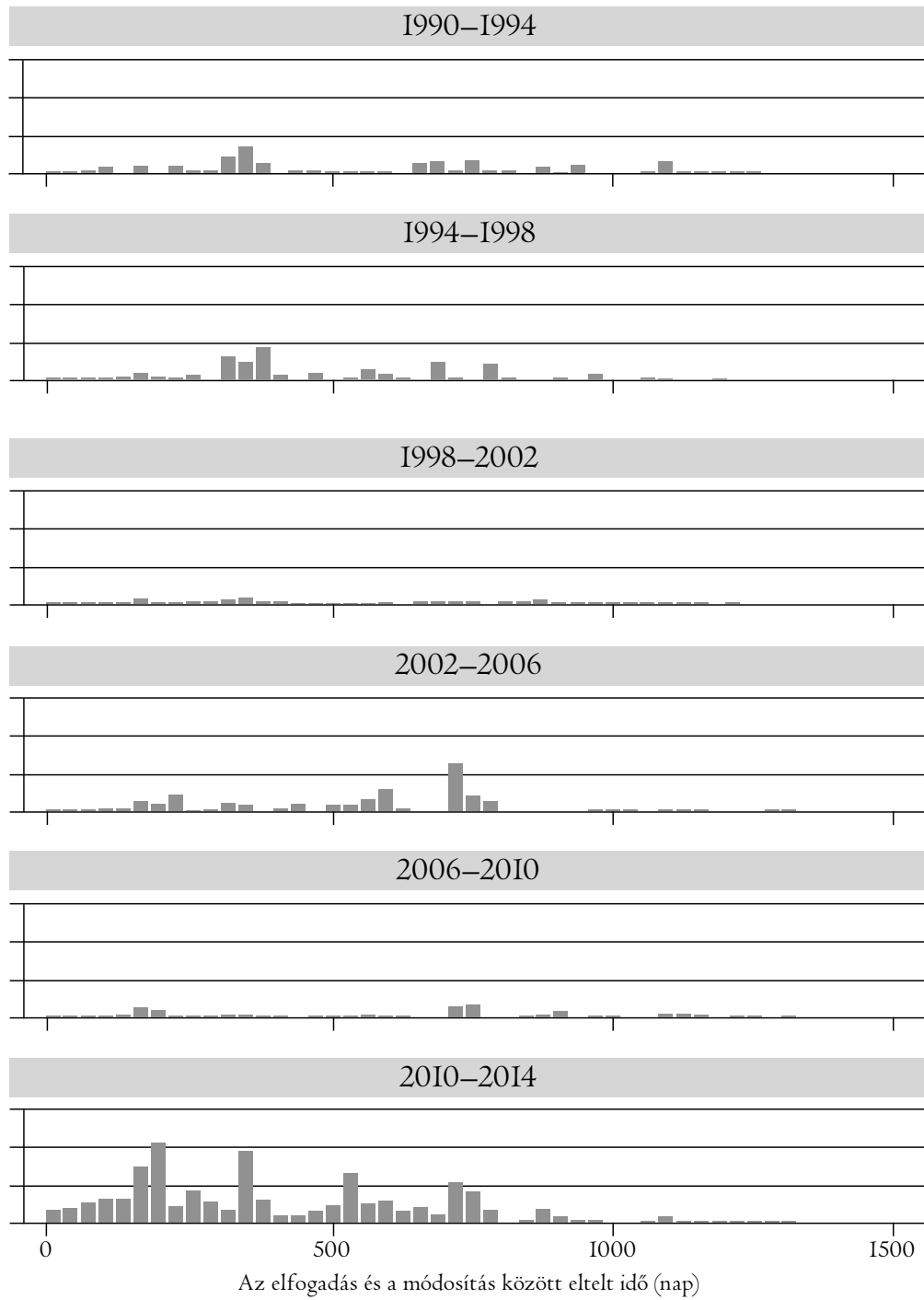
Mіндеzen adatokból már kiszámítható volt az egyes, cikluson belül módosított törvények FTM-mutatója. Az FTM-eloszlást az 5. ábra mutatja be. Ahogy az 5. ábrán is látszik, a függő változó, az FTM-index egy erőteljesen jobbra ferde eloszlást mutat, ahol a megfigyelések döntő többsége az alacsonyabb értékek körül tömörül. A változó átlaga 3,66, a szórása pedig 7,4.

## ELEMZÉSI VÁZLAT: AZ FTM-INDEXET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Az alábbiakban bemutatjuk az 1990 és 2014 közötti 777 darab cikluson belül módosított törvénnyel kapcsolatos első empirikus eredményeinket. A törvények FTM-indexét potenciálisan magyarázó változókból többféleképpen specifikált modelleket becsültünk az általánosított legkisebb négyzetek (generalized least

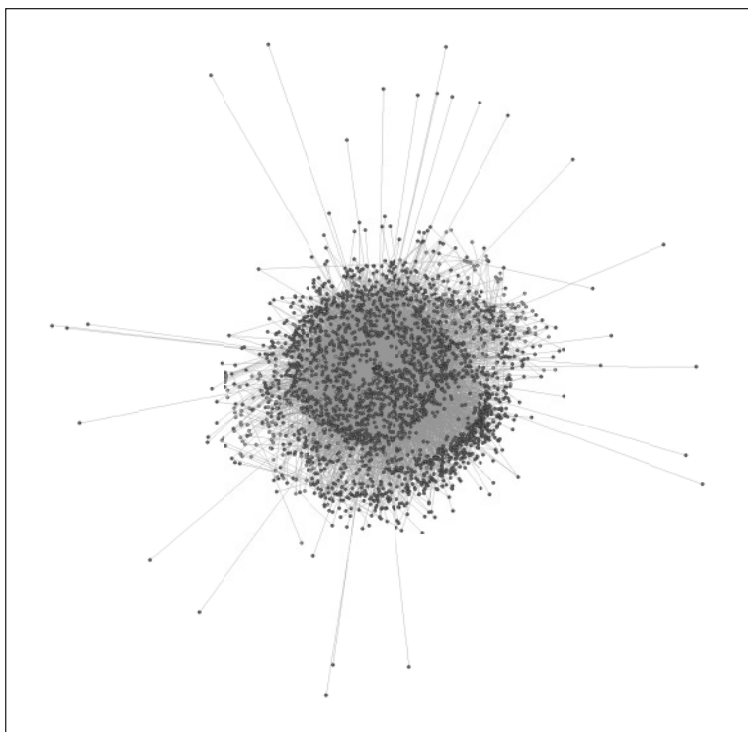
<sup>19</sup> Ez egyben egy érdekes hipotézis is lehetne további kutatások számára. A törvények közötti kapcsolatok jellege példának okáért egy ok-okozati kapcsolatot vizsgáló hálózati modellben (exponenciális véletlen gráf modell, ERGM) egy fontos további kutatási irányt jelenthet.

3. ábra. A ciklusok összehasonlítása a módosítások időeloszlása szempontjából

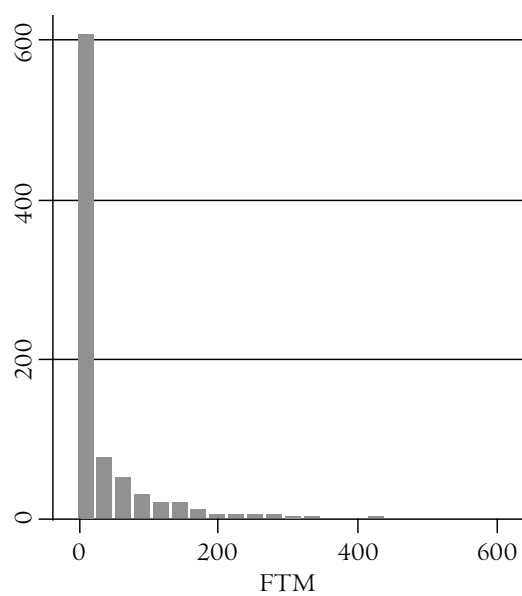




4. ábra. A módosítási kapcsolatok hálózata



5. ábra. Az FTM-mutató eloszlása



2. táblázat. Az FTM-indexet magyarázó tényezők: modelleredmények<sup>#</sup>

Függő változó: FTM	I. modell	2. modell	3. modell	4. modell
1994–1998	–0,2765508 (0,1987615)	–0,1929569 (0,3683157)	–0,2232267 (0,3772636)	–0,2542795 (0,3790001)
1998–2002	–0,6442218*** (0,2195425)	–0,6670718*** (0,2174618)	0,6570236*** (0,2166484)	–0,6541814*** (0,2156746)
2002–2006	–0,3581437* (0,1872495)	–0,3396453 (0,3555535)	–0,3612446 (0,364882)	–0,3769898 (0,365749)
2006–2010	0,0306817 (0,2130942)	0,0390874 (0,3797708)	0,0188124 (0,3902902)	–0,0044943 (0,3903464)
2010–2014	0,4890797*** (0,1868165)	0,4720917** (0,185213)	0,5037226*** (0,1898769)	0,4879553** (0,1907563)
elfogadás hossza	0,0012852 (0,0010329)	0,0012811 (0,0010267)	0,0011999 (0,0009971)	0,0012132 (0,0009928)
jobboldali kormány		0,040801 (0,3253508)	0,0103691 (0,3357586)	–0,0049433 (0,3362878)
elfogadás módja minősített többség		–0,5331711** (0,2337705)	–0,5309846** (0,2319891)	–0,523779** (0,2318245)
törvény hossza	0,0307335*** (0,0030325)	0,0309927*** (0,0030709)	0,0306277*** (0,0031063)	0,0301346*** (0,0031562)
igen szavazatok aránya				–0,3293443 (0,3817807)
beterjesztő képviselő			–0,173806 (0,1667304)	–0,1687055 (0,1667591)
konstans	0,706992*** (0,2177419)	0,6759131* (0,3766295)	0,7175859* (0,3857115)	0,7863149** (0,3904698)
elemszám (N)	777	777	777	777
Akaike információs kritérium (AIC)	3,928654	3,924972	3,925079	3,92591
Bayes-i információs kritérium (BIC)	–3508,171	–3501,721	–3496,982	–3491,681
skálaparaméter	2,120766	2,099818	2,082592	2,097179

<sup>#</sup> A kontrollváltozók értékeit nem közöljük, mivel ezek az egyes modellek esetében több oldalnyi többletinformációt tartalmaznak. A közpolitikai kódok hatásának áttekintése meghaladja e tanulmány kereteit, viszont a nemzetközi jelleget jelző kontrollváltozó két kategóriája (nemzetközi és EU-s) minden modellben szignifikánsan (többnyire 99%-os szinten) negatív hatást jelzett, tehát a nemzetközi témájú törvények FTM-értékei várhatóan alacsonyabbak, mint a többi törvényé.

Megjegyzés: a \* 90%-os, a \*\* 95%-os, a \*\*\* 99%-os megbízhatóságú eredményeket jelöl. A robusztus standard hibákat zárójelekben jelöljük.

squares, GLS) modell típusával. A modellek a függő változó gamma eloszlásának feltételezése mellett természetes logaritmikus kapcsolati függvénnyel becsült paraméterei kapcsán a 2. táblázatban közölt eredményeket kaptuk.<sup>20</sup>

A 2. táblázatban közölt eredményeket egy olyan adatbázison becsültük, melyek csak és kizárólag a nullánál magasabb FTM-értékű törvényeket tartalmazta.<sup>21</sup> Kontrollváltozóként mindemellett valamennyi modell esetében bevontuk vizsgálatunkba a törvény közpolitikai területét, illetve a törvény nemzetközi jellegét, annak érdekében, hogy magyarázó változóink esetében kiszűrjük e tényezők hatását.

Első modellünk azt vizsgálja, hogyan hat a kormányzati ciklus, a törvény elfogadásának hossza, valamint a törvény szövegének hossza a formális törvényhozási minőségre. A modellből megállapítható, hogy az FTM-index kormányzati ciklusonként jelentős eltéréseket mutatott. Míg 1994 és 2006 között a kormány összetétele a törvényhozás stabilizálódásával mutatott korrelációt, addig a 2010–2014-es ciklusban a kormányváltás a törvények gyorsuló változásával esett egybe.<sup>22</sup> Az elfogadásra fordított idő nem mutatott szoros kapcsolatot az FTM-mel, ugyanakkor a törvény hossza – várakozásainknak megfelelően – szignifikáns és enyhén pozitív kapcsolatot mutatott a formális törvényhozásiminőség-indexszel (azaz alacsonyabb minőséggel járt).

A második vizsgált modell az alapmodellt kiegészíti a kormányoldal irányultságára és az elfogadás módjára utaló változóval. A kormányzó erők irányultságát egy jobboldalra vonatkozó dummy-változóval mértük: idesoroltuk az 1990–1994, az 1998–2002 és a 2010–2014 közötti ciklusokat. Az elfogadás módja lehet egyszerű vagy minősített többséget igénylő, mi az utóbbira vettünk fel dummy-változót. Miközben a ciklushatások egy része eltűnik a változó modellspecifikációval, addig a két első Orbán-kormány esetében megmarad – ellenkező előjellel, de mind-

<sup>20</sup> Mivel a függő változó (FTM) szórása jelentősen meghaladja annak átlagát, és az értéke nem lehet negatív, indokoltnak találtuk a gamma regresszió használatát. Az általánosított lineáris regresszió módszerét (generalized linear model, vagy GLM) alkalmaztuk, melynél a függő változó esetében így gamma eloszlást feltételeztünk. Az eredmények értelmezése kapcsán hangsúlyozandó, hogy mivel a nagyobb FTM-mutató gyengébb formális minőséget jelöl, ezért a *negatív kapcsolatok jobb minőségre*, míg a pozitívak rosszabbra utalnak. A közölt eredmények szokásos módon a regressziós koefficiensek értékeit jelzik.

<sup>21</sup> Egy későbbi vizsgálat során érdekes lenne felmérni a teljes jogállomány ciklusról ciklusra változó méretét és stabilitását, amihez az elemzésben már a 0 FTM-értékű törvényeket is lehetne vizsgálni. Szintén érdekes lenne az FTM-értékek közpolitikai területenkénti eltéréseinek vizsgálata, mely a rendelkezésre álló adatbázisok alapján már elvégezhető.

<sup>22</sup> Külön megvizsgáltuk a legmagasabb FTM-értékkel rendelkező törvényeket (felső 5%). A kvantitatív eredményekkel egybecseng, hogy közülük huszonkilencet a 2010–2014-es ciklusban fogadtak el. Mindemellett harmincnolcnak kormánytag volt a betérjesztője (közülük is kiemelkedik tíz kezdeményezésével a 2010–2014 közötti nemzetgazdasági miniszter).

két esetben szoros kapcsolatra utalva. Az eredmények megerősítik az alapmodell megállapításait nemcsak a ciklusok eltéréseiről, de a második Orbán-kormány – kvalitatív és kvantitatív elemzésekben sokszor feltételezett – sajátos jellegéről. Az elfogadás és a törvény hossza az alapmodellben látott módon viselkedett ebben az esetben is. Az új változók közül a kormányoldal irányultsága nem bizonyult szignifikánsnak. A minősített többséghez kötött elfogadás ugyanakkor a várakozásainknak megfelelően csökkentette az FTM-indexet.

A 3. és 4. modell további politikai jellegű változókkal bővítette a vizsgálatot. Ezek közül a betervező képviselő személye (egyéni képviselő vagy kormány) nem bizonyult szignifikánsnak, míg az igen szavazatok aránya az összes leadott szavazaton belül növelte az FTM-indexet.

A négy modell eredményeit összegezve megállapíthatjuk, hogy a törvények formális minőségét legjobban befolyásoló változó a kormányzati ciklus volt. Érdekes eredmény, hogy e tekintetben a két Orbán-kormány mutatta a leginkább eltérő eloszlást. Míg az 1998 és 2002 közötti Fidesz vezette koalíció időszakában az átlagosnál magasabb formálisminőség-értéket ért el a törvényhozás, addig a 2010 és 2014 közötti négy évben éppenséggel egy nagyon szoros és erősen negatív kapcsolatot mutat a ciklusváltozó és a törvényhozás minősége (azaz magas volt az átlagos FTM-érték). Regressziós eredményeinket megerősítette a legnagyobb FTM-értékű törvények külön vizsgálata is. Ebből kiderült, hogy e részmintában többségben vannak a második Orbán-kormány törvényei, melyeket ráadásul jellemzően néhány nagy minisztérium (kiemelten az NGM) terjesztett be. A 3. táblázat összefoglalja a ciklusokra bontott FTM-értékek kapcsán kapott eredményeinket.

Mint látható, a 6. kormányzati ciklusban több módosított törvény volt, mint a rangsorban következő két ciklusban összesen. A majd 6-os átlagos FTM-érték szintén jelentősen meghaladja a Horn-kormány időszakában mért hasonló indexet, mely a második legnagyobb volt a rendszerváltás után. A második Orbán-kormány idején regisztrált kiemelkedően nagy szórás arra utal, hogy a törvények egy része úgy viselkedett, mint a többi ciklusban, míg a magas átlaghoz egy

3. táblázat. A rendszerváltás utáni kormányzati ciklusok FTM-értékei

Országgyűlési ciklus	Elemszám	Átlag	Szórás	Minimum	Maximum
1990–1994	118	2,979661	5,545516	0,1	37,7
1994–1998	117	3,328205	7,6193930	0,1	59,6
1998–2002	82	1,425610	2,252834	0,1	12,3
2002–2006	118	2,972881	7,597814	0,1	65,5
2006–2010	98	1,978571	3,031085	0,1	14,8
2010–2014	244	5,923361	9,519674	0,1	63,0

jól meghatározott, sokszor és/vagy kiterjedten módosított törvénycsoport járult hozzá. Mindez szöges ellentétben áll az első Orbán-kormány periódusával, amikor a legalacsonyabb átlagot a legkisebb szórás kísérte. Mindezek fényében a két Orbán-kormány idejére eső törvényhozásiminőség-index ilyen drasztikus eltérése egy érdekes további kutatási témát vet fel.

A többi vizsgált magyarázó változó esetében ilyen egyértelmű eredményekről nem lehet beszámolni. A törvény hossza esetében várakozásainknak megfelelően alakultak a regressziós eredmények: minél hosszabb volt egy törvény, annál gyakrabban és/vagy kiterjedtebben módosították. Szintén kézenfekvő eredményt hozott a minősített többséghez kötött elfogadás változója, amennyiben a nagyobb intézményes kötöttség ritkább, illetve kevésbé kiterjedt módosítást vont maga után. További vizsgálatra érdemes eredmény az is, hogy a nagyobb konszenzus (az igen szavazatok magasabb aránya) javítja egy törvény formális minőségét.

### AZ FTM-INDEXRE ÉPÜLŐ VIZSGÁLATI KERET MÓDSZERTANI ÉRTÉKELÉSE

Az eddigiekben bemutatott elemzési vázlat reményeink szerint jelzi, hogy az FTM-indexre épülő megközelítés hasznos vizsgálati keret lehet a formális törvényhozási minőség alakulásának elemzésére. Másfelől elemzésünk nyilvánvalóan csak az első lépésnek tekinthető egy „teljes fegyverzetű” módszertani keret megalkotása felé. Az alábbiakban így röviden vázoljuk, hogy milyen módon lehetne tovább pontosítani az indexet, illetve az oksági (regressziós) modelleket.

Kezdve a függő változóval, legalább négy kézenfekvő továbbfejlesztési irányt mérlegelhetünk: az index súlyai, az index törvénymódosításokkal kapcsolatos további elemei, a tényleges módosítások kiszűrése, valamint az index elvi alapja kapcsán. Kezdve a legegyszerűbb kérdéssel, az index súlyainak hatása könnyen vizsgálható a súlyok módosításával elvégzendő érzékenységvizsgálatokkal. Ezek egyértelműen kimutathatják, hogy milyen mértékig lehet a súlyozást módosítani anélkül, hogy az a modelleredményeket befolyásolná. Áttételesen idekapcsolódik a törvények normalizálásának lehetősége is: indokolt lehetne a törvényhosszváltó kiemelése a magyarázó változók közül, valamint beépítése a függő változóba. A törvények azonos nevezőre hozása (az FTM-index például a szavak számával kifejezett törvényhosszmutatóval való elosztásával) homogénebbé tenné a vizsgált adatbázist, ami segítené az eredmények egyszerűbb értelmezését.

A második lehetőség az index bővítése a módosítás egy (az idődimenzió túlmutató) másik aspektusával: a módosítások kiterjedtségével. A jelen tanulmányban használt módszertani megoldás nem tett különbséget a néhány mondatos és a többoldalas módosítások között: az egyetlen feltétel a szöveg összefüggősége

volt. Mivel a módosított szakaszok hossza elméleti szempontból értelmezhető a formális minőséget befolyásoló tényezőként, ezért mérlegelhető ennek beépítése az indexbe.<sup>23</sup> Ezzel az FTM-index szempontjából értékükön lehetne kezelni az olyan eseteket, mint amikor egy törvénymódosító javaslat egy szót cserél le sok helyen a meglévő joganyagban.

Az ilyen egyszavas revíziókhöz kapcsolódik a harmadik módosítási lehetőség is, mely a kulcsszavas kereséssel előállított adatbázisból csak a *tényleges* módosítási jellegű kapcsolatokat vizsgálná, azaz kiszűrné a pusztán terminológiai változtatásokat. Erre a leggyakoribb példát az intézmények átnevezései jelentik. Ilyen például a nemzetiségek jogállását szabályozó 2011. évi CLXXIX. törvény 82. paragrafusa, mely az akkor hatályos önkormányzati törvény „kisebbségi önkormányzatok”-ra vonatkozó szövegrészeit „nemzetiségi önkormányzatok”-ra változtatta. Az elnevezés megváltoztatása ugyanakkor önmagában és elméleti értelemben nem csökkenti a törvény minőségét.

E probléma módszertani kezelése komoly kihívást jelent. Az egyik lehetőség, hogy azt feltételezzük, egyszavas módosítások alkották az intézménynév-változást. Azonban ez a vizsgált mintán nem áll fenn: az agrárkamara működését meghatározó 2012. évi CXXVI. törvény 50. paragrafusa a „Magyar Agrárkamara”-t „Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamará”-vá nevezte át. Ráadásul, noha elvi szinten lehetséges az egyszavas módosítások automatikus kiszűrése, ezzel lehet, hogy a fürdővízzel a gyermeket is kiöntenénk: az automatikus szűrés során tartalmi jellegű módosítások is kieshetnének az adatbázisból. Annak ellenére, hogy ez sokszor egy szám átírását jelenti, a számok és számnevek kiszűrése sem vezetne mindig jó eredményre. Erre példa az Alkotmányt módosító 2007. évi LXXXVIII. törvény 2. szakaszának második bekezdése, mely „a rendvédelmi szervek” szöveget „egyes rendvédelmi szervek”-re változtatta, ezzel – az indokolás tanúsága szerint – lehetővé téve újabb rendvédelmi szervek létrehozását. Összességében tehát az ilyen terminológiai változtatások kiszűrése az adatbázisból még nem megoldott.

A negyedik módosítási lehetőség az index elméleti koncepcióját bővítené új elemekkel. Amennyiben a formális elemeket számba vehető – azaz a kvantitatív elemzés számára értelmezhető – minőségi jellemzőkkel kombinálnánk, elhagyható lenne a formális jelleget jelző F betű az FTM-index nevéből. Egy ilyen törvényhozásiminőség-index (avagy TM-index) legegyszerűbb módon az alkotmányosságra vonatkozó tartalmi kritériumok vizsgálatával lenne megalkotható. A mérést itt segi-

<sup>23</sup> Technikailag ez egyszerűen megoldható a négy indexkategória elemeinek egyenkénti „felszorzásával”. Másfelől egy ilyen bővítés már elvén a négy kategóriára épülő megközelítés áttekinthetőségét, s ennyiben ismét előtérbe helyezhetné a folytonos (az eltelt napok számára, és nem a négy intervallum-kategóriára épülő) FTM-indexet.

tené, hogy a köztársasági elnök,<sup>24</sup> illetve az Alkotmánybíróság<sup>25</sup> hivatalból vizsgálja a törvények tartalmát, s az elnöki vétó vagy AB-döntés nyomán elrendelt újratárgyalások könnyen mérhetőek is. E bővítésben még megmaradhatna a tisztán kvantitatív vizsgálati keret, míg a döntéseket kísérő indoklások vizsgálatával a kutatás akár vegyes módszertani (mixed methods – vö. Epilógus) irányba is kiterjeszhető lenne.

Áttérve a magyarázó változókra, a modellekben a vizsgált kutatási kérdés szempontjából hasznosan felhasználható változók sora érdemben bővíthető lenne. Az első ilyen csoportot a törvényhozási eljárási változók adják. Hix és Høyland (2014, 598) megállapítása szerint a bizottsági munka a szakértelem jobb felhasználása révén emeli a törvényalkotás színvonalát. Ennek megfelelően feltételezhető lenne, hogy minél több bizottság tárgyal minél hosszabban egy törvényjavaslatot, annál jobb minőségű lesz a végeredmény.

A másik eljárási jellegű változócsoporthoz a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványok száma, illetve ennek variációi jelenthetik. Vizsgálható lenne a benyújtott módosítók száma és hossza, valamint az elfogadott módosítók száma. A benyújtott, de el nem fogadott módosítók száma fordított, míg az elfogadott módosítók száma az alapgondolat szerint egyenes arányban lenne a törvény formális minőségével. E megközelítés továbbgondolásával vizsgálhatóak lennének a – jellemzően érdemi vitán meg nem védett – zárószavazás előtt elfogadott módosító indítványok, melyek számának növekedése feltevéseink szerint csökkentené a törvény formális minőségét.

A második kiegészítő magyarázóváltozó-csoportot a tartalmi tényezők adják. Itt kiemelkedik a nemzetközi szerződések szerepe. Ezek sajátosságai (a ritkább érdemi közpolitikai vita, a gyorsabb és nagyobb politikai konszenzus mellett lebonyolított elfogadás, a módosító indítványok hiánya stb.) indokoltá tehetik e törvénytípus kihagyását a mintából (szemben az itt alkalmazott megoldással, melynek eredményeképpen a csoporttagságot kontrollváltozóként szerepeltettük a modellekben).

Harmadrészt a politikai ciklusok – a már vizsgált változókon túlmutató – sajátosságai is befolyásolhatják az FTM-indexeket. Azokban az időszakokban (ülésszakokon), amikor az átlagosnál lényegesen több törvényt fogadott el az Országgyűlés, feltételezhető, hogy ez befolyásolja az érintett törvények formális minőségét.<sup>26</sup> A modellek lehetséges kiterjesztéseinek taglalását azzal a gondolattal

<sup>24</sup> Fenntartva, hogy az alkotmányossági természetű vitákat nem mindig lehet egyértelműen leválasztani a politikai csatározásokról (pl. Antall József és Göncz Árpád változatos konfliktusait).

<sup>25</sup> Az érintett intézmények időben változó szerepfelfogása miatt (vö. Schmitt Pál köztársasági elnök megjegyzését „a törvényhozás motorjáról”) ugyanakkor a numerikus eredmények értelmezését egy kvalitatív elemzésnek is kísélnie kellene.

<sup>26</sup> Ez a vizsgálati irány egyben megalapozhatja a törvények minősége és a törvényhozás minősége közötti fogalmi tisztázást. Egy másik megközelítés a törvények stabilitása és a törvényhozás stabilitása között tehetne különbséget, ahol az utóbbi a jogalkotási programokat és ezek megvalósítási arányát vizsgálhatná.

zárjuk, hogy a potenciális magyarázó változók egy része nem független egymástól (így például a tárgyalás módja összefügg az elfogadás hosszával). Ennek megfelelően a modellek bővítésénél figyelemmel kell lenni a multikollinearitás problémájára.

## EPILÓGUS A TÖRVÉNYEK MINŐSÉGÉRŐL

Írásunk zárásaként röviden visszatérünk a bevezetésben és az elméleti alapokat tisztázó szakaszban említett alapvető fogalmi problémára: a törvények *általános minősége* és a jelen tanulmányban javasolt módon felfogott *formális minősége* közötti átfedésre, illetve eltérésre. Ahogy azt fentebb hangsúlyoztuk, egy törvény nagy értéket mutató FTM-indexe nem jelenti automatikusan azt, hogy az adott törvény „selejt” lenne. Elképzelhető ugyanis olyan eset, amikor a *körülmények változása* miatt az adott cikluson belüli gyakori törvénymódosítás megfelel a közérdeknek.

A „körülmények változása” gyűjtőfogalom sok mindent takarhat a belföldi katasztrófától (lásd például a kolontári iszapömlést) a nemzetközi gazdasági válságok begyűrűző hatásain át az olyan technológiai változásokig, melyek iparágakat változtatnak meg (gondoljunk az UBER és a taxiszolgáltatás viszonyára). Különösen rendkívüli helyzetekben jogos az állampolgárok azon elvárása, hogy a törvényhozás gyorsan cselekedjen – sőt éppenséggel a gyors cselekvés válik a minőség tartalmi mércéjévé. Másfelől nem feledkezhetünk meg arról, hogy, mint például az OECD elváraskatalógusából is kiderül, a jó minőségű törvények rugalmasak is, azaz képesek alkalmazkodni az állandóan változó politikai, társadalmi és gazdasági közeghez.

E rugalmasság számbavétele ugyanakkor már egy kvalitatív vizsgálat területére vezetne át minket, ennek minden következményével: erősebben jelentkező szubjektivitásával, illetve kapacitásigénnyel. Ez vizsgálhatná, hogy egy törvény módosítása hivatkozik-e a megváltozott körülményekre: így például a fenti példáinknál maradvá indokolása említi-e a gazdasági válságot, egy katasztrófát vagy éppen a technológiai változást. Másfelől kérdés, hogy pusztán attól, hogy hivatkoznak rá, valóban megállja-e helyét az összefüggés: így például valóban egy pénzügyi válsághelyzet indokolja a bankok szabályozásának megváltoztatását, s nem a bankszektor tulajdonosi viszonyainak megváltoztatására irányuló kormányzati szándék. Annyi megállapítható, hogy a közérdek kódolása fogas kérdés lenne a kvalitatív kutató számára, akárcsak egy több évtizedet felölelő törvénymódosítási adatbázis kódolása.

Miközben egy ilyen kvalitatív kutatás fontos hozzájárulás lenne a törvények minőségének vizsgálatához, a legnagyobb hozzáadott értéke nem *általában* a törvények, hanem a közérdeknek megfelelően, s ebben az értelemben *jogosan* megváltoztatott törvények vizsgálata kapcsán lenne. Márpedig feltevésünk szerint a politika általános folyamata, s általában a törvényhozási munka jellemzően nem



ilyen rendkívüli helyzetekben zajlik,<sup>27</sup> és nem elsődlegesen a technológiai változás tükré. A törvényhozási termékek jelentős része a kormánypártok és a kormány diszkrecionális döntéséhez kapcsolódik. Ha ez igaz, akkor a cikluson belüli törvény módosítások (különösen, ha a ciklusban nem volt kormányváltás) jól írják le a törvényhozás *formális minőségét*, avagy stabilitását és változását. Azaz, még ha feltételezzük is, hogy a joganyag folyamatosan változik, fennmarad a tanulmányunk kiindulópontjaként meghatározott kapcsolat: a rosszabb minőségű törvényeket gyakrabban kell cikluson belül módosítani.

Ez az okfejtés egyben kijelöli a formális törvényhozási indexre épülő elemzés érvényességi körét. E megközelítés nem épít a törvényhozási minőség minden aspektusára, ezen belül pedig a tartalmi és hatásközpontú megközelítésekre. Jól méri ugyanakkor a törvényhozási minőség egy olyan jellemzőjét, melyet mind a szakirodalom, mind a politikai közbeszéd fontosnak tart: a törvények stabilitását, mely a jogbiztonság egy fontos eleme.

A törvényhozási minőség empirikus vizsgálata során a távlati cél természetesen nem lehet más, mint egy általános (és jelző nélküli) törvényhozásminőség-index meghatározása. Ez kombinálhatná, sőt akár súlyozhatná is az egyes minőség típusokat, s a törvényhozás-centrikus FTM-index mellett felhasználhatná a jogalkotási folyamat többi szakaszában keletkező információkat, a hatásvizsgálati eredményektől az érintettek törvény-előkészítésben való részvételének adatain át az alkotmányossági kritériumok teljesüléséig. Egy ilyen általános minőségindex megalkotása persze a módszertani problémákon túl a vizsgálandó joganyag és a pótlólagos információk terjedelme miatt is jelentős vállalkozás lenne. Reményeink szerint ugyanakkor a formális törvényhozási minőség itt közölt empirikus vizsgálata egy megfelelő első lépés e nagyszabású feladat elvégzése felé.

## HIVATKOZOTT IRODALOM

- Aitken, Victoria E. 2013. *An Exposition of Legislative Quality and its Relevance for Effective Development*. Chicago: Loyola University.
- Boda Zsolt – Sebők Miklós 2015. Előszó: a Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása. *Politikatudományi Szemle* XXIV (4), 33–40.
- Czibik Ágnes – Fazekas Mihály – Fóra Gyula – Tóth Bence – Tóth István János 2014. A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények. Forrás: [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh\\_2013\\_riport\\_I402I4\\_I410.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_I402I4_I410.pdf),
- Dunlop, Claire A. – Radaelli, Claudio M. 2016. The Politics and Economics of Regulatory Impact Assessment. In *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 3-20.

<sup>27</sup> Bár pl. Körösnéyi (2015) szerint a 2010–2014 közötti ciklusra éppenséggel a rendkívüli helyzet állandósulása jellemző.

- Eng, Svein 2002. Legislative Inflation and the Quality of Law. In Wintgens, Luc (szerk.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*. Oxford: Hart Publishing, 65–79.
- van Engers, Tom M. – Boekenoogen, Margherita R. 2004. Improving Legal Quality – A Knowledge Engineering Approach. *International Review of Law Computers* 18 (1), 81–96.
- Florijin, Nico A. 2008. Quality of legislation: A Law and Development Project. In Arnscheidt, Julia – van Rooij, BBenjami– Otto, Jan Michiel (szerk.): *Lawmaking for Development*. Leiden: Leiden University Press, 75–89.
- Gajduschek György 2016. Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya. In Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 796–823.
- Gomes, Jose – Barbarosa, Leon – Figueiredo, Dalson 2011. Institutional Environment and Judicial Review: Measuring Legislative Quality in Brazil. *Social Science Research Network Papers*. Forrás: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1878144](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1878144), Letöltés ideje: 2017-04-20
- Hix, Simon – Høyland, Bjørn 2014. Political Behaviour in the European Parliament. In Martin, Shane – Saalfeld, Thoms – Strøm Kaare W. (szerk.): *The Oxford Data Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 591–608.
- Körösenyi András (szerk.) 2015. *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris.
- Krehbiel, Keith 2004. Legislative Organization. *The Journal of Economic Perspectives* 18 (1), 113–128.
- Manko, Rafal 2012. The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space. *Paper presented at the International Scientific Conference, 4–5 October, 2012*. Forrás: [http://www.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/apgads/PDF/Book\\_LU-JF\\_konference-2012.pdf](http://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/Book_LU-JF_konference-2012.pdf), Letöltés ideje: 2017-04-20
- Mousmouti, Maria 2012. Operationalising Quality Of Legislation Through The Effectiveness Test. *Legisprudence* 6 (2), 191–205.
- Mousmouti, Maria 2014. Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: is it Feasible? *The Theory and Practice of Legislation* 2 (3), 309–327.
- Papp Imre 2013. A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció* 2 (1), 5–60.
- Radaelli, Claudio M. – de Francesco, Fabrizio 2011. *Regulatory Quality in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies* 61 (1), 2–22.
- Sebők Miklós – Molnár Csaba – Ságvári Ádám 2016. A törvényhozás minősége: Egy elméleti vázlat. Kézirat.
- Sólyom László 2001. *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris.
- Timmermans, Christiaan 1997. How can One Improve the Quality of Community Legislation? *Common Market Law Review* (34) 1229–1257.
- Trócsányi László – Schanda Balázs 2014. *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- Vanterpool, Varen 2007. A Critical Look at Achieving Quality in Legislation. *European Journal of Law Reform* 9 (2), 167-204.
- Voermans, Wim 2009. Concern About the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? *Erasmus Law Review* 2 (1), 59–95.
- Xanthaki, Helen 2014. Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is It Feasible?, in Quality of Legislation: Focus on SMART EU and post-SMART Transposition. *The Theory and Practice of Legislation* 2 (3), 329–342.