

POLICYSOLUTIONS



Az Orbán-kormány ötödik évének mérlege II.

A harmadik Orbán-kormány jogalkotása számokban



**TÖRVÉNY
GYÁRTÓK**

2015. szeptember

Bevezető

A Policy Solutions Törvénygyártók című projektjének célja, hogy felmérje a jogalkotás sebességét parlamenti ciklusok között és ciklusok közben. A projekt egyik alapvetése, hogy a törvényhozás tempója kihatással van az elfogadott törvények minőségére, illetve az elfogadási folyamat transzparenciájára. Az ellenzék, a civil társadalom és a nyilvánosság csak akkor tudják követni a törvényhozás munkáját, illetve csak akkor tudják demokratikus jogait és kötelezettségeiket gyakorolni, ha erre a folyamat teret és időt biztosít. **Bár nyilván nem a sebesség az egyetlen dimenziója a fenti lényeges szempontoknak, egy szükséges tényező azok érvényesüléséhez.** Többek között kiemelten érdemes vizsgálni és nyomon követni, hogy milyen változások következnek be e téren, hogy mely kormányok pörgetik a törvényhozást, milyen típusú törvényekkel siet a törvényhozás, mik az eljárási szabályok, és milyen a folyamat kiemelt szereplőinek a hatása.

Épp a jelenség komplexitására való tekintettel nem akarjuk azt állítani, hogy van egy konkrét helyes törvényhozási idő, amelynek betartása jó demokratikus gyakorlatnak minősül. De a radikális változások nyilvánvalóan hatással vannak a törvényhozási munkára, ezeket érdemes figyelemmel kísérni, megérteni, és vitát folytatni a változás okairól és indokairól, azok megalapozottságáról és demokratikus legitimitációjáról. Ezért mindenképpen **fontosnak tartjuk az e téren bekövetkező változások folyamatos nyomonkövetését és vizsgálatát, illetve a demokratikus közvélemény tájékoztatását a fent említett tényezők alakulásáról.**

Az előző elemzéseinkben külön-külön és összehasonlítva is vizsgáltuk a 2006-2010-es és a 2010-2014-es ciklus jellegzetességeit. **A következő oldalakon az Orbán-kormány ötödik évét, a harmadik Orbán-kormány megalakulása óta eltelt egy évet tekintettük át, és hasonlítottuk össze a korábbi ciklusok jellemzőivel.**

Az elemzés a Nyílt Társadalom Alapítványok támogatásával készült.

Az ötödik év mérlege II.

Valamivel több új törvényt fogadtak el a harmadik Orbán-kormány első éve alatt, mint négy évvel korábban, de továbbra is a fennálló törvények módosítása adja az elfogadott törvények abszolút többségét. A kormány súlya ugyanakkor nőtt a törvénykezdeményezések száma tekintetében, a javaslatok több mint kétharmadát a kabinet terjesztette elő. Az egyéni indítványok aránya 2010-2011-hez képest a felére esett vissza az utóbbi egy évben, és átlagosan tíz nappal több idő is jutott az elfogadásukra. A pártokon átívelő országgyűlési együttműködés mára teljesen megszűnt: 2014-2015-ben egyetlen tisztán ellenzéki beterveztést sem fogadott el a Parlament kormánypárti többsége.

Továbbra is inkább módosítják a törvényeket

Ahogy a második és a harmadik Orbán-kormány első évét összehasonlító tanulmányunk első részéből kiderült, szinte azonos munkatempó jellemezte a két periódust, hiszen utóbbi időszakban 201, előbbi során pedig 215 törvényt fogadott el a Parlament. Az elfogadott törvények típus szerinti megoszlása is meglehetősen hasonlít egymásra, lényeges szerkezeti különbséget nem találunk 2010-2011 és 2014-2015 törvényhozási gyakorlatát vizsgálva. **Az elmúlt egy év során valamivel több új törvényt vittek fogadtak el Parlamentben a törvényhozók, mint 2010-2011 között, ám arányában még így is kevesebbet, mint amennyit a két legutóbbi teljes ciklus átlagában (2006-2010 és 2010-2014 között is pontosan egyötödös volt ez az arány).** Az elmúlt egy évben 16%-ot, 2010-2011-ben pedig 13%-ot tett ki az elfogadott új beterveztések részaránya.

Továbbra is a fennálló törvények módosítása adja az elfogadott törvények abszolút többségét, bár 2010-2011-hez képest némileg kisebb lett ezek aránya a harmadik Orbán-kormány első éve alatt. Míg 2010-2011-ben az elfogadott beterveztések kétharmada esett ebbe a kategóriába, addig 2014-2015 között már „csak” tízből hat törvény, vagyis éppen annyi, mint ami a második Orbán-kabinet teljes ciklusát jellemezte.

A nemzetközi szerződések súlya valamelyest nőtt az elmúlt egy év során, ezek kötelező érvényének elismerése tette ki a törvények pontosan egynegyedét. Az előző ciklus ugyanezen periódusában nagyjából minden ötödik elfogadott beterveztés tartozott ebbe a kategóriába. A második Orbán-kabinet teljes mandátuma alatt nem volt

ilyen magas a nemzetközi szerződések aránya, ebben a tekintetben leginkább a Gyurcsány-Bajnai kormányok négy éves időszakához hasonlít a legutóbbi egy év.

I. táblázat: Előterjesztések megoszlása a jogalkotás típusai szerint

Előterjesztés típusa	2014-2015	A ciklus összes előterjesztése %-ban	2010-2011	A ciklus összes előterjesztése %-ban	2010-2014	A ciklus összes előterjesztése %-ban	2006-2010	A ciklus összes előterjesztése %-ban
Új törvény	32	16%	27	13%	170	20%	122	20%
Fennálló törvény módosítása	118	59%	142	66%	515	60%	329	55%
Nemzetközi szerződés*	51	25%	45	21%	155	18%	145	24%
Alkotmánymódosítás	0	0%	1	>1%	20**	2%	3	>1%

* A nemzetközi szerződések elsősorban többsége új törvénynek számít, de előfordult köztük olyan is, amely fennálló törvényt módosított ** Ebbe beletartozik 12 előterjesztés, ami a régi alkotmány módosítására vonatkozott

Újra a kormány dominálja a betervezéseket

Míg az elfogadott törvények típusában nem, addig a tervezetek benyújtóinak tekintetében már jelentős különbség mutatkozik a második és harmadik Orbán-kormány első éveinek törvényhozási munkájában. Míg a két legutóbbi parlamenti ciklust kormányzati dominancia, addig **2010-2011-et az egyéni képviselők és a kormány közötti viszonylag kiegyensúlyozott munkamegosztás jellemezte** ebben a tekintetben. Egészen kivételes módon 2010-2011-ben többségben voltak az egyéni indítványok. Az elfogadott javaslatok több mint felét (54%) egyéni képviselők terjesztették az Országgyűlés elé, a kabinet részéről csupán a betervezések valamivel több mint 40%-a érkezett.

2. táblázat: Ki terjesztette be a törvényjavaslatot?*

	2014-2015	2010-2011	2010-2014	2006-2010
Kormány	70%	43%	65%	74%
Egyéni indítványok	27%	54%	32%	21%
Országgyűlési bizottság	3%	4%	3%	5%

* A nemzetközi szerződésekre vonatkozó előterjesztéseket itt nem számoltuk.

A 2014-2015-ös kormányzati évben ugyanakkor érvényesült a második Orbán-kormány ciklusának egészére, illetve a Gyurcsány-Bajnai-kormányokra jellemző trend. **Az elmúlt egy év során az elfogadott törvények több mint kétharmadát a kormány terjesztette elő, és mindössze alig több mint negyedét nyújtották be egyéni képviselők. Az öt évvel korábbihoz képest tehát felére esett vissza az egyéni indítványok szerepe a törvényhozásban, a kormány súlya pedig ezzel párhuzamosan igen jelentősen nőtt a törvények kezdeményezésében. Ráadásul lassabban is mentek át az egyéni indítványok az utóbbi egy évben, mint 2010-2011-ben: átlagosan tíz nappal tovább tartott az egyéni indítványok átfutása, mint négy évvel korábban.**

Az országgyűlési bizottságok törvénykezdeményezési szerepe ugyanakkor minden vizsgált periódusban marginális maradt. Ebből a szempontból nincs érdemi különbség a két legutóbbi parlamenti ciklus, valamint a második és a harmadik Orbán-kormányok első éveinek gyakorlata között: az összes elfogadott törvény mindössze 3-5%-át indítványozták a Parlament szaktestületei.

Látszatkonszenzus

A két legutóbbi teljes parlamenti ciklus közül a 2006-2010-es során volt nagyobb a politikai konszenzus a törvények elfogadása során. Ebben az időszakban az elfogadott törvények több mint egyharmada, 36%-a ment át ellenzéki ellenszavazat nélkül, míg a jobboldali Orbán-kormány idején közel felére, 20%-ra csökkent a teljes konszenzussal elfogadott törvények aránya. A második és a harmadik Orbán-kormány első éve ehhez képest némileg kedvezőbb képet mutat – azzal együtt, hogy 2014-től a Parlament létszáma 386-ról csaknem felére, 199 főre csökkent –, a két legutóbbi Orbán-adminisztráció első évében

egyaránt 53 alkalommal került elfogadásra törvényjavaslat 0 ellenszavazattal, vagyis minden negyedik beterjesztés, a teljes ciklusra jellemző egyötödös arányhoz képest.

Ha a teljes megegyezéssel átvitt javaslatokon túl figyelembe vesszük a minimális (0-9) nem vokssal elfogadott törvényeket is, akkor a legutóbbi egy év törvényhozási gyakorlata jelentősen konszenzusosabbnak tűnik, mint a 2010-2011-es periódus. **A fülkeforradalom első évében ugyanis a javaslatok valamivel több mint egyharmadát, 76 törvényt fogadtak el ilyen kevés tiltakozással, 2014-2015-ben azonban már 104 ilyen beterjesztést találunk, azaz a harmadik Orbán-kormány első évében az elfogadott törvények több mint felét minimális ellenszavazat mellett sikerült elfogadni.**

Itt ugyanakkor ismételten hangsúlyozni kell, hogy **a jelenlegi ciklusban már csak feleannyi törvényhozó ül a Parlamentben, mint az előző ciklusokban**, ebből az összevetésből tehát csak óvatos következtetéseket érdemes levonni. **Ezzel együtt is figyelemre méltó azonban, hogy bár az ellenzék a mandátumok egyharmadával rendelkezik, a jelenlegi parlamenti periódus első évében az elfogadott törvények felére a jelen lévő képviselők kevesebb, mint 5%-a szavazott nemmel.**

3. táblázat: Ellenszavazat nélkül, illetve csekély számú (10 alatti) ellenszavazattal elfogadott előterjesztések száma és aránya (2006-2010 és 2010-2014)

	2014-2015		2010-2011		2010-2014		2006-2010	
Összes törvény								
	Száma	%	Száma	%	Száma	%	Száma	%
Nulla ellenszavazat	53	26%	53	25%	170	20%	218	36%
0-9 ellenszavazat	104	52%	76	35%	306	36%	355	59%
Nemzetközi szerződések								
Nulla ellenszavazat	41	80%	34	76%	101	65%	108	74%
0-9 ellenszavazat	45	88%	39	87%	138	89%	144	99%

Az egy elfogadott törvényre jutó átlagos nem szavazatok száma a III. Orbán-kormány első évében 21, az ezt megelőző ciklus azonos időszakában pedig 41 volt. Ha figyelembe vesszük az Országgyűlés létszámának 386-ról 199 főre történő csökkentését, akkor

mindkét vizsgált periódusban átlagosan a képviselők valamivel több mint 10%-a mondott nemet. Ebből a szempontból tehát igen hasonló a két törvényhozási év gyakorlata.

Ha a hagyományosan magasabb fokú konszenzust élvező nemzetközi szerződéseket vizsgáljuk, akkor csak néhány százalékpontos különbséget találunk a jelenlegi és a korábbi Orbán-kormányok első évében, vagyis elég hasonlóan alakult a két első éves periódus ebben a tekintetben: 2014-2015-ben az összes nemzetközi szerződés négyötödét, 2010-2011-ben pedig háromnegyedét fogadták el ellenszavazat nélkül, és mindkét időszakban közel 90%-uk ment át minimális, 0-9 ellenszavazattal. Ezek alapján kijelenthetjük, hogy **a nemzetközi szerződések parlamenti ratifikációját továbbra is igen magas politikai konszenzus jellemzi.**

Ellenzékből nincsen törvény

A politikai konszenzus magasabb fokát jelenti, hogy az ellenzéknek milyen lehetőségei vannak saját javaslataik parlamenti elfogadtatására. Ebben a tekintetben jelentős visszaesést tapasztaltunk már a 2006-2010-es és a 2010-2014-es ciklusok között is. A Gyurcsány-Bajnai kormányok idején 11 törvényt ellenzéki képviselők nyújtottak be, további 22-ben pedig kormánypártiak mellett ellenzéki képviselők is szerepeltek a betervezők között. A második Orbán-kormány négy éve alatt ugyanakkor mindössze három ellenzéki betervezést fogadtak el.

A pártokon átívelő országgyűlési együttműködés tehát lényegében már az előző ciklusban teljesen megszűnt, és ez megjelenik a második és a harmadik Orbán-kormány első éveinek áttekintésekor is. **2010-2011-ben mindössze egyetlen ellenzéki törvényjavaslatot fogadott el a Ház**, a jobbkios Szilágyi György törvénymódosítási kezdeményezését a sportról szóló 2004. évi I. törvény módosításáról, amely a Nemzet Sportolója díj díjazottainak 12 fős körét indokolt esetben bővíthetővé tette. Ezen kívül más, (legalább részben) ellenzéki kezdeményezést nem fogadott el a Parlament.

A legutóbbi egy éves törvényhozási időszakban még ennyit sem sikerült elérnie a jelenlegi ellenzéknek: 2014-2015-ben egyetlen tisztán ellenzéki betervezést sem fogadott el a Parlament kormánypárti többsége. Kormánypárti és ellenzéki képviselők által benyújtott „vegyes” javaslatot is **mindössze egyetlen alkalommal szavazott meg a Parlament.** A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosítását célzó előterjesztéshez öt

kormánypárti képviselő mellett a Jobbik és az MSZP egy-egy képviselője is csatlakozott. A törvénymódosítás a banktitoknak nem minősíthető információk körét bővítette annak érdekében, hogy a brókerbotrányban érintett Quaestor Zrt. tekintetében, hogy a visszaélések háttere megismerhetővé váljon.

Policy Solutions

Politikai Elemző és Tanácsadó Intézet
Budapest, 1065, Révay utca 10.

(1) 4-748-748

info@policysolutions.hu

www.policysolutions.hu

POLICYSOLUTIONS

