

POLICYSOLUTIONS



Az Orbán-kormány ötödik évének mérlege

A harmadik Orbán-kormány jogalkotása számokban



**TÖRVÉNY
GYÁRTÓK**

2015. augusztus

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 (főleg a Köztársasági Elnöké).

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 Orbán-kormány ötödik évének mérlege

Nem csökkent a törvényhozási kedv a harmadik Orbán-kormány első évében: a törvényhozási intenzitás alig maradt el valamivel Orbán Viktor előző kormányának első évére jellemző felfokozott jogalkotási tevékenységtől. A törvények elfogadásának átlagos ideje ugyanakkor közel két héttel nőtt, részben azért, mert a korábbi ciklusokkal ellentétben az elmúlt évben a nemzetközi szerződések elfogadása nem gyorsította, hanem lassította a törvényhozás sebességét. A kivételes, gyorsított eljárásban elfogadott jogszabályok száma a korábbi időszakokhoz képest jelentősen csökkent, ezek elfogadási sebessége azonban még tovább gyorsult. Ilyen módon főként politikailag is érzékeny, gazdasági és adózási témájú törvényeket tárgyalt meg a Parlament.

Változatlan törvényhozási kedv, mérséklődő tempó

A 2014-ben harmadszorra is kormányra jutó Fidesz-KDNP első évében, 2014 és 2015 nyara között összesen 201 törvényt fogadott el a Parlament. Összehasonlításként: a 2010-et követő első 365 napon 215 jogszabályt szavaztak meg az Országgyűlésben, ami kifejezetten erős tempónak számított, hiszen átlagosan minden második napra jutott egy törvény. **A 2014-2015-ös periódus törvényhozási intenzitása tehát alig marad el valamivel Orbán Viktor előző kormányának első évére jellemző felfokozott jogalkotási tevékenységtől.** Megállapítható, hogy a harmadik Orbán-kabinet négyéves kormányzást és egy újabb megnyert választást követően is folytatta a rá jellemző nagyléptékű törvénygyártást. Amennyiben az Orbán-kormány ezt az ütemet tartani tudja a következő három évben is, akkor a 2014-2018-as ciklusban is elérheti az előző négy évre jellemző 800 fölötti törvényt számot.

Az elfogadott törvények száma önmagában nem ad pontos képet a jogalkotási gyakorlatról, ehhez természetesen elengedhetetlen a törvények elfogadási sebességének vizsgálata. **A harmadik Orbán-kabinet 2014-es megalakulása és 2015 júliusa közötti egy éves időszakban átlagosan közel 39 nap alatt született egy beterjesztett javaslatból elfogadott jogszabály. Ez a második Orbán-kormány első évével összevetve érdemi lassulást jelent.** 2010-2011-ben átlagosan 26 és fél nap alatt fogadott el törvényeket a munkáját megkezdő kabinet és parlamenti többsége, vagyis 2014-2015-ben 12 nappal, közel két héttel több idő jutott a törvények áttekintésére és megszavazására. Mindez inkább a 2010-ben induló új vezetés által kitűzött ambiciózus reformtörekvésekkel

magyarázható, amennyiben a változás ígérletét nagyszámú jogszabály gyors elfogadásával, illetve megváltoztatásával kívánta demonstrálni.

I. táblázat: Az előterjesztések benyújtása és elfogadása közt eltelt idő a harmadik és a második Orbán-kormány első évében, illetve a 2006-2010-es és a 2010-2014-es ciklusokban

| Előterjesztés típusa | Napok száma benyújtástól elfogadásig, 2014-2015 | Napok száma benyújtástól elfogadásig, 2010-2011 | Napok száma benyújtástól elfogadásig, 2010-2014 | Napok száma benyújtástól elfogadásig, 2006-2010 |
|---|--|--|--|--|
| Összes törvény | 38,85 | 26,52 | 33,17 | 47 |
| Összes törvény nemzetközi szerződések ratifikálása nélkül | 33,35 | 27,36 | 35,89 | 55,1 |
| Egyéni képviselők által benyújtott előterjesztések | 34,14 | 24,84 | 30,6 | 57,13 |
| Sürgős törvények (nemzetközi szerződések ratifikálása nélkül) | 24,94 | 29,57 | 29,7 | 44,5 |
| Kivételesen sürgős törvények (nemzetközi szerződések ratifikálása nélkül) | 9,27 | NA | 4,1 | NA |
| Határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltéréssel (nemzetközi szerződések ratifikálása nélkül) | 16,72 | NA | NA | NA |

Az általános reformlendület ciklus közbeni mérséklődése természetesnek tekinthető, ami az első évhez viszonyítva az előző ciklus egészére vonatkozó 33 napos jogalkotási időben

már meg is jelenik. **Ugyanakkor az jól látható, hogy nem csak az előző parlamenti periódus első évéhez, hanem a 2010-2014-es ciklus egészéhez képest is valamelyest lassabb volt harmadik Fidesz-kormány első egy évének törvényhozási tempója: a jogszabályok benyújtása és elfogadása közötti idő átlagosan csaknem 6 nappal nőtt 2014-2015-ben.** Ez azonban még mindig gyorsabb tempó volt, mint amit a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok alatt tapasztalhattunk. Ha a 2006-2010-es időszakkal is összevetjük a harmadik Orbán-kormány első évét, akkor láthatjuk, hogy az elmúlt egy évben átlagosan 8 nappal gyorsabban fogadott el törvényt a Parlament, mint 2006-2010-ben. **Az elmúlt egy év törvényhozási sebessége tehát nagyjából a 2010-2014-es és a 2006-2010-es ciklusok között helyezkedik el, de valamelyest közelebb az előző Orbán-kormány gyakorlatához.**

Érdekes eredményt kapunk, ha a nemzetközi szerződések kötelező hatályát elismerő és azokat kihirdető törvényeket figyelmen kívül hagyjuk, és ezek nélkül tekintjük át a törvények elfogadásához szükséges időt. A korábbi két teljes parlamenti ciklusban, sőt, még a 2010-2011-es reformláz idején is azt tapasztaltuk, hogy a nemzetközi szerződések parlamenti jóváhagyása alapvetően gyorsítja a parlamenti munkát, hiszen ha kivesszük a vizsgálatból ezeket a jogszabályokat, akkor jellemzően nő az átlagos törvényhozási idő. A Gyurcsány-Bajnai kormányok négy éve alatt átlagosan 8, a második Orbán-kabinet négy éves periódusában közel 3, de még a 2010-2011-es első évében is csaknem egy nappal rövidítette le a nemzetközi szerződésről szóló törvényjavaslatok elfogadása az átlagos jogalkotási sebességet. Ezzel szemben a harmadik Fidesz-kormány első éve alatt öt és fél nappal tovább tartott ezekkel a jogszabályokkal az átlagos jogalkotási idő, mint nélkülük. **Vagyis, a korábban vizsgált periódusokkal ellentétben az elmúlt egy év során a nemzetközi szerződések elfogadása nem gyorsította, hanem lassította a törvényhozás átlagos sebességét, méghozzá jelentős mértékben.** Ezt támasztja alá az is, hogy a második és a harmadik Orbán-kormány első éve közötti időbeli különbség 12 napról a felére csökken a nemzetközi szerződések ratifikálása nélkül.

Sürgős eljárások: kevesebbet, de még gyorsabban

Az összes törvény elfogadási idejének tekintetében ugyan számottevő lassulásról beszélhetünk az elmúlt egy évben a második Orbán-kormány első évéhez, illetve a jelenlegit megelőző teljes parlamenti ciklushoz viszonyítva, **a sürgős törvények elfogadási ideje viszont a legutóbbi időszakban még tovább gyorsult. A 2014. júniustól számított 365 napban 25 nap alatt fogadtak el sürgős eljárásban**

törvényeket, majdnem 5 nappal gyorsabban, mint a 2010-2011-es és a 2010-2014-es időszakokban.

A 2014-2015-ös egy év tekintetében az összes törvény átlagához képest is rendkívüli gyorsulásról beszélhetünk a sürgős javaslatoknál (a nemzetközi szerződések ratifikálását nem tekintve). Míg a 201 törvényjavaslat elfogadása átlagosan közel 39 napot vett igénybe, addig az elenyésző alkalommal igénybe vett sürgős eljárásban tárgyalt beterjesztéseket pontosan két héttel gyorsabban sikerült keresztülvinni a Parlamenten. Érdemes azt is hozzátenni, hogy a kivételes sürgős eljárásban beterjesztett javaslatokkal 9,27, a határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltéréssel pedig 16,72 nap alatt végzett az Országgyűlés – tehát a sürgős eljárás tempójánál is gyorsabban **Meg kell említeni azonban, hogy a jelenlegi ciklus első évében a négy évvel korábbinál jóval kevesebb javaslatot tárgyaltak sürgős eljárásban.**

Az egyéni képviselők által benyújtott törvénytervezeteknél az összes törvényre jellemző tendenciákat találjuk az időbeli összevetés során. **A legutóbbi egy éves periódusban 34 nap alatt fogadtak el egyéni képviselők által beterjesztett javaslatokat, ami igen jelentős lassulás a négy évvel korábbi cikluskezdethez képest, amikor ugyanerre 10 nappal kevesebbre volt szüksége az előző Orbán-kormányoknak.** Az egyéni indítványok átfutási ideje az utóbbi évben a 2010-2014-es teljes ciklushoz képest is lassabb volt, ugyanakkor még mindig közel feleannyi idő alatt mentek át az ilyen jogszabályok, mint a Gyurcsány-Bajnai kormányok idejében.

Az adatokból alapvetően az látszik, hogy az új Orbán-kormány első éve alatt lényegesen kevesebb alkalommal nyúlt a sürgős vagy kivételesen sürgős tárgyalási módokhoz, mint 2010-ben induló kormányzásuk legelső 365 napja folyamán. Míg 2010-2011-ben összesen 65 törvényt fogadott el a Parlament sürgős eljárással – a kivételesen sürgős eljárás bevezetésére csak 2012-ben került sor –, addig 2014-2015-ben mindössze 6 sürgős és további 10 kivételesen sürgős eljárással tárgyalt tervezetet fogadtak el.

2. táblázat: A sürgős eljárásban tárgyalt előterjesztések összehasonlítása a harmadik és a második Orbán-kormány első évében, illetve a 2010-2014-es és a 2006-2010-es ciklusokban

| Időszak | Sürgős és kivételesen sürgős eljárásban tárgyalt elfogadott előterjesztések száma* | Az adott időszakban elfogadott összes előterjesztés %-ában | Az adott időszakban elfogadott sürgős (és kivételesen) sürgős eljárásban tárgyalt előterjesztések száma az előző ciklus azonos periódusában elfogadott sürgős előterjesztés %-ban |
|-----------|--|--|---|
| 2014-2015 | 16 (10) | 7,96% | 24,61% |
| 2010-2011 | 65 | 30,23% | - |
| 2010-2014 | 160 | 19% | 109,6% |
| 2006-2010 | 146 | 24% | - |

* Zárójelben a kivételesen sürgős eljárások száma

Ha ehhez a 14 házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel megszavazott jogszabályt is hozzávesszük, még akkor is kétszer több alkalommal tért el a jogalkotás hagyományos menetrendjétől a második Orbán-kabinet első éve alatt az Országgyűlés, mint 2014-2015-ben. **Ezek alapján tehát azt mondhatjuk, hogy 2010-2011-hez képest a legutóbbi egy évben jelentősen visszaszorult a nem normál eljárásban elfogadott jogszabályok száma.**

Szemléletesen megjelenik mindez az adott időszakokban elfogadott összes előterjesztés arányaiban is. Megközelítőleg azonos számú jogszabály elfogadása mellett a 2014-2015-ös időszakban csupán az összes elfogadott törvény 8%-át tette ki a sürgős, illetve kivételesen sürgős eljárásban tárgyalt törvényjavaslat, míg négy évvel korábban, ugyanebben az időintervallumban csaknem minden harmadik elfogadott törvényt sürgős eljárásban fogadtak el. A legutóbbi egy év vonatkozó adata nem csak a mindent átalakító szándéktól fűtött 2010-2011-es időszakhoz képest jelentősen alacsonyabb: a második Orbán-kormány teljes négy éve során arányaiban több mint kétszer, a 2006-2010-es ciklusban pedig háromszor nagyobb volt a sürgős törvények részesedése az összes elfogadott jogszabály között. A visszaesés egyelőre tehát a két legutóbbi teljes parlamenti ciklushoz mérten is meghatározó mértékű.

Sürgős eljárásban elsősorban az államigazgatást és a közigazgatási szervezetet érintő jogszabályokat fogadott el a Parlament az elmúlt évben. Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, illetve az előbbi törvénnyel összefüggő egyes törvények módosításáról is így fogadtak el jogszabályokat. Sürgős eljárásban módosította a törvényhozás egyes közigazgatási tárgyú törvények, valamint az egyes önkormányzatokat érintő törvények módosításáról szóló tervezeteket. Emellett a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzüpiaci és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő törvénymódosítást is ilyen formában tárgyalták, csakúgy, mint **a helyi önkormányzati választásokat és a választási eljárásról szóló törvényt módosító javaslatot.**

Kivételesen sürgős eljárásban főként politikailag is érzékeny, gazdasági és adózási témájú törvényeket tárgyalt meg a Parlament. A reklámadóról szóló törvényt és az ahhoz kapcsolódó törvények módosítását is ilyen formában vitte végig a magyar törvényhozás, de **a banki hitelezés,** illetve kölcsönszerződésekről szóló több tervezet is kivételes eljárás során fogadtak el. Határozati házsabályi rendelkezésektől való eltéréssel szavazták meg a jövő évi költségvetésről szóló törvényt, valamint a budapesti **vizes világbajnokság** megvalósításához szükséges létesítményfejlesztésről szóló tervezetet is, csakúgy, mint a **brókerbotrányra** adott jogszabályi változtatásokat is.

A jelenlegi kabinetnek ugyanakkor nem kellett feltétlenül a gyorsabb elfogadást lehetővé tevő eljárásokhoz folyamodnia az elmúlt egy év során annak érdekében, hogy rendkívül gyorsan el tudjon fogadni számára fontos jogszabályokat. **A déli határra tervezett kerítés felállítása érdekében az Országgyűlésnek benyújtott, az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról szóló javaslatot például normál eljárásban tárgyalta, és pontosan egy hét alatt fogadta el a Parlament.** Hasonló sebességgel tudta átvinni – szintén normál eljárásban – a kormánypárti többség a **közérdekű adatigénylés feltételeit szigorító, információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény módosítását is,** melyet június 26-án nyújtottak be, és július 6-án, vagyis tíz nap alatt el is fogadtak.

Policy Solutions

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

(1) 4-748-748

info@policysolutions.hu

www.policysolutions.hu

POLICYSOLUTIONS

