

CABRERA ALVARO

Parlamenti hatásvizsgálatok

A tanulmányban a hazai szakirodalomban elsőként kerül sor a parlamenti hatásvizsgálat fogalmának meghatározására és típusainak elhatárolására. A parlamenti hatásvizsgálat a hatásvizsgálatok egy speciális típusa. A parlamenti hatástanulmány elsősorban nem műfajában vagy más jellegzetességeiben, például az alkalmazott módszertan tekintetében tér el a többitől, hanem az a kontextus teszi egyedivé, ahogyan közvetlenül a törvényalkotó szerv igényeihez és logikájához igazodik. Független kutatás, amelyet a parlament saját testülete vagy szervezeti egysége, szakértője, illetve parlament által megbízott független szakértő, kutatóintézet végez. Tárgya lehet bármely törvényalkotási téma (elsősorban törvényjavaslat vagy törvényjavaslatához benyújtott módosító indítvány) előzetes hatásvizsgálatként, továbbá már elfogadott és alkalmazott törvény hatásainak felmérése utólagos hatásvizsgálatként. Mindennek politikai-szakmai dimenziója a törvények hatásait feltáró tudományos-szakértői megalapozottságú bizottsági ellenőrző tevékenység. A hatásvizsgálatok mind a bizottsági, mind plenáris szinten érinthetik, befolyásolhatják a vitákat és a döntéshozatalt egyaránt. A minőségi jogalkotás egyik fontos elemét jelentik. A parlamenti hatásvizsgálatok tipizálása során az alábbi változatokat határozhatjuk meg:

1. Előzetes parlamenti hatásvizsgálat;
 - 1.1. Teljes előzetes parlamenti hatásvizsgálat;
 - 1.2. Kiegészítő előzetes parlamenti hatásvizsgálat;
 - 1.2.1. Az eredeti javaslatához készített kiegészítő parlamenti hatásvizsgálat;
 - 1.2.2. Az eredeti javaslatához benyújtott módosító indítványhoz készülő kiegészítő hatásvizsgálat;
2. Utólagos parlamenti hatásvizsgálat és a bizottsági posztlegislatív ellenőrző vizsgálat.

A tanulmány részletesen bemutatja az európai gyakorlatot és annak fontosabb típusait, így például az Európai Parlament, a német, a francia, spanyol és skandináv országok gyakorlatát. A kutatás fő következtetése, hogy a parlamenti hatásvizsgálatok megjelentek az európai parlamentek gyakorlatában és szerepük várhatóan növekedni fog a jövőben.

Bevezetés

A parlamentek működése kapcsán ritkán gondolunk innovációra, hiszen a népképviselői testületek szinte minden országban az állandóság, a nemzeti politikai identitás és az intézményesült tradíció őrzői. Ennek ellenére a törvényhozás intézményei folyamatosan változnak és fejlődnek, ahogyan a körülöttünk lévő vi-

lág is dinamikusan átalakul. A parlamenteket érintő három jelentősebb technológiaorientált változásnak az e-parlament megjelenését, ehhez szorosan kapcsolódóan az állampolgárokkal történő kommunikációs csatornák és konzultáció új lehetőségeit¹, végül harmadikként a parlamenti döntéshozatalt segítő hatásvizsgálatok megjelenését tartom, ez utóbbiról szól ez a tanulmány.

A hatásvizsgálatok célja a jogalkotó segítése azzal, hogy felméri a jogszabálytervezet, esetünkben a törvénytervezet² várható pénzügyi, gazdasági, környezeti, társadalmi stb. hatásait. Ezáltal a döntéshozók objektív, tudományos alapon nyugvó információt kapnak arról, hogy döntésük a jövőben milyen várható következményekkel jár. Természetesen a hatástanulmány nem jelent felmentést az önálló véleményalkotás és döntéshozatal alól, hiszen más szempontok is léteznek, így előfordulhat, hogy a hatásvizsgálat megállapításai ellenében születik meg egy törvény. A hatásvizsgálatok térnyerése önmagában nem jelent újdonságot, azonban a legtöbb országban ez kormányzati feladat, amely végeredményben a minőségi jogalkotást és a parlamenti képviselők döntéshozatalra való felkészülését segíti. A jog hatékonyságát tárgyaló hazai szakirodalomban³ és egyes európai nemzeti parlamentek, továbbá az Európai Parlament gyakorlatában a hatékony törvényalkotás új elemeként jelenik meg a törvényjavaslatok és törvénytervezetek kormánytól független hatásvizsgálata. Ennek egyik hulláma a képviselők döntését támogató hatásvizsgálatok egy most formálódó új típusa, amely a parlamentek saját erőforrásaira, illetve a parlamenti hivatalok által felkért szakértőkre és erre szakosodott intézményekre alapozott rendszert és az ennek keretében születő hatástanulmányok körét fedi. Minderről eddig még nem született hazai tanulmány, sőt legjobb tudásom szerint általában a szakirodalom külön nem tárgyalja ezt a kérdéskört. Ezért írásomban ezt a hiányt szeretném pótolni ennek az új jelenségnek a bemutatásával.

A parlamenti hatástanulmány elsősorban nem műfajában vagy más jellegzetességében, például az alkalmazott módszertan tekintetében tér el a többitől, hanem az a kontextus teszi egyedivé, ahogyan közvetlenül a törvényalkotó szerv igényeihez és logikájához igazodik. A döntéshozatalt előkészítő, azt megalapozó különböző típusú vizsgálatoknak és az ebből készült tanulmányoknak kialakult gyakorlata, terjedelmes szakirodalma létezik. Ennek eredményeképpen nagy-

¹ Lásd: CABRERA, Alvaro: *Az inkluzív e-parlament modellje* 2012. ELTE TÁTK Doktori Iskola keretében írt disszertáció. A kutatásban az e-parlament témaköre, e-parlament modellek és ennek keretében a parlamentek és állampolgárok új kommunikációs és véleményalkotási csatornái, továbbá azok parlamenti folyamatokba integrálásának elmélete és európai gyakorlata ismerhető meg.
<https://doktori.hu/index.php?menuid=193&lang=HU&vid=13556>

² Törvénytervezet alatt a parlamenti benyújtást megelőző szövegváltozatot, törvényjavaslatnak pedig a már parlamentnek hivatalosan benyújtott változatot nevezem, a hazai terminológiának megfelelően.

³ A hatásvizsgálati témában legátfogóbb könyvként Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata Dialóg Campus Bp.–Pécs 2005* említhető. Kiemelhetők különösen Gajdusчек György és Pesti Sándor közpolitikai témájú írásai.

részt jól előkészített és kész elméleti és módszertani elemekből építkezhet a parlamenti hatásvizsgálatok napjainkban formálódó új intézménye. A hazai tapasztalatokkal ebben az írásban nem foglalkozom, hangsúlyozva, hogy Magyarországon is létezik az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok jogszabályi keretrendszere, azonban – a legtöbb európai országhoz hasonlóan – önálló parlamenti hatástanulmányokról még nem beszélhetünk. Az európai képet is árnyalja, hogy míg egyes esetekben a kormányzati szervezetrendszer részeként működő független kutatóintézetek jelennek meg parlamenti megrendelésre is tevékenykedő szervezetként, máshol a parlament teljesen független, saját intézményi struktúráját hoz létre. A két megoldás együttes alkalmazására is olvashatunk majd példát. Más szóval nincs egy sztenderd, egységesen leírható intézményi gyakorlat ezen a területen, inkább úgy lehet megközelíteni a jelenséget, hogy minden egyes parlament saját úton jár és ez sok esetben igazodik a kormányzati hatásvizsgálatok rendszeréhez.

Elsőként a parlamenti hatástanulmányok általános definícióját szeretném megfogalmazni, majd tipizálom annak lehetséges formáit. Ezt követően bemutatom a jelenlegi európai gyakorlatot, végül összegzem, hogy jelen állás szerint hol tart ez a folyamat és az egyes országokban felfedezhetünk-e olyan közös jellegzetességeket, amelyek egyfajta modell formájában általánosíthatók. A kiválasztott országok röviden két egyszerű válogatási elv alapján kerültek az elemzésbe. Az első kiválasztási szempont – a területi keretekre való tekintettel – csupán annyi volt, hogy európai parlament legyen. A másik szempont pedig az volt, hogy létezen a kiválasztott intézményben önálló parlamenti hatásvizsgálat. Azt feltételezem, hogy a parlamenti hatásvizsgálatok megjelenését folyamatként is értelmezhetjük, amelynek során a jövőben várhatóan egyre szélesebb körben terjednek el Európában. A nemzetközi kitekintés során azonban képbe kerültek olyan országok is, ahol az általános, elsősorban kormányzati hatásvizsgálati rendszer fejlettsége, az erős parlamenti autonómia és még sok egyéb szempont alapján várható lenne a saját nemzeti parlamenti vizsgálati tevékenység megjelenése, azonban az nem történt meg, vagy csak nagyon kezdeti jeleket találunk. Tekintettel arra, hogy ezeknek az országoknak a bemutatása nélkül nem lenne teljes a kép, így ezek közül is válogattam. Szeretném megemlíteni az ún. foresight (magyarul előretekintő) kutatásokat, amelyek a távolabbi jövőben várható, elsősorban technológiaorientált hatások kutatását és az erre adható válaszokat igyekeznek feltérképezni. Ezeknek a kutatásoknak szintén létezik parlamenti változata. Írásom első változatában erősen intézményi megközelítésből indultam ki, ugyanis az előretekintő kutatásokban esetenként ugyanaz a parlamenti szervezeti és kutatói kör lehet érintett, mint a hatásvizsgálatokban. Ennek ellenére a hatásvizsgálat és az előretekintő kutatás módszertani szempontból nem sorolható egy kategóriába, így azt egy külön cikkben, várhatóan a Parlamenti Szemle következő számában szeretném bemutatni.

I. A parlamenti hatásvizsgálatok meghatározása és típusai

A hatásvizsgálatoknak többféle meghatározása használatos. A hazai jogszabályi definíció⁴ mellett egy, a szakirodalomban fellelhető összegző meghatározásából⁵ indulok ki: „A szabályozás hatásvizsgálata olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján.” A hatásvizsgálatok tehát döntéshozatali eszközként értelmezhetők. Az arra felhatalmazott testületek, esetünkben a parlamentek – leegyszerűsítve – döntéshozataluk során szakértői, konszenzuson alapuló, politikai, benchmark alapú vagy empirikus alapon nyugvó döntést hozhatnak.⁶ Ez utóbbihoz sorolhatók a hatáselemzések. A valódi döntéshozatal ennek általában egyfajta elegye. Hatásvizsgálatok alatt elsősorban az angolul *regulatory impact analysis* (rövidítve: RIA) néven ismert eljárásokat értjük. Tekintettel témánk sajátosságára, így elsősorban a parlamenti nézőpont meghatározó szerepére érdemes tágabb értelmezési keretben helyezni a hatásvizsgálatok fogalmát (a továbbiakban: hatástanulmányok, vizsgálatok, kutatások). Ezért külön definiálom a parlamenti hatásvizsgálatok fogalmát.

A hatásvizsgálatok tartalmi szempontból kiterjedhetnek a tervezett szabályozás jogi vizsgálatára (ezt sem hatásvizsgálatként értelmezik a legtöbb esetben, de akad kivétel⁷), költséghatékonyság és általában gazdasági, társadalmi és környezeti hatásaira egyaránt, a vizsgált témától függően ez bővíthet további szakterületekkel, így bekerülhet a foglalkoztatáspolitikai vagy a fiatalok szempontjainak érvényesítése és így tovább.

A parlamenti hatásvizsgálatok fejlődése és különböző hatástartományokra kiterjedő megjelenése alapján kirajzolódik egy időbeliség. Ennek belépő szintje – a legtöbb ország parlamentjében létezik – a benyújtott törvényjavaslatok jogi megfelelőségének vizsgálata, így a javaslat nemzeti és nemzetközi jogrendszerbe illeszkedése, külső és belső koherenciájának vizsgálata. Európai uniós tagországok

⁴ A hazai jogban pontos meghatározással szolgál a 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról, itt az általános rendelkezésekben találunk definíciót: „hatásvizsgálat: olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését”.

⁵ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2005. 26.

⁶ JACOBS, Scott H.: *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries* In: *Regulatory impact analysis: practice in OECD countries*. 14. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

⁷ A svédek a XX. század elejére vezetik vissza hatásvizsgálati rendszerüket, de ez nyilvánvalóan a jogi megfelelőség vizsgálatát jelentette. Lásd később a svéd tapasztalatok leírásában.

esetén az uniós jogrendszerbe illeszkedés vizsgálata is beletartozik. A következő lépcsőfok a törvényjavaslat költségvetési bevételekre és kiadásokra való hatásának vizsgálata, innentől lehet elsősorban hatásvizsgálatokról beszélni. A harmadik szint a költséghatékonyság-elemzés, ami általánosabb gazdasági elemzéssel bővíülhet. Végül megítélésem szerint a társadalmi, környezeti és további hatásokat feltérképező kutatások már a legfejlettebb hatásvizsgálati rendszerekben jelennek meg. A képet árnyalja, hogy az előzetes vizsgálatoknál inkább dominálnak a közgazdasági alapú vizsgálatok (a svéd példát tudom említeni), addig az utólagos hatásvizsgálatoknál inkább a társadalmi hatások és az ezekhez kapcsolódó módszertan kerülhet előtérbe. Az itt leírt szakterületek megjelenése hatásvizsgálatként egyúttal fejlődési folyamat is, vagyis ez nem jelenti azt, hogy a költséghatékonyság elemzés önmagában hasznosabb vagy értékesebb lenne egy környezetvédelmi vagy társadalmi hatásokat feltérképező vizsgálatnál, hiszen ideális esetben ezek együttese adja a teljes képet. Ezek a vizsgálatok ráadásul esetenként egymásnak ellentmondó eredményre juthatnak. Kézenfekvő példa lehet egy ígéretes gazdasági eredményekkel kecsegtető beruházás ökológiai vagy társadalmi hatásait tekintve összességében negatív hatásmechanizmusa és így tovább. Figyelembe véve mindezt, az alábbi meghatározást javaslom. **A parlamenti hatásvizsgálat a hatásvizsgálatok egy speciális típusa.** Független kutatás, amelyet a parlament saját testülete vagy szervezeti egysége, szakértője, illetve parlament által megbízott független szakértő, kutatóintézet végez. Tárgya lehet bármely törvényalkotási téma, így elsősorban törvényjavaslat vagy törvényjavaslatához benyújtott módosító indítvány előzetes hatásvizsgálatként, továbbá már elfogadott és alkalmazott törvény hatásainak felmérése utólagos hatásvizsgálatként. Mindennek politikai-szakmai dimenziója a törvények hatásait feltáró tudományos-szakértői megalapozottságú bizottsági ellenőrző tevékenység. Mindezek alapján két nagyobb típust különböztethetünk meg a törvényalkotási folyamat ciklikussága alapján.

1. Előzetes parlamenti hatásvizsgálat. Léteznek a törvényalkotási folyamatot megelőző vizsgálatok, vagyis ex-ante kutatások. Megjelenésük az európai parlamenti gyakorlatban talán azzal magyarázható, hogy a törvényalkotó szerv nem tekinti teljes körűnek a kormány által készített – ebben az esetben előzetes – kutatásokat, esetleg túl optimistának gondolja azokat. Nagyon gyakori, hogy olyan módosító indítványokat kell tárgyalni, amelyek jelentős mértékben megváltoztathatják az eredeti törvényjavaslatot, így az arról korábban készített háttérkutatás érvényességét. Ebből az következik, hogy az abban jelzett várható hatások is eltérőek lesznek. Ezért a javaslat tárgyalása közbeni kutatások is ebbe a típusba sorolhatók, hiszen ebben az esetben is még a parlamenti döntéshozatal előtt járunk. Mindezeket figyelembe véve az előzetes vizsgálatok két altípusát érdemes elkülöníteni.

1.1. Teljes előzetes parlamenti hatásvizsgálat. Jellemzően akkor születik ilyen igény parlamenti oldalról, ha korábban nem készült ex-ante hatásvizsgálat,

illetve ha a törvényhozó szerv elégedetlen a benyújtó által készített vizsgálat egészeivel.

1.2. **Kiegészítő előzetes parlamenti hatásvizsgálat.** Ebben az esetben készült korábbi hatásvizsgálat, de annak egy részével elégedetlenek, például nem minden fontos közpolitikai területre terjed ki, vagy módosító indítvány miatt van rá szükség, ezért ezt az al típust érdemes tovább bontani:

1.2.1. Az eredeti javaslatához készített kiegészítő parlamenti hatásvizsgálat.

1.2.2. Az eredeti javaslatához benyújtott módosító indítványhoz készülő kiegészítő hatásvizsgálat.

2. **Utólagos parlamenti hatásvizsgálat.** Az utólagos vizsgálódás során a már elfogadott és alkalmazott törvény valódi hatásait mérik fel. Ezzel összefüggésben, ennek egyik politikai kimeneteleként értelmezem a **bizottsági poszt-legiszlátív ellenőrző vizsgálatot** (post legislative scrutiny), amely természetesen hatásvizsgálat nélkül is lehetséges. (Ebben az esetben azonban nincs empirikus, tudományos alapja.) Az utólagos hatásvizsgálatok különösen fontosak az ún. „sunset” típusú törvények esetében, amelyeket meghatározott időt követően hatályon kívül helyeznek annak függvényében, hogy mennyire töltötték be céljukat. Ennek a célnak való megfelelést pedig az utólagos hatásvizsgálat eredménye alapján állapíthatják meg.

A parlamenti hatásvizsgálatoktól eltérő, de a parlamenti döntéshozatalt segítő eszköznek tekintem az olyan jövőbeli – a technikai fejlődéséből és a természeti, társadalmi környezet változásából eredő – jelenségek felmérését, amelyek megoldása a jelenben és a jövőben egyaránt aktív parlamenti beavatkozást igényel, így ennek keretén belül nagy valószínűséggel törvényalkotási feladatot, kényszert jelent. Az **előre tekintő parlamenti kutatás** a hosszabb időtávú, tudományos és technológia hatásokat megjelenítő (angolul foresight) vizsgálatokat fedi. A szakirodalom alapján ezek a vizsgálatok nem tartoznak a szabályozási hatásvizsgálat (RIA) témakörébe, ezért amint arról szó esett, külön tanulmányban fogom bemutatni, itt csupán a két terület közötti összefüggést szeretném újból hangsúlyozni.

II. A független előzetes és utólagos parlamenti hatásvizsgálatok európai gyakorlata

Az európai tapasztalatok itt következő áttekintése valószínűleg nem teljes körű, ugyanis előfordulhatnak olyan példák, amelyekről egyelőre még nem született leírás vagy éppen most vezetnek be hasonló rendszert. A parlamenti hatásvizsgálatakról szereshető szervezeti, szabályozási információk nyilvánosak, hiszen a transzparencia európai alapelve mind a nemzeti parlamentekben, mind az uniós intézményekben, így az Európai Parlamentben is érvényesül. A téma újdonsága miatt azonban jelenleg nem áll rendelkezésünkre olyan szakirodalom, amelyben kifejezetten ez a kérdéskör megtalálható, ez a magyarázata annak, hogy több hivatkozás intézményi weboldalokról és onnan elérhető jelentésekből származik. Az európai gyakorlat bemutatása során egyúttal a konkrét megvalósítás szerveze-

ti aspektusait is igyekeztem összegezni. Több olyan ország is szerepel itt, ahol éppen megjelentek a parlamenti hatástanulmányok, továbbá amint arról már szó esett, kiegészül olyan példákkal, ahol a vizsgált ország hatásvizsgálati rendszere parlamenti szempontból figyelemre méltó, még abban az esetben is, ha még nem jelent meg elkülönült formában. Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatokat együttesen tárgyalom. A közpolitikai folyamatban ugyanis ezek szorosan összefüggőnek, továbbá a gyakorlatban a legtöbb esetben időben is összeérnek.

Franciaország

A francia törvényhozásban viszonylag újdonságnak számítanak a hatástanulmányok. Megjelenésük első lépése az ehhez szükséges törvényi és alkotmányos háttér megteremtése volt. Így ez a folyamat a francia alkotmány 2008-as módosításával kezdődött. Ennek eredményeképpen alkotmányos szintre emelték a parlamenti hatásvizsgálatok jogi lehetőségét, az értékelési funkcióval bővítve a parlament korábban is létező két klasszikus, törvényalkotási és kormányt ellenőrző feladatkörét. Az így módosított 1958. évi október 4-i (hatályos) Alkotmány 24. cikke alapján:

„24. cikk A parlament törvényeket alkot. Ellenőrzi a Kormány tevékenységét. Értékeli a nemzeti politikát.”⁸

Az Alkotmány parlamenti fejezetében szerepelő idézet a hagyományos bizottsági vizsgálaton túlmutató értékelő tevékenységet a törvényhozás feladatává és kötelességévé tette. Ezt az alkotmányos funkciót a részletes szabályozást tartalmazó organikus törvény⁹ elfogadásával teljesítették ki, amelyben meghatározták a benyújtott törvényjavaslatokhoz csatolandó hatástanulmányok szabályait. A hatásvizsgálatokat bevezető próbálkozások során arra jutottak, hogy néhány közpolitikai terület, így az urbanisztika, a vállalkozásfejlesztés vagy éppen a bűnmegelőzés olyan egymásra ható kérdéskörök, amelyek áttekintésére egy közös parlamenti testület felállítása lenne a leghelyesebb a francia törvényhozás kétkamarás parlamentjének intézményi keretén belül. Ezt követően létrehoztak egy testületet, amelyet Értékelési és Közpolitikai Ellenőrzési Bizottságnak¹⁰ hívnak (Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, rövidítve CEC). A képviselőcsoportok és a bizottságok arányos képviselétén alapuló testületet a Nemzetgyűlés elnöke vezeti és a tisztségviselőket is beleértve 36 képviselő alkotja. A francia törvényhozásban a benyújtott javaslatok jogi vizsgálata korábban is létezett mint állandó bizottsági feladat, azonban az itt vázolt fejlődés során a pusztán jogi ellen-

⁸ Az 1958. évi október 4-i (hatályos) francia Alkotmány 24. cikke In.: NÉMETH Lajos (szerk.): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban* Wolster Kluwer Budapest 2016. 345.

⁹ LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873>

¹⁰ <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/comite-d-evaluation-et-de-contrôle>

őrzési funkció kibővült gazdasági és pénzügyi hatásvizsgálattal, sőt ennek további lépéseként a Szenátus felhatalmazta Gazdasági Bizottságát¹¹, hogy próbaképpen külső tenderezés alapján kiválasztott szolgáltatókkal is végeztesenek hatástanulmányokat. A francia törvényhozás szemszögéből a kormány által készített hatáselemzések bizonyos esetekben túl optimistának bizonyulhatnak a Szenátus által felkért külső céggel végzett vizsgálatokhoz képest, így többek között ez is egyik oka lehet a vizsgálatok saját erőforrásból történő kiegészítésének. Visszakanyarodva az Értékelési és Közpolitikai Ellenőrzési Bizottság tevékenységére, ez mind az előzetes, mind pedig az utólagos hatásvizsgálatokban meghatározó. Egyfelől foglalkoznak napirendben nem szereplő javaslatok értékelésével. Ez saját kezdeményezésre vagy állandó bizottság kérésére egyaránt megtörténhet, több szakterületet átfogóan. A francia Nemzetgyűlés saját kutatói kapacitással is rendelkezik, ezért dönthetnek úgy is, hogy velük dolgoznak, de külső független szereplő is felkérhető erre. A korábban már vázoltak szerint a hatástanulmányok nagyon sok esetben költségvetési, pénzügyi témákat érintenek. Ezekben az esetekben – alkotmányos felhatalmazás alapján – a Számvevőszék bevonására is sor kerülhet. Az utólagos hatásvizsgálatok a napirendre vett javaslatokkal összefüggő szabályozás- és szakpolitika vizsgálatát fedi. Ebben az esetben a témában illetékes állandó bizottság elnöke, vagy a Házelnök (aki egyidejűleg az Értékelési és Közpolitikai Ellenőrzési Bizottság elnöke) dönt a kormány által benyújtott törvényjavaslatot kísérő hatástanulmány kiegészítéséről. Az Értékelési és Közpolitikai Ellenőrzési Bizottság a törvényhozás ellenőrző tevékenységével kapcsolatban további koordináló feladatkörökkel is rendelkezik. Összességében elmondható, hogy Franciaországban mind saját szervezeti kapacitás, mind külső intézmény bevonásával a kormánytól független parlamenti hatásvizsgálati rendszer működik. Előfordul, hogy az utólagos hatásvizsgálat éppen napirendre kerülő témával kapcsolatos közpolitikát és vonatkozó törvényeket vizsgál, vagyis a törvényhozási ciklus során az értékelő tevékenység egymásba ér, így akkor vesznek elő egyes témákat, amikor annak törvényi alapjait újra módosítani szeretnék.

Németország

A német törvényhozás – a Bundestag és a Bundesrat – a jelentős kormányzati hatásvizsgálati tevékenységtől függetlenül saját kutatási tevékenységet is folytat, ez elsősorban természetesen a Bundestaghoz köthető. Ennek rövid bemutatására Ulrich Karpen cikke¹² alapján kerül sor. Elsőként az általános gyakorlatot vázolom, majd rátérek a parlamenti vonatkozásokra. Németországban a hatásvizsgálati tevékenység 1996-ban

¹¹ http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

¹² KARPEN, Ulrich: *Regulatory impact assessment: current situation and prospects in the German Parliament*. In.: Amicus Curiae, Issue 101 Spring 2015. 15–18. oldal journals.sas.ac.uk/amicus/article/download/2342/2294

kezdődött a kodifikátoroknak szánt ellenőrző listával. Ezt követte a Nemzeti Szabályozási Reform Tanács 2006-os megalapítása. A folyamat 2010-ben folytatódott azzal, hogy a szövetségi kormányzat belső szabályzatát módosították, amely alapján ekkortól minden törvénytervezet indokolását egy összesen 37 kérdésből álló listának kellett megfeleltetni. Ez a kérdéssor a hatásvizsgálatot is magában foglalta. Végül 2013-ban a két kormányzó párt koalíciós megállapodása többek között az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok kötelezettségét is magában foglalta. Ennek a folyamatnak az eredményeképpen a hatásvizsgálatok átszövik a német kormányzati munkát szövetségi, állami és önkormányzati szinten egyaránt. Minden minisztériumban dolgoznak hatásvizsgálattal foglalkozó szakemberek és egymással folyamatosan megosztják szakmai tapasztalataikat. A kormányzati előkészítő munka magában foglalja a törvényjavaslatokhoz készített ex ante vizsgálatokat, legyen az új vagy módosító törvény vagy jogharmonizációs célú jogszabály és minden hatályba lépett törvény ex post hatásvizsgálatát. Ezen túl különböző nagyobb szakpolitikai területeket is vizsgálnak. A módszertani részletekre itt nincs lehetőség kitérni, de többféle számítási modellt is alkalmaznak¹³, ami itt fontos, az a szakpolitikai sokszínűség vagyis a törvényjavaslatok részletes indokolásában kitérnek a közgazdasági, társadalmi, környezeti, fenntarthatósági költségekre egyaránt. A hatásvizsgálatok elterjedésének egyik fontos oka egyébként éppen a költségcsökkentés volt, amelynek során 2006–2011 között jelentős költségcsökkenést értek el a bürokratikus vagyis adminisztratív (többlet)költségek lefaragásával. A német gyakorlatban meghatározó szerepe van a módszertani együttműködésnek az OECD szintjén is, a többi tagországgal történő tapasztalatcsere formájában, így jelentős nemzetközi együttműködésre alapozhatják munkájukat.

A német törvényhozás mindkét házában létezik saját hatásvizsgálati tevékenység. Bár elsősorban a törvényalkotási folyamatban van jelentősége, ott is leginkább bizottsági szinten. A hatásvizsgálat nem korlátozódik pusztán a parlament törvényalkotó funkciójára, az ellenőrzési területen is megjelenik. Így a felelős miniszterek bizottsági meghallgatásakor is foglalkoznak hatásvizsgálati kérdésekkel, továbbá a korábban már említett Nemzeti Szabályozási Reform Tanács parlamentet segítő tanácsadó munkája révén is. Az ellenőrzési funkció a plenáris ülésen is érvényesül, ugyanis sok esetben az interpellációk hatásvizsgálati kérdésekre vonatkoznak. Természetesen a hatásvizsgálat elsősorban a parlament törvényalkotó funkciójának részeként van jelen és ezen belül értelmezhető a saját parlamenti hatásvizsgálatok intézménye a német parlamentben. A hatásvizsgálatokért három szervezeti egység felelős: a Kutatási Szolgálat, a Technológiai Értékelési Hivatal és a Fenntartható Fejlődés Parlamenti Tanácsadó Testülete.

A Kutatási Szolgálat 150 fős csapata felelős a legkülönbözőbb képviselői kérdések megválaszolásáért, igaz, a kutatási, adatgyűjtési munkából a frakciószakértők és a parlamenti köztisztviselők is kiveszik részüket. A független tudományos intézetként működő Technológiai Értékelési Hivatal¹⁴ már erősebben köthető kife-

¹³ A „Standard Cost Model” és a „Net administrative Cost Model” alkalmazása.

¹⁴ <https://eptanetwork.org/static-html/comparative-table/countryreport/germany.html>

jezetten a hatásvizsgálatokhoz. Az intézmény független, bár az Oktatási, Tudományos és Technológiai Vizsgáló bizottsága¹⁵ alá tartozik, de valójában kiszervezték a Karlsruhei Egyetem Technológiai Vizsgáló és Rendszer-analitikai Intézetébe. A Technológiai Értékelési Hivatal így értékeli a törvényalkotási projekteket és javaslatokat, elemzi a tudományos trendeket, azok technológiai és társadalmi vonatkozásaiival egyetemben, foglalkozik innovációelemzéssel, mindezt számos külső szereplővel történő szakmai egyeztetéssel is kiegészítve. Legfontosabb feladatát mégis a törvényjavaslatokkal kapcsolatos vizsgálati tevékenysége jelenti, amely több szakpolitikai területet is felölel a nukleáris energetikai kérdésektől kezdve egészen az orvostudományig. Fontos jellegzetessége az interdiszciplináris megközelítés. Végül a harmadik parlamenti intézményre, a Fenntartható Fejlődés Parlamenti Tanácsadó Testületére itt bővebben nem kívánok kitérni, talán annyit érdemes jelezni, hogy ez a kérdéskör várhatóan egyre meghatározóbbá válik a tudományos és politikai diskurzusban.

A német parlamenti megoldás nehezen választható el a kormányzati – egyetemi – kutatói szféra és az ezeket is átívelő szakmai, továbbá nemzetközi módszertant és jó gyakorlatokat ötvöző rendszertől, amely átszövi a döntéshozatal különböző intézményeit. A német törvényhozásban saját szervezeti erőforrásokra támaszkodva és a parlamentnek dolgozó független kutatóintézeti háttér megvalósításával teremtették meg a parlamenti hatástanulmányok rendszerét.

Az Európai Parlament

Az Európai Parlament az egyetlen olyan szervezet Európában, ahol az ebben az írásban bemutatott hatásvizsgálat-típusok a maguk teljességében, vagyis a jogalkotási folyamat (hiszen itt nem beszélhetünk törvényhozásról) egészét felölelve jelennek meg. Itt is igaz, hogy ennek az átfogó rendszernek a kialakítása egy folyamat eredménye, amit az Európai Parlament hatásvizsgálatokról és az európai hozzáadott értékről szóló 2017-es éves jelentésében¹⁶ leírtak alapján mutatnak be. Az Európai Bizottság 2002-ben kezdett előzetes hatásvizsgálatokat mellékelni egyes fontosabbnak ítélt kezdeményezéseihez. Nem minden javaslathoz vagy elfogadott szabályozáshoz készült kutatás. Ez mind az előzetes, mind az utólagos hatásvizsgálatokról elmondható, így például az utólagos vizsgálatoknál a kezdeti években ez a szám 41,9% volt¹⁷, más szóval az elfogadott javaslatok kevesebb, mint a feléhez készítették ex post kutatást. Más – nemzeti – parlamentektől eltérően azonban itt

¹⁵ <https://www.bundestag.de/en/committees/a18>

¹⁶ HILLER, Wolfgang: *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for 2017.*
http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_615.642_IA-EAV-Activity_Report_2017.pdf

¹⁷ VOORST, Stijn van – MASTENBROEK, Ellen: *Enforcement tool or strategic instrument? The initiation of ex-post legislative evaluations by the European Commission* In.: *European Union Politics* Volume: 18 issue: 4 2017. 12. oldal

már a kezdetektől a gazdasági, társadalmi és környezeti területeket átfogó felmérések készültek. Tekintettel az Unió politikai intézményeinek bonyolult feladat- és kapcsolatrendszerére, talán nem jelent meglepetést, hogy az egyes szereplők, így a Bizottság, a Tanács és a Parlament közötti folyamatos egyeztetések és közös nyilatkozatok szegélyezik a hatástanulmányok európai szintű bevezetését. Elsőként 2003-ban született ilyen intézményközi megállapodás a minőségi jogalkotás elérése érdekében.¹⁸ Ezt követte 2005-ben¹⁹ egy részletezőbb, közös alapelveket és együttműködést körvonalazó együttes megállapodás. Ezzel párhuzamosan az Európai Parlament részéről a bizottságok részére 2008-ban az alkalmazást segítő Kézikönyv (ezt megújították 2013-ban és 2017-ben), sőt szintén a 2008-as évben az Európai Bizottság az Egyesült Államokban hasonló tevékenységet végző szövetségi szervezettel közös jelentést²⁰ készített, elősegítendő a hatékonyabb nemzetközileg is egységes módszertan megteremtését. Az előzetes hatástanulmányok így 2004-től folyamatosan készültek, a fontosabb jogalkotási feladatok függvényében. A következő nagy lépés az Európai Parlament ún. Niebler Jelentése²¹ volt. Ebben a Parlament elkötelezte magát a teljes jogalkotási ciklust felölelő vizsgálatok (ex ante, ex post) független, parlamenti végrehajtására. Tekintsük át, hogy jelenleg ez hogyan valósul meg a gyakorlatban. A Parlament a Bizottságtól független ex ante hatásvizsgálatokat folytat az Bizottság által benyújtott kezdeményezésekhez a beérkezett saját parlamenti módosító indítványok tekintetében, amennyiben azt fontosnak ítélik meg a jogszabályalkotási folyamatban. Hatásvizsgálatot készítenek abban az esetben is, ha a Bizottság nem csatolt hatáselemzést saját javaslatához (hiszen nem minden esetben készít ilyet). Végül a Parlament illetékes állandó bizottsága is kérhet parlamenti hatásvizsgálatot. Előfordul ugyanis, hogy a (parlamenti) bizottság úgy ítéli meg, hogy bár létezik az Európai Bizottság által az eredeti javaslatához készített hatásvizsgálat, de az nem megfelelő. Olyan eset is előfordulhat, hogy bár megfelelőnek tartják, de mégis ragaszkodnak annak kiegészítéséhez, mert nem minden kérdésre kaptak választ, nem teljes a vizsgálat tartalmi szempontból. Eben az esetben a kiegészítő parlamenti hatásvizsgálat tartalmát az azt kezdeményező állandó bizottság határozza meg. Ezért a hatásvizsgálat terjedelme, hatóköre az illetékes bizottságtól függ. Az egész folyamat a korábban bemutatott dokumentumok által részletesen szabályozott. Ennek megfelelően az alapvető keretszabályokat és konkrétan az itt vázolt felhatalmazást az Intézmény-

¹⁸ Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01) The European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN)

¹⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/joint_paper_sg_oira_050808.pdf

²¹ „Niebler Report” on guaranteeing independent impact assessments
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0159&language=EN>

közi megállapodás (a jogalkotás minőségének javításáról szóló szabályozás) 12. szakasza tartalmazza.

Az Európai Bizottság eredeti javaslatához benyújtott hatásvizsgálata legtöbbször belső erőforráson alapul. Ezzel szemben a Parlamentben mind a saját kutatói kapacitás alapján, mind külső szereplő bevonásával készülnek elemzések. Tartalmi megközelítésben egyelőre itt is a gazdasági és pénzügyi vizsgálatok dominálnak, azonban amint erről már szó esett, egyes esetekben a többi szakpolitikai területtel is bővülnek a (parlament) bizottság igényétől függően. A vizsgálatok tehát külső szereplővel is elvégezhetők.

Előfordulhat, hogy egyes konkrét esetekben az Európai Bizottság által alkalmazott szakértői csapat tagja a parlamenti hatásvizsgálatban is felkért szakértővé válhat. Ennek pontos magyarázata az adott szakterületen mozgósítható rendkívül speciális szaktudás hiányával magyarázható, más szóval léteznek olyan szakmaspecifikus részterületek, amelyben egy-két kutató illetékes és rendelkezik releváns tudással (konkrét példával egy a halászati területen dolgozó bizottsági munkatárs szolgált). Mindez azonban inkább a főszabályt erősítő kivételnek számít.²²

A külső intézmények és szakértők kiválasztása egy minden évben nyilvánosan meghirdetett felhívás alapján készülő listáról történik. Ezen az évente aktualizált szakértői listán a feltételeknek megfelelő külső intézmények, szakmai műhelyek, egyetemi kutatóintézetek stb. szerepelnek. Végül a konkrét megbízást az EU közbeszerzési szabályai, továbbá a Parlament saját vonatkozó szabályzata alapján strukturált és átlátható formában adják meg a kiválasztott és arra legalkalmasabb szakértőnek, szervezetnek. A kutatásokban az objektivitás, függetlenség és a transzparencia alapelveként jelenik meg (igaz, ebben nem különbözik a Bizottság gyakorlatától, ahol egyébként tartalmukban és terjedelmük tekintve sokkal részletesebb vizsgálatok és tanulmányok készülnek).

A Niebler Jelentés megvalósítása érdekében 2011-ben jött létre a parlamenti szervezeten belül külön igazgatóság, amely felelős a hatásvizsgálatok és a hozzáadott európai érték vizsgálataért, működését 2012-től kezdte meg. 2013 óta pedig a Parlamenti Kutatások Igazgatóságán belül tevékenykednek, elnevezésükben szintén igazgatóságként²³. A parlamenti kutatási szervezetet három egységből áll. Ebből témánk szempontjából a már említett harmadik szervezeti egység, a hatásvizsgálatokkal és a hozzáadott európai értékkel foglalkozó a legfontosabb, amely további három főosztályból tevődik össze. Az első az előzetes hatástanulmányokkal foglalkozik (Ex-Ante Impact Assessment Unit – IMPA). Feladatai közé tartozik a javaslatokhoz kapcsolódó hatástanulmányok előzetes módszertani véleményezése és (parlament) bizottsági kérésre részletesen áttekinti és értékeli – lényegé-

²² Az Európai Bizottság szakértő munkatársával készített rövid interjúban a konkrét példát az ún. „landing obligation” területéről említette (ez egyes haláspusok halászatának bizonyos vizeken történő tiltásának szabályozását felel).
²³ <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=5800469&lang=en>

ben egyúttal minősíti is – azt. Ha nem készült ilyen vizsgálat, akkor annak kiegészítésére vagy pótlására is ezen a szervezeten keresztül van lehetősége a Bizottságnak. Abban az esetben, amikor parlamenti módosító indítvány miatt válik szükségessé a hatásvizsgálat, akkor a jelenlegi szabályok szerint külső szakértő bevonása szükséges. A második szervezeti egység az európai hozzáadott érték vizsgálja (European Added Value Unit – EAVA), erre itt nem térek ki, ugyanis ez uniós sajátosság és elsősorban a nemzeti parlamentek szemszögéből is fontosabb gyakorlatot szeretném bemutatni. Mindezek miatt fontosabb a harmadik főosztály, amely az ex-post hatásvizsgálatért felelős (Ex-Post Evaluation Unit – EVAL). Tevékenységük is a parlamenti bizottságokkal szoros együttműködésben valósul meg. Ennek keretében vizsgálják az EU közpolitikáinak érvényesülését, a nemzeti jogba történő átültetését, ezáltal is megalapozva a bizottságok jelentéskészítő tevékenységét. Ezen túl is végeznek utólagos hatáselemzéseket, ezek nem jelentésekhez, hanem a saját bizottsági kezdeményezésekhez kapcsolódnak. Ezek keretében a korábban meghozott szabályozás érvényesülését vizsgálják. Végül létezik egy sajátos műfaj, amely jól kifejezi a jogalkotási ciklus sajátosságait és lényegében a kör zárásaként is értelmezhetjük: az Európai Bizottság előzetes jogalkotási programjában meghirdetett új vagy módosítandó szabályozási téma korábbi uniós szabályainak alkalmazását vizsgálják. Ez annyiban érdekes – erre a franciáknál is találtunk példát –, hogy az utólagos vizsgálat tulajdonképpen éppen a jogalkotási ciklus egyik első lépésévé válik, megelőzi az új jogszabálytervezet elkészültét, továbbá az ehhez tervezett előzetes hatásvizsgálatot. Célja az adott terület szabályozási problémáinak, a végrehajtás nehézségeinek feltérképezése. Témánk szempontjából említésre méltó az Európai Tanács Ellenőrzési Főosztálya (European Council Oversight Unit – ECOS), amely a parlamenti bizottságok, sőt EP-képviselők kérése alapján is készít háttérelmzéseket, rövid összefoglalókat. Mind a Tanács, mind a Parlament illetékes főosztályai a parlamenti bizottságokkal összhangban nyomon követik azok éves feladatait és ehhez is igazítják tevékenységüket. A bemutatott Igazgatóság egészében összesen (a 3 főosztályon együttesen) 40 fő dolgozik, közülük 31 kutató. Nem minden elemzést végeznek ők maguk, hiszen a Tanács is készít háttéranyagokat, illetve külső megrendelésekre szánt költségvetésük a 2017-es adatok alapján 1 millió euró volt. Ennek a külső kutatásokra fordított összegnek a megoszlása alapján 18,5%-ot előzetes tanulmányokra, 41,9%-ot európai hozzáadott értékkel kapcsolatos vizsgálatokra, 39,1%-ot utólagos, végül 0,3%-ot az Európai Tanács ellenőrzési vizsgálatainak finanszírozására fordítottak. A legnagyobb kihívást a szűk határidők és a szakmailag minőségi hatástanulmányok készítése között feszülő ellentmondás jelenti, továbbá a hatékony folyamat és a peer review független szakmai bírálat állandó biztosítása. Sajnos mindez egyúttal egy problémáktól sem mentes gyakorlatot eredményezett. A szűk határidők és a politikai nyomás miatt gyakran egyidejűleg készülnek el a korábbi szabályozás és szakpolitika értékelő vizsgálatai. A szabályozások által érintettekkel (stakeholder) történő konzultáció is egy erősen javítandó területnek számít a 2017-es éves Jelentés szerint.

Összességében ebben a rendszerben egy teljesen kiépült és folyamatában összehangolt mechanizmust láthatunk, ahol a problémás területeket is megnevezik. Az egyes politikai intézményi szereplők (Bizottság, Tanács, Parlament) tevékenysége politikai, szakmai és módszertani együttműködésen alapul. Az itt leírt szervezeti háttér csupán a parlamenti oldalt mutatta be, de a parlamenti döntések pénzügyi hatásait és nagyságát tekintve kevés erőforrással képes funkcionálni.

Norvégia

A norvég parlamentben nem működik elkülönült parlamenti hatásvizsgálati rendszer, bár a Minőségi Jogalkotást Támogató Tanács, vagyis független hatásvizsgálati intézmény létezik.²⁴ A norvég Alkotmány²⁵ alapján a javaslat tárgyalásához szükséges minden információt benyújtanak (a Parlamentnek). Ennek során nem lehet pontatlan vagy félrevezető információt szolgáltatni. A norvég jogi és parlamenti környezet figyelembevételével ez egy nagyon erős kötelezettséget jelent és nem kizárólag az alkotmányos megalapozottsága miatt. Vélhetően erős a bizalom a kormány kérésére készített hatásvizsgálatokkal szemben, ezt pedig az intézményrendszer és az itt követett gyakorlat alapozza meg.

A kormány által benyújtandó törvénytervezetekről az állandó bizottságok előzetes meghallgatást tarthatnak, ahol az előzetes tájékozódást a bizottság számára benyújtott írásos információk alapján folytatják le. Az előzetes konzultáció szintén kormányzati feladatot, de ennek Norvégiában szintén jelentős szerepe van, amelynek során bevonnak minden érintett közintézményt, céget, civil szervezetet, ezáltal egy sokszereplős egyeztetés valósul meg. A nagyobb horderejű törvények vagy jelentős módosító jellegű törvények esetében a kormány kijelöl egy szakértői bizottságot a téma tanulmányozása céljából, a folyamat rövid leírását a Stortinget oldalán elérhető összegzésre alapoztam.²⁶ A szakértői bizottság készíti el az előzetes háttérkutatót és tanulmányt, majd a közben formálódó törvénytervezettel együtt az illetékes minisztérium nyilvános vitára bocsátja azt. Mindezeket figyelembe véve készül el a törvénytervezet végleges szövege. A konzultáció dokumentumai nyilvánosak, sőt annak összefoglalóját a parlamentnek benyújtandó szövegváltozattal együtt kezelik, egyúttal jelzik, hogy milyen további javaslatok, észrevételek érkeztek és ezek közül melyik vezethet a javaslat módosításához. A rendszer jobb megértéséhez érdemes néhány konkrét példát áttekin-

²⁴ Norwegian Better Regulation Council (Regelrådet) <https://regelradet.no/in-english/>

²⁵ A norvég Alkotmánya 82. §: Article 82 The Government is to provide the Storting with all information that is necessary for the proceedings on the matters it submits. No Member of the Council of State may submit incorrect or misleading information to the Storting or its bodies." <https://www.stortinget.no/en/Grunnlovsjubileet, /In-English/The-Constitution---Complete-text/>

²⁶ <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Legislation/>

teni²⁷. Az információszabadságról szóló törvényjavaslat értékelési folyamata a tender kiírásával kezdődött, amelyet egy jogászokból, politológusokból és közgazdászokból álló tanácsadó cég nyert el. A hatásvizsgálatra meghatározott idő egy év volt, ez 2014 decemberétől 2015 decemberéig tartott. A hatásvizsgálat meghatározott területre korlátozódott: a végrehajtás kérdéskörét, továbbá a középtávú célokat vizsgálták. A vizsgálat során kvantitatív és kvalitatív módszert is alkalmaztak. Előbbi keretében például a dokumentumokhoz való hozzáférések gyakoriságát számszerűsítették, míg az utóbbi módszer segítségével többek között például azt térképezték fel, hogy a köztisztviselők mennyire tartják nehéznek a szabályozásnak való megfelelést (ők megkülönböztetik módszertani szempontból a köztisztviselőkkel készült kvalitatív és feltáró interjúkat). Készültek továbbá tanulmányok, adatelemzések erőforrás- és költségelemzések a témában. További példaként szolgál a tervezési és építési szabályzat vizsgálata, amelyet a Norvég Kutatási Tanács finanszírozott. A hatásvizsgálati projekt négy évet vett igénybe és összesen 17 projekt munkatárs dolgozott benne, egyetemi tanárok és PhD fokozattal rendelkező kutatók különböző tudományterületekről, így politológusok, jogászok, építészek, mérnökök vettek részt a folyamatban. Összességében ez az időigényes, de szakmailag erősen független és megalapozott rendszer feltételezhetően kevésbé ösztönzi a parlamentet arra, hogy ettől független vizsgálódásba kezdjen vagy annak eredményeit és megállapításait megkérdőjelezze. A norvég példa alapján elsőre úgy tűnhet, hogy a független skandináv hatásvizsgálatok látszólag megállják a helyüket további vizsgálódások nélkül. A képet árnyalja, ha a sok szempontból hasonló finn rendszert vizsgáljuk meg.

Finnország

A finn politikai rendszerben a hatástanulmányokat a kormány szakmailag független szervezete²⁸ végzi. Az intézmény 2017-es jelentése²⁹ azonban nagyon érdekes fejleményekkel szolgál. A 2017-es év során ugyanis első alkalommal hívták meg a finn parlament bizottságai a Hatásvizsgálati Tanácsot bizottsági konzultációra. Ennek során újabb, kiegészítő véleményt kértek és kaptak a Tanácstól egyes tárgyalt javaslatok tekintetében. A Jelentés szerint ez nem egy egyedi igény, hanem várhatóan minden olyan esetben kikérhetik – tulajdonképpen a kormánytól függetlenül – véleményüket vagy kiegészítő vizsgálatukat, amennyiben a parla-

²⁷ The Norwegian approach to ex ante and ex post evaluation of legislation Research scholar Jon Christian Fløysvik Nordrum 27. 2016

<http://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/joncn/blogg/krl-presentasjon-%28sept-2016%29-.pdf>

²⁸ Finnish Council of Regulatory Impact Analysis

<https://vnk.fi/en/council-of-regulatory-impact-analysis>

²⁹ <https://vnk.fi/documents/10616/7861578/Finnish+Council+of+Regulatory+Impact+Analysis+Annual+Review+2017/5b9b4fd4-aa89-4700-b292-fa11b7d3cc43/Finnish+Council+of+Regulatory+Impact+Analysis+Annual+Review+2017.pdf?version=1.1>

menti bizottságban úgy ítélik meg, hogy a kormány által benyújtott dokumentummal elégetetlenek és a parlamenti vitához, döntéshozatalhoz újabb független állásfoglalásra, kutatásra lenne szükségük. A finn törvényhozás azonban saját, bár korlátozott kapacitással is rendelkezik. A finn parlament kutatószolgálatának költségvetési számításokkal foglalkozó egysége³⁰ kérésre költségvetési számítást is készít, ennek keretében tehát a javaslatok pénzügyi hatásait vizsgálják. A szolgáltatás fő megrendelői a parlamenti frakciók, de előfordul, hogy képviselői kérdésre is folytatnak vizsgálatokat. A finn rendszerben ugyanis az ellenzéki frakciók ún. árnyékköltségvetést készítenek, erről vita is van és a sajtó is tájékoztat.³¹ Az ellenzéki árnyékköltségvetés így ősszel készül és ezért a költségvetési számítás-kutatási szolgáltatást az ellenzéki frakciók prioritással vehetik igénybe. Hozzá kell tenni, hogy valójában nem egy teljesen kidolgozott alternatív költségvetésről van szó, hanem csak egyes politikailag érzékeny részekről³², továbbá az ellenzéki költségvetési módosító indítványokat a költségvetési vitát követően jó eséllyel nagyrészt elvetik.³³ Ez itt annyiban fontos, hogy a parlamenti szervezeti erőforrás nyilván nem mérhető a Pénzügyminisztériuméhoz. A parlamenti szolgáltatás keretében a benyújtott módosító indítványok javaslatok hatását vizsgálják. Általában ez nem a kormány által benyújtott hatástanulmány újraértékelését jelenti, hiszen a kormány hatásvizsgálatának részeit az egyes minisztériumokban készítik adminisztratív kötelezettségük keretében és az ebben található adatok megbízhatóak. Egyes esetekben azonban mégis készít a Parlamenti Költségvetési Szolgálat saját elemzést, például amennyiben a kormány azt nem tette meg. Jelenleg a költségvetési számításokat végző egységnél tudomásom szerint csupán néhány közgazdász dolgozik, esetenként külső intézménynél foglalkoztatott adózási szakértő segítségével. A finn parlamentben saját hatástanulmányaiknál meghatározó vizsgálati eszközként a statikusadó-bevétel mikroszimulációs modelljét (SISU)³⁴ alkalmazzák.³⁵ A modell lehetővé teszi a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási juttatások tervezett változtatásainak államháztartási hatásvizsgálatát, továbbá az egyéni jövedelmekre gyakorolt hatások helyzetének felmérését. A rendszer hatékony, de annak fejlesztője a Pénzügyminisztérium és a Statisztikai Hivatal, így annak parlamenti felhasználása korlátozottabb. Általánosságban elmondható a finn rendszerről, hogy a parlamenti hatásvizsgálati szolgáltatás fej-

³⁰ Finland OECD Journal on Budgeting Volume 2015/2 © OECD 2016. 107.

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Finland.pdf>

³¹ A 2018. november 16-i számában például az angol nyelvű Helsinki Times:

<http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/15960-social-democrats-shadow-budget-is-unfeasible-says-orpo.html>

³² BLÖNDAL, Jón R. – KRISTENSEN, Jens Kromann – RUFFNER, Michael: *Budgeting in Finland OECD Journal of Budgeting* – Vol. 2, No. 2 2002. 136.

³³ Uo. 132. oldal

³⁴ Static tax-benefit microsimulation model (SISU).

https://www.tilastokeskus.fi/tup/mikrosimulointi/index_en.html

³⁵ <http://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2015/sisu-mikrosimulointimalli-jo-laajas-sa-kaytossa/>

lesztésében – mint más területeken egyébként – a transzparencia, vagyis átláthatóság és a számítások minőségbiztosítása áll. A parlamenti szolgáltatásokra is vélhetően igaz, hogy tekintettel a belső hatásvizsgálati kapacitások korlátozottságára, kisebb erőforrásokkal rendelkeznek, mint a kormányzati oldal. A legfontosabb azonban, hogy – amennyiben lehet egyfajta skandináv modellről beszélni –, akkor itt megjelent a parlamenti hatástanulmányok típusa a leírtaknak megfelelően egyfelől a Hatásvizsgálati Tanács önálló parlamenti megbízásával, illetve a saját belső kapacitások igénybevételeivel – igaz ez utóbbi az említett költségvetési szakpolitikára korlátozódik jelenleg.

Svédország

A svéd Rigsdagban jelenleg nincs külön saját kapacitáson alapuló parlamenti hatásvizsgálat, azonban az országnak nagyon régi hagyományokon alapuló független hatásvizsgálati rendszere van és ennek tapasztalatai parlamenti nézőpontból is figyelemre méltók. A svéd rendszert Jessica van der Sluijs cikke³⁶ alapján összegzem. A cikk meglepő állítása, hogy a törvényhozó hatástanulmányok iránti érdeklődése meglehetősen csekély és ez a már elfogadott törvények érvényesülésére is igaz. A svéd rendszerben már 1909 óta létezik hatásvizsgálat, attól az évtől, amikor a Törvénytanácsot megalapították. A ma is működő szervezet jelenleg is a rendszer meghatározó, alkotmányban rögzített elemét képezi. Tagsága a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság bíráiból áll. Állásfoglalását a kormányról és a parlamentről szóló törvény alapján mind a kormány, mind a parlament bizottsága figyelembe veszi. A tisztán jogi természetű vizsgálódások már a múlt század második felében (1998-tól pedig a kormány tekintetében kötelező jelleggel) kiegészültek más intézmények, bizottságok által végzett elemzésekkel, így költséghatékonyság-vizsgálatokkal és hatásokat felmérő elemzésekkel. A jelenlegi rendszer így a parlamenti fázist megelőzően egy független intézményi vizsgálóbizottságot (itt nem parlamenti bizottságról van szó) állítanak fel, de a parlamenti állandó bizottságok vizsgálati alaposága is jelentősnek tekinthető. A svéd vizsgálóbizottságok alkotmányos felhatalmazás alapján – mielőtt még a kormány megfogalmazná törvényjavaslatát – elemzik és értékelik az adott témakört. A feladatot az illetékes minisztérium tisztviselőinek, vizsgálóbizottságnak vagy ún. egyfős „bizottságnak” is kiadhatják. A kormánytól független vizsgálatot folytató testületek szakértőket, tisztviselőket és politikusokat egyaránt bevonhatnak a munkájukba. A politikai értelemben kényes kérdések esetén a bizottságba ellenzéki és kormánypárti politikusokat is delegálnak és a nagyobb érdekképviseletek képviselői is részt vesznek a bizottság értékelő munkájában, amit egyébként egy

³⁶ VAN DER SLUIJS, Jessica: *Regulatory Impact Assessment – The Swedish Example* (April 12, 2017). Faculty of Law, Stockholm University Research Paper No. 6. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2951764> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2951764>

magasabb rangú bíró vagy köztisztviselő vezet. Munkájuk végeredménye egy egészen részletes jelentés vagy akár több egymással összefüggő jelentéssor, az adott kérdés mélyreható bemutatásával, és az általuk javasolt módosítások indokolásával, részletes magyarázattal a törvénytervezet minden egyes szakaszának tekintetében. A kormány törvénykezdeményezései elsősorban erre alapozva készülnek, különösen arra figyelemmel, hogy nagyon sok adatot, statisztikát is felhasználnak a hatékonyabb törvényalkotást megalapozandó.

Tartalmi szempontból egészen átfogó területeket vizsgálnak. Ennek részeként ún. következményanalízist végeznek, amely esetenként költséghatékonyságelemzést is jelent. Becslés készítésével igyekeznek előre jelezni többek között a költségvetésre, a kormány és más állami szervek, így a megyei önkormányzatok, helyi önkormányzatok, vállalatok vagy akár természetes személyek költségeire és bevételeire gyakorolt hatásokat. Részletesen szerepeltetik a bűnmegelőzéssel és bűnelkövetéssel kapcsolatos várható fejleményeket. Kiterjed a vizsgálat a munkaügyi helyzet és közszolgáltatások mellett a nemek közötti esélyegyenlőséggel kapcsolatos és az integráció területén feltérképezhető hatásokra egyaránt.

Egy konkrét esetről szóló példával érdemes illusztrálni a svéd vizsgálóbizottságok munkáját.³⁷ A 2000-es évekig Svédország volt az egyetlen olyan európai ország, ahol hosszú évek óta komoly ellentmondást eredményezett az, hogy két számvevőszék működött egyidejűleg. Az egyik a Parlament alá tartozó Parlamenti Számvevők volt, a másik pedig a Svéd Nemzeti Számvevőszék, amely azonban a kormányhoz tartozott. Erre a problémára három különböző vizsgálóbizottság tíz évig tartó vizsgálatát követően 2000-ben a Riksdag döntést hozott egy új állami számvevőszék felállításáról, amely mindkét korábbi intézményt felváltotta.

Az idők sürgető szava, vagyis a gyorsabban megszülető szabályozás igénye itt is érvényesül, kétféleképpen is. Az egyik az ún. „soft” jogszabályok egyre terjedő térnyerése. Ezek sok esetben olyan, jogi értelemben alacsony szintű ágazati kódexek, etikai szabályok formáját öltik, más szóval nem születik törvény, így a hagyományos törvényalkotási logika ezekre nem érvényesíthető (mind ez persze nem jelenti azt, hogy ne tartanak be). A másik jelenség, hogy bizonyos esetekben az illetékes minisztériumon belül, saját köztisztviselőket bevonva kerül sor a hatásvizsgálatra. Ez utóbbi nyilván meggyorsítja a folyamatot, hiszen a saját szakértő „kéznél van”. Ezt a típust Minisztériumi Jelentésnek nevezzük. Ezek a hatásvizsgálatok egyúttal sok kritikát is kiváltottak, ugyanis a hagyományos jelentésekkel szemben nem tartalmaznak részletesen kifejtett, a tervezet mellett vagy éppen elene szóló adatokat, statisztikákat. Nyilván egy minisztériumi köztisztviselő kevésbé semleges, mint egy bíró által vezetett testület. Végül fontos megemlíteni a norvég rendszerből ismerős intézmény azonos nevű svéd változatát, a Minőségi

³⁷ The Constitution of Sweden the fundamental laws and the riksdag act With an introduction by Magnus Isberg 2016 19. <https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/>

Jogalkotást Támogató Tanácsot³⁸, amely független ellenőrző szervként egyfajta minőségbiztosítási jelleggel is működik. Más szóval a hatástanulmányok minőségét is vizsgálják. Ami az utólagos hatásvizsgálatokon alapuló munkát illeti, itt elsősorban természetesen a bizottsági ellenőrzési tevékenység (post legislative scrutiny) kapcsán említhető a svéd példa. Érdeemes az egyes bizottságok utólagos hatásvizsgálaton alapuló bizottsági jelentéseibe betekinteni, ahol összegző jelleggel képesek áttekinteni a legfontosabb hatásokat.³⁹

A svéd rendszer egy jól kiépített és jelentős történelmi hagyományokon alapuló építmény, mégis vannak jelek arra, hogy a korábbi alapos és részletes kutatásokat néha kevésbé minőségi saját kormányzati erőforrásból biztosítható és gyorsított formában oldják meg. Ez tipikusan lehet a parlamenti hatásvizsgálatok megszületését megelőző állapot. Így izgalmas kérdés, hogy ez valóban bekövetkezik-e vagy erre még sokáig kell várjunk. Összességében szükséges hangsúlyozni, hogy európai összevetésben a svédek így is elég részletes és jól dokumentált hatásvizsgálatokat folytatnak.

Spanyolország

A spanyol Kongresszusban törvényi felhatalmazás⁴⁰ alapján alapították meg a Költségvetési Hivatalt⁴¹. A Szenátus és Alsóház pedig ezt követően, 2011-ben hozott egy közös határozatot, amely meghatározta a végül 2013-ban induló Cortes Költségvetési Hivatalának összetételét és működését. Az Hivatal a Kongresszus tanácsadó szerveként funkcionál és fő feladata a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos parlamenti ellenőrzési folyamat segítése. Tevékenységét a függetlenség és a (politikai) semlegesség elveinek érvényesítésével végzi, ehhez szabták intézményi és működési kereteit. Szervezeti szempontból a Képviselőház Főtitkárságának organikus részeként funkcionál és munkáját mindkét Ház számára végzi, így ezeken keresztül a képviselők, szenátorok és frakciók tevékenységét is segíti. A Költségvetési Hivatal igazgatóját a Kamarák (ház)bizottságai nevezik ki együttes ülésükön, a Képviselőház elnökének javaslata alapján a pozícióra alkalmas gazdasági, pénzügyi vagy költségvetési területen elismert szakemberek közül. A kinevezett személy lesz a Hivatal Főtitkárságának igazgatója. Hivatalának munkatársai jogállásukat tekintve a Cortes Generales köztisztviselői. Amennyiben tevékenységükhöz más közigazgatásban dolgozó szakértő munkájára is szükségük lenne, abban az esetben az érintettel megállapodást kötnek, amely garantál-

³⁸ Regelrådet <http://www.regelradet.se/in-english/about/>

³⁹ <http://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/reports-from-the-riksdag/>

⁴⁰ A 37/2010-es törvény alapján. Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-17568-consolidado.pdf>

⁴¹ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Norm-Res/19072011OfPresuCCGG

ja a Kongresszus iránti kizárólagos felelősségét és jogviszonyát. Röviden, a teljes személyzet a kormánytól független parlamenti adminisztráció szerves részét alkotja. A törvény 3. §-a alapján meghatározott feladatcsoportok mentén két szervezeti egységből áll az igazgatóság. Az első a Költségvetési felügyeleti egység. Feladata az állami költségvetéssel és a költségvetési ügyekben folytatott technikai-gazdasági tanácsadás, a költségvetés végrehajtásának nyomon követése és ellenőrzése. A Hivatala a költségvetési bizottságok jogi szolgálatai tanácsával rendelkezik, és a velük való együttműködésben jár el. Tanulmányunk szempontjából azonban fontosabb a második szervezeti egység, az Értékelési és gazdasági tanácsadó szervezet. Ügkörébe tartozik az állami bevételeket és kiadásokat befolyásoló jogalkotási tevékenység nyomon követése, valamint más köz- és magánintézmények által készített gazdasági és költségvetési információk gyűjtése, összeállítása, továbbá szisztematikus rendszerezése. Tevékenységük korlátozottan nyilvános. Egyfelől a törvény szerint működésüknek nem csupán a parlament irányában, hanem az állampolgárok felé is nyitottnak kell lennie. Másrészt elemzéseik a parlamenti intraneten vagyis belső hálózaton keresztül érhetőek el. A törvényben meghatározottak érdekében fontos eszközként a Főtitkárság megállapodott a Gazdasági és Pénzügyminisztérium információs és költségvetési programozási szolgáltatásaihoz, a költségvetési információs adatbázisokhoz való hozzáférésben ez a Számviteli Információs Rendszerhez (SIC) való hozzáférést jelenti a gyakorlatban. A szakmailag megalapozott és összpárti együttműködés alapján kialakított szervezet működése azonban egyúttal a politikai viták keresztútjába is került, például amikor az ellenzék úgy ítélte meg, hogy nem kapott információt tőlük.⁴² Tanácsadási tevékenysége során nem tesz javaslatokat, hanem összegyűjti az általa megismert lehetőségeket és a rendelkezésére álló összes releváns adatot, valamint minden olyan alternatívát, amelyet észszerűnek tart.

A spanyol parlamenti költségvetési hivatal evaluációs tevékenysége természetesen csupán a korábban vázolt tartalmi elemzés egy dimenzióját, a költségvetési-gazdasági területet öleli fel. Azonban tevékenysége kiterjedhet minden olyan törvényjavaslatra, ahol bevonásuk indokolt a javasolt szabályozás költségvetési hatásai miatt (tehát nem csak a költségvetési javaslatra). Fontos hangsúlyozni, hogy viszonylag új intézményről van szó. Egyúttal lehetséges modellként szolgálhat néhány sajátossága alapján. Egyfelől a parlamenti személyzeti és adminisztratív szervezeti beágyazottsága és a kormányfüggetlensége miatt. Másrészt amiatt, hogy evaluációs tevékenysége túlmutat az éves költségvetésben meghatározott feladatokon, hiszen a szűken értelmezett költségvetési feladatkör mellett a gazdasági tanácsadás és értékelés is feladata. Fontos elem, hogy parlamenti bizottsági kezdeményezésére a Költségvetési Hivatala értékelheti a törvényjavaslatok állami bevételekre és kiadásokra gyakorolt hatását, továbbá a kormány által küldött gazdasági jelentés elemzését. Ebből a célból kérhető a kormány anyagához képest

⁴² <https://www.europapress.es/nacional/noticia-psoe-denuncia-oficina-presupuestaria-cortes-no-informa-sector-publico-empresarial-pide-remediarlo-20170730113654.html>

kiegészítő információk. A törvényjavaslatához benyújtott módosító indítványok költségvetési hatásáról is kérhető elemzés. Amennyiben pedig a Kongresszusban törvényjavaslat tárgyalása során a kormány – költségvetési okokból – ellenzi a törvényjavaslatot, az Elnökség kérhet a Költségvetési Hivataltól független beszámolót. Szükséges újra hangsúlyozni, hogy szemben a skandináv országok példájával, itt egy viszonylag új intézményről beszélünk, amely még „keresi helyét” és egyúttal a politikai osztálynak is ki van téve. Mégis az itt felsorolt elemek a parlamenti hatástanulmányok megjelenésének egy költségvetési szakterületről átnyúló változatát vázolják fel előttünk, és elképzelhető, hogy erre más európai országokban is számíthatunk a jövőben.

Összegzés

Nincs könnyű dolgunk, amikor a parlamenti hatásvizsgálatok egyes európai típusait szeretnénk meghatározni. A bemutatott országok gyakorlata és intézményi megoldásai alapján mégis körvonalazódik néhány jellegzetes sajátosságokat mutató csoport:

1. A korai fázisú modell

Azt a parlamenti gyakorlatot nevezem így, amelyből egyértelműen látható, hogy elkezdődött a saját hatásvizsgálati tevékenység, de az erősen korlátozott, így például csak egy szakpolitikai területet érint, illetve szervezeti vagy más okokból ezen még nem lépett túl. Jelenlegi tudásunk alapján nem jelenthetjük ki, hogy abból a többi modellhez hasonlóan működő összetett parlamenti hatásvizsgálati rendszer fejlődik ki, vagy megmarad egy adott részterületre korlátozottan. A legjellegzetesebb példa erre a spanyol törvényhozás, amely egyértelműen erre az útra lépett, de jövőbeli fejlődését egyelőre nehéz lenne megjósolni.

2. A francia és német modell

A francia és német tapasztalatok közös eleme, hogy mindkét országban létezik a törvényjavaslatok parlamenti hatásvizsgálatának összetett rendszere. Ehhez saját szervezeti erőforrásokat és kutatói csapatot, továbbá külső független intézményi háttérrel is biztosítanak. Így ezt intézményi szempontból kevert típusnak tekinthetjük. Mindkét országra jellemző az interdiszciplináris megközelítés, továbbá a bizottsági kontroll a hatásvizsgálati tevékenység felett. Fontos elemnek tekintem egyúttal az erős és kiforrott kormányzati hatásvizsgálatokat, amelyekhez kapcsolódva képes hatékonyan működni a parlamenti hatásvizsgálati kutatómunka.

3. Az Európai Parlament modellje

Az egyik legfejlettebb megoldásnak értékelhetjük, hiszen a korábban ismertett parlamenti hatásvizsgálatok elméleti komponenseit itt fedezhetjük fel a legtisztább formában. A gyakorlat terén hasonló a francia és német modellhez, hiszen itt is igaz, hogy kombinálják a saját intézményi megoldást a külső megrendelésekkel. Függetlenül attól, hogy az Európai Parlament eltér a nemzeti parlamen-

tektől, hatásvizsgálati tapasztalatait és módszertanát valószínűleg bármely nemzeti törvényhozó testület átveheti és modellként adaptálhatja, a nemzeti sajátosságokhoz igazítva.

4. Végül a skandináv modellt úgy értelmezem, ahol a kormányzat és a törvényhozás viszonyrendszerében inkább kivételes a saját parlamenti út keresése, még annak ellenére is, hogy találunk erre példát Finnországban. Ezekben az országokban jelenlegi tudásunk szerint nem állapíthatjuk meg, hogy a jövőben megjelenik-e a külön parlamenti hatásvizsgálati tevékenység, de inkább várható, hogy nem változtatnak rendszerükön. Ha például Norvégia esetét vizsgáljuk, ott nehezen képzelhető el, hogy a hosszadalmas intézményközi erőfeszítéseken alapuló hatásvizsgálatokat követően újranyitják az egész időigényes, a törvényalkotást megalapozó kutatási folyamatot.

Összességében a parlamenti hatásvizsgálat gyakorlata, intézményi háttére összetett és országonként is változó formában alakult ki. Megjelenése több okkal is magyarázható. Az egyik ok egyértelműen egyes nemzetközi szervezetek, különösen az OECD⁴³ erőfeszítése arra, hogy a jobb törvényalkotás céljából a világon mindenhol meghonosítsa a hatásvizsgálatok gyakorlatát. Ennek keretében számtalan szakmai háttéranyagot, módszertani útmutatót készítettek és szemináriumokon, konferenciákon mutatták be az ajánlott és követendő gyakorlatot. Európában az uniós intézményi tapasztalatok, továbbá egyes gazdaságilag fejlettebb országok gyakorlata szolgálhat követendő mintaként, amint azt modellszerűen is igyekeztem összegezni. Fontos hangsúlyozni az egyes országok közötti tapasztalatcserét, amely szintén formálja az egyes intézményi megoldásokat. Európában ugyanis a nemzeti parlamentek egymással együttműködve folyamatosan figyelik és monitorozzák egymás jó gyakorlatait, ennek egyik meghatározó fóruma az Európai Parlamenti Kutatási és Dokumentációs Központ, az ECPRD együttműködés.⁴⁴ Szakmai-módszertani területen (újra hangsúlyozva az OECD jelenlétét) még a Regwatch⁴⁵ említhető. Természetesen a témával foglalkozó tudományos kutatói közösség szerepe szintén meghatározó. A nemzetközi hatásokon túl a kormányok és a parlament közötti politikai és szervezeti elkülönülés, továbbá a parlamentek autonómiája is elősegítheti az önálló parlamenti hatástanulmányok elterjedését. Végül a parlamenti törvényalkotási folyamat összetettsége és különösen a módosító indítványok hatására változó jogi normaszövegből adódó várható hatások megismerése szintén meghatározó oka lehet megjelenésüknek. Mindezek ellenére jelenleg a parlamenti hatásvizsgálatok egyelőre még inkább kivételnek számítanak az európai törvényhozó testületek gyakorlatában. Tekintettel a területi korlátokra és a téma újdonságára, ebben az írásban a parlamenti hatástanulmányok számos kérdésköre kimaradt. Az európai gyakorlat mellett a szélesebb értelemben

⁴³ <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

⁴⁴ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>

⁴⁵ <https://www.regwatcheurope.eu/>

vett nemzetközi kitekintés is fontos lehet, továbbá számos intézményi és módszertani kérdés lehet további kutatások tárgya.

Bízom abban, hogy ennek az új területnek a bemutatása és európai tapasztalatainak összegzése mind a téma iránt érdeklődő tudományos közösségben, mind a gyakorlati szakemberek között egyaránt érdeklődésre tarthat számot.

Irodalomjegyzék

CABRERA, Alvaro: *Az inkluzív e-parlament modellje* 2012. ELTE TÁTK Doktori disszertáció.

KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* Dialóg Campus Budapest–Pécs 2005.

JACOBS, Scott H.: *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries* In.: *Regulatory impact analysis: practice in OECD countries*.

NÉMETH Lajos (szerk.): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban* Wolster Kluwer Budapest 2016.

KARPEN, Ulrich: *Regulatory impact assessment: current situation and prospects in the German Parliament*. In.: *Amicus Curiae*, Issue 101 Spring 2015.

HILLER, Wolfgang: *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for 2017*

VOORST, Stijn van – ELLEN MASTENBROEK: *Enforcement tool or strategic instrument? The initiation of ex-post legislative evaluations by the European Commission* In.: *European Union Politics* Volume: 18 issue: 4 2017.

Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01) The European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities.

BLÖNDAL, JÓN R. – KRISTENSEN, Jens – RUFFNER, Kromann Michael: *Budgeting in Finland* OECD Journal of Budgeting – Vol. 2, No. 2 2002.

VAN DER, SLUIJS Jessika: *Regulatory Impact Assessment – The Swedish Example* (April 12, 2017). Faculty of Law, Stockholm University Research Paper No. 6.

Kulcsszavak: ex-ante/előzetes hatásvizsgálat; ex-post/utólagos hatásvizsgálat; parlamenti előrejelző (foresight) kutatás; Törvények hatását ellenőrző bizottságok; parlamenti hatásvizsgálat

CABRERA ALVARO PhD,
országgyűlési főtanácsos
Országgyűlés Hivatala
alvarocabreraphd@gmail.com