

**Törvényhozás félidőben:
A 3. Orbán-kormány első két évének mérlege**



**TÖRVÉNY
GYÁRTÓK**

2016. június



Összefoglaló

A jelenlegi négyéves periódus első felében 363 törvényt fogadott el a Parlament, ami az előző ciklus másfél éves teljesítményének felel meg. A normál eljárástól csak kivételes esetben tért el a Parlament, ennek ellenére tovább gyorsult a törvényhozás sebessége: ha nemzetközi szerződéseket nem számítjuk, akkor átlagosan 33 napra volt szükségük a kormánypárti honatyáknak egy törvény elfogadásához - azaz normál eljárás keretében is igen gyorsan képesek voltak keresztülvinni akaratukat. A ciklus első két éve egymáshoz képest eltérő képet mutat: a második év során új lendületet kapott és harmadával nőtt a parlament törvényhozó kapacitása, miközben a törvények mögött álló konszenzus csökkent.

2014-2016 között 89 törvényt fogadtak el ellenszavazat nélkül, vagyis minden negyedik előterjesztést. A minimális, legfeljebb 9 „nem” szavazattal átvitt törvények aránya pedig az összes előterjesztés közel felét (46%) tette ki a legutóbbi két évben. Ugyanakkor, egyetlen tisztán ellenzéki kezdeményezésű törvényt sem fogadott el az Országgyűlés, ami továbbra is jól mutatja a kormánypártok hozzáállását az ellenzéki frakciókhoz.

A 3. Orbán-kormány törvényhozásának két éve a 2010-2014-es ciklus tükrében

A 2014-2018-as parlamenti ciklus félidejéhez érve megvonható a harmadik Orbán-kormány első két évének törvényhozási mérlege. **A jelenlegi négyéves periódus első felének törvényhozói teljesítménye 363 törvény**, ennyi előterjesztést fogadott el az Országgyűlés a 2014 május eleji alakuló ülése óta eltelt pontosan két év során. Ez kevesebb mint fele az előző ciklus során összesen elfogadott törvénynek (860), **valamelyest tehát mérséklődött a törvényhozási lendület az elmúlt két évben.**

Továbbra is a meglévő törvények módosítása teszi ki a jogalkotó tevékenység mennyiségileg nagyobb részét. **2014 és 2016 tavasza között kétszer több törvénymódosításról döntöttek a honatyák, mint amennyi új törvényt fogadtak el**, 238 megszavazott törvénymódosításra csak 125 új törvény jutott. A nemzetközi szerződésekről szóló törvényjavaslatok súlya a korábbi ciklushoz hasonlóan alakult a vizsgált időszakban, vagyis



nagyjából minden ötödik jogszabály nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget ültetett át a magyar jogrendbe, szám szerint 77 alkalommal.

A normál eljárástól a jelenlegi ciklus első felében az előzőnél még kevésbé, csak kivételes esetben tért el a Parlament, a törvények túlnyomó többsége, közel kilenctizede normál eljárással született. Ettől eltérő ügymenetet csak a tárgyalt jogszabályok 13%-ánál alkalmazott a törvényhozás. Ezek közül a 2014-ben bevezetett, határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltéréshez nyúltak legtöbbször, 24 alkalommal, éppen annyiszor, mint a sürgős és kivételesen sürgős eljárásokhoz együttesen. Az előző teljes ciklusban a fentiekkel szemben még az elfogadott előterjesztések közel egyötöde született sürgős, vagy kivételesen sürgős eljárás keretében, vagyis folytatódott a már a 2. Orbán-kormány ciklusán belül is megfigyelhető trend, amely során egyre inkább háttérbe szorul a normál eljárástól eltérő döntéshozatal. Ez ugyanakkor – mint azt látni fogjuk – nem jár együtt a döntéshozás sebességének csökkenésével, sőt, további gyorsulás regisztrálható, ami arra hívja fel a figyelmet, hogy a stabil többség birtokában a kormánypártok normál eljárás keretében is igen gyorsan képesek keresztülvinni akaratukat a Parlamenten. Ezért sok esetben nincs is szükség az előterjesztések általános rendelkezésektől eltérő tárgyalására.

A törvények kezdeményezése továbbra is, sőt, még inkább elsősorban a kormány reszortja. A – minden esetben a kormány által beterjesztett – nemzetközi szerződésről szóló javaslatokat figyelmen kívül hagyva az előző ciklusban a törvényjavaslatok 65%-át, míg az elmúlt két évben már 71%-át nyújtotta be a kabinet. Ezt a teljesítményt csak kiegészíteni tudták az egyéni képviselők, akiknek ebben a vonatkozásban csökkent a szerepük: 2010-2014 között még az elfogadott törvények harmada, a jelenlegi ciklus első felében már csak negyede volt egyéni képviselői indítvány. Előbbiekhez képest továbbra is marginális szerepet töltenek be a törvények kezdeményezésében a parlamenti bizottságok, melyek a 3. Orbán-kormány mandátumának első felében az előző teljes ciklushoz hasonlóan a végül elfogadott jogszabályok mindössze 3%-át terjesztették be.



	Összes törvény	Tv.javaslat nemzetközi szerződésről	Összes törvény a nemzetközi szerződések ratifikálása nélkül	Egyéni képviselői indítvány	Sürgős törvények*	Kivételesen sürgős törvények*	Határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltéréssel*
Előterjesztések száma 2010-2014	860	155	705	270	127	24	NA
Előterjesztések száma 2014-2016	363	77	286	73	7	17	24
Előterjesztések száma 2014-2015	154	40	114	34	6	9	12
Előterjesztések száma 2015-2016	209	37	172	39	1	8	12

A jelenlegi ciklus első felét valamivel nagyobb politikai konszenzus övezi, mint az előző ciklus egészét. 2014-2016 között 89 törvényt fogadtak el ellenszavazat nélkül, vagyis minden negyedik előterjesztést, szemben a II. Orbán-kormány idejére jellemző 20%-os aránnyal. A minimális, legfeljebb 9 „nem” szavazattal átvitt törvények aránya pedig az összes előterjesztés közel felét (46%) tette ki a legutóbbi két évben, amely jóval magasabb a 2010-2014-re jellemző 36%-os részarányal. A nemzetközi szerződések ratifikációját hagyományosan jóval magasabb konszenzus jellemzi, de ezen törvények elfogadottságát illetően is növekedés látható a jelenlegi ciklusban, különösen az egyhangúlag elfogadott jogszabályok tekintetében. A nemzetközi szerződésekről szóló jogszabályok 84%-át ellenszavazat nélkül fogadta el az Országgyűlés az aktuális parlamenti ciklusban, míg az ezt megelőző időszakban csak alig kétharmadát (65%). A minimális tiltakozás mellett átültetett nemzetközi szerződések arányában nincs számottevő eltérés, 2010-2014-ben 89%, a jelenlegi ciklus első felében pedig 92%-ukat övezte erőteljes konszenzus.

Az összes törvény esetében nem ilyen egyértelmű a kép, ráadásul az adott jogszabály el nem utasítása nem jelenti annak támogatását, hiszen az ellenzék a tartózkodással, illetve a szavazástól való távolmaradással, a törvényhozás bojkottjával is kifejezésre juttathatja az adott jogszabállyal szembeni ellenérzését. Ezzel együtt is az látható, hogy **a jelenlegi négyéves ciklus első felében elfogadott 363 törvényre átlagosan 23 képviselő szavazott nemmel, ami azt jelenti, hogy átlagosan a parlament bő tizede, illetve az ellenzéki képviselők egyharmada utasította el az utóbbi két évben hozott,**



kivétel nélkül a kormány vagy kormánypárti képviselők által benyújtott jogszabályokat.

A jelenlegi ciklus felén átlépve **egyetlen ellenzéki kezdeményezésű elfogadott törvényt sem találunk**, amely egy másik szempontból tovább árnyalja a törvényhozási konszenzusról szóló képet. Bár a kormány és az ellenzék közötti együttműködés lényegében már a 2. Orbán-kormány 2010-es megalakulásával megszűnt, de az előző ciklusban még így találunk – igaz, mindössze – három, ellenzéki képviselők által beterjesztett törvényjavaslatot, melyre a kormánypárti képviselők is igent mondtak. **A 3. Orbán-kormány ciklusának első felében viszont még ilyen minimális kooperációról sem beszélhetünk, mindössze két, kormánypárti és ellenzéki képviselők aláírását is viselő vegyes előterjesztést fogadott el az Országgyűlés.**

	Összes törvény	Tv.javaslat nemzetközi szerződésről	Összes törvény nemzetközi szerződések nélkül	Egyéni képviselői indítvány	Sürgős törvények*	Kivételesen sürgős törvények*	Határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltéréssel*
Napok száma a benyújtástól az elfogadásig 2010-2014	33,2	20,8	35,89	30,6	29,7	4,1	NA
Napok száma a benyújtástól az elfogadásig 2014-2016	35,98	45,8	33,34	29,26	23,03	7,33	17,97
Napok száma a benyújtástól az elfogadásig 2014-2015	39,65	63,99	31,11	28,79	24,94	9,69	15,27
Napok száma a benyújtástól az elfogadásig 2015-2016	33,28	26,14	34,81	29,67	11,56	4,67	20,68



A ciklusban eddig hozott 363 törvény elfogadása átlagosan 36 napot vett igénybe, hárommal többet, mint 2010-2014 között. Ez alapján lassulni látszik a törvényhozás általános üteme, ez azonban csak akkor igaz, ha a nemzetközi szerződések átültetését is figyelembe vesszük. Ezek a nemzetközi szerződésekből eredő törvények a többinél általában gyorsabban kerülnek elfogadásra, így az átlagot is lefelé módosítják. Az előző teljes ciklusban például bő két héttel kevesebb idő kellett egy ilyen jogszabály elfogadásához (21 nap), mint az összes többi törvényhez átlagosan. **A jelenlegi ciklus első felének sajátossága, hogy a nemzetközi szerződések elfogadása az átlagosnál jóval több időt vett igénybe,** ezáltal a korábbi trenddel szemben lényegesen lassította a törvényhozás általános sebességét. **Az előző ciklushoz képest 2014-2016 között több mint kétszer annyi idő, 21 helyett 46 nap kellett egy nemzetközi szerződés ratifikálásához, és közel két héttel több, mint a jelenlegi ciklus összes többi jogszabályának megszületéséhez.**

A nemzetközi szerződések nélkül tehát tovább gyorsult a Parlament törvényhozási sebessége, 36 nap helyett 33-ra, bő egy hónapra volt szükségük a honatyáknak azzal együtt is, hogy tovább csökkent a normáltól eltérő eljárásban tárgyalt jogszabályok aránya. Az egyéni képviselői indítványok elfogadásához továbbra is mintegy 30 napra van szükség, és ezek átfutási ideje 2010-2014-hez hasonlóan a kormányénál négy nappal rövidebb. **A sürgős eljárásban tárgyalt előterjesztések mennyiségi szerepe csökkent, de ezzel párhuzamosan jelentősen, egy héttel csökkent az ilyen törvények elfogadásához szükséges idő, 30 napról 23-ra. A kivételes eljárásban elfogadott jogszabályok elfogadási ideje ugyanakkor 7 napra nőtt a 2. Orbán-kormány idejére jellemző elképesztően rövid, 4 napról, ám ez a törvényhozási mód még így is ötször gyorsabb elfogadásra adott lehetőséget, mint a normál eljárás. A jelenlegi ciklusban bevezetett határozati házszabálytól való eltéréssel pedig a felére, 18 napra lehetett csökkenteni az előterjesztések átlagos átfutási idejét.**

A ciklus első két évének összehasonlítása

Érdemes külön is megvizsgálni, valamint összehasonlítani a 2014-2018-as parlamenti ciklus első két évét már csak azért is, mert a 3. Orbán-kormány törvényhozásának első és második évének gyakorlatát eltérő karakter jellemzi. **Az első szembetűnő különbség már rögtön az elfogadott törvények számában megnyilvánul.** Míg 2014 és 2015 tavasza között 154 törvényt fogadott el a Parlament, addig 2015-2016 azonos időszaka között 209-et, vagyis **harmadával nőtt a parlament törvényhozó kapacitása a jelenlegi ciklus második évében.** Mindkét évben azonos számú (63, illetve 62) új törvényt fogadott el a parlament, vagyis a módosító jogszabályok száma és súlya nőtt jelentősen, a két egymást követő évben 59%-ról 70%-ra ugrott arányuk. **Mivel a nemzetközi törvények, valamint**



a bizottsági előterjesztések száma is megegyezik, illetve az egyéni előterjesztések száma is csak minimálisan bővült, vagyis újabb lendületre kapó kormányzati törvényhozásról beszélhetünk az utóbbi év esetében.

Ezt a törvények kezdeményezőinek szerkezete is alátámasztja. A nemzetközi szerződések ratifikálását figyelmen kívül hagyva **még erősebb kormányzati dominancia jellemzi a 3. Orbán-kormány második évét, mint az elsőt. A 2014 és 2015 tavasza között elfogadott törvények kétharmadát terjesztette elő a kabinet, az elmúlt egy év során pedig már a jogszabályok háromnegyede származott a minisztériumoktól,** ezzel párhuzamosan pedig – a törvények számának emelkedése mellett is – 30%-ról 23%-ra csökkent az egyéni előterjesztések súlya. A tárcák közül mindkét évben a nemzetgazdasági, nemzeti fejlesztési, valamint az igazságügyi miniszter nyújtotta be a legtöbb – végül elfogadott – törvényjavaslatot, mindhárom miniszterhez az összes, adott évben elfogadott törvény több mint 10%-a köthető. Az utóbbi évben pedig a Miniszterelnökséget vezető Lázár János is felzárkózott a legaktívabb törvénykezdeményezők közé.

A ciklus első évéhez képest a 2016 tavaszáig tartó második évben tovább csökkent a normál eljárástól eltérő jogalkotási folyamatban elfogadott előterjesztések aránya annak ellenére, hogy a 2014 tavasza után újabb tárgyalási mód bevezetésére került sor. 2014-2015-ben az elfogadott törvények 82%-át fogadták el normál tárgyalás során, és már ekkor is csupán 27 alkalommal tértek el ettől. Ezek közül az új, határozati házsabályi rendelkezésektől való eltérés volt a legnépszerűbb, az előterjesztések 8%-a (12 eset) született így. Kivételes eljárást az előterjesztések 6%-ánál (9 törvény), sürgős tárgyalást pedig 4%-ában (6 eset) alkalmazott a Parlament. A második év során már csupán minden tizedik törvény született a normál ügymenettől eltérően, ami 21 jogszabályt érintett. A házsabályi eltéréssel az előterjesztések 6%-át, kivételes eljárásban 4%-át tárgyalták, a sürgős eljárás funkciója pedig szinte teljesen kiüresedett, miután mindössze egy alkalommal került sor alkalmazására 2015-2016 tavasza között.

Az elmúlt két év közül 2015-2016-ot jellemzi alacsonyabb politikai konszenzus, legalábbis abból a szempontból, ahogyan az az egyes törvényekre adott ellenszavazatokban jelenik meg. A 2014 tavaszi alakuló ülést követő egy évben 41 jogszabály ment át ellenszavazat nélkül, valamivel több, mint az előterjesztések negyede. Minimális, 0-9 ellenszavazattal 78 törvényt fogadtak el a honatyák, vagyis az előterjesztések felét (51%). A következő évben ehhez képest a növekvő törvénytár mellett alacsonyabb szintű konszenzust láthatunk: az elfogadott jogszabályok 23%-át szavazták meg egyhangúlag, 43%-át pedig minimális ellenszavazattal. A nemzetközi szerződések által megkívánt jogszabályok elfogadása ugyanakkor valamelyest tovább erősödött az egyébként is igen magas konszenzus: a III. Orbán-kormány első évében



negyötödük, a második évben közel kilenctizedük került elfogadásra 0 „nem” szavazattal, de 9-nél több ellenszavazatot mindkét évben csupán néhány törvény kapott.

A konszenzus csökkenését jelzi az is, hogy némileg **nőtt a törvények átlagos elutasítása is. Míg a harmadik Orbán-kabinet első éve során elfogadott jogszabályokra átlagosan 21 képviselő szavazott nemmel, addig a ciklus második évében már 24 hónapra, vagyis az összes képviselő 10,6%-ról 12,2%-ra emelkedett arányuk, az ellenzék körében pedig 31%-ról 35,6%-ra nőtt az előterjesztéseket leszavazók aránya.**

Az összes törvényt figyelembe véve egy héttel csökkent az átlagos törvényhozási idő 2014-2015 és 2015-2016 tavasza között. A ciklus első évében átlagosan 40 napra volt szükség egy törvény keresztülvitelére az Országgyűlésen, az elmúlt egy évben már csak 33-ra. Az átlagot ugyanakkor jelentősen torzítja a nemzetközi szerződések elfogadása, amelyek igen rapszodikus képet mutat a két vizsgált évben. A ciklus első évében ugyanis szokatlanul sok időt, átlagosan mintegy két hónapot (64 nap) vett igénybe egy ilyen – jellemzően magas konszenzussal elfogadott – előterjesztés megalkotása, vagyis csaknem kétszer több időt, mint egy normál törvényjavaslat. Ezzel szemben a 2015-2016-os periódusban már az átlagosnál ismét számottevően gyorsabban, 26 nap alatt ratifikáltak egy átlagos nemzetközi szerződést.

A nemzetközi szerződések nélkül a 3. Orbán-kormány első évében születtek gyorsabban a törvények, ebben az időszakban átlagosan pontosan egy hónap kellett egy jogszabály elfogadásához, szemben a következő egy évvel, amikor négy nappal, 35 napra nőtt az átlagos törvényhozási idő. Ám még így is mindkét évben gyorsabban születtek a törvények, mint az előző teljes ciklusban. A határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltéréssel tárgyalt törvényeket a ciklus első évében tudták gyorsabban elfogadni, erre 2014-2015 között 15 napra volt szükség, míg egy évvel később már 21-re. A sürgős törvények és a kivételes eljárásban elfogadott törvények elfogadási ideje ugyanakkor jelentősen felgyorsult, lényegében a felére csökkent a második évben. A sürgős törvényeket 25 nap helyett kevesebb mint 12 nap alatt, a sürgős törvényeket 10 helyett kevesebb mint öt nap alatt tudták elfogadni. Az utóbbi évben ezáltal előbbi háromszor, utóbbi hétszer gyorsabb elfogadást biztosított, mint a normál eljárás.

Policy Solutions
Politikai Elemző és Tanácsadó Intézet

Budapest, 1065, Révay utca 10.
(1) 4-748-748

info@policysolutions.hu
www.policysolutions.hu

POLICYSOLUTIONS

