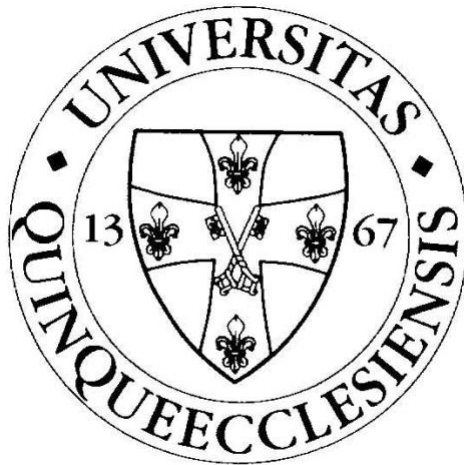


HATÁSVIZSGÁLATI ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA A JOGALKOTÁSBAN

Doktori értekezés tézisei



Írta:

Dr. Kovácsy Zsombor Attila doktorjelölt

Témavezető:

Dr. Monori Gábor PhD adjunktus

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskolája
Pécs, 2025

Tartalomjegyzék

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

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, környezeti, gazdasági, az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló) hatásvizsgálati irányokat is bemutatom – az utóbbihoz kapcsolódóan saját modellprojektemről és annak eredményeiről is beszámolok.
- 4) **A hatásvizsgálat elvégzése** – Részletesen bemutatom a munkatársammal, Orbán Krisztiánnal együtt kimunkált 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 bemutatom 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 implicitén 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 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.)
- 4) A modell módszertana tudományos és értékválasztási/előszereteti elemeket is magában foglal?
- 5) 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.)

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

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 az hatásvizsgálatok egyediségéből és más értékeiből.

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

Ezt az állítást a jog hatékonyságával¹ 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 tapasztalati-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.

¹ Visegrády Antal: A jog hatékonysága. Unió, 1997. ISBN 963 388 161 7

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 disszertáció 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 ítélek. 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)², a másik pedig nem kötelező elemként szerepelteti a hatás-optimalizációt, de megemlíti, hogy ha a hatásvizsgálat során

² U.S. Environmental Protection Agency: Health Impact Assessments <https://www.epa.gov/healthresearch/health-impact-assessments> - utolsó hozzáférés: 2024. június 8.

azonosítottak arra alkalmas szempontokat, akkor azt a megvalósításról való döntésben figyelembe kell venni.³

Az eredmények hasznosítási lehetőségeit elsősorban a következőkben látom:

- A világszerte egységes hatásvizsgálati szemlélet nem teszi szükségessé egy hatásvizsgálati rezsím 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.⁴ 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	

³ Government of Canada: Regulatory Impact Analysis Statement <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/corporate/acts-regulations/legislation-regulations/regulatory-impact-analysis-statement.html> – utolsó hozzáférés: 2024. május 13.

⁴ Encyclopaedia Britannica (the Editors of): scientific method. *Encyclopædia Britannica*. <https://www.britannica.com/science/scientific-method> - utolsó hozzáférés: 2025.02.22.

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
1) Alap-értékekből 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.
2) 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 kulcslépései, ahogy korábban említésre került, nagyban diszkrecionális folyamat elemeket is magukban foglaló lépések. Egyes mozzanatok, módszerek (például az ötletbörze, a fókuszcsoporthoz vizsgálat) a tudományosság körébe tartozóként értékelhetők.
3) 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.
4) 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?

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.

A technokrata hozzáállás fetiszizálása helyett figyelembe kell vennünk, hogy az elfogultság nem feltétlenül hátrány, sőt akár hasznos is lehet diszkrecionális elemek meghagyása a kutatási folyamatokban⁵, többek között azért, mert a tökéletes tudományosságra törekvő vizsgálati tervekben elvész az igazán teremtő erejű, egyedi gondolat. A kimunkált modellekhez ragaszkodó dogmatizmus tévútra is vezethet bennünket. Győry és Fleck a tapasztalatokat összegyűjtő szerzők véleményére alapozva megállapítják, hogy *„komoly eredményre a véletlen és nem a kérlelhetetlen módszertani szigor vezette a tudósokat. A sikertelen kísérletek, a próbálkozás, a formátlan tájékozódás vezetett eredményre, a kutatás társadalmi, lélektani, érzelmi hátterének felismerésével sikerült maradandót alkotni.”*⁶ Mindez relativizálja a tudományos megközelítés mint cél kizárólagosságát: a jog és a valóság adott kontextusának minél teljesebb megismerése, a módszertani nyitottság, nem járt utak bátor keresése is részét kell képezze a célra vezető vizsgálati habitusnak.

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

⁵ Berk, Richard A.: Discretionary Methodological Decisions in Applied Research. Sociological Methods & Research, 1977/3., 317-334. oldal.

⁶ Győry Csaba – Fleck Zoltán: A jog szociológiai kutatása, in: Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): Empirikus jogi kutatások. Budapest, Osiris Kiadó, 2020. 214-215. oldal

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 talált eredmények felhasználási lehetőségei a hatásvizsgálati módszertan és szabályozási keretrendszer továbbfejlesztésében ölthetnek 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. Mindeközben mechanisztikus végrehajtás és módszertani uniformizmus helyett szükséges a kreatív egyedi gondolatok megtartása.

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	- Javítás

	- Konzultációs mechanizmusok a hatásvizsgálatok során - Jól működő hatásvizsgálati rendszer megléte önmagában is	- 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, az 5. 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 konkurál, 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
1. Intervallumok képzése	Igazságossági deficit mérése, különböző sávozási alternatívák következményeinek összevetése	- A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát
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	- Az eszköz hat a hatásvizsgálatra - A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát
3. A választás lehetősége	Az egyes opciók választási gyakorisága alakulásának vizsgálata	- A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát
4. Méltányosság	A lehetőségek igénybevétele, a jogintézménnyel való elégedettség vizsgálata, a méltányossági szabályok igazságosságra gyakorolt hatásainak vizsgálata	- A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát
5. Időtálló feltételek	A norma időtállóságának vizsgálata	- A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát
6. A nehezen mérhető tényező helyettesítése	Megkönnyíti a hatásvizsgálatot, illetve mélyebb elemzéssel vizsgálható a helyettesítés megfelelősége	- Az eszköz hat a hatásvizsgálatra - A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát

7. Garanciális szabályok	A garanciális terhek megoszlásának, allokációjának vizsgálata, a szereplők magatartásának elemzése	- A hatásvizsgálat méri az eszköz hatékonyságát
--------------------------	--	---

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 másikban 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.⁷

IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke

Kovácsy Zsombor: Jogszabályok hatásvizsgálata: a tudományos megközelítés korlátai (a Tézisek lezárásakor kézirat)

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

Hegedűs 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%C3%8DRUS/MOK_Etikai%20megfontola

⁷ Sanders, Nathan – Schneier, Bruce: How AI could write our laws – ChatGPT and other AIs could supercharge the influence of lobbyists—but only if we let them. MIT Technology Review, March 14, 2023 <https://www.technologyreview.com/2023/03/14/1069717/how-ai-could-write-our-laws/> - utolsó hozzáférés: 2024. július 9.

[%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 Missing 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., 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, Publicna Administratsiya (Bulgaria), 1/2005, 34-37., ISSN 1312-0182

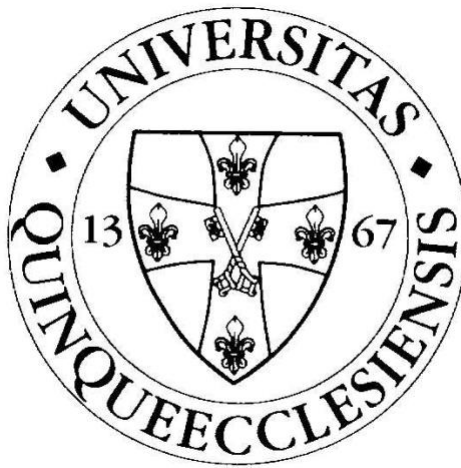
Füzesi Zsuzsanna – Ivády Vilmos - Kovácsy Zsombor Hungarian Healthcare Reforms in the 1990s in Shakarishvili, G. (szerk.): Decentralization in Healthcare : Analyses and Experiences in Central and Eastern Europe in the 1990s Budapest, Magyarország, Open Society Institute (OSI), 2005 273-311. o.

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 10-14. o.

APPLICATION OF IMPACT ASSESSMENT TOOLS IN LEGISLATION

Theses of Doctoral Dissertation



Author:

Dr. Zsombor Attila Kovácsy, candidate doctor

Supervisor:

Dr. Gábor Monori PhD, senior lecturer

Doctoral School of
Faculty of Political Science and Law
University of Pécs
2025, Pécs (Hungary)

Contents

<i>I. Brief summary of the research task.....</i>	<i>19</i>
<i>II. Description of tests and analyses performed, processing methods.....</i>	<i>20</i>
<i>III. Summary of scientific results, their utilization and further possibilities for utilization</i>	<i>22</i>
<i>IV. List of publications on the topic of the dissertation</i>	<i>31</i>

I. Brief summary of the research task

After clarifying the basic conceptual frameworks necessary for further understanding of Regulatory Impact Assessment, the thesis is structured around the following research elements:

1) International experiences – Starting from the presentation of the systems of Anglo-Saxon countries with the richest traditions in the field of impact assessments, I will touch upon the relevant achievements of the European Union, some European countries and international organizations, and by presenting their impact assessment models, I will also shed light on the most important international historical aspects of the development of today's regulatory impact assessment culture.

2) Domestic regulation and law enforcement – I will follow the changes in the Hungarian legislation and soft law guidelines regarding the impact assessment of legal regulations, compare the individual historical versions, and then discuss in detail the information and research available from the beginnings between 2002-2006 to the present day, which allows understanding the characteristics of actual impact assessment activities.

3) Impact assessment areas – I will examine the most important, broadly defined, international practice-wide research directions through the exploration of the methodological basics of each area and some typical and/or well-known international practice implementation models. In accordance with my expressed professional interest, I will analyze the examination of health effects in more depth, but I will also present other (social, environmental, economic, administrative burden reduction) impact assessment directions – in connection with the latter, I will also report on my own pilot project and its results.

4) Conducting the impact assessment – I will present in detail the model developed together with my colleague, Krisztián Orbán, in which we present the recommended steps for conducting a regulatory impact assessment, relying on the general impact assessment principles that will also be presented.

5) The effectiveness of law and impact assessment - I seek connections between some generally known theories of the effectiveness of law and the approach to impact assessments, and I attempt to determine the nature of the relationship between the effectiveness of law according to different concepts and impact assessments. In addition, I present my own model of the levels of law enforcement developed in the light of impact assessments.

6) Regulatory technical tools and impact assessment - I identify some methods of effectively mapping the legislator's intention in the normative text and examine their relevance and connections to impact assessments.

In the context of presenting and analyzing the tools for examining and optimizing the effects of regulation, **I intend to verify the following specific statements:**

1. Among the regulatory impact assessment models used worldwide, the ones I examined follow roughly the same set of principles and processes; it cannot be stated that significantly different impact assessment “schools” have emerged.

- 2. Impact assessment is an activity that is only partially carried out based on scientific criteria, and it necessarily includes subjective, preference/value-based elements.**
- 3. Impact assessments are organically linked, can be well adapted to legal theory and sociological models related to the effectiveness and enforcement of law, and can be interpreted within their conceptual framework.**
- 4. The regulatory technical tools examined, applied to effectively achieve legislative goals, have impact assessment relevance.**

II. Description of tests and analyses performed, processing methods

- 1. Among the regulatory impact assessment models used worldwide, the ones I examined follow roughly the same set of principles and processes; it cannot be stated that significantly different impact assessment “schools” have emerged.**

I consider a given aspect to be present in the examined system if

- it appears explicitly in the description of the system, or
- its presence can be detected implicitly and beyond doubt by logical means.

The criteria observed in the scope of the examination are as follows:

- 1) Does the model include a proportionality approach? (A positive answer occurs when there is a direct correlation between the regulation's significance, its estimated volume, the depth of impact assessment, and the allocated resources.)
- 2) Should the model also examine unintended effects in addition to the intended ones? (Here, the detection of the implicit presence of the element being examined plays a particularly important role, since the models are not expected to formulate it exactly this way, while the analysis of adverse effects typically implies that - due to their unintended nature - the analysis of effects beyond the target set of the rule-maker is also carried out.)
- 3) Does the model cover the examination of both quantified and non-quantified effects?
- 4) Does the methodology of the model include scientific and value-choice/preference elements?
- 5) Does the model reflect intersectorality? (By intersectorality I mean either the extension of a single regulation to more than one impact assessment segment from the economic/social/environmental/health/any other areas, or the examination of a rule primarily reflecting the intention to regulate one of the above areas in another impact assessment area, so the answer is yes in the case of any of the above.)
- 6) Does the model include some mechanism or element for consulting with stakeholders?
- 7) Does the description of the model mention the formal and/or content requirements for communicating the results?
- 8) Does the model include a comparison of different regulatory variants and options?

The impact assessment systems analyzed are selected by reviewing the models that were already examined during the presentation of the individual methodological sub-areas and international practices, including the three Hungarian historical models to be presented. I try to ensure that the examined frameworks reflect the most significant systems used worldwide as much as possible by choosing international examples primarily from sources that are frequently cited in the literature and are among the first to be offered by Internet search engines.

The models in my sample include both partial (focusing on one or two impact assessment segments) and general impact assessment systems.

To justify my assumption, I expect that at least 75% of the impact assessment models to be examined will be characterized by positive (affirmative) answers to my questions in at least 6 of the above 8 criteria (i.e. reaching or exceeding the 75% threshold among the criteria), and vice versa: at least 6 of the 8 examined aspects will be present in at least 75% of the examined systems.

2. Impact assessment is an activity that is only partially carried out based on scientific criteria, and it necessarily includes subjective, preference/value-based elements.

By presenting and analyzing the methods of impact assessment focusing on certain areas and several complex impact assessment systems – including the outline of the Hungarian impact assessment frameworks established with my colleague Krisztián Orbán between 2002 and 2006 and the analysis of international impact assessment practice – I wish to justify my claim that the Regulatory Impact Assessment cannot be carried out using purely scientific tools, and that subjective elements of preference/value choice must necessarily play a role.

I also address the consequences arising from the existence of subjective elements, and in this context, how – together with the existence of such elements – the carrying out of impact assessments within a correct professional framework can be ensured with the greatest possible chance and extent.

I will also try to answer the question of how the composition of impact assessments from scientific versus subjective preference/value-choice elements may change in the future, especially with the spread of scientific and technical achievements, such as artificial intelligence, and how it is possible to increase the proportion of objective components without the necessity to give up any of the uniqueness and other values of impact assessments.

3. Impact assessments are organically linked, can be well adapted to legal theory and sociological models related to the effectiveness and enforcement of law, and can be interpreted within their conceptual framework.

After outlining some theories related to the effectiveness of law⁸, I will justify this statement by presenting their points of connection with impact assessments, primarily through processing the relevant literature and presenting my own views on the theory of impact assessments.

⁸ Visegrády Antal: A jog hatékonysága. Unió, 1997. ISBN 963 388 161 7

I primarily plan to clarify that the impact assessment approach is not outside the world of legal effectiveness theories, nor does it compete with them, but rather is an approach that can be interpreted within the force field of certain legal effectiveness theories.

To justify this, I will give a glimpse into the relationship and nature of the connection between some well-known legal effectiveness theories (with the addition of my own concept) and the impact assessment approach.

4. The regulatory technical tools examined, applied to effectively achieve legislative goals, have impact assessment relevance.

I will prove this claim empirically and logically. I will attempt to identify the means of expressing legislative intention in text that are suitable for providing an alternative to other means and for selecting them from among the available regulatory options to help in the most accurate representation of legislative intention.

The starting point of my assumption is that legislative intention – although in practice it can be known in the form of a draft normative text that has already been prepared – can be interpreted along more abstract social goals, the “common good”, and that the specific legal text is not the exact imprint of the intention itself, but rather a technical tool – more or less suitable – for the most efficient and accurate representation of the legislative goal.

I will list several “substantive” law making tools (i.e., I am not talking about the formal elements of legislative drafting, the correct application of which can also contribute to the success of legal application by facilitating grammatical-logical interpretation and creating clearly structured legislation), which I believe, if used adequately, provide a logically understandable opportunity to improve alignment with legislative intentions compared to other, generally applied tools. For each tool examined, I will attempt to explore and present their connection points to impact assessments.

III. Summary of scientific results, their utilization and further possibilities for utilization

1. Among the regulatory impact assessment models used worldwide, the ones I examined follow roughly the same set of principles and processes; it cannot be stated that significantly different impact assessment “schools” have emerged.

Based on the previously described method, I included a total of 20 international impact assessment models in the analysis. The detailed results table is included in Appendix 3 of the dissertation, where I summarize and present the results.

The table below shows how the number of aspects included in the model out of the 8 aspects was distributed among the individual models.

Table 1: No. of aspects (out of the 8 examined aspect) included in the analyzed impact assessment models

No. of aspects	No. of models including the given No. of aspects
0	0
1	0
2	0
3	0
4	0
5	1
6	3
7	7
8	9

The result confirms my assumption, as more than 75% of the models (19 out of 20 models, or 95%) contain at least 6 out of 8 aspects.

For each of the examined aspects, I found the following results regarding their existence as part of systems (i.e. examining the aspect-system relationship inversely as well):

Table 2: Characteristic of impact assessment models concerning the impact assessment aspects

Szempon	A szempontot tartalmazó modellek száma	A szempontot nem tartalmazó modellek száma
9. Proportionality approach	18	2
10. Both quantitative and qualitative effects	16	4
11. Analysis of both intended and unintended effects	20	0
12. Both scientific and value-choice/preference aspects	20	0
13. Intersectorality	20	0
14. Consultation	19	1
15. Guidance on the communication of results	18	2
16. Comparison of several options	13	7

A further aspect: the role of impact assessment in optimizing the impacts

It was not part of my study plan, but during the analysis of the systems I noticed a factor that, contrary to the above, is enforced differently in the several implementation models as I encountered heterogeneous approaches in this regard. It is about the extent to which impact assessments are viewed solely as a tool for estimating and examining the possible consequences of the legislator's intention, the purpose of which is to reflect to the legislator the expected consequences of the planned regulation, or impact assessment is also intended to have a role to support that proposals are made to enforce positive effects as strongly as possible and to reduce negative effects, i.e. whether impact assessment should function as a proactive feedback factor for legislation, whether it should make proposals for modifying policy concepts and draft regulations.

The results confirmed my impressions acquired during the analysis of other aspects: the systems that could be classified into the two trends were markedly separated. The impact optimization goal was found in 6 systems, the impact assessment did not have such a goal in 12 systems, and I judged 2 systems as intermediate/uncertain. For the latter category: one of them mentions “recommendations” to be formulated for the decision-maker (however, it does not explain whether these recommendations simply concern the implementation of the option that proves to be the best based on the assessment, according to specific aspects, or whether they include more than that, perhaps even a proposal to modify the plans)⁹, the other includes impact optimization as an optional element, but mentions that if suitable aspects have been identified during the impact assessment, then this should be taken into account in the decision on implementation.¹⁰

I see the possibilities of utilizing the results primarily in the following:

- The globally uniform impact assessment approach does not require to take a position on fundamental issues when creating an impact assessment regime and developing the relevant legal background; it is simply necessary to decide on following generally accepted principles.
- In the activities aimed at solving the problems of enforcement of the rules on impact assessment analyzed in detail in the thesis, it can be rightly argued that international experiences also support the importance of representing the examined aspects.
- During the teaching of impact assessment methodology, the broadly uniform international background can be relied on.
- A facilitating factor in the planning of international impact assessment cooperation is the high degree of similarity of the rules and frameworks, so there is no need to worry that those active in different frameworks will think differently about the goals and basic elements of the activity.

2. Impact assessment is an activity that is only partially carried out based on scientific criteria, and it necessarily includes subjective, preference/value-based elements.

Although the aim is to determine the consequences of legislation in an exact and well-founded manner, the impact assessment process can only be considered as partially scientific. By scientific approach I mean any process of inference, hypothesis testing based on observation, investigation, modelling, analysis, and the steps taken as part of this process – in accordance

⁹ U.S. Environmental Protection Agency: Health Impact Assessments

<https://www.epa.gov/healthresearch/health-impact-assessments> - last access: June 8, 2024

¹⁰ Government of Canada: Regulatory Impact Analysis Statement <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/corporate/acts-regulations/legislation-regulations/regulatory-impact-analysis-statement.html>

- last access: May 13, 2024

with generally accepted definitions.¹¹ In contrast, I call discretionary an individual decision that is not guided by the principles and rules of science: one made on the basis of preference or value choice, or even one that cannot be justified by such.

The individual elements of impact assessment and the processes related to it can be classified as follows:

Table 3: Scientific and value-based elements in the process of impact assessment

<i>Primarily based on scientific principles and methods</i>	<i>Primarily based on discretion</i>
	1. Identifying the specific rules to be examined
	2. Identifying the impacts to be examined
3. Conducting the impact assessment	
4. Communication of the impact assessment results	
	5. Decision on the utilization of impact assessment results in the law making process

Using a review of the literature, I attempt to categorize the scientific limitations of impact assessments in order to better understand the reasons, and then I also seek answers to how these limitations can be reduced or possibly eliminated in the future.

The formulated categories are summarized in Table 4 below.

Table 4: Scientific limitations of impact assessments

Type of limitation	Explanation/examples	Notices
1) Arising from core values	Promoting human rights, democratic values, biodiversity and cultural heritage	These aspects as assessment directions do not necessarily erode the scientific methodological soundness, but their weighting to each other and to other goals (for example: cost-effectiveness) - in the absence of general public agreement on the relative importance – can lead to methodological uncertainties and create a reference basis for subjective weighting.
2) Arising from the methods applied	Articulation of legislative intention, consultation, brainstorming, selection of specific rules deemed	Key phases of the impact assessment preparation, as mentioned earlier, are steps that include largely discretionary elements. Some moments and methods (such as brainstorming,

¹¹ Encyclopaedia Britannica (the Editors of): scientific method. Encyclopædia Britannica. <https://www.britannica.com/science/scientific-method> - last access: February 22, 2025

	important for impact assessment, selection of impacts deemed important	focus group study) can be assessed as belonging to the realm of science.
3) Objective limitations of possibilities	We are not able to track all effects, we cannot take a perfect sample, there are unforeseen uncertainty factors.	We can only necessarily examine the consequences within a smaller radius compared to 'everything'.
4) Limitations of resources	There are not enough resources to carry out all the analyses deemed necessary within the scope of a given impact assessment.	With necessary selection, the impact assessment can only partially achieve the goal of examining the impacts deemed important.

So what can we do in the future, apart from recognizing the far from exclusive role of scientific aspects in impact assessment processes?

By my opinion, core values should always remain the guiding motives of impact assessment, since regulation itself must be implemented in their service or at least in respect of them. The subjectivity of impact assessments and the disturbing presence of contingency factors can be reduced or even eliminated if, at least in the given impact assessment system (typically: in a country), a public consensus is reached on the core values and their relationship to each other.

Instead of fetishizing the technocratic approach, we should consider that bias is not necessarily a disadvantage, and that it can even be useful to leave discretionary elements in research processes¹², for instance because truly creative, unique ideas are lost in study plans that strive for perfect scientific design. Dogmatism that clings to elaborate models can also lead us astray. Based on the opinions of authors who have collected experience, Györy and Fleck state that *"it was chance and not inexorable methodological rigor that led scientists to serious results. Unsuccessful experiments, attempts, and formless orientation led to results, and by recognizing the social, psychological, and emotional background of research, we managed to create something lasting."*¹³ All this relativizes the exclusivity of the scientific approach as a goal: the most complete knowledge of the given context of law and reality, methodological openness, and the courageous search for untrodden paths must also be part of the purposeful investigative habitus.

In my opinion, to make impact assessment more reliable and objective, it is necessary to define and enforce the core values of legislators and their relationship to each other as precisely as possible. This does not eliminate the value-choice aspect, but by eliminating the discretion taken out of the system of values as completely as possible, the process becomes more predictable, transparent and in line with the accepted common foundations, which, in addition

¹² Berk, Richard A.: Discretionary Methodological Decisions in Applied Research. Sociological Methods & Research, 1977/3., pp. 317-334

¹³ Györy Csaba – Fleck Zoltán: A jog szociológiai kutatása, in: Jakab András – Sebők Miklós (editors): Empirikus jogi kutatások. Budapest, Osiris Kiadó, 2020. pp. 214-215

to efficiency aspects, can greatly improve the trust in impact assessment as a tool and can also help eliminate its abuses.

We have already discussed the paradoxical situation in which the legal provisions to be assessed should be selected without knowing their effects, and then, although we still do not know what the effects will be, we would have to highlight the effects that are significant in some way from the ‘believed’ effects and conduct further examination of them. This also includes the initial decision point seen in many impact assessment systems, whether an impact assessment should be carried out at all, or which of the several impact assessment depths should be used in view of the expected (by nature of the matter, not yet examined) impacts of the given regulation or project.

I believe that this can be done much more efficiently than the ideation and iteration steps that are fraught with significant error potential in impact assessment systems today by big data analysis, using the results of previous impact assessments, and involving artificial intelligence (AI). If sufficient empirical facts and results are available, a more accurate conclusion can be drawn from them regarding the scope of provisions with a significant impact and the volume of expected consequences.

No useful literature can be found on the applicability of artificial intelligence specifically in impact assessments (conversely, there are abundant analyses on the examination of the effects of AI, which are of little relevance to our topic). At the same time, several valuable works have been published in recent years on the AI aspects of policy decision-making, the findings of which may also provide additional information regarding its applicability in impact assessments. Governments already rely on AI to perform certain functions, but they are only recently starting to use it to shape policies. The foundations of political decision-making – specifically the ability to sense needs, develop evidence-based programs, predict outcomes, and analyze effectiveness – clearly raise the possibility of using AI.

The potential uses of my findings can be embodied in the further development of impact assessment methodology and regulatory frameworks: the necessary discretionary elements that currently greatly affect impact assessments, despite their strong methodological determination, can be expected to be reduced in the future. The tools for this can be the most exact articulation of the values to be observed, their weighting by consensus, and the use of IT achievements such as the big data analysis and the use of artificial intelligence. This does not mean a value-free, technocratic change in impact assessments – rather, it provides an opportunity to conduct impact assessments that are more in line with core values, more precise, and more complete. At the same time, instead of mechanistic implementation and methodological uniformity, it is necessary to retain creative, unique ideas.

3. Impact assessments are organically linked, can be well adapted to legal theory and sociological models related to the effectiveness and enforcement of law, and can be interpreted within their conceptual framework.

After presenting five well-known approaches to legal effectiveness and my own theory of enforcement levels, I examined the connections between the impact assessment and these in each case.

I summarize the connections found in the following Table 5.

Table 5: The connections of impact assessments to legal effectiveness concepts and to the levels of law enforcement within my theory

Concept	Connecting points	Nature of the connection – impact assessment is a tool to measure/improve law effectiveness („Measurement”)/ („Improvement”)
7. Procedural justice	- Transparency of the impact assessment system - Consultation mechanisms during impact assessments - The existence of a well-functioning impact assessment system in itself	- Improvement - Improvement - Improvement
8. Legitimacy	- Impact assessment as a condition of legitimacy - Legitimacy impact assessment	- Improvement - Measurement
9. Rational choice	- Choosing between legislative and other decision alternatives and justifying it	- Improvement
10. Deterrent force	- Legal compliance examination	- Measurement
11. Game theory	- Examining strategies aimed at compliance and evasion of the law	- Measurement
12. Levels of law enforcement	- The most extensive level of the enforcement spectrum corresponds to the scope of the impact assessment.	- Measurement

Following the examination of the connections between the effectiveness of law and impact assessment, based on the above, as summarized in the right-hand column of Table 5, I conclude that impact assessment

- is a system of tools that serves, on the one hand, to measure the effectiveness of law,
- and, on the other hand, enables the improvement of the effectiveness of law.

In other words, the impact assessment approach fits into the theories of the effectiveness of law in two ways, it does not compete with them but rather provides a toolbox suitable for examining and promoting the effectiveness of law in different senses.

The results found may provide added value to the development of legal theory and legal sociology in the future in such a way that, by outlining the points of connection, impact assessments can, on the one hand, measure the real-life manifestations of legal effectiveness concepts, and, on the other hand, the realization of the value-based enforcement goals related to the purpose of law and affecting the public good can be facilitated by channeling the results of impact assessments.

4. The regulatory technical tools examined, applied to effectively achieve legislative goals, have impact assessment relevance.

During my studies, I tried to identify regulatory technical tools that could be suitable for creating a normative text that is as close as possible to the legislator's intention.

In Table 6 below, I summarize the impact assessment context of the examined tools.

Table 6: Connecting points of technical regulatory technical tools and impact assessment

Regulatory tool	Connecting points to impact assessment	Nature of the connection
8. Formulation of intervals	Igazságossági deficit mérése, különböző sávozási alternatívák következményeinek összevetése	- Impact assessment measures the effectiveness of the tool
9. Applying multiple conditions simultaneously; algorithmization	Clarifying the impact assessment scope – in the absence of this, impact assessment as a tool to indicate logical problems, examining the effectiveness of norms available in algorithmic form	- The tool affects the impact assessment - Impact assessment measures the effectiveness of the tool
10. Opportunity of choice	Examining the the choice frequency of each option	- Impact assessment measures the effectiveness of the tool
11. Equity regulations	Examination of the use of opportunities, satisfaction with the legal institution, and the effects of equity rules on justice	- Impact assessment measures the effectiveness of the tool

12. Durable conditions	Examining the durability of the norm	- Impact assessment measures the effectiveness of the tool
13. Substitution of a factor that is difficult to measure	It facilitates impact assessment and allows for a deeper analysis to examine the appropriateness of substitution	- Az eszköz hat a hatásvizsgálatra - Impact assessment measures the effectiveness of the tool
14. 'Warranty' rules	Examination of the distribution and allocation of warranty burdens, analysis of the behavior of the actors	- Impact assessment measures the effectiveness of the tool

It can be stated that the impact assessment connection of majority of the examined regulatory technical tools can be established for the obvious reason that impact assessment is able to measure the consequences of the use of the given tool. These connections indicate that in the future the effectiveness of legislation can be greatly enhanced by using the results of impact assessments as feedback. In addition, two tools – algorithmization and the substitution of difficult-to-measure factors – also represent a solution to assist impact assessment, in one case enabling a logically perfect mapping of the legislative intention, and in the other, enabling an examination to be carried out with the involvement of smaller resources.

In the future, in accordance with the connections found, artificial intelligence may play a significant role in the development of the optimal mapping of the legislative intention. With the various regulatory technical tools, not only can the textual interpretation of the legislative intention be optimized, but they can also be misused. Lobbying interests may be hidden behind well-intentioned amendment proposals. AI may be able to detect a significant difference in impact behind a seemingly minor amendment, thereby preventing the erosion of the original legislative intent along lobbying interests that was not detected at the time.¹⁴

¹⁴ Sanders, Nathan – Schneier, Bruce: How AI could write our laws – ChatGPT and other AIs could supercharge the influence of lobbyists—but only if we let them. MIT Technology Review, March 14, 2023 <https://www.technologyreview.com/2023/03/14/1069717/how-ai-could-write-our-laws/> - last access: July 9, 2024

IV. List of publications on the topic of the dissertation

Kovácsy Zsombor: Jogszabályok hatásvizsgálata: a tudományos megközelítés korlátai (a manuscript by the time of closing these Theses)

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

Hegedűs Zsolt (coordinator), 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%C3%82DRUS/MOK_Etikai%20megfontola%CC%81sok_Covid19_final.pdf – Magyar Orvosi Kamara, 2020., last access: February 22, 2025

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 (editors): Implementation - The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. NISPACee, 2006., pp. 165-198., ISBN 80-89013-24-4

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

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

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

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

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

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

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