

# Európaizáció és a törvények minősége Magyarországon

Bíró-Nagy András – Laki Gergely

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

## Bevezetés

Az *európaizációval* kapcsolatos kutatások az Európai Unió nemzeti politikára gyakorolt hatását vizsgálják<sup>1</sup>. A közpolitikai hatások tekintetében fontos szempont, hogy mekkora és milyen jellegű az EU hatása a nemzeti parlamentek törvényalkotási folyamataira. A törvények között milyen arányban mutatható ki *európai eredet* és milyen hatással van az európai közpolitikai kontextus (jogszabályok, közpolitikai ajánlások, stratégiák, legjobb gyakorlatok, stb.) a *törvények formális minőségére* (Sebők et al. 2018), tehát arra, hogy a nemzeti parlamentekben elfogadott törvények mennyire bizonyulnak stabilnak? Tanulmányunkban ezekre, a magyar politika kapcsán eddig kevésbé vizsgált kérdésekre keressük a választ.

A törvények minősége természetesen jóval szélesebb kutatási terület annál, hogy olyan formális jellemzőkkel, mint a törvények stabilitása vagy módosítása teljes körűen leírható legyen. A stabilitás azonban olyan fontos kritérium, amely a törvények formális minőségével foglalkozó különböző elméleti megközelítések mindegyikében megtalálható. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a stabilitás mellett a rugalmasság is egy törvény értéke lehet, és a politikai vagy a közpolitikai körülmények változása önmagában is indokolhatja egy törvény módosításának szükségességét. A rendkívüli helyzet azonban nem a törvényalkotás normál állapota, és túlnyomó többségükben a törvények a kormányok diszkrecionális döntéseinek eredményeként születnek vagy módosulnak, és nem külső kényszerek hatására. Ebből fakadóan úgy véljük, hogy hosszú távon, több ciklust átölelő, nagy elemszámú mintán megállja a helyét az a megállapítás, miszerint a rosszabb minőségű törvényeket általában véve gyakrabban kell módosítani – így a törvények stabilitása vagy változása tekinthető a formális minőség mérőszámaként.

A tanulmány első részében áttekintjük a törvények minősége és az európaizáció szakirodalmának kapcsolódási pontjait, majd a második fejezetben bemutatjuk a kutatási kérdéseket és a hipotéziseket. Ezek érintik az európai eredetű törvények hazai elterjedtségét, az európai eredetű törvények és a kormányzati proaktivitás kapcsolatát, az európaizáció közpolitikai területek szerinti hatását, és az európaizációnak a törvények módosítására

---

<sup>1</sup> E publikáció a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. Bíró-Nagy András támogatott kutatásának címe: Az európai uniós tagság hatása a magyar közpolitikára. Köszönettel tartozunk Molnár Csabának a CAP adatbázis építésével kapcsolatos feladatokban nyújtott segítségéért, valamint Bolonyai Flórának az adatbázis elemzéséhez nyújtott módszertani tanácsaiért.

gyakorolt hatását egyaránt. A harmadik részben ismertetjük a magyar Comparative Agendas Project európaizációs változókkal kiegészített, a magyar uniós csatlakozás óta valamennyi törvényre kiterjedő adatbázisát, az alkalmazott módszereket és az adatbázis leíró statisztikai eredményeit. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy a különböző európaizációval kapcsolatos változók milyen kapcsolatban állnak a törvények stabilitásával. A tanulmány zárásaként levonjuk következtetéseinket az európaizáció és a magyar törvényalkotás kimutatható hatásairól, valamint megfogalmazzunk néhány lehetséges kutatási irányt, amelyek a jövőben még teljesebbé tehetik az uniós tagság hatásának vizsgálatát a magyar közpolitikára.

## 1. Elméleti háttér

Az Európai Unió nemzeti politikára gyakorolt hatásának kutatása az 1990-es évek óta ugyan a politikatudomány fontos területének számít, a tagállamok törvényalkotásának minőségére gyakorolt uniós hatás vizsgálata azonban még a kezdeteknél tart. Miután a törvényalkotás minőségének kutatásával kapcsolatban a kurrens empirikus politikatudomány nem rendelkezik köbe vésett, egységes fogalmi kerettel és ahhoz tartozó bejáratott eszköztárral, több jól körbehatárolható megközelítés is található a jogszabályok minőségének konceptualizálására. A jogszabályok minőségével kapcsolatos politika- és jogtudományi irodalomra alapozva Sebők és szerzőtársai (Sebők et al. 2018) készítettek kritikai elemzést a versengő koncepciókról, és tettek javaslatot egy empirikus vázlatra, amely új megközelítéssel szolgált a törvények formális minőségének mérésére.

Ezen áttekintés négy empirikus irányt azonosított be a téma szakirodalmában. A (1) tartalmi vizsgálatok a törvények szövegeit elemzik kvalitatív jelleggel, melyek egyaránt irányulhatnak a szövegek belső koherenciájára és külső kontextusára – ezt a megközelítést használja Vanterpol (2007), Voermas (2009), valamint Gomes és szerzőtársai is (Gomes–Barbarosa–Figueiredo 2011). A (2) hatásalapú vizsgálatok – melyek a magyar szakirodalomban is felbukkannak (lásd pl. Gajduschek 2016) – a jogszabályok várható vagy tényleges következményeit vizsgálják, például hatékonyság, eredményesség, gazdaságosság, vagy az érintettek elégedettsége alapján. A (3) formai jellegzetességeket vizsgáló kutatási irányzat elsősorban eljárási szempontok alapján kutatja a jogszabályokat, például a kellő felkészülési idő feltétele, a törvény elfogadásának eljárása vagy a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelése mentén. Az irodalomban leggyakrabban viszont e három szempont (4) kombinációjaként fogják fel a törvényalkotás minőségét: a megfelelő elfogadási mód és törvénytartalom mentén értelmezte a minőséget Mousmouthi (2014), Xanthaki (2014) számára a megfelelő tartalom és forma a minőség mércéje, míg Radaelli és Francesco (2011: 36) az elfogadás módja és a törvény gazdasági hatása alapján értékelte a jogszabályok minőségét. Sebők és szerzőtársai viszont hangsúlyozzák, hogy ezen tanulmányok jelentős része nemcsak önellentmondásokkal terhelt, de többségükben elméletorientáltak is, így empirikus kutatásra csak korlátozottan alkalmasak. A magyar szerzők mellett érvelnek, hogy egységes és egyértelmű kritériumrendszer hiányában a törvények minőségének méréséhez érdemes olyan szempontot találni, melyet a különböző elméleti megközelítések (ha más-más

okokból is, de) mind közös nevezőként fogadnak el: ilyenek tekinthető a jogbiztonság, a törvények stabilitása. Eszerint a törvények *formális minőségének* meghatározására jó megközelítést ad, kulcsjellemezőnek és egyben mérőszámnak tekinthető egy törvény módosításának, a módosítások gyakoriságának vizsgálata. A minőségi törvényeknek tehát stabilitást kell mutatniuk. Mint Sebők és társai (2018: 292.) tanulmányukban leszögezik: “a törvényhozás formális minősége empirikusan az elfogadott jogszabályok adott kormányzati cikluson belüli módosításának gyakoriságával mérhető”. Tanulmányuk ebből kiindulva felállít egy formális törvényhozásiminőség (FTM) indexen alapuló vizsgálati keretet, mely “első lépésnek tekinthető egy „teljes fegyverzetű” módszertani keret megalkotása felé” (Sebők et al. 2018: 305.).

E keret tartalmi elemeiként a kormányzati ciklusnak, a parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt időnek, a törvény hosszának, a közpolitikai területnek, a kormánypártok ideológiai pozíciójának, a betérjesztő személyének, és az elfogadás módjának az FTM-indexre gyakorolt hatását vizsgálták. Az FTM-indexre épülő vizsgálati keret módszertanának értékelésekor a szerzők négy továbbfejlesztési irányt javasoltak, az index súlyai, az index törvénymódosításokkal kapcsolatos további elemei, a tényleges módosítások kiszűrése, valamint az index elvi alapjai mentén. Eszerint többek között érdemes lenne újabb változókkal bővíteni az elméleti modellt, ugyanis minőségi jellemzőkön keresztül a jogszabályok tartalmát is vizsgálhatnánk a törvényhozás minőségével összefüggésben. Jelen írás kiindulási alapja, hogy ilyen további változók lehetnek a *jogszabályok európaizációs aspektusai*.

Az Európai Unió nemzeti politikára gyakorolt hatása és a tagállamok uniós tagságából fakadó változások az elmúlt évtizedekben a politikatudomány fontos kutatási területévé váltak. Az európaizációs szakirodalom alapvető tanulmányai (többek között Ladrech, 1994; Cowles et al., 2001; Radaelli, 2003; Sedelmeier, 2008; Brouard et al., 2012) egyetértenek abban, hogy az európaizáció egy folyamat, mely segít megérteni a tagállamok kormányzásának és közpolitikáinak változásait is. Az Európai Unió egy sui generis politikai felépítmény, melyre elsősorban politikai arénaként helytálló tekinteni, melynek alapvető eleme a nemzeti és uniós szintű politikai szereplők, illetve az egyes uniós intézmények közötti interakció. Ennek következménye, ahogy az európaizáció fogalma alatt nem egyirányú, hanem körkörös folyamatot értünk, ugyanis a nemzeti politikai tapasztalatok visszahatnak az uniós politika későbbi formálására (Goetz, 2002: 4)

Ennek következtében az európaizációnak alapvetően két kutatási iránya fejlődött ki: egyrészt a top-down európaizáció az Európai Unió a tagállamok intézményeire, politikájára és társadalmi változásaira kifejtett hatását vizsgálja, míg a bottom-up európaizáció a tagállamok hatását kutatja az európai döntéshozatalra (Radaelli 2003). Ahogy Brouard és társai (2012) tagállami esettanulmányai alapján Bíró-Nagy és Galgóczi (2018) megállapítja, “a Comparative Agendas Projectben (CAP) részt vevő nemzetközi kutatók a kérdés top-down aspektusát vizsgálják, jellemzően a nemzeti parlamentek által elfogadott törvényeken keresztül”. Jelen tanulmány is egyértelműen az első irányzathoz kapcsolódik, ugyanis az

Európai Uniónak a magyar Országgyűlés által elfogadott törvényekre gyakorolt hatását vizsgálja.

A CAP keretén belül készült kutatások az európaizációval kapcsolatban leggyakrabban Robert Ladrech (1994; 69.) meghatározására hivatkoznak: „Az európaizáció olyan inkrementális folyamat, amely új irányt szab a politikának oly módon, hogy az Európai Unió politikai és gazdasági dinamikái a nemzeti politika- és közpolitika-alkotás (politics and policy-making) szervezeti logikájának részeivé válnak.” E definícióból kiindulva azonosította Radaelli (2003: 34-36.) az európaizáció három fő területét, a (1) nemzeti struktúrákra (a politika, a képviselő és a törésvonalak struktúrái), (2) a közpolitika-alkotásra és (3) a kognitív és normatív struktúrákra kifejtett uniós hatást. Az európaizációnak a nemzeti törvényhozás minőségére kifejtett hatásának vizsgálata mind a három területet lefedi, ugyanis a jogbiztonság, valamint a törvényhozás stabilitása egyértelmű összefüggésben van a tagállamok politikai és jogi struktúráival és intézményeivel, a közpolitikai változásokkal, valamint a politikai struktúrára hatással lévő értékekkel, normákkal és diskurzusokkal is. Utóbbival kapcsolatban Radaelli (2003: 36.) alá is húzza: “a szakpolitikai diskurzusok döntőek lehetnek az uniós politikával összhangban lévő döntések legitimitásának biztosítására.” Azzal azonban, hogy az empirikus kutatásunk a törvényekre koncentrál, e tanulmány egyértelműen az európaizáció közpolitikai aspektusával foglalkozó írások közé sorolható.

Az európaizációs hatást vizsgálva az Európai Unió hatásköreit tekintve joggal feltételezhető, hogy minél erősebb az EU hatásköre egy adott szakpolitikai terület felett, annál szorosabban összefügg az adott törvények stabilitása az uniós döntéshozatali mechanizmusokkal. Viszont fontos azt is hangsúlyozni, hogy a tagállamok az uniós jogszabályok implementációja során viszonylag tág mozgástérrel rendelkeznek, így az európaizált törvények minőségére sem az uniós intézményeknek, sem a nemzeti kormányoknak nincs kizárólagos befolyása. Emellett fontos, hogy az európaizáció folyamata nem tekinthető önmagában jogharmonizációnak, ugyanis a különböző nemzeti implementációk lehetősége ellentétes a harmonizáció céljával, azaz a szabályozói sokszínűség csökkentésével. Ezen felül érdemes hangsúlyozni, hogy az európaizáció folyamata nem egyenlő a konvergenciával sem, az csupán az európaizáció egyik következménye lehet (Radaelli, 2003: 33.).

Ahogy a jelen kutatás előzményének tekinthető tanulmányban Bíró-Nagy és Galgóczi (2018) megállapítja, az “EU-ra lehet egyfajta közpolitikai transzfer (policy transfer) platformként is tekinteni, amely ösztönzi az egyes tagállamok aktív európaizációját.” Ebből következik, hogy a közpolitikai transzfer során, a jogszabályok tartalmi átvételével párhuzamosan vélhetően az uniós jogalkotás minőségi jellemzői is átszivárognak a nemzeti törvényhozásba – így feltételezhetjük, hogy az uniós jogszabályok minősége befolyásolja a nemzeti törvényhozás minőségét. Másfelől azáltal, hogy az EU törvények módosítására kötelezi vagy ösztönzi a tagállamokat, az Európai Unió direkt és indirekt módon is befolyásolhatja a tagállamok jogbiztonságát.

Az európaizáció folyamatának a törvényalkotás minőségére gyakorolt hatásának kutatása során érdemes lehet az egyes tagállamok uniós csatlakozását megelőző időszakát is vizsgálni, ugyanis a teljes körű taggá válás előtt a tagállamoknak a jogharmonizáció révén fel kell készíteniük az országot a minél zökkenőmentesebb beilleszkedésre, ami új törvények elfogadásával, vagy korábbi jogszabályok módosításával jár. Ebből következhet az is, hogy a csatlakozás előtti időszak során átmenetileg csökken a törvények stabilitása, ám azt több tanulmány is bebizonyította (Cirtautas–Schimmelfennig 2010; Börzel–Schimmelfennig 2017), hogy a csatlakozás előtti felkészülési időszak pozitív hatással volt a tagjelölt országok demokratikus viszonyaira és a kormányzati hatékonyságra - utóbbi kettőről feltételezhetjük, hogy hozzájárulnak egy adott ország jogbiztonságához is. Másfelől az Európai Unió 2004-es keleti bővítése után - mely során Magyarország is csatlakozott a közösséghez -, a felkészülési időszak feltételrendszerének köszönhetően az új tagállamok az uniós döntések hazai adaptálása során megbízhatóbban teljesítettek, mint a régi tagállamok: gyorsabban átültették nemzeti szintre az uniós döntéseket, valamint együttműködőbbek voltak a kötelezettségsegzési eljárások során (Sedelmeier 2008: 807). Ezekből következtethetünk arra, hogy a csatlakozást megelőző átmenetileg felpörgő módosítási hullám a taggá válás után várhatóan visszalassul.

Az uniós és a nemzeti jogalkotás kapcsolata terén fontos említést tenni arról is, hogy a Lisszaboni Szerződés egyértelműen meghatározza, hogy az uniós jogalkotás során minden esetben a szubszidiaritás és az arányosság elvét kell figyelembe venni. A szerződés szerint “a jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.” (Lisszaboni Szerződés 2007) Ennek következtében megállapítható, hogy habár explicit módon nem nevezi meg célként az Európai Unió alapidokumentuma a nemzeti törvények stabilitását, e két elv kötelező alkalmazásakor az uniós döntéshozatalnak elvileg mérlegelnie kellene a tagállamok törvényhozásának minőségére gyakorolt esetleges hatásait is, ugyanis a törvények instabilitása egyértelműen terhet jelent a különböző szereplők számára. A következőkben azt tekintjük át, hogy milyen kutatási kérdéseken keresztül lehet közelebb jutni a magyar törvényekre gyakorolt uniós hatás mértékének kimutatásához.

## **2. Kutatási kérdések és hipotézisek**

A magyar törvényalkotás európaizációját a csatlakozás utáni négy kormányzati ciklus összevetésével vizsgáljuk (2004-2006, 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018). A 2004-2010 és a 2010-2018 közötti időszakok két olyan időszakot fednek le, amikor az egyiket az európai integráció mélyítése iránti szimpátia jellemezte (a Medgyessy-kormány utolsó hónapjai, valamint a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok teljes időszaka), a másikat pedig az állandósuló euroskepticizmus és a nemzeti szuverenitás retorikája (2. és 3. Orbán-kormány). A két

időszak összehasonlítása lehetővé teszi a különböző uniós attitűddel rendelkező magyar kormányok tevékenységei közötti hasonlóságok és különbségek megismerését az uniós szintű jogszabályok és ajánlások hazai megvalósítása terén. Az alábbi kutatási kérdésekre adott válaszokkal be lehet mutatni, hogy milyen mértékű és mely területeken a legnagyobb az európai eredetű törvények elterjedtsége a magyar törvényalkotásban, és élveztek-e előnyt vagy hátrányt az európai eredetű törvények az elfogadás gyorsaságát illetően a különböző kormányok alatt.

Elsőként azt vizsgáljuk, hogy a magyar Országgyűlésben elfogadott törvények mekkora arányban tekinthetők európai eredetűnek. Azt feltételezzük, hogy a más uniós tagállamokban készült kutatásokhoz hasonlóan a magyar esetben is jelentős kisebbségben vannak az európai eredetű törvények. Arra számítunk ugyanakkor, hogy a törvényalkotás európaizációjára hatással lesz az adott kormány uniós attitűdje, tehát az euroszeptikus Orbán-kormány esetében kisebb lesz az európai eredetű törvények aránya.

Q1: Milyen arányban fogadtak el európai eredetű törvényeket az Országgyűlésben a szocialista támogatású kormányok és a Fidesz-kormányok idején?

H1: A Fidesz-KDNP-kormányok alatt arányaiban kevesebb európai eredetű törvényt fogadott el az Országgyűlés, mint a szocialista támogatású kormányok idején.

Az európai eredetet nemcsak a kötelezően átültetendő uniós jogszabályokon keresztül lehet kimutatni, hanem azon törvények esetében is, amelyeknél a kormány proaktív módon, az uniós kényszer hiánya ellenére cselekszik. Az „aktív európaizációs” kategóriába azok a jogszabályok tartoznak, melyek a tagállamra nézve nem voltak kötelező érvényűek, mégis proaktívan cselekedett a kormány. Passzívnak értelemszerűen azokat a törvényeket jelöltük, melyek kötelezően átemelendők voltak a tagállami jogrendszerbe. Előfordult azonban, hogy bár a törvény egy része passzív, de egyben ugyanabban a törvénytöredékben proaktív, a tagállami szándékon múló elemeket is tartalmazott – ezekben az esetekben alkalmaztuk a „vegyes” kategóriát. Mivel a szakirodalomhoz hasonlóan központi jelentőségűnek tekintjük a politikai szándék hatását az európaizációs folyamat proaktív részére, azzal az előfeltevéssel vizsgáljuk meg a 2004-2018-as időszak törvényeit, hogy az Orbán-kormányok alatt az aktív európaizáció kevésbé volt jellemző, mint a szocialista támogatású kormányok idején.

Q2: Milyen arányban volt aktív és passzív az európaizációs folyamat a 2004-2010 és a 2010-2018-es időszakokban?

H2: Az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak az aktív és vegyes európaizációs törvények a 2004-2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint az Orbán-kormányok idején.

Mivel a 2004-2018-as időszakban elfogadott összes törvényt vizsgáljuk, ezzel természetesen fedjük az összes közpolitikai területet, amelyek között így egyaránt lesznek jogszabályok, melyek kizárólagos uniós hatáskör, megosztott hatáskör és támogató hatáskör alá tartoznak. A kizárólagos hatáskör azt jelenti, hogy az adott területen csak az Európai Unió járhat el. A támogató hatáskör értelmében az EU nem fogadhat el olyan kötelező erejű jogi aktusokat,

amelyek megkövetelnék a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját – ezeken a területeken tehát a döntés nemzeti szinten marad. A megosztott hatáskör azt jelenti, hogy mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok számára azonban csak akkor nyílik erre lehetőség, ha az EU a hatáskörét nem gyakorolta, vagy kifejezetten eltekint annak gyakorlásától. Elemzésünkben azt vizsgáljuk, hogy a különböző közpolitikai területeken a törvények európai eredetében tükröződik-e az, hogy mennyire erős az EU hatásköre az adott témában.

Q3: Mekkora az európai eredetű törvények aránya az egyes közpolitikai területeken, különös tekintettel azokra a területekre, ahol az EU-nak csak támogató hatásköre van?

H3: Azon közpolitikai területeken, ahol az EU-nak csak támogató hatásköre van, az Orbán-kormányok alatt visszaesik az európai eredetű törvények aránya.

Kutatásunk szempontjából kulcskérdés, hogy az európai eredetű törvények hatással vannak-e arra, hogy egy jogszabályt milyen gyakran és milyen mértékben módosítanak. Van-e egyáltalán magyarázó ereje, és ha igen, rontja vagy javítja egy törvény stabilitását, ha egy törvénynek kimutathatóan van európai eredete? Előzetes feltételezésünk szerint lehet ilyen hatása az európai eredetnek a törvények formális minőségére, mivel ha egy európai szintű jogszabályra vagy közpolitikai ajánlásra hivatkozik egy törvény, annak logikus következménye lehet, hogy később ritkábban és kisebb mértékben módosítják.

Q4: Milyen hatással volt az Országgyűlésben elfogadott törvények európai eredete a törvények stabilitására?

H4: Az európai eredetű törvényeket ritkábban és kisebb mértékben módosították, mint a nem európai eredetű törvényeket.

### **3. Adatbázis, módszertan és leíró statisztika**

A kvantitatív kutatás alapját az MTA TK Politikatudományi Intézetében, a magyar Comparative Agendas Project keretein belül felépített adatbázis szolgáltatta, melynek 2004 és 2018 közötti elemeit (összesen 2511 törvény) az újrakódolás során négy új változóval egészítettük ki (európai eredet azonosítása automatizált kulcsszavas kereséssel, európai eredetű törvények manuális kódolása, aktív és passzív európaizáció vizsgálata, uniós hatáskör szerinti besorolás). A kutatás a 2004-2006, 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018-as parlamenti ciklusokban született törvények szövegét, illetve azok indokolását vizsgálta. Az adatbázis témakörönkénti szűrési lehetősége lehetővé tette, hogy közpolitikai területek szerinti megállapításokat is tegyünk.

Az európai eredetű törvények meghatározásához Brouard et al. (2012) szelekciós módszerét vettük alapul. Európaizált, tehát európai eredetűnek tekinthető minden olyan törvény, melynek szövegezésében vagy indokolásában *explicit módon megjelenik az európai uniós*

*kapcsolat*, és konkrétan hivatkoznak valamilyen módon az európai integrációra (magára az EU-ra, valamelyik EU-s intézményre, ajánlásra, eljárásmodra, stb.). A más tagállamokban elvégzett kutatások tanulsága, hogy a pusztán kvantitatív módszer (automatizált kulcsszavas keresés) alkalmazása félrevezető lehet. A pusztán keresőszavakra leszűkített módszer használata az európai hatású törvények túlbecslésével járt volna. Mindezt figyelembe véve a kutatás a szimpla kulcsszavakon túlmutató, kvalitatív módszert is alkalmazott.

Első lépésben minden egyes törvényről megállapítottuk, hogy utal-e bármilyen formában az Európai Unióra, ehhez 21 – Brouard és szerkesztőtársai (2012) esettanulmányainál egységesen alkalmazott – uniós kulcsszót<sup>2</sup> futtattunk le. Amennyiben legalább egy kulcsszó tartalmazott az általunk vizsgált szöveg, 1-es jelölést kapott, és 0-val jelöltük azokat, melyekben nem találtunk ilyen kapcsolatot. Valamely kulcsszó említése azonban önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy a törvény valóban európai eredetű is. Ebből következően a következő lépésben minden olyan törvényt megvizsgáltunk, amely tartalmazott legalább egy kulcsszót, és megállapítottuk, hogy a törvény valóban európai eredetű (1), vagy a szöveg egyszerűen csak valamilyen formában említést tesz az Európai Unióról (0). Az európai eredetű törvényként beazonosított jogszabályok elfogadásának tagállami motivációját három kategóriába soroltuk: megkülönböztettünk (1) aktív, (2) passzív, illetve (3) vegyes törvényeket. A kódolás utolsó fázisában megnéztük, hogy az egyes törvényekre vonatkozóan milyen hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió. Ezen a ponton vettük alapul a CAP adatbázis szakpolitikai besorolását, és az ott szereplő 23 közpolitikai terület alapján az összes törvényt a következő besorolással láttuk el: (1) kizárólagos hatáskör, (2) megosztott hatáskör, illetve (3) támogató hatáskör. A kódolást a nemzetközi kutatócsoportok által alkalmazott eljáráshoz hasonlóan kettős vak kódolással végeztük el, melyek különbözősége esetén egy harmadik elemző döntött a végső kód használatáról<sup>3</sup>.

## **Európai eredetű törvények a magyar Országgyűlésben**

A Magyarország uniós csatlakozása és a 2018-as országgyűlési választás között elfogadott törvények azt mutatják, hogy az európai közpolitikai környezet a magyar jogszabályok egy jelentős részére hatással van, de nem a többségére. Ahogy valamennyi eddig született tagállami esettanulmányban, úgy a magyar esetben is azt látjuk, hogy a nemzeti eredetű törvények a meghatározóak. Az európai eredetű törvények aránya a 14 év egészét tekintve 38 százalék volt Magyarországon (1. ábra). A kutatás kódolásának tanulsága, hogy az osztrák példához hasonlóan a magyar esetben is kiderült, az automatikus kulcsszavas kódolás elinflálja az európaizáció fogalmát. A további kézi kódolással való kiegészítés, az EU-s kulcsszavas találatokat kvalitatív szempont szerint is áttekintő módszer pontosabb eredményre vezet. Míg az automatizált módszerrel a törvények 56 százaléka került a találatok

---

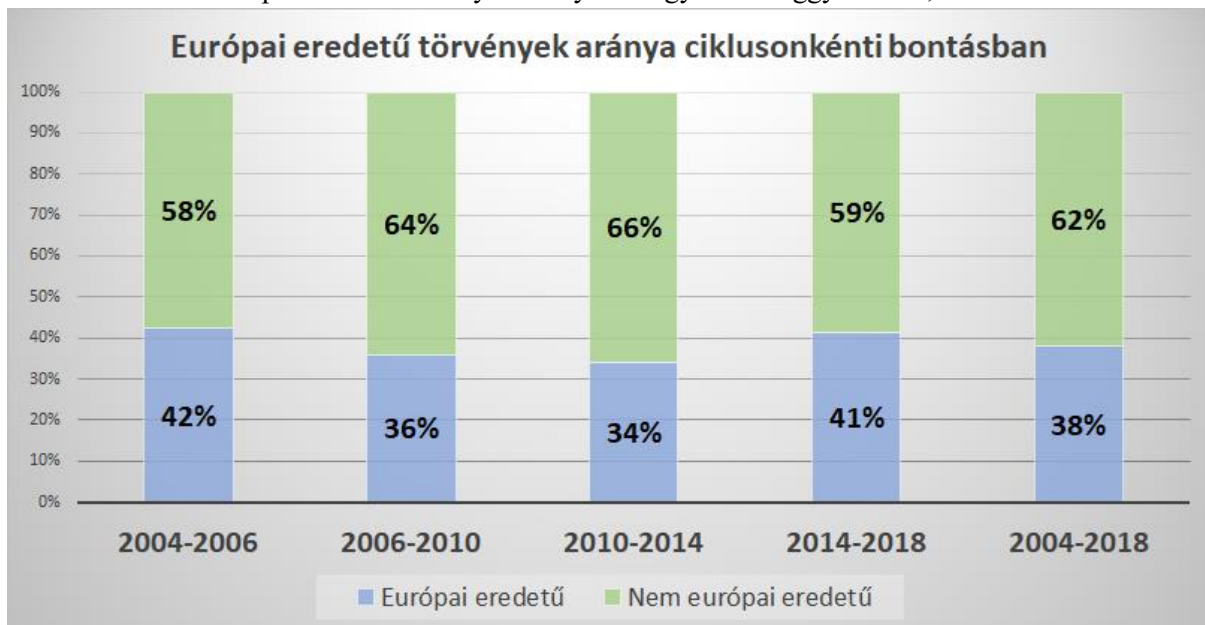
<sup>2</sup> A 21 kulcsszó: Európai Unió, EU, Európai Közösség, EK, Európai Gazdasági Közösség, EGK, Közös Piac, Egységes Piac, Európai Piac, Európai Szén- és Acélközösség, ESZAK, Európai Atomenergia Közösség, EAK, Euratom, Európai monetáris unió, EMU, Európai monetáris rendszer, EMS, irányelv, közösségi jog, európai jog

<sup>3</sup> A 2004–2018 közötti időszakban összesen 2511 törvényt dolgoztunk fel a kettős vak kódolás módszerével. A kódolás során az egyezési arány 96% volt, az esetek 4%-ában volt szükség harmadik kutatói döntésre.



közé, addig a ténylegesen európai kapcsolatot mutató törvények aránya ennél jóval alacsonyabb volt: az elfogadott jogszabályok valamivel kevesebb mint négytizede. A magyar törvényalkotás európaizációjának mértéke ugyanakkor az eddigi tagállami tapasztalatok fényében magasnak számít. Finnországban és Hollandiában 12, Olaszországban 15, Franciaországban 18, Ausztriában 25, Németországban 26, Luxemburgban 29, Spanyolországban 35 százalék volt az európai eredetű törvények aránya a tagállami esettanulmányokban (Brouard et al., 2012).

1. ábra. Az európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben, 2004-2018



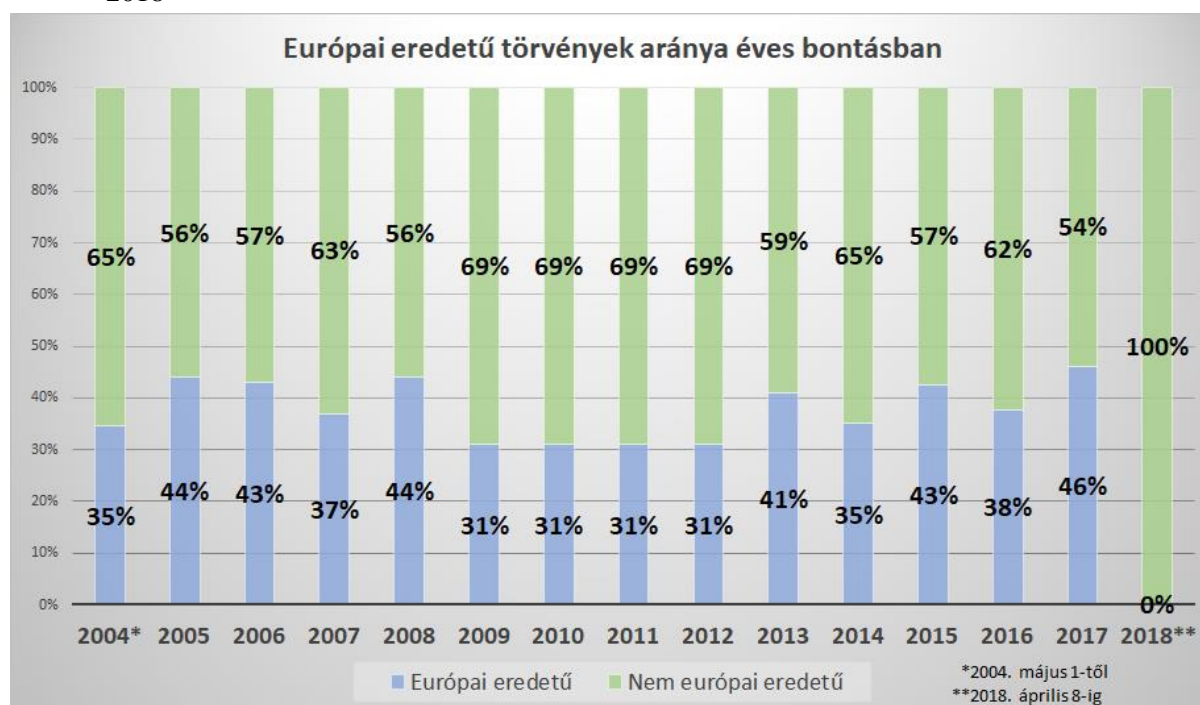
Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

Előzetes feltevésünk, miszerint a kormányzat uniós attitűdje hatással van az európai eredetű törvények arányára, nem igazolódott. A két baloldali kormányzati ciklusban 42 százalék (2004-2006), valamint 36 százalék (2006-2010) volt az európaizáltnak tekinthető törvények aránya, míg a második és harmadik Orbán-kormányok esetében ez a két arány 34 és 41 százalék volt. Jelentősebb eltéréseket a bal- és jobboldali kormányok között tehát nem figyelhetünk meg. Ezekhez az adatokhoz hozzá kell tenni továbbá, hogy a Fidesz-KDNP kormányok idején jóval több törvényt fogadott el az Országgyűlés, mint 2010 előtt: míg 2004 és 2006 között 352 darab, 2006 és 2010 között 585 darab törvényt fogadott el a magyar Parlament, addig a második Orbán-kormány időszakában 846, 2014 és 2018 között pedig 729 jogszabályt. Ebből az következik, hogy számszerűen több európai eredetű törvényt fogadtak el 2010 után (2010-2014: 286; 2014-2018: 302 darab), mint korábban, habár azt hozzá kell tenni, hogy a szocialista támogatású kormányok esetében 2 évvel rövidebb időszakot vizsgáltunk (2004-2006: 149 darab; 2006-2010: 213 darab).

Meglehetősen stabil továbbá az uniós eredetű törvények aránya akkor is, ha éves bontásban nézzük az adatokat (2. ábra). Ha a 2018-as választást megelőző rövid időszakot nem vesszük

figyelembe (amikor mindössze négy darab törvényt fogadott az Országgyűlés), akkor a 14 év átlagához képest maximum 8 százalékpontos eltéréseket látunk az egyes évek során: az európaizált törvények aránya egyetlen évben sem esett 31 százalék alá, és egyszer sem ment 46 százalék fölé. A 2017-es év volt a csúcspont ebből a szempontból, amikor majdnem minden második törvénynek volt kimutatható valamilyen európai eredet, ám ha számszerűen nézzük, akkor a 2013-as évben fogadta el a legtöbb európaizált törvényt a magyar Országgyűlés (103 darab).

2. ábra. Az európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben éves bontásban, 2004-2018



Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

Összehasonlítva a két kurzus számait azt látjuk, hogy nincs érdemi hatással az európaizált törvények arányára a különböző kormányok uniós attitűdje. 2010-ig a baloldali kormányok alatt elfogadott 937 törvénynek a 39 százalékának (362 darab) volt valamilyen európai eredete, míg a 2010 utáni Orbán-kormányok alatt 37 százalék ez az arány (az 1575 törvény közül 588 esetében volt kimutatható európai hatás).

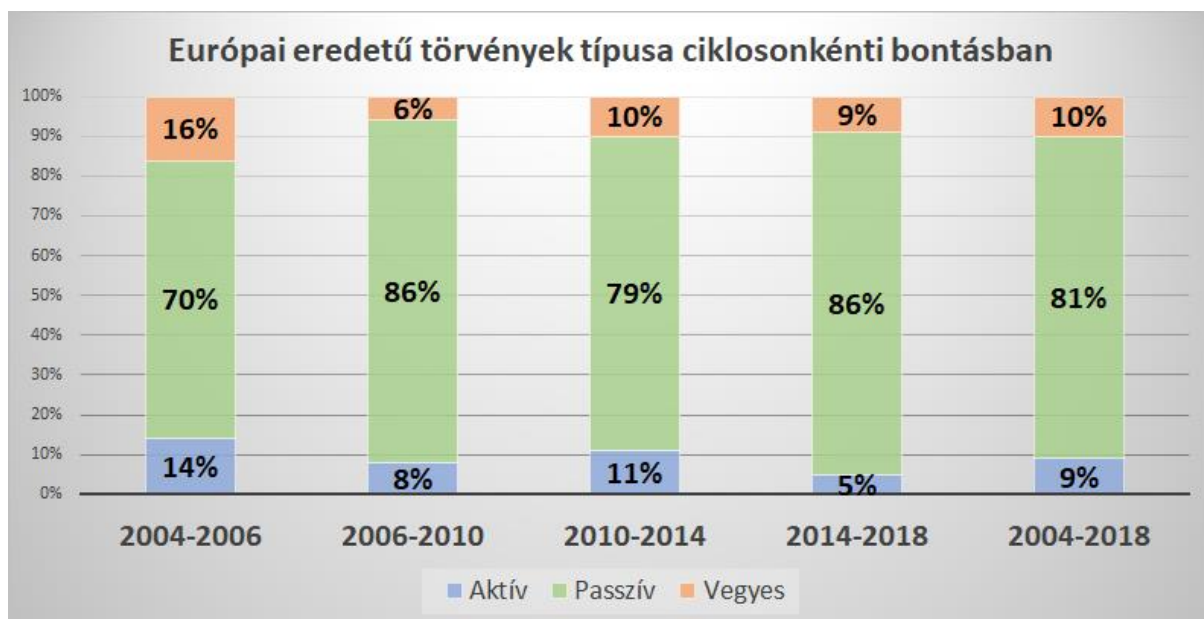
### Aktív és passzív európaizáció a magyar törvényalkotásban

A közösségi jog – az Európai Unió jogrendje – különböző minőségű jogi aktusokat foglal magában. Ugyan az uniós jog legfőbb alapelve az EU-s törvények elsődlegessége a tagállaméval szemben, nemcsak kötelezően átültetendő (irányelv, rendelet, határozat), hanem nem kötelező érvényű (ajánlás, vélemény) jogi aktusok is születnek. Ezenfelül a tagállamok

olykor az európai trendeket követve saját indíttatásból is alkotnak az Európai Unióhoz köthető törvényeket. Az európaizáció szempontjából „aktív” tekinthető, amennyiben a tagállam önszorgalomból alkot európai eredetű törvényeket, és „passzív”, amennyiben ez kötelező érvényű jogi aktusból következik. Egy tagállam jogalkotásában tehát rendszerint egyszerre van jelen az aktív és a passzív európaizáció. A tagállami jogalkotási motivációt elemezve az látható, hogy az európai hatás kötelező oldala, tehát a passzív kategóriába sorolt törvények aránya magasan meghaladja az aktív, illetve vegyes kategóriába tartozó jogszabályok arányát (3. ábra). Az uniós csatlakozásunk óta eltelt 14 évben a törvények 9 százaléka volt proaktív európaizációs kormányzati magatartás eredménye (a vegyes törvényeket is beszámítva 19%).

Az aktív, illetve vegyes törvények inkább árulkodnak egy tagállam vagy kormányzat magatartásáról, hiszen ezek nem (vagy csak részben) kötelezően áttemelendő törvények, a tagállam önszántából, az európai közpolitikai kontextushoz való alkalmazkodásából fakadnak. Kapcsolódó hipotézisünkben azt feltételeztük, hogy az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak aktív európaizációs törvények a 2004–2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint a második és harmadik Orbán-kormány idején. Ennek háttere természetesen az, hogy elviekben egy euroszeptikus kormány, amely nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is komolyan veszi az uniós befolyás elutasítását, az EU-tól maximum csak a kötelezően átveendő törvényeket hajlandó itthon végrehajtani, míg önszántából nem szívesen alkalmazkodik az európai keretekhez.

3. ábra. Aktív és passzív európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben, 2004-2018



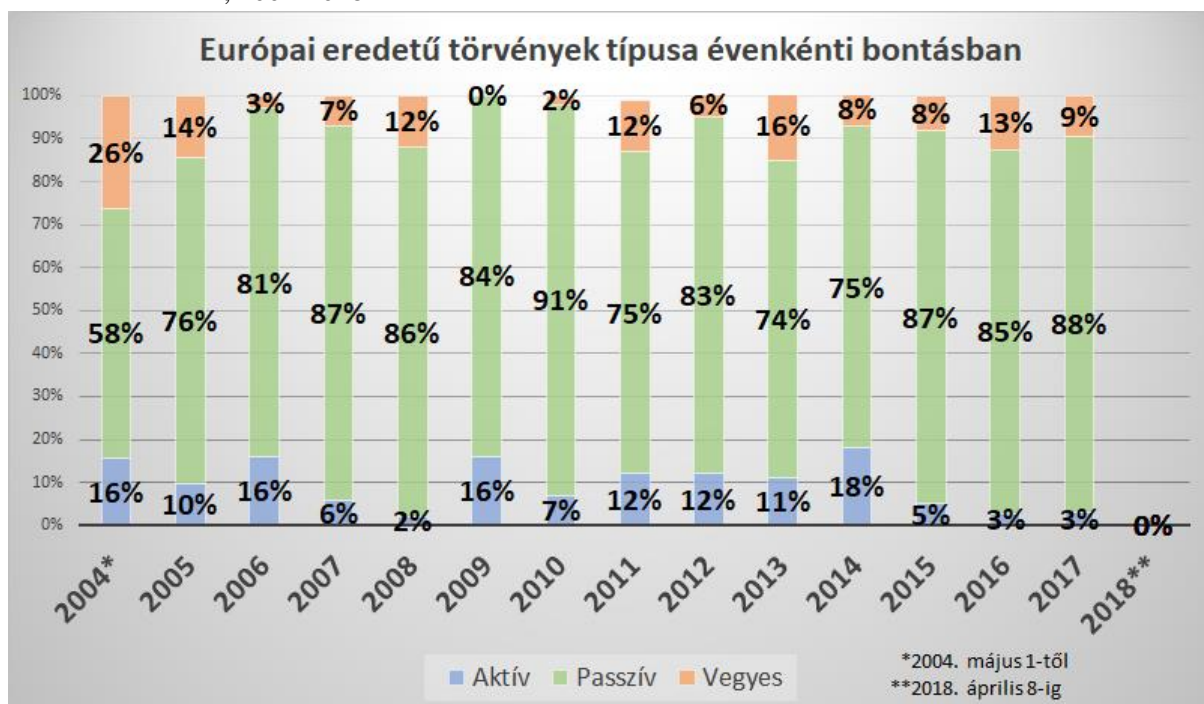
Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

Ez a feltételezés sem igazolódott be teljesen, bár vannak különbségek az egyes kormányzati ciklusok között. Egyfelől az aktív és a vegyes törvények aránya is a 2004 és 2006 közötti

időszakban a legmagasabb (14 és 16 százalék), amihez a szocialista kormányok EU-barát attitűdje mellett friss uniós tagságunk is hozzájárulhatott. Miután a több éves tárgyalássorozat után végre teljes körű tagállammá vált Magyarország, vélhetően a törvényhozók a jogalkotást is megpróbálták minél inkább európaira formálni. A második Gyurcsány- majd Bajnai-kormány idejére viszont annyira lecsökken a proaktivitás szintje, hogy az euroszeptikus második Orbán-kormányhoz képest 3-3 százalékponttal alacsonyabb az aktív és vegyes törvények aránya (amihez ráadásul ismét hozzá kell tenni, hogy 2010-14 között számszerűen jóval több törvényt fogadtak el, mint 2006 és 2010 között). 2014-től kezdve viszont már a jogalkotásra is jobban hatással lehetett a kormány Európai Unióhoz való negatív viszonya, ugyanis jelentősen lecsökkent az aktív európaizációs törvények aránya (de csak arra a szintre, mint ahol a 2006-2010-es ciklusban állt).

Érdeemes megvizsgálni a jobboldali kormányok időszakát éves bontásban is, ugyanis az aktív törvények terén jelentős visszaesés volt kimutatható 2015-től kezdve (4. ábra). Az aktív és passzív európaizáció arányai tekintetében észrevehetünk különbségeket a különböző kormányzati ciklusok között, ám elsődlegesen nem az adott kormányok világnézete határozza meg az európaizáció minőségét. A csatlakozás utáni csonka ciklusban vélhetően a friss tagságunkból fakadó lelkesedés miatt magas az aktív és vegyes törvények aránya, míg a harmadik Orbán-kormány esetében vélhetően a ciklus elejétől kezdve még jobban felerősödő euroszepticismus lehetett hatással az aktív európaizáció lecsökkenésére.

4. ábra. Aktív és passzív európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben éves bontásban, 2004-2018



Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

Összességében, a teljes ciklusokat vizsgálva nincs kiugró különbség a szocialista és a jobboldali kormányok között, a passzív európaizáció keretében átvett kötelező érvényű törvények erős túlsúlya mellett az összes ciklusban az európai eredetű törvények 5-14%-a (a vegyes törvényeket is beszámítva 14–30 százaléka) mögött állt kormányzati proaktivitás.

## Az európai eredetű törvények közpolitikai területek szerint

Azokon a területeken a legnagyobb az Európai Unió hatása a magyar törvényalkotásra, amelyeken az EU erős hatáskörökkel rendelkezik. A kizárólagos hatáskörű közpolitikai területeken ez a hatás evidens, de a megosztott hatáskör (melyekből jóval több van, és az összes közpolitikai terület többségére igaz) alá tartozó területeken is potenciálisan nagy ez a befolyás, mivel elsősorban az EU adott közpolitikai területen belüli aktivitásán múlik, hogy mennyi kérdést érinthetnek az uniós szabályozási törekvések. A tagállami proaktivitás legjobb mérőszáma így az, hogy azokon a közpolitikai területeken mi történik, amelyeken az EU-nak mindössze támogató hatásköre van. Az EU ezeken a területeken nem fogadhat el olyan kötelező erejű jogi aktusokat, amelyek megkövetelnék a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

### 1. táblázat. Európai eredetű törvények a magyar Országgyűlésben közpolitikai területek szerint (2004-2018)

Közpolitikai terület	Európai eredetű törvények										Az Európai Unió kompetenciája az adott szakterületen
	2004-2006		2006-2010		2010-2014		2014-2018		2004-2018		
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	
Környezetvédelem	5	63%	12	57%	12	50%	21	75%	50	62%	Megosztott
Mezőgazdaság	9	75%	12	50%	17	47%	16	64%	54	56%	Megosztott
Energia	8	73%	8	53%	12	43%	14	54%	42	53%	Megosztott
Külkereskedelem	6	50%	10	63%	2	33%	7	50%	25	52%	Kizárólagos
Külpolitika	12	43%	36	51%	25	45%	22	54%	95	49%	Kizárólagos
Pénzügy	21	66%	31	61%	20	32%	41	44%	113	47%	Megosztott
Közlekedés	8	30%	19	59%	13	31%	25	51%	65	43%	Megosztott
Egészségügy	6	60%	8	35%	9	35%	8	42%	31	40%	Támogató
Bevándorlás	0	0%	4	36%	3	38%	6	60%	13	39%	Megosztott
Igazságügy	18	44%	15	24%	32	33%	37	46%	102	36%	Megosztott
Makrogazdaság	14	45%	16	27%	25	29%	36	47%	91	36%	Megosztott
Szociálpolitika	5	36%	2	17%	10	45%	5	36%	22	35%	Megosztott
Munkaügy	4	24%	7	27%	15	52%	3	17%	29	32%	Megosztott
Technológia	4	33%	2	13%	12	40%	7	26%	25	29%	Megosztott
Oktatásügy	2	18%	7	27%	10	38%	3	16%	22	27%	Támogató
Kormányzati működés	14	37%	10	15%	36	27%	24	32%	84	27%	Támogató
Emberi jogok	2	18%	9	43%	8	22%	3	23%	22	27%	Megosztott
Állami földtulajdon	4	44%	1	8%	5	19%	14	33%	24	26%	Megosztott
Lakásügy	2	25%	1	13%	8	28%	6	30%	17	26%	Megosztott
Honvédelem	5	45%	2	17%	8	36%	3	9%	18	23%	Megosztott**
Kultúrpolitika	0	0%	1	100%	4	19%	1	17%	6	18%	Támogató

Forrás: A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján saját számítás

A tizennégy év egészét tekintve a környezetvédelem témája szerepel az élen, melynél - az összes szakpolitikát tekintve egyedülálló módon - egyik ciklus során sem esik 50 százalék alá

az európai eredetű törvények aránya. Második helyen a mezőgazdaságot találjuk, emellett erősen európaizált közpolitikai területnek tekinthetjük az energiapolitikát is. Az EU kizárólagos hatásköre alá tartozó külpolitikai és külkereskedelemhez kapcsolódó törvényeket a negyedik és ötödik helyen találjuk a rangsorban, nem meglepő módon: a külpolitikai területen megnövekedett uniós hatás háttere a szorosabb együttműködés alapját megteremtő, 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés volt, amely az uniós szintű külpolitika megerősítése érdekében többek között létrehozta az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének posztját és az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ), az EU diplomáciai testületét is. Alapvetően erősen európaizált közpolitikai területnek tekinthetjük továbbá a pénzügyet, illetve a közlekedéspolitikát (utóbbi nem véletlen, a belső piacon történő szabad mozgás az Európai Unió egyik legfőbb alapelve).

A támogató hatáskörrel rendelkező szakpolitikákat értelemszerűen a rangsor második felében találjuk, habár érdekes módon az egészségügy a nyolcadik helyen szerepel, amely azért szembetűnő, mert ezen a területen az Európai Unió nem fogadhat el kötelező érvényű jogi aktusokat. Szintén figyelemreméltó az uniós hatás ciklusoktól függetlenül az oktatáspolitikai terén, és ugyancsak találunk európai eredetű törvényeket a szocialista és a fideszes kormányok alatt a kultúrpolitikában is. Kutatásunk szempontjából a legfontosabb szempont az volt, hogy azokon a közpolitikai területeken, ahol az EU támogató hatáskörrel rendelkezik, jelentősen lecsökkent, esetleg teljesen meg is szűnt az európai eredetű törvények elfogadása az Orbán-kormány alatt, vagy sem. Adataink világosan jelzik, hogy nem következett be ilyen változás 2010 után a korábbi évekhez képest.

#### **4. Empirikus eredmények: európaizáció és a törvények minősége**

A törvények minőségére gyakorolt európaizációs hatásának kimutatása érdekében a regressziós elemzésbe a fent bemutatott négy új változót négy külön modellbe illesztettük be, melyekben számos más, a törvények módosítására potenciálisan hatással lévő változót is szerepeltettünk (2. táblázat). A parlamenti választás előtti évre vonatkozó változó (amelynek abban az esetben 1 az értéke, ha a törvényt a választások évét megelőző őszi üléskezdetére és a választások napja között fogadták el, minden más esetben értéke 0 az adatbázisban) a választási kampányok esetleges hatását mutatja. Az elemzés szintén különbséget tesz nemzetközi szerződések és az összes többi törvény között, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a nemzetközi szerződéseket vélhetően kevesebbet módosítja az Országgyűlés. Az adatbázis különbséget tesz a törvényt benyújtó szereplő koalíción belüli pozíciója szempontjából is (senior koalíciós partner=0, junior koalíciós partner=1). A törvények típusát tekintve megvizsgáltuk azt is, hogy egy adott törvény kétharmados volt-e, illetve az alkotmánymódosítások is külön elemzés tárgyát képezték. Kontrollváltozóként került be az elemzésbe továbbá a törvény elfogadásának hossza, abból kiindulva, hogy a hosszabb parlamenti elfogadás a javaslat több módosítására adhat lehetőséget. A törvénytövege hossza is hasonló logikát követve került be a modellekbe: minél hosszabb a szöveg, annál több lehetőség kínálkozik módosítható részekre. Az új törvényekre ugyanez vonatkozik, egy új

szöveg feltételezhetően több módosítást kap, mint egy eleve csak módosított törvény. Az intézményi autonómia mértékét tekintve fontos továbbá a benyújtó szereplő státusza is (megkülönböztetjük azokat a törvényeket, amelyeket parlamenti szereplő – bizottság vagy parlamenti képviselő – nyújtott be, és amelyeket a kormány nyújtott be). A parlamenti ciklusok változóként való szerepeltetése pedig segít megkülönböztetni a különböző politikai, kormányzati időszakok jellegzetességeit, a törvények módosításának gyakorisága szempontjából.

A négy modell eredményei azt mutatják, hogy önmagában a törvények európai eredete nem teszi többé vagy kevésbé valószínűvé, hogy egy törvény mennyire lesz stabil vagy milyen mértékben fogják módosítani. Az 1. modellben, melyben az európaizációs magyarázó változók közül csak az EU-kulcsszavas keresés eredményeit szerepeltettük, az EU-s kulcsszavak megléte a törvények szövegében nem mutat szignifikáns kapcsolatot a módosítások számával. A 2. modellben, a kulcsszavas keresés után kvalitatív módon szűrt, „valódi” európai eredetű törvényekkel kapcsolatban ugyanez állapítható meg, ahogy a 3. modellben az aktív és a passzív európaizációs törvények esetében sem szignifikáns az eredmény. A 4. modellben az uniós kompetenciák jellege azonban mutat összefüggést a törvények módosításával. Azon törvények esetében, amelyek olyan közpolitikai területen születtek, melyeken az EU-nak kizárólagos hatásköre van, a változtatás hiányának valószínűsége nagyobb ( $p < 0.1$ ).

2. táblázat. A törvények módosítását befolyásoló tényezők (zero inflated beta regression, függő változó: a törvények módosításának mértéke)

Magyarázó változó	1. modell		2. modell		3. modell		4. modell	
	Mű koeff. (Std. Err.)	Nü koeff. (Std. Err.)	Mű koeff. (Std. Err.)	Nü koeff. (Std. Err.)	Mű koeff. (Std. Err.)	Nü koeff. (Std. Err.)	Mű koeff. (Std. Err.)	Nü koeff. (Std. Err.)
(Intercept)	-2,23*** (0,11)	4,36*** (1,14)	-2,22*** (0,11)	4,37*** (1,14)	-2,31*** (0,15)	-10,18 (2356,1)	-2,19*** (0,11)	3,975*** (1,18)
Választás előtti év	-0,15*** (0,04)	0,249 (0,41)	-0,15*** (0,05)	0,243 (0,41)	-0,15*** (0,05)	0,083 (0,43)	-0,15*** (0,05)	0,29 (0,40)
Nemzetközi szerződés	-0,47*** (0,05)	1,337** (0,56)	-0,47*** (0,05)	1,284** (0,56)	-0,48*** (0,05)	1,424** (0,57)	-0,45*** (0,05)	1,148** (0,57)
Koalíció belüli szerep	0,049 (0,06)	0,327 (0,72)	0,047 (0,07)	0,257 (0,71)	0,047 (0,07)	0,245 (0,72)	0,042 (0,07)	0,426 (0,74)
Törvény típusa: kétharmados	-0,135 (0,09)	-0,049 (0,86)	-0,136 (0,09)	-0,081 (0,85)	-0,137 (0,09)	-0,004 (0,84)	-0,128 (0,09)	-0,246 (0,88)
Törvény típusa: alkotmánymódosítás	-0,147 (0,27)	1,703** (0,81)	-0,138 (0,27)	1,567* (0,81)	-0,137 (0,27)	1,462* (0,85)	-0,144 (0,27)	1,676** (0,82)
Törvény elfogadásának hossza	0,004*** (0,00)	-0,008** (0,01)	0,004*** (0,00)	-0,088 (0,01)	0,004*** (0,00)	-0,008 (0,01)	0,004*** (0,00)	-0,01*** (0,01)
A törvény benyújtója: parlamenti szereplő	0,681*** (0,04)	-0,123 (0,45)	0,687*** (0,05)	-0,053 (0,45)	0,688*** (0,05)	-0,107 (0,46)	0,684*** (0,05)	0,058 (0,46)
A törvény-szöveg hossza	0,056* (0,01)	-1,363 (0,17)	0,052*** (0,01)	-1,39*** (0,17)	0,053*** (0,01)	-1,39*** (0,17)	0,05*** (0,01)	-1,399 (0,18)
Új törvény	-0,042 (0,04)	0,072 (0,49)	-0,041 (0,04)	-0,001 (0,49)	-0,039 (0,04)	-0,004 (0,49)	-0,037 (0,04)	-0,051 (0,50)
Parlamenti ciklus: 2006-2010	0,032 (0,06)	0,45 (0,52)	0,027 (0,06)	0,455 (0,52)	0,025 (0,06)	0,522 (0,53)	0,024 (0,06)	0,505 (0,52)
Parlamenti ciklus: 2010-2014	0,211*** (0,06)	-1,248** (0,62)	0,208*** (0,06)	-1,199* (0,62)	0,206*** (0,06)	-1,133* (0,64)	0,203*** (0,06)	-1,155* (0,63)
Parlamenti ciklus: 2014-2018	-0,139** (0,06)	-0,227 (0,55)	-0,141** (0,06)	-0,217 (0,55)	-0,142** (0,06)	-0,119 (0,57)	-0,146** (0,06)	-0,256 (0,56)
EU kulcsszó	-0,049 (0,04)	-0,723 (0,45)						
Európai eredetű törvény			-0,018 (0,04)	-0,319 (0,47)			-0,006 (0,04)	-0,685 (0,54)
Aktív európaizáció					0,082 (0,13)	15,62 (2356,1)		



Passzív európaizáció				0,070 (0,09)	13,75 (2356,1)		
EU hatáskör: kizárólagos						-0,118 (0,08)	1,267* (0,69)
EU hatáskör: megosztott						-0,019 (0,04)	0,602 (0,42)
Cox-Snell R-négyzet	0,262		0,261	0,262		0,263	

Megjegyzések: Elemszám=2511. Mű paraméter=a változás mértéke (rate of change). Nű paraméter=a változtatás hiányának valószínűsége (probability of no change).\*=p<0.1, \*\*=p<0.05, \*\*\*=p<0.01

Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy az EU-nak csak nagyon kevés közpolitikai területen van kizárólagos hatásköre, melyek közül ráadásul a monetáris politika csak azon tagállamokat érinti, melyek az euró zóna tagjai, továbbá „a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében” sem kifejezetten olyan téma, amely Magyarországot érdemben érintené. A CAP közpolitikai kódolása szerinti kategóriákban mindössze a kereskedelempolitikát és a külpolitikát tekintettük az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területeknek, utóbbit azért, mivel az uniós szerződések szerint „Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja”<sup>4</sup>. Az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a vámunió és a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok meghatározása terén is, ilyen önálló kategóriák azonban a CAP kódkönyvben nincsenek. E törvények a pénzügypolitika és a makrogazdasági kategóriák alá kerültek besorolásra. Összességében, az eredményekből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EU által folytatott kereskedelempolitikából következő hazai törvények, illetve az EU külpolitikájának részeként az Unió által kötött nemzetközi megállapodások olyan magyar jogszabályokat eredményeznek, amelyeket a későbbiekben kisebb valószínűséggel módosítanak.

A négy modellből jól látható, hogy a választás előtti év, általánosságban a nemzetközi szerződések, a törvények hossza, a benyújtó személye és a kormányzati ciklus szerepe a legjelentősebb a törvények formális minőségére, stabilitására. A választás előtti évben kisebb mértékben módosulnak a törvények, mint a ciklusok más szakaszaiban. A nemzetközi szerződéseket ritkábban és kevesebbszer módosítják, mint a többi törvényt. Az eredmények azt is alátámasztják, hogy a hosszabb törvényeket nagyobb valószínűséggel módosítják, ahogy a hosszabb parlamenti elfogadás is valószínűbbé teszi a több módosítást, és az is, ha parlamenti szereplők nyújtják be a törvényt. A törvények európai eredete azonban csak nagyon korlátozottan van hatással arra, hogy később mennyire bizonyul egy törvény stabilnak, és ez a magyarázó erő is az EU kizárólagos hatásköre alá tartozó területekre korlátozódik.

<sup>4</sup> További részleteket lásd az Európai Bizottság honlapján: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq?lg=hu#q1>

## 5. Következtetések

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy mennyire van hatással az európai közpolitikai környezet a magyar törvényhozásra, hogyan befolyásolják az Európai Unióhoz és általában véve az európai integrációhoz különböző módon viszonyuló kormányok az európaizáció folyamatát, valamint milyen hatással van az európaizációs folyamat a magyar jogszabályok minőségére. Habár a többi uniós tagállamhoz képest Magyarországon magasnak számít az európaizált törvények aránya (2004-2018 között 38%), ezek hazánkban is kisebbségben vannak. Az is egyértelműen megállapítható, hogy a kormányzat uniós attitűdje nincs hatással az európai eredetű törvények arányára, az elmúlt másfél évtizedben nem voltak jelentős eltérések e téren a szocialista támogatású és a fideszes kormányok között. Fontos ugyanakkor hozzátenni, hogy a kormányzati proaktivitás eredményeként született, ugyanakkor európai közpolitikai hatást is tartalmazó törvények aránya 2015 után némileg visszaesett. A teljes ciklusokat tekintve a bal- és jobboldali kurzusok alatt is nagyjából megegyező mértékben fogadtak el aktív és passzív európai eredetű törvényeket, a részletes éves adatok azonban azt jelzik, hogy a 3. Orbán-kormány második évétől kezdve, a magyar kormány egyre hangosabb uniós kritikáival párhuzamosan szignifikánsan csökkent a kormányzati proaktivitás mértéke. A teljes, 2004-2018-as időszakot vizsgálva az európaizáció mértékével és az egyes szakpolitikai területek feletti uniós hatáskör erősségével kapcsolatos hipotézisünk egyértelműen nem igazolódott be: a várakozásokkal ellentétben az euroszeptikus Orbán-kormányok alatt nem esett vissza az európaizált törvények mértéke azokon a szakpolitikai területeken sem, ahol az EU csak támogató hatáskörrel rendelkezik.

Az empirikus eredményeink alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon az európaizációnak minimális hatása van a törvényalkotás formális minőségére. A jogszabályok stabilitása ugyanis nem mutat szignifikáns összefüggést sem az uniós kulcsszavak meglétével, sem a törvények tényleges európai eredetével, sem a proaktív kormányzati magatartással. Egyedül az uniós kompetenciáknak van statisztikailag kimutatható hatása a törvényalkotás minőségére, de itt is csak jelentősen korlátozott mértékben. Mindössze azon törvények esetében szignifikánsan nagyobb annak az esélye, hogy egy törvényt nem módosítanak, melyeken az EU-nak kizárólagos hatásköre van. Hazánk esetében, a CAP kódolás kategóriái szerint mindössze a kereskedelempolitika és az uniós külpolitika keretében elfogadott nemzetközi egyezmények tekinthetők ilyen közpolitikai területeknek.

Kutatásunk szempontjából fontos, hogy kizárólag a csatlakozás utáni időszakot vizsgáltuk, így a továbbiakban korábbi ciklusok vizsgálatára is szükség lehet ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az európaizáció és a magyar törvények formális minősége közötti összefüggésekről. Miután a politikai szándék az Európai Unióhoz való csatlakozás kérdésében már az első szabadon megválasztott Antall-kormány idején megfogalmazódott, érdemes lehet az európaizáció magyar törvényalkotásra gyakorolt hatását egészen a rendszerváltásig visszamenőleg vizsgálni. Ezen felül annak következtében, hogy a jelentősebb eltéréseket nem a bal- és jobboldali kormányok között, hanem az adott kurzusokon belüli különböző kormányok között fedezhettünk fel, érdemes lesz a jövőben a 2018 utáni törvényeket is

megvizsgálni és összevetni e tanulmány eredményeivel – ily módon feltárható lesz, a 2015-2018 között jelentősen visszaesett kormányzati proaktivitás tartós folyamatot takar vagy kivételnek tekinthető.

Fontos hangsúlyozni, hogy tanulmányunkban kizárólag a törvények formális minőségének egyik elemét, a törvények stabilitását vizsgáltuk az európaizáció szempontrendszer felől. Ahhoz, hogy teljes képünk lehessen az EU hatásáról a törvények minőségére, a jövőben az európai eredetű törvények hatásalapú vizsgálatára is szükség lehet. Ezek kétségkívül szubjektívebb és még a jelen kutatásban bemutatott adatbázis-építési munkáknál is erőforrás igényesebb feladatok, de témánk szempontjából alighanem megkerülhetetlenül releváns jövőbeli kutatási kérdés annak vizsgálata, hogy milyen közpolitikai eredményességgel párosulnak azok a törvények, amelyek kimutathatóan rendelkeznek európai közpolitikai eredettel.

## Irodalomjegyzék

Bíró-Nagy A. – Galgóczi E. (2018): Brüsszel hatása: A magyar törvények és az Európai Unió (2006–2014). *Politikatudományi Szemle* XXVII/3. 35–57.

Börzel, T. (1999): 'Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain'. *Journal of Common Market Studies*, 39, no. (4): 573–96.

Börzel, T. A. – Schimmelfennig, F. (2017): Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 24, no. 2: 278–296, <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265574>

Brouard, S. – Costa, O. – König, T. (eds.) (2012): *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. Springer, New York

Cirtautas, A. M. – Schimmelfennig, F. (2010): 'Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance'. *Europe-Asia Studies*, 62, no. 3: 421–441

Cowles, M. G. – Caporaso, J. – Risse, T. (eds.) (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca–London, Cornell University Press.

Gajduschek Gy. (2016): Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya. In Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 796–823.

Goetz, K. (2002): 'Four worlds of Europeanisation', Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Turin, Italy, 22–7 March 2002.

Gomes, J. – Barbarosa, L. – Figueiredo, D. (2011): *Institutional Environment and Judicial Review: Measuring Legislative Quality in Brazil*. Social Science Research Network Papers.

Ladrech, R. (1994): 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France'. *Journal of Common Market Studies*, 32, 69–88.

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Jegyzőkönyv: A Szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, 2007. December 13., 2007/C 306/01, Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/> (letöltés: 2019. július 29.)

Mousmouti, M. (2012): Operationalising Quality Of Legislation Through The Effectiveness Test. *Legisprudence* 6 (2), 191–205.

Radaelli, C. (2003): 'The Europeanization of Public Policy'. In: K. Featherstone – C. Radaelli (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 27–56.

Radaelli, C. – de Francesco, F. 2011. *Regulatory Quality in Europe*. Manchester: Manchester University Press.

Sebők, M. – Molnár, Cs. – Kubik, B. (2018): A törvények formális minősége: empirikus vázlat. In: Sebők M. (szerk.)

Sedelmeier, U. (2008): 'After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe'. *Journal of European Public Policy*, 15, no. 6: 806–825.

Vanterpool, V. (2007): A Critical Look at Achieving Quality in Legislation. *European Journal of Law Reform* 9 (2), 167-204.

Voermans, W. (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, H. (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.