

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Kovácsy Zsombor

Hatásvizsgálati eszközök alkalmazása a jogalkotásban

Doktori (PhD) értekezés tézisei

Témavezető:
Dr. Monori Gábor PhD adjunktus

2025

Tartalomjegyzék

<i>I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása.....</i>	<i>3</i>
<i>II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei</i>	<i>4</i>
<i>III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása, illetve a hasznosítás lehetőségei.....</i>	<i>7</i>
<i>IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke</i>	<i>15</i>

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

A szabályozás hatásvizsgálata továbbiak megértéséhez szükséges alapvető fogalmi kereteinek tisztázását követően a dolgozat a következő vizsgálati elemekből épül fel:

- 1) **Nemzetközi tapasztalatok** – A hatásvizsgálatok terén leggazdagabb hagyományokkal rendelkező angolszász országok rendszereinek bemutatásától indulva az Európai Unió, néhány európai ország és nemzetközi szervezet releváns vívmányaira kitérve ezek hatásvizsgálati modelljeinek bemutatásával egyben megvilágítom a mai szabályozási hatásvizsgálati kultúra kialakulásának legfontosabb nemzetközi történeti vonatkozásait is.
- 2) **Hazai szabályozás és tényleges helyzet** – Végigkövetem a jogi szabályozás hatásvizsgálatára vonatkozó jogszabályok és soft law iránymutatások változásait, összevetem az egyes történeti változatokat, majd részletesen szólok a 2002-2006 közötti kezdetektől napjainkig fellelhető, a tényleges hatásvizsgálati tevékenység jellemzőinek megismerésére alkalmas információkról, kutatásokról.
- 3) **Hatásvizsgálati területek** – Megvizsgálom a legfontosabb, a nemzetközi gyakorlatban nagyjából egységesen körülhatárolt vizsgálati irányokat az egyes területek módszertani alapjainak és néhány jellegzetes és/vagy jól ismert nemzetközi gyakorlati megvalósítási modelljének feltárásán keresztül. Kifejezett szakmai érdeklődésemnek megfelelően mélyebben elemzem az egészségi hatások vizsgálatát, de más (társadalmi, gazdasági, az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló) hatásvizsgálati irányokat is bemutatok – az utóbbihoz kapcsolódóan saját modellprojektemről és annak eredményeiről is beszámolok.
- 4) **A hatásvizsgálat elvégzése** – Részletesen bemutatok a munkatársammal, Orbán Krisztiánnal együtt kimunkált „kettős hatásvizsgálati lánc” modellt, amelyben a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének javasolt lépéseit jelenítjük meg, a szintén bemutatandó általános hatásvizsgálati elvekre támaszkodva.
- 5) **A jog hatékonysága és a hatásvizsgálat** - Kapcsolódási pontokat keresek néhány általánosan ismert, a jog hatékonyságára vonatkozó elmélet és a hatásvizsgálatok megközelítésmódja között, megkísérlem meghatározni a jog különböző felfogások szerinti hatékonysága és a hatásvizsgálatok közötti kapcsolat természetét. Ezen túl bemutatok saját modelletem a jog hatályosulásának a hatásvizsgálatok tükrében kialakított szintjeiről.
- 6) **Szabályozástechnikai eszközök és a hatásvizsgálat** – A jogalkotói szándék normaszövegben való hatékony leképezésének néhány módszerét azonosítom, és megvizsgálom ezek hatásvizsgálati relevanciáját, kapcsolódási pontjait.

A szabályozás hatásainak vizsgálatára és optimalizációjára irányuló eszközök bemutatása és elemzése körében **a következő konkrét állítások igazolását kívánom elvégezni:**

1. A világszerte alkalmazott szabályozási hatásvizsgálati modellek közül az általam megvizsgáltak nagyjából egyazon elvrendszert és folyamatot követnek; nem állapítható meg, hogy egymástól jelentősen elkülönülő hatásvizsgálati „iskolák” alakultak ki.
2. A hatásvizsgálat csak részben tudományos szempontok alapján megvalósuló tevékenység, abban szükségszerűen jelen vannak szubjektív, előszereteti/értékválasztási elemek is.
3. A hatásvizsgálatok szervesen kapcsolódnak, jól illeszthetők a jog hatékonyságával, hatályosulásával kapcsolatos jogelméleti, jogszociológiai modellekhez, azok fogalmi keretei között értelmezhetők.
4. A jogalkotói célok hatékony megvalósításának érdekében alkalmazott, vizsgált szabályozástechnikai eszközöknek van hatásvizsgálati relevanciájuk.

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

1. A világszerte alkalmazott szabályozási hatásvizsgálati modellek közül az általam megvizsgáltak nagyjából egyazon elvrendszert és folyamatot követnek; nem állapítható meg, hogy egymástól jelentősen elkülönülő hatásvizsgálati „iskolák” alakultak ki.

Akkor tekintem az adott rendszerben fellelhetőnek az adott szempontot, ha

- vagy explicite megjelenik a rendszer leírásában, vagy
- logikai úton implicite kétséget kizáróan észlelhető a jelenléte.

A vizsgálat körében figyelembe vett ismérvek a következők:

- 1) Tartalmaz-e a modell arányosság-szemléletet? (Bármely, a szabályozás jelentősége, becsült volumene és a hatásvizsgálat mélysége, a rá szánható erőforrások mértéke közötti pozitív összefüggés fellelhetősége pozitív választ eredményez.)
- 2) A modell számszerűsített és nem számszerűsített hatások vizsgálatára is kiterjed?
- 3) A modell módszertana tudományos és értékválasztási/előszereteti elemeket is magában foglal?
- 4) Megjelenik a modellben az interszektoralitás? (Interszektoralitás alatt akár egyetlen szabályozás a gazdasági/társadalmi/környezeti/egészségi/bármely egyéb területek közül több mint egy hatásvizsgálati szegmensre való kiterjedését, akár a fentiek közül elsődlegesen valamely terület szabályozására irányuló szándékot leképező szabály más hatásvizsgálati területen történő vizsgálatát értem, így a fentiek közül bármelyik megállapíthatóságának esetében igenlő a válasz.)
- 5) A modell alapján el kell végezni a szándékolt hatásokon kívül a nem szándékolt hatások vizsgálatát is? (Itt különösen nagy szerepe van a vizsgált elem implicit jelenléte észlelésének, hiszen várhatóan nem pontosan így fogalmaznak a modellek, ugyanakkor

a kedvezőtlen hatások elemzése jellemzően eleve arra utal, hogy – ezek nem szándékolt természetéből következően – megvalósul a szabályalkotó célrendszerén kívül álló hatások elemzése is.)

- 6) Magában foglalja a modell különböző szabályozási változatok, opciók összevetését?
- 7) Tartalmaz a modell valamilyen, a szabályozás érintettjeivel való konzultációs mechanizmust, elemet?
- 8) Szól a modell leírása az eredmények közlésének formai és/vagy tartalmi követelményeiről?

Az elemzett hatásvizsgálati rendszerek kiválasztása úgy történik, hogy az egyes módszertani részterületek és a nemzetközi gyakorlatok bemutatása során egyébként is vizsgált modelleket tekintem át, ideértve a bemutatandó három hazai történeti modellt is. Azt, hogy a vizsgált keretek minél inkább leképezzék a világszerte alkalmazott legjelentősebb rendszereket, azzal igyekszem biztosítani, hogy a nemzetközi példákat elsősorban a szakirodalomban gyakran hivatkozott, az internetes keresők által pedig az elsők között felkínált forrásokból választom.

A mintámban szereplő modellek között van részleges (egy vagy két hatásvizsgálati szegmensre fókuszáló) és általános hatásvizsgálati rendszer is.

A feltételezésem igazolásaként azt várom, hogy a vizsgálandó hatásvizsgálati modellek legalább 75%-a a fenti 8 ismerv közül legalább 6 esetében (vagyis az ismérvek körében is 75% határértéket elérően vagy meghaladóan) a kérdéseimre adható pozitív (igenlő) válaszokkal lesz jellemezhető, és fordítva: a vizsgált 8 szempont közül legalább 6 jelen lesz a vizsgált rendszerek legalább 75%-ában.

2. A hatásvizsgálat csak részben tudományos szempontok alapján megvalósuló tevékenység, abban szükségszerűen jelen vannak szubjektív, előszereteti/értékválasztási elemek is.

A hatásvizsgálat részterületi módszerei és számos komplex hatásvizsgálati rendszer bemutatásával és elemzésével – köztük a munkatársammal, Orbán Krisztiánnal 2002 és 2006 között megalapozott hazai hatásvizsgálati keretek felvázolásával és a nemzetközi hatásvizsgálati gyakorlat elemzésével – kívánom igazolni azt az állítást, hogy a szabályozás hatásvizsgálata nem valósítható meg tisztán tudományos eszközök használatával, abban szükségszerűen szerepet kell kapniuk szubjektív előszereteti/értékválasztási elemeknek is.

A szubjektív elemek meglétéből adódó következményekre is kitérek, e körben arra is, hogy az ilyen elemek meglétével együtt hogyan biztosítható minél nagyobb eséllyel és mértékben a hatásvizsgálatok korrekt szakmai keretek között történő elvégzése.

Megpróbálok választ adni arra a kérdésre is, hogy hogyan változhat a jövőben, különösen a tudományos-technikai vívmányok, így a mesterséges intelligencia térhódításával a hatásvizsgálatok tudományos versus szubjektív előszereteti/értékválasztási elemekből való megkomponáltsága, illetve hogy miként lehetséges az objektív összetevők részarányának növelése anélkül, hogy bármit fel kellene adnunk a hatásvizsgálatok értékeiből.

3. A hatásvizsgálatok szervesen kapcsolódnak, jól illeszthetők a jog hatékonyságával, hatályosulásával kapcsolatos jogelméleti, jogszociológiai modellekhez, azok fogalmi keretei között értelmezhetők.

Ezt a tézist a jog hatékonyságával kapcsolatos egyes elméletek felvázolását követően a hatásvizsgálatokkal való kapcsolódási pontjok bemutatásával igazolom, elsősorban a vonatkozó szakirodalom feldolgozása és saját, a hatásvizsgálatok elméletével kapcsolatos nézeteim bemutatása útján.

Elsősorban azt tervezem megvilágítani, hogy a hatásvizsgálati szemlélet nem áll kívül a joghatékonysági elméletek világán, és nem is konkurál azokkal, sokkal inkább az egyes joghatékonysági elméletek erőterében értelmezhető megközelítésmód.

Ennek igazolására sorra veszem néhány jól ismert joghatékonysági elmélet és a hatásvizsgálati szemlélet viszonyának, egymáshoz való kapcsolódásának természetét.

Ezt követően vázolom saját, a jog hatályosulásának különböző szintjeit a hatásvizsgálatok tükrében bemutató rendszeremet.

4. A jogalkotói célok hatékony megvalósításának érdekében alkalmazott, vizsgált szabályozástechnikai eszközöknek van hatásvizsgálati relevanciájuk.

Ennek az állításnak a bizonyítását logikai úton végzem el. Megkísérlem azonosítani a jogalkotói szándék szöveges kifejezésének olyan eszközeit, amelyek alkalmasak arra, hogy más eszközökhöz képest alternatíva lehetőségét nyújtva, illetve a rendelkezésre álló szabályozási lehetőségek közül kiválasztva segítsék a jogalkotói szándék minél pontosabb leképezését.

Feltételezésem kiindulópontja az, hogy a jogalkotói szándék – bár a gyakorlatban nem egyszer már elkészített normaszöveg-tervezet formájában ismerhető meg – elvontabb társadalmi célok, a „közjó” mentén értelmezhető, és a konkrét jogszabálysöveg nem magának a szándéknak a pontos lenyomata, hanem sokkal inkább – többé-kevésbé alkalmas – technikai eszköz a jogalkotói cél minél hatékonyabb, pontosabb leképezésére.

Sorra veszek jónéhány olyan „érdemi” kodifikációs eszközt (azaz itt nem a jogszabályszerkesztés formai elemeiről esik szó, amelyek helyes alkalmazása egyébként a nyelvtani-logikai értelmezés elősegítésével, világos szerkezetű jogszabályok kialakításával szintén hozzájárulhat a jogalkalmazás sikeréhez), amelyekről azt gondolom, hogy adekvát használatuk logikai úton belátható módon lehetőséget ad a jogalkotói szándékokhoz való illeszkedés javítására más, általánosan alkalmazott eszközökhöz képest. Valamennyi vizsgált eszköz esetén megkísérlem feltárni és bemutatni azok hatásvizsgálatokhoz való kapcsolódási pontjait.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása, illetve a hasznosítás lehetőségei

1. „A világszerte alkalmazott szabályozási hatásvizsgálati modellek közül az általam megvizsgáltak nagyjából egyazon elvrendszert és folyamatot követnek; nem állapítható meg, hogy egymástól jelentősen elkülönülő hatásvizsgálati „iskolák” alakultak ki.”

A korábban ismertetett módszer alapján összesen 20 nemzetközi hatásvizsgálati modellt vontam be az elemzésbe. A részletes eredménytáblát a dolgozat 3. melléklete tartalmazza, itt az eredményeket összegzem és mutatom be.

Az alábbi táblázat azt mutatja be, hogy az egyes modellek között hogyan oszlott meg a 8 szempont közül a modell által tartalmazott szempontok száma.

1. táblázat: A hatásvizsgálati modellek által tartalmazott szempontok a vizsgált 8 szempont közül

Szempontok száma	Az adott számú szempontot tartalmazó modellek száma
0	0
1	0
2	0
3	0
4	0
5	1
6	3
7	7
8	9

Az eredmény igazolja a feltételezésemet, mivel a modellek több mint 75%-a (20-ból 19 modell, vagyis 95%) legalább 8-ból 6 szempontot tartalmaz.

Az egyes vizsgálati szempontok tekintetében a következő eredményeket találtam a rendszerek részeként való meglétük tekintetében (vagyis „fordítva” is megvizsgálva a szempontok-rendszerek kapcsolatát):

2. táblázat: A hatásvizsgálati modellek jellemzői a hatásvizsgálati szempontok szerint

Szempont	A szempontot tartalmazó modellek száma	A szempontot nem tartalmazó modellek száma
1. Arányosság-szemlélet	18	2

2. Mennyiségi és minőségi szempontok egyaránt	16	4
3. Szándékolt és nem szándékolt hatások vizsgálata egyaránt	20	0
4. Tudományos és értékválasztási szempontok egyaránt	20	0
5. Interszektorális	20	0
6. Konzultáció	19	1
7. Eredmények közlési módjára vonatkozó iránymutatás	18	2
8. Különböző döntési változatok összevetése	13	7

További szempont: a hatásvizsgálat szerepe a hatások optimalizációjában

Nem volt a vizsgálati tervem része, de a rendszerek elemzése során felfigyeltem egy olyan tényezőre, amely a fentiekkel ellentétben eltérő módon érvényesül a különböző megvalósítási modellekben, ebben a tekintetben heterogén megközelítésmódokkal találkoztam. Arról van szó, hogy mennyiben tekintik a hatásvizsgálatokat pusztán a jogalkotói szándék lehetséges következményeinek becslésére, megvizsgálására irányuló eszköznek, amelynek a rendeltetése mintegy „tükröt tartani” a jogalkotó számára, hogy abban meglássa a tervezett szabályozás várható velejáróit, vagy szánnak-e a hatásvizsgálatnak olyan szerepet is, hogy annak eredményeként javaslatokat kell tenni a pozitív hatások minél erőteljesebb érvényesítésére, illetve a negatív hatások csökkentésének módozataira, azaz proaktív visszacsatoló tényezőként működjön-e a hatásvizsgálat a jogalkotás számára, tegyen-e javaslatokat a szakpolitikai koncepciók, a szabályozási tervezetek módosítására.

Az eredmények megerősítették a többi szempont vizsgálata során szerzett benyomásaimat: markánsan elkülönültek a két irányzathoz sorolható rendszerek. 6 rendszerben volt fellelhető a hatás-optimalizációs cél, 12 rendszerben nincs ilyen célja a hatásvizsgálatnak, 2 rendszert pedig köztesnek/bizonytalanul megítélhetőnek tekintettem, mivel az egyik a döntéshozó számára megfogalmazandó „ajánlásokról” tesz említést (azonban azt nem fejt ki, hogy ezek az ajánlások egyszerűen a vizsgálat alapján, meghatározott szempontok szerint legjobbnak bizonyuló opció megvalósítására vonatkoznak, vagy ennél többet, esetleg a tervek módosítására vonatkozó javaslatot is magukban foglalnak – EPA, 2024), a másik pedig nem kötelező elemként szerepelteti a hatás-optimalizációt, de megemlíti, hogy ha a hatásvizsgálat során azonosítottak arra alkalmas szempontokat, akkor azt a megvalósításról való döntésben figyelembe kell venni. (CANADA, 2024)

Az eredmények hasznosítási lehetőségeit elsősorban a következőkben látom:

- A világszerte egységes hatásvizsgálati szemlélet nem teszi szükségessé egy hatásvizsgálati rezsim létrehozásakor, a vonatkozó jogszabályi háttér kialakításakor az alapkérdésekben való állásfoglalást, egyszerűen az általánosan elfogadott elvek követéséről kell dönteni.

- A hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok dolgozatban részletesen elemzett hatályosulási problémáinak megoldására irányuló tevékenységek körében okkal lehet hivatkozni arra, hogy a nemzetközi tapasztalatok is alátámasztják a vizsgált szempontok érvényesítésének fontosságát.
- A hatásvizsgálati módszertan oktatása során alappal lehet támaszkodni a nagyjából egységes nemzetközi háttérre.
- A nemzetközi hatásvizsgálati együttműködések tervezése során facilitáló tényező a szabály- és keretrendszerek nagyfokú azonossága, így nem kell attól tartani, hogy a különböző keretrendszerekben tevékenykedők mást és mást gondolnak a tevékenység céljairól és alapelemeiről.

2. „A hatásvizsgálat csak részben tudományos szempontok alapján megvalósuló tevékenység, abban szükségszerűen jelen vannak szubjektív, előszereteti/értékválasztási elemek is.”

Bármennyire is az a cél, hogy a jogszabályok által kiváltott következményeket egzakt módon, megalapozottan határozzuk meg, a hatásvizsgálati folyamat csak részben tekinthető tudományos megközelítésűnek. Tudományos megközelítés alatt itt bármely megfigyelésre, vizsgálatra, modellezésre, elemzésre alapozott következtetés, hipotézisvizsgálat folyamatát, az e folyamat részeként tett lépéseket értem – összhangban az általánosan elterjedt fogalommeghatározásokkal. (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2025) Ezzel szemben diszkrecionálisnak nevezem a tudomány elvei és szabályai által nem vezérelt: előszeretet, értékválasztás alapján meghozott vagy akár ilyenekkel sem indokolható egyéni döntést.

A hatásvizsgálat és az azzal kapcsolatos folyamatok egyes elemei a következőképpen osztályozhatók:

3. táblázat: Tudományos és értékválasztási elemek a hatásvizsgálati folyamatban

<i>Elsősorban tudományos elvek, módszerek alapján</i>	<i>Elsősorban diszkrecionális alapon</i>
	1. A konkrét vizsgálandó szabályok kijelölése
	2. A vizsgálandó hatások kijelölése
3. A hatásvizsgálat elvégzése	
4. A hatásvizsgálat eredményeinek közlése	
	5. Döntés a hatásvizsgálat eredményének felhasználásáról a jogalkotási folyamatban

A szakirodalmi álláspontok áttekintését is felhasználva megkísérlem kategorizálni a hatásvizsgálatok tudományos korlátait az okok jobb megértése érdekében, ezt követően pedig arra is választ keresek, hogy ezek a limitációk miként csökkenthetők vagy esetleg küszöbölhetők ki a jövőben.

Az alábbi, 4. táblázatban foglalom össze a kialakított kategóriákat.

4. táblázat: A hatásvizsgálatok tudományos limitációi

A limitáció típusa	Magyarázat/példák	Megjegyzések
Alapértékekből fakadó	Emberi jogok, demokratikus alapértékek, biológiai sokféleség, kulturális örökség szempontjainak érvényesítése	Ezek a szempontok a vizsgálatok tárgymeghatározásaként nem feltétlenül erodálják a tudományos módszertani megalapozottságot, azonban érvényesítésük egymáshoz és egyéb célokhoz (például: költség-hatékonyság) képest – erre vonatkozó általános közmegegyezés hiányában mindenképpen módszertani bizonytalanságokat okozhat, és hivatkozási alapot teremthet a szubjektív súlyozás számára.
Az alkalmazott eljárásokból fakadó	A jogalkotói szándék megfogalmazása, konzultáció, ötletbörze, fontosnak ítélt konkrét szabályok hatásvizsgálatra való kiválasztása, a fontosnak tartott hatások kiválasztása	A hatásvizsgálat előkészítésének kulcselemei – ahogy korábban említésre került, nagyban diszkrecionális folyamatokat is magukban foglaló lépések. Egyes mozzanatok, módszerek (például az ötletbörze, a fókuszcsoporthoz vizsgálat) a tudományosság körébe tartozóként értékelhetők.
A lehetőségek objektív korlátaiból fakadó	Nem vagyunk képesek minden hatást végigkövetni, nem tudunk tökéletes mintát venni, vannak előre nem látott bizonytalansági tényezők.	Szükségszerűen csak a következményeknek a „mindenhez” képest kisebb sugarú hatókörében tudunk vizsgálni.
Erőforrás-korlátokból fakadó	Nincs kellő erőforrás az adott hatásvizsgálat körében minden szükségesnek ítélt elemzés elvégzésére.	A kényszerű szelekcióval a hatásvizsgálat akár még a fontosnak ítélt hatások mindegyike megvizsgálásának célját is csak részlegesen képes teljesíteni.

Mit tehetünk hát a jövőben azon kívül, hogy megállapítottuk a tudományos szempontok távolról sem kizárólagos szerepét a hatásvizsgálati folyamatokban? A következőkben – a 13. táblázat kategóriáit újra számba véve – áttekintem a lehetőségeket, különös tekintettel az első két csoportba tartozó limitációkra. A harmadik és negyedik csoportba tartozó kihívások további elemzésére a jelen írás témája által engedett keretekre és saját diszkrecionális döntésem által meghatározott fókuszára tekintettel nem vállalkozom, az ezekkel való megbirkózás lehetőségeire csak röviden utalok.

Véleményem szerint az alapértékeknek mindig a hatásvizsgálat vezérlő motívumainak kell maradniuk, hiszen magának a szabályozásnak is ezek szolgálatában vagy legalábbis tiszteletben tartásuk mellett kell megvalósulniuk. A hatásvizsgálatok szubjektivitását, esetlegességi faktorainak zavaró jelenlétét csökkentheti, illetve akár kiküszöbölheti az, ha

legalábbis az adott hatásvizsgálati rendszerben (jellemzően: egy adott országban) közmegegyezés jön létre az alapértékekről és azok egymáshoz való viszonyáról.

Álláspontom szerint a hatásvizsgálat megbízhatóbbá, objektívabbá tétele érdekében szükséges a jogalkotói alapértékeknek és azok egymáshoz való viszonyának minél egzaktabb meghatározása és érvényesítése. Ezzel nem tűnik el az értékválasztási szempont, de az értékek rendszeréből kiragadott diszkréció minél teljesebb kiküszöbölésével a folyamat kiszámíthatóbbá, átláthatóbbá és az elfogadott közös alapoknak megfelelővé válik, ami a hatékonysági szempontokon túl nagymértékben javíthatja a hatásvizsgálatba mint eszközbe vetett bizalmat, és segíthet a hatásvizsgálatokkal való visszaélések kiküszöbölésében is.

Esett már szó arról a paradox helyzetről, amelyben a nem ismert hatású jogszabályi rendelkezések közül kellene kiválasztani a vizsgálandókat, illetve ezt követően, bár még nem tudjuk, milyenek lesznek a hatások, az “elgondolt” hatások közül kellene kiemelniük a valamilyen szempontból lényegeseket, és ezek további vizsgálatát elvégezni. Ide tartozik továbbá az a sok hatásvizsgálati rendszerben látott kezdeti döntési pont is, hogy kell-e egyáltalán hatásvizsgálatot végezni, illetve a több hatásvizsgálati mélység közül melyik szerinti elemzést kell elvégezni az adott szabályozás vagy projekt várható (a dolog természeténél fogva még nem vizsgált) hatásaira tekintettel.

Véleményem szerint ezt a ma az egyes hatásvizsgálati rendszereknél látott jelentős hibalehetőségeket magukban rejtő ötletelési, illetve iterációs lépésekhez képest jóval hatékonyabban lehet elvégezni nagy adattömegek elemzése, korábbi hatásvizsgálatok eredményeinek felhasználása, , illetve a mesterséges intelligencia (AI) bevonása útján. Ha elegendő mennyiségű tapasztalati tény, eredmény áll rendelkezésre, akkor abból pontosabb következtetés vonható le a számottevő hatással járó rendelkezések körére, illetve a várható következmények volumenére vonatkozóan.

A mesterséges intelligencia kifejezetten hatásvizsgálatokban való alkalmazhatóságáról egyelőre nem lelhető fel használható szakirodalom (fordítva, a témánk szempontjából kevésbé releváns, az AI hatásainak vizsgálatára vonatkozóan bőségesen találhatók elemzések). Ugyanakkor a szakpolitikai döntéshozatal AI-vonatkozásairól az utóbbi években már több értékes munka született, amelyek megállapításai a hatásvizsgálatok körében való felhasználhatóságra vonatkozóan is adalékokat szolgáltathatnak. A kormányzatok bizonyos funkcióik ellátásában már támaszkodnak a mesterséges intelligenciára, de a szakpolitikák kialakításához csak mostanában kezdik használni azt. A politikai döntéshozatal alapjai – konkrétan a szükségletek érzékelésének, a bizonyítékokon alapuló programok kidolgozásának, az eredmények előrejelzésének és a hatékonyság elemzésének a képessége – egyértelműen felvetik az AI felhasználásának lehetőségét.

A vizsgálatok objektív korlátai a nagy adattömegek univerzális rendelkezésre állása, az informatikai alapú adatelemzés és az AI térhódítása folytán várhatóan kijebb tolódnak, kevésbé gátolva a hatásvizsgálatok tudományos értelemben alapos elvégzését. Mindez kihat az egyes konkrét hatásvizsgálatok lehetőségeire is: remélhető, hogy a jelenleg gyakran csak az adott projekt költségvetését meghaladó erőforrásokkal elérhető elemzési spektrum és mélység könnyebben hozzáférhetővé válik a ma még nem vagy csak aránytalanul nagy költséggel elérhető adatok jobb hozzáféréseivel.

A talált eredmények felhasználási lehetőségei a hatásvizsgálati módszertan és szabályozási keretrendszer továbbfejlesztésében ölhetnek testet: a hatásvizsgálatokat jelenleg az erős

módszertani meghatározottság ellenére nagyban érintő szükségszerű diszkrecionális elemek a jövőben várhatóan csökkenthetők. Ennek eszközei lehetnek a tiszteletben tartandó értékek minél egzaktabb artikulációja, közmegegyezéssé súlyozásuk, valamint az informatikai vívmányok, mint a nagy adattömegek elemzése és a mesterséges intelligencia használata. Mindez nem jelenti a hatásvizsgálatok értékmentes, technokrata irányú megváltozását – sokkal inkább lehetőséget ad az alapértékeknek jobban megfelelő, precízebb, teljesebb értékű hatásvizsgálatok elvégzésére.

3. „A hatásvizsgálatok szervesen kapcsolódnak, jól illeszthetők a jog hatékonyságával, hatályosulásával kapcsolatos jogelméleti, jogszociológiai modellekhez, azok fogalmi keretei között értelmezhetők.”

Öt közismert joghatékonysági megközelítésmód és a saját kialakítású hatályosulási szintekre vonatkozó elmélet bemutatását követően valamennyi esetben vizsgáltam a hatásvizsgálat ezekhez való kapcsolódási pontjait.

A következő 5. táblázatban foglalom össze a talált összefüggéseket.

5. táblázat: A hatásvizsgálatok kapcsolódási pontjai a joghatékonysági elméletekhez és a jog hatályosulásának saját elméletként kialakított szintjeihez

Elmélet	Kapcsolódási pontok	A kapcsolat jellege – a hatásvizsgálat a jog hatékonyságának mérésére („Mérés”)/javítására („Javítás”) szolgáló eszközrendszer
1. Eljárási igazságosság	- A hatásvizsgálati rendszer átláthatósága - Konzultációs mechanizmusok a hatásvizsgálatok során - Jól működő hatásvizsgálati rendszer megléte önmagában is	- Javítás - Javítás - Javítás
2. Legitimitás	- Hatásvizsgálat mint a legitimitás feltétele - Legitimitási hatások vizsgálata	- Javítás - Mérés
3. Racionális választás	- Jogalkotási és egyéb döntési alternatívák közötti választás, illetve annak megalapozása	- Javítás
4. Elrettentő erő	- a jogkövetés vizsgálata	- Mérés
5. Játékelmélet	- a jogkövetés és a jog kijátszására irányuló stratégiák vizsgálata	- Mérés

6. A jog hatályosulásának szintjei	- a hatályosulás legkiterjedtebb szintje megfelel a hatásvizsgálat által elemezhető tárgykörnek	- Mérés
------------------------------------	---	---------

A jog hatékonysága és a hatásvizsgálat kapcsolódási pontjainak vizsgálata nyomán, a fentiek alapján, a XX. táblázat jobb oldali oszlopában összegzettek szerint megállapítom, hogy a hatásvizsgálat

- egyrészt a jog hatékonyságának mérésére szolgáló,
- másrészt a jog hatékonyságának javítását lehetővé tevő

eszközrendszer.

Vagyis a hatásvizsgálati szemlélet alapvetően kétféle módon illeszkedik a jog hatékonyságának elméleteihez, azokkal nem konkurrál, hanem a jog különböző értelemben vett hatékonyságának vizsgálatára, illetve elősegítésére alkalmas eszköztárat szolgáltat.

A talált eredmények a jövőben a jogelmélet és a jogszociológia fejlődéséhez szolgáltathatnak hozzáadott értéket oly módon, hogy a kapcsolódási pontok felvázolása nyomán a hatásvizsgálatokkal egyrészt mérhető a joghatékonysági elképzelések való életben való megnyilvánulásai, másrészt pedig a jog rendeltetéséhez fűzött, a közjót érintő értéktelített hatályosulási célok megvalósulása elősegíthető a hatásvizsgálatok eredményeinek becsatornázásával.

4. „A jogalkotói célok hatékony megvalósításának érdekében alkalmazott, vizsgált szabályozástechnikai eszközöknek van hatásvizsgálati relevanciájuk.”

Vizsgálódásaim során olyan szabályozástechnikai eszközöket igyekeztem azonosítani, amelyek alkalmasak lehetnek a jogalkotói szándéknak minél inkább megfelelő normaszöveg létrehozására.

Az alábbi 6. táblázatban összegzem a vizsgált eszközök hatásvizsgálati kontextusát.

6. táblázat: Szabályozástechnikai eszközök és a hatásvizsgálat kapcsolódási pontjai

Szabályozástechnikai eszköz	A hatásvizsgálat kapcsolódási pontjai	A kapcsolat jellege Az eszköz hat a hatásvizsgálatra: E-H A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát: M
1. Intervallumok képzése	Igazságossági deficit mérése, különböző sávozási alternatívák következményeinek összevetése	- M

2. Több feltétel egyidejű alkalmazása; algoritmizáció	A hatásvizsgálati látótér egyértelműsítése – ennek hiányában a hatásvizsgálat mint a logikai problémákat jelző eszköz, az algoritmizált formában hozzáférhető normák hatályosulásának vizsgálata	- E-H - M
3. A választás lehetősége	Az egyes opciók választási gyakorisága alakulásának vizsgálata	- M
4. Méltányosság	A lehetőségek igénybevétele, a jogintézménnyel való elégedettség vizsgálata, a méltányossági szabályok igazságosságra gyakorolt hatásainak vizsgálata	- M
5. Időtálló feltételek	A norma időtállóságának vizsgálata	- M
6. A nehezen mérhető tényező helyettesítése	Megkönnyíti a hatásvizsgálatot, illetve mélyebb elemzéssel vizsgálható a helyettesítés megfelelősége	- E-H - M
7. Garanciális szabályok	A garanciális terhek megoszlásának, allokációjának vizsgálata, a szereplők magatartásának elemzése	- M

Megállapítható, hogy a vizsgált szabályozástechnikai eszközök túlnyomó részének hatásvizsgálati kapcsolódása abból a kézenfekvő okból állapítható meg, hogy a hatásvizsgálat képes mérni az adott eszköz használatának következményeit. Ezek az összefüggések arra mutatnak rá, hogy a jövőben nagyban fokozható a jogszabályok hatékonysága a hatásvizsgálatok eredményeinek mint visszacsatolásoknak a felhasználásával. Emellett két eszköz – az algoritmizáció és a nehezen mérhető tényező helyettesítése – a hatásvizsgálatot segítő megoldást is jelent, az egyik esetben a jogalkotói szándék hézag- és átfedésmentes leképezésével, a másokban pedig kisebb erőforrások bevonásával elvégezhető vizsgálódást lehetővé téve.

A jogalkotói szándék optimális leképezésének fejlesztésében a jövőben – összhangban a talált összefüggésekkel – nagy szerepe lehet a mesterséges intelligenciának. A különféle szabályozástechnikai eszközökkel ugyanis nemcsak optimalizálható a jogalkotói szándék szöveges leképezése, de vissza is lehet élni velük. Jó szándékú módosító javaslatok mögé

bújtatva lobbierdekek húzódnak meg. Az AI képes lehet arra, hogy a látszólag csekély jelentőségű módosítás mögött észlelje a jelentős hatásbeli eltérést, ezáltal elejét vegye a lobbierdekek mentén az eredeti jogalkotói szándék idejekorán nem észlelt eróziójának. (SANDERS, 2023)

IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke

Kovácsy Zsombor: Jogszabályok hatásvizsgálata: a tudományos megközelítés korlátai (kézirat, leadva a Jogtudományi Közlöny szerkesztőségének) 2025. március 11.

Kovácsy Zsombor: Jogszabályok hatásvizsgálata in Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): Empirikus jogi kutatások, 533-548. oldal Osiris Kiadó, Budapest, 2020., 533-548., ISBN 978 963 276 384 2

Hegedüs Zsolt (koordinátor), Berényi Tamás – Békési Sándor – Kovács József – Kovácsy Zsombor – Mina András – Varga Imre Kapisztrán: Etikai megfontolások az orvosi erőforrások elosztásához a COVID-19-pandémia idején Magyarországon https://mok.hu/public/media/source/KORONAV%8DRUS/MOK_Etikai%20megfontola%CC%81sok_Covid19_final.pdf – Magyar Orvosi Kamara, 2020., utolsó hozzáférés: 2025. február 22.

Staronova-Kovacs-Kasemets: Comparing Experiences of Introducing an Impact Assessment Requirement to Draft Legislation in CEE: The Case of Slovakia, Hungary and Estonia in: Dunn-Staronova-Pushkarev (szerk.): Implementation - The Missnig Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. NISPACee, 2006., 165-198., ISBN 80-89013-24-4

Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg-Campus Kiadó, 2005., terjedelem: 228 oldal, ISBN 963 9542 95 4

Kovácsy Zsombor: A jobb szabályozás gyakorlatának főbb kérdései, Magyar Közigazgatás, 2005., LV. évfolyam, 12. szám., 729-734.

Zsombor Kovácsy: Regulatory reform challenges in Eastern Europe, Publichna Administratsiya (Bulgaria), 1/2005, 34-37., ISSN 1312-0182

Füzesi Zsuzsanna – Ivády Vilmos - Kovácsy Zsombor Hungarian Healthcare Reforms in the 1990s in Shakarishvili, G (szerk.) Decentralization in Healthcare : Analyses and Experiences in Central and Eastern Europe in the 1990s Budapest, Magyarország, Open Society Institute (OSI), 2005 273-311. o.

Kovácsy Zsombor: A dereguláció lehetőségei a magyar jogban, JURA, 2004/2., 74-91. o.

Dr. Kovácsy Zsombor: Az irányított betegellátás jogi szabályozásának kérdései, Informatika és Menedzsment az Egészségügyben (IME), 2003, II. évfolyam 2. Szám, Budapest, 4-9. o.

Kovácsy Zsombor: Egészségi hatásvizsgálatok, Orvostovábbképző szemle, 2003., X. évfolyam 7. szám pp. 10-14. o.

A tézisekben hivatkozott szakirodalmi források jegyzéke és az 1. tézis körében elvégzett vizsgálat teljes adatköre a doktori értekezés irodalomjegyzékében és vonatkozó mellékletében található meg.