

### III.4. A „FRAKCIÓKORMÁNYZÁS” MINT DE FACTO RENDELETI KORMÁNYZÁS

Sebők Miklós – Artner Zsófia

Barankovics István, a KDNP 1944-ben alapított elődjének, a Demokrata Néppártnak néhai alapítója egy 1947-es felszólalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a parlament törvényalkotó szerepét nem szabad „üres formasággá zülleszteni”.<sup>1</sup> A beszédben Barankovics sérelmezte, hogy a minisztertanács (azaz a kormány) monopolizálta a jogalkotást, melyet a demokráciát fenyegető súlyos veszélyként azonosított:

„A diktatúras szándékok rendszerint mindenütt rangrejtve járnak és e rangrejtve járó szándékok sokszor a demokratikus formaságok között elég ügyesen tudják egy ideig elbújtatni a diktatúras lényegét. [...] (A fasizmusra épülő) rendszereknek tudniillik egyik általános jellegzettségét éppen abban lehet felismernünk, hogy a parlament szuverén törvényalkotó szerepét pusztán formasággá züllesztették, és ha a törvényhozó testületet formálisan nem is szüntették meg, a törvényalkotás gyakorlati jogát fokozatosan maradéktalanul a kormányra ruháztatták, elannyira, hogy a kormány, illetve a kormányfő diktatórikusan intézhette az ügyeket, tehát a törvényalkotó hatalom már nem is a népnél, nem is a törvényhozásnál, hanem tényleg és teljesen a törvényhozó által egyszer kijelölt főnöknél maradt.”

<sup>1</sup> Barankovics István: A rendeleti kormányzás veszélyeiről című felszólalása. Országgyűlési Napló, 1947. I. k. 703–721.1 [https://barankovics.hu/az-alapitvanyrol/nevadonk/beszedek-irasok/barankovics-istvan-a-rendeleti-kormanyzas-veszeleireol](https://barankovics.hu/az-alapitvanyrol/nevadonk/beszedek-irasok/barankovics-istvan-a-rendeleti-kormanyzas-veszeleirerol)

A teljes beszéd az ún. rendeleti kormányzás és ennek következményeinek általános leírását adja a népszuverenitás csorbulásától a hasznos viták kizárásáig és a hatalmi ágak elválasztásának megszüntetéséig. Az ilyen és ehhez hasonló kritikák a kormány jogalkotási túlhatalmával szemben a magyar eszmetörténet vissza-visszatérő toposzaivá váltak, ami persze nem akadályozta meg a mindenkori kormányokat a legváltozatosabb politikai rezsimekben, hogy éljenek a rendeleti kormányzás biztosította lehetőségekkel (egészen 2020-ig, ld. e kötet Epilógusát).

Bár első ránésére a népszuverenítésre építő és parlamentáris kormányzati rendszert meghonosító 1990-es rendszerváltás új szabályrendszere korlátozta a rendeleti jogalkotás lehetőségét, valójában továbbra is megmaradt a végrehajtó hatalom lehetősége arra, hogy – formálisan vagy informálisan, de – korlátozza a törvényhozás jogalkotással kapcsolatos jogait. Erre ugyanis számos alkotmányos lehetőség maradt, még akkor is, ha figyelmen kívül hagyjuk a különleges jogrendnek<sup>2</sup> a legtöbb nyugati demokráciában meglévő klauzuláit.

A jogalkotás normál menetében a kormánytöbbség számára rendelkezésre állt ugyanis – legalább elméleti lehetőségként – a de jure rendeleti kormányzás: a törvények mennyiségének és részletességének minimalizálása, mely szabályozási hiányokat delegált jogalkotással (több és „magasabb” elvontsági szintű kormányrendelettel stb.) mindig lehet kezelni. A második lehetőség a de facto rendeleti kormányzás, mely a gyakorlatban a parlament formális részvétele mellett, s így a parlamentarizmus látszatának fenntartásával tölthetett be hasonló funkciót.

A de jure rendeleti kormányzással, azaz a törvények és a rendeletek közötti szabályozási „munkamegosztással” e kötet IV.2. fejezetében foglalkozunk. Általánosságban megállapítható ugyanak-

<sup>2</sup> Barankovics István felszólalása a rendeleti kormányzás veszélyeiről 1947. október 30-án. Országgyűlési Napló, 1947. I. k. 705. [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_KN-1947\\_01/?pg=356&layout=s&query=diktat%C3%BAr%C3%A1s%20sz%C3%A1nd%C3%A9kok](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1947_01/?pg=356&layout=s&query=diktat%C3%BAr%C3%A1s%20sz%C3%A1nd%C3%A9kok)

kor, hogy e kötet elemzései arra engednek következtetni, hogy a de jure rendeleti kormányzás kevésbé érvényesült (gondoljunk csak a „mindent törvényekkel akarnak szabályozni” típusú kritikákra, ld. II.1. fejezet). Ezzel éppen ellentétes a helyzet – legalábbis bizonyos időszakokban – a de facto rendeleti kormányzás esetében, melynek egyik eklatáns példája a rendszerváltás után a 2010-től kezdődő parlamenti ciklus „frakciókormányzásként” azonosított gyakorlata.

Frakciókormányzásnak nevezzük azt a hatalommegosztási gyakorlatot (minderről bővebben ld. Sebők 2014),<sup>3</sup> melynek alkalmazása során a törvényjavaslatok betérjesztői az elfogadott törvények többsége esetében a kormánypárti frakciók egyéni képviselői (s nem a kormány tagjai, a bizottságok, a köztársasági elnök vagy más, erre törvény, illetve a házszabály által jogosultnak tekintett személy vagy intézmény). Bár a frakciókormányzás jelenségét a jelen fejezet egyik szerzője már értékelte a második Orbán-kormány időszakára vonatkozóan (Sebők 2012), azonban szisztematikus politikatudományi magyarázata máig várat magára.

E téma kapcsán a jelen, valamint az ezt követő két fejezetben két kutatási kérdést vizsgálunk. Egyfelől leíró statisztikai eszközökkel elemezzük, hogy a rendszerváltás után melyik időszakban érvényesült a – fenti definíció szerinti – frakciókormányzás. Másfelől egyes irományok elfogadásának folyamatát vizsgálatával feltárjuk, hogy milyen szándékok vezették – alapesetben a törvényjavaslatok többségét egyeztető és megszövegező – minisztériumokat és a kormányt a törvényelőkészítés folyamatának kikerülésére. A három fejezetből álló gondolatmenet során e rövid fejezet elsődleges feladata a frakciókormányzás konceptualizálása és a következő két fejezetben elvégzett empirikus vizsgálódás kereteinek kijelölése.

<sup>3</sup> Bár a hatalommegosztás egy átfogó fogalom, mely kiterjed a nép és a képviselői intézmények közötti hatalmi viszonyokra (vö. népszavazás és képviselői kormányzás), valamint a hatalmi ágak elválasztásához kapcsolódóan a jogalkalmazásra (bírószágok) is, e helyt alapvetően a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti erőegyensúlyra utalva használjuk.

## FOGALMI ALAPOK

Bár nem feltétlenül a rendeleti kormányzás összefüggésében, de a 2010 utáni időszakban a frakciókormányzás fogalma a politikával hivatásszerűen foglalkozó csoportok körében mindenképpen bevettnek volt tekinthető.<sup>4</sup> Egyaránt utal rá így ellenzéki közpolitikai dokumentum,<sup>5</sup> politikai elemzői interjú<sup>6</sup> és ismeretterjesztő tanulmány.<sup>7</sup> Mint említettük a frakciókormányzás egy olyan kormányzati stílus, mely *formálisan* (pusztán a törvényjavaslatok benyújtója szerint) egyes törvényhozási szereplőket értékel fel a jogalkotásban a végrehajtó hatalommal szemben. Ugyanakkor (mint alább bemutatjuk) a frakciókormányzás *magyarországi gyakorlata* fényében nehezen állíthatnánk, hogy az valamilyen hatalmi átrendeződés jele lenne a végrehajtó hatalom, közelebbről a miniszterelnök személye által meghatározott kormányzati főhatalom rovására.

Ennyiben a frakciókormányzás esetében egy paradox fogalomról beszélhetünk, melynek megértése további elméleti tisztázást tesz szükségessé. A rendeleti kormányzás a törvényhozó és végrehajtó

<sup>4</sup> A frakciókormányzás természetesen nem az egyetlen, a rendeleti kormányzás fogalmához kapcsolódó jelenség volt a magyar jobboldal centralizáló történeti hagyományait nyíltan felvállaló Fidesz-kormányok részéről (vö. Turbucz 2007). Így például az arra irányuló törvénymódosítás, hogy külön parlamenti felhatalmazás nélkül lehessen egy elfogadott költségvetési törvényen módosítani, egyértelműen a rendeleti kormányzás felé tett lépésnek tekinthető. Itt a rendeleti kormányzás. *Népszava*, d.n. [https://nepszava.hu/1089089\\_itt-a-rendeleti-kormanyzas](https://nepszava.hu/1089089_itt-a-rendeleti-kormanyzas); Költségvetési vita: egyre kisebb a képviselők szerepe. *Magyar Narancs*, 2017.06.16. <https://168ora.hu/itthon/koltsegvetesi-vita-egyre-kisebb-a-kepviselok-szerepe-4728>

<sup>5</sup> „Szakítani kell tehát a személyre szabott jogalkotással és az eljárási garanciákat mellőző, egyéni indítványokkal való »frakciókormányzás« gyakorlatával egyaránt!” LMP: Antikorrupciós 12 pont – 2.0. (Ökopolitikai Közpolitikai Tanulmányok 2.) <https://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2018/03/371971524-LMP-Antikorrupcios-12-pont-pdf.pdf>

<sup>6</sup> Készült Orbán a Sándor-palotába? *168 óra*, 2012.04.25. <https://168ora.hu/itthon/keszult-orban-a-sandor-palotaba-68455>

<sup>7</sup> Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015 június. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2015/2/01\\_Magyarorszag\\_kormanyzasa\\_2010-2014.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/2/01_Magyarorszag_kormanyzasa_2010-2014.pdf)

hatalom közötti viszony egy sajátos esete, melyben a végrehajtó hatalom – és még inkább az élén álló politikai vezető és stratégia – jogalkotással kapcsolatos dominanciája (*executive dominance*) valójában teljessé válik. Egy első megközelítésben Lijphart (2012: 105) a többségi elvre épülő demokráciákkal határozza meg a végrehajtó hatalom dominanciáját (szemben a konszenzusos demokráciákkal, ahol kiegyensúlyozottabb a két hatalmi ág viszonya). Lijphart ugyanakkor a kormányok hivatali idejével („tartósságával”) méri a végrehajtó hatalmi dominanciát, ami közel sem biztosít teljes képet a hatalmi egyensúlyról.

Ezzel szemben Shugart és Mainwaring (1997: 41) az elnöki rendszerekben az elnöki hatalom három forrását határozza meg, melyek közül kettő közvetlenül alkalmazható a parlamentáris rendszerek végrehajtó hatalmára is (a harmadik az elnök közvetlen választáson elnyert személyes legitimitációja – erre visszatérünk). Így egyfelől a miniszterelnököknek kiterjedt jogköre van a „proaktív” jogalkotásra (rendeletekkel), másfelől pedig támaszkodhatnak az őket támogató törvényhozási frakciókra. Ez a megközelítés véleményünk szerint jobban illeszkedik a hatalmi ágak közötti egyensúly dinamikájához, mint Lijphartnak a kormányok életciklusára építő felfogása (ld. még Tsebelis 2009 kritikáját).

Mindemellett jobban lehet magyarázni e keretben a két hatalmi ág sok országban végbement hierarchikus (a miniszterelnök/elnök számára kedvező) „fúzióját” (Shugart 2006), avagy a prezidenciaalizálódás jelenségét (Körösi 2006). Ahogy a rendszerváltáskori pártrendszerek átalakultak, majd új formában stabilizálódtak a kelet-közép-európai régió számos országában – kiegészítve olyan hatásokkal, mint az uniós csatlakozás – a korábbi törvényhozási dominanciát a végrehajtó hatalom dominanciája váltotta fel (Kopecký 2004). Ez az általános trend a 2000-es, 2010-es évek esetében is nyilvánvalóan érvényes, még akkor is, ha megállapítjuk, hogy a 2006 utáni időszakban a koalíciós viták majd a kisebbségi kormányzás ettől az általános képtől eltéréseket is mutatott (Ilonszki & Jáger 2013). A prezidenciaalizálódó parlamentáris rendszerekben ugyan-

akkor végső soron a harmadik fent említett elem, a vezér személyes legitimitációja is, ami szintén erősen érzékelhető.

E fúzió a 2010 utáni Orbán-kormány esetében jelentős részben kimerítette azokat a lehetőségeket, melyekkel a kormányzati hatalmi központ a rendeleti kormányzás szélső értéke felé tolhatta a jogalkotás módját. A 2010 után már a pártszervezetekkel teljesen összeforrt kormánypárti frakciószervezetek egységes politikai- és kommunikációs stratégia mentén folytatták munkájukat, s a korábban minden ciklusra jellemző kormánypártok közötti (vagy pártokon belüli) viták a nyilvánosságból szinte teljesen eltűntek. Másfelől a kétharmados parlamenti többséget eredményező 2010-es választási eredmény a Fidesz–KDNP-t felszabadította a korábban (bizonyos minősített többséget igénylő törvények és kinevezések esetében) meglévő ellenzéki egyeztetési kényszer alól.

Ezen a ponton már csak a parlamenti eljárásokra, illetve a *végrehajtó hatalomra magára* vonatkozó szabályok jelentettek korlátot a társadalmi érintetti csoportokkal és a törvényhozással (ellenzékkel) való egyeztetési eljárások kapcsán. Itt egyfelől felhasználták a parlamenti játékszabályokat a kormányzati dominancia további erősítésére (ld. pl. a Házaszabály módosításával a módosító javaslatokról szóló ún. részletes vita plenáris ülésen való megtartásának megszüntetését – minderről bővebben ld. a II.2. fejezetet),<sup>8</sup> másfelől kiaknázták egy csak a teljes hatalmi fúzió mellett sikerrel alkalmazható lehetőséget. Ez a lehetőség az egyéni képviselői indítványokhoz kapcsolódott.

A parlamentáris rendszerekben megszokott elveknek megfelelően a magyar alkotmányos szabályok (közelebbről az Alaptörvény 6. cikk (1), illetve a Házaszabály 31. § (2)) szerint a köztársasági elnök, a Kormány, valamint az Országgyűlés bizottságai és képvise-

<sup>8</sup> Ez – a későbbi, 2014-es szigorítások ellenére – megnyilvánult a kivételes és sürgős tárgyalás alkalmazásának gyakoribbá válásában. „2013-ban benyújtott és ki is hirdetett törvények között 20 van, amelyeket egy hét vagy annál rövidebb idő alatt fogadtak el, köztük 5 esetben a lehető legrövidebb idő, két nap alatt.” (Szabó 2014)

lői jogosultak törvényjavaslat benyújtására (a köztársasági elnök, a kormány és az országgyűlési bizottságok mellett).<sup>9</sup> Rájuk ugyanakkor nem vonatkozik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény (Jat.) számos részletes rendelkezése, amelyek például a hatásvizsgálat és a közigazgatási egyeztetés kapcsán érvényesek. Mindemellett „A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről” szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.) hatálya kifejezetten csak a „miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek” véleményezésére terjed ki.

Ahogy azt Varsányi (2014) áttekintése bemutatja, „az országgyűlési képviselők által benyújtható törvényjavaslatok vonatkozásában sem a Jat., sem más szabály nem rendelkezik arról, hogy kinek a feladata a hatásvizsgálatot elvégezni”.<sup>10</sup> Másfelől a „Jet. hatálya csak a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésére terjed ki [1. § (1) bekezdés], más jogszabály-előkészítők, így az országgyűlési képviselők által előkészített és előterjesztett törvényjavaslatokra nem”.<sup>11</sup> Ezen a ponton az olyan, egyéni kép-

<sup>9</sup> Ez a szabályozás 1994 óta fennáll (ld. a Hárszabály korábbi szövegét: 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, 85. §.).

<sup>10</sup> „Ha az országgyűlési képviselő által benyújtott törvényjavaslat esetén úgy is értelmezzük a Jat. 17. § (1) bekezdését, hogy az országgyűlési képviselő a jogszabály előkészítője, tehát elvileg neki kell gondoskodnia az előzetes hatásvizsgálat elvégzéséről, – a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet, önkormányzati rendelet előkészítésével ellentétben – akkor sem rendelkezik kifejezett szabály arról, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményéről az Országgyűlést – és ezáltal a nyilvánosságot – tájékoztatnia kellene.”

<sup>11</sup> „Márpedig ezek hatásukat tekintve a gyakorlatban legalább ugyanolyan súlyú politikai, társadalmi, gazdasági, pénzügyi stb. viszonyokat érinthetnek, mint a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített tervezetek. A képviselők által benyújtott törvényjavaslatokkal kapcsolatban természetesen felvethető, hogy ezek az Országgyűlés honlapján közzétételre kerülnek, a képviselők e-mail címe nyilvános, tehát az érintett személyeknek, szervezeteknek, illetve szervezeteknek elvileg lehetőségük van a javaslatok megismerésére és véleményüknek a döntéshozókhoz történő megküldésére. Ez a tény részben enyhíti a problémákat, azonban az általános egyeztetés keretében a tervezettel együtt közzé kell tenni az előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját is [Jet. 8. § (3) bekezdés], továbbá a törvény olyan mechanizmust intézményesít, amely révén törvénytervezet esetén az Országgyű-

viselők által benyújtott törvényjavaslatok esetében, melyeket kivételes és/vagy sürgős eljárásban fogad el a parlament, a jogalkotás minőségét szavatoló legfontosabb eljárási elemek (társadalmi egyeztetés, hatásvizsgálat, az érdemi plenáris és a módosító indítványokról szóló vita lehetősége) nem érvényesülnek.

Ezen a ponton már nem a közéleti vitákban gyakran emlegetett átmenetről van szó, mely a munkaparlamentből a vitaparlament felé vezet. E szabályok kihasználása lehetővé teszi, hogy a szabályozási elképzelés megszületésétől számítva néhány nap alatt – extrém esetben, rövidebb szövegnél akár egy napon belül – a törvényjavaslat eljusson a kihirdetésig és hatályba léptetésig. A különleges jogrend idején ez akár össze is egyeztethető a minőségi jogalkotás általános kritériumaival. A parlamentáris rendszerekben szokásos normál jogalkotás esetében ugyanakkor egyértelműen anomália, hiszen a demokratikus jogalkotás olyan alapelvei kérdőjeleződnek meg, mint az átláthatóság és a kiszámíthatóság, miközben a népképviselő elve is csorbul, hiszen a képviselőnek nincs módjuk érdemben mérlegelni vagy módosítani a javaslatokat (sőt, szűk időkeretes viták esetében még elemi szinten megtárgyalni sem). Ugyanakkor formális értelemben nem beszélhetünk rendeleti kormányzásról, mert (1) még a rendeletek esetében is érvényesek a Jat. és a Jet. szabályai, illetve (2) nem a kormány, hanem a parlamenti kormánytöbbség dönt a jogszabály megalkotásáról.

Politikatudományi szempontból ugyanakkor e formális keretek csak a kulisszáit jelentik a prezidencializálódás és a végrehajtó hatalmi dominancia teljessé válásának. A parlamenti kormánytöbbséget irányító politikai hatalom ezen eljárások alkalmazásakor

---

léshez történő benyújtást megelőzően kvázi „egy ablakos” megoldással [Jet. 9. § (1) bekezdés] eljuthat a vélemény az előkészítőhöz, feldolgozásra kerül és valamiféle visszacsatolás, illetve a nyilvánossággal történő megosztás is elő van irányozva [11. § (1)-(2) bekezdés]. Az általános egyeztetés tehát potenciálisan a megismerhető információk köre, a vélemények eljuttatása, azok feldolgozása és nyilvánossága szempontjából is többletlehetőséget biztosítana, mint a képviselővel történő levelezés, ezért az utóbbi nem váltja ki teljes mértékben az előbbi hiányát.”



nem tartja szükségesnek az említett minőségbiztosítási garanciák érvényesítését: „jóindulatú diktátorként” azt feltételezi, hogy a döntéshez szükséges információk birtokában van, a döntéshez eredeti – általános, de például nem választási ígérethez kapcsolódóan a konkrét esethez kapcsolódó – felhatalmazására építve nem kell konszenzust teremtenie politikai vagy társadalmi szereplőkkel, s a fentiek miatt hatékonyságsökkentő lenne más eljárási formák alkalmazása. Ezen a ponton a hatalmi ágak elválasztásának klaszszikus feltevése értelmetlenné válik, a miniszterelnök az egységes, organikus állam vezetőjeként (Sebők, 2017) érvényesíti akarátát (mely képet az Alkotmánybíróság jogköreinek korlátozása és kizárólag a kormánypártok által jelölt tagok megszavazása teszi teljessé).

Ennyiben a de jure feltételekkel szemben de facto értelemben a kissé félrevezetően frakciókormányzásként meghatározott jelenség mégis elsősorban a rendeleti kormányzás egy – mint láttuk: extrém – formája, nem pedig a törvényhozás hatalmi pozíciójának erősítésére irányuló törekvés. A fejezet második felében így arra koncentrálnunk, hogy milyen tényezők vizsgálatával lehet (1) meghatározni a frakciókormányzás mint rendeleti kormányzás érvényesülését, valamint (2) hogyan lehet mérni ennek a jogalkotás minőségére gyakorolt hatását.

### A FRAKCIÓKORMÁNYZÁS EMPIRIKUS VIZSGÁLATÁNAK LEHETŐSÉGEI

Miután a fentiekben a politikatudományi irodalom fényében értelmeztük a frakciókormányzás jelenségét, az első empirikus kutatási kérdésünk arra irányul, hogy mikor érvényesült ez a jelenség a rendszerváltás utáni Magyarországon. Az egyéni képviselői indítványok 2010 és 2014 közötti – a korábbi ciklusok átlagához mérten – kiemelkedő arányát már a jelen kötet előtt is több elemzői anyag és tudományos tanulmány is rögzítette (ld. a Policy Agenda 2018-

as elemzését vagy Gyulai 2015: 145–46 tanulmányát).<sup>12</sup> A következő két fejezetben egy, az e kutatásoknál részletesebb adatbázisra építő empirikus elemzést adunk közre, mely az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontban zajló magyar Comparative Agendas Project (CAP) adataira, valamint az egyes törvényjavaslatok tárgyalását mélyebben bemutató kvalitatív esettanulmányokra épít.<sup>13</sup>

Az adatbázis az 1990 és 2018 közötti ciklusok elfogadott törvényjavaslatai kapcsán közöl számos változóra kiterjedő információt. A benyújtók szerinti bontásban elemeztük az elfogadott törvényjavaslatokat ciklusonként, valamint a 2010 és 2014 közötti ciklus esetében éves szinten is. A képviselők esetén külön közöltük az ellenzéki, illetve közös kormánypárti-ellenzéki javaslatokat is, hiszen a két csoport sikeres indítványai nyilvánvalóan nem kapcsolódnak a frakciókormányzás fogalmához. Az első lépésben az adatbázisunkat megtisztítottuk a teljes állomány átlagosan 28%-át kitevő nemzetközi szerződésektől, mivel ezek száma független az általunk vizsgált jelenségtől (mely a kormánytöbbség saját kezdeményezéseire vonatkozó törvényalkotási stratégiájára irányul).

A III.21. táblázat áttekintést ad az elfogadott törvények így meghatározott mintájáról. A négy benyújtó típus közül a továbbiakban a köztársasági elnököt nem tárgyaljuk, ugyanis a mindenkori államfők mindössze egy elfogadott javaslatot jegyeztek.<sup>14</sup> A rendszerváltás utáni első hét ciklus elfogadott törvényeinek száma – a nemzetközi

<sup>12</sup> A Policy Agenda 2018-as elemzése elérhető: <https://policyagenda.hu/elemezsek/2018/parlamenti-evkezdet-az-ujabb-ketharmad-birtokaban/>.

<sup>13</sup> Comparative Agendas Project: Törvények (1790–2018) és törvényerejű rendeletek (1949–1989). <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VyAcNMzjewV-bcZLKtJGleMDlePLqaOgZyu3tFn5UhNQ/edit#gid=0>

<sup>14</sup> Ez Göncz Árpád 1991-ben benyújtott „A közkegyelem gyakorlásáról” című törvényjavaslat volt (1991. évi V. törvény). Mindemellert az 1994 előtt érvényes Házaszály értelmében egy további törvényt jegyzett Szabad György, az Országgyűlés elnöke (1990. évi XXVIII. törvény „Az 1956 októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról”). Mindezekon kívül csak a kormány, a bizottságok és a képviselők nyújtottak be sikeres törvényjavaslatot. Ide tartozó technikai megjegyzés még, hogy az 1990–1994-es ciklusban a kormány, ezt követően a kormány egyes miniszterei nyújtottak be elfogadott törvényjavaslatot.

szerveződések kiszűrése után – 3196 darab. Ezek 73%-át a kormány nyújtotta be, 23%-a egyéni képviselő(k) indítványa volt, míg a fennmaradó 4% a bizottságok nevéhez fűződött. A törvényhozáshoz kapcsolódó két benyújtó típus együttes aránya így 27%-os. Az adatokból az is világossá válik, hogy az elfogadott egyéni képviselői indítványok aránya a teljes törvényállományhoz képest messze a 2010–2014-es ciklusban volt a legnagyobb (41%), melyet a 2014–2018-as időszak követ 29%-kal. A második Orbán-kormány 269 elfogadott egyéni indítványa ráadásul nagyságrendileg megfelel a rendszerváltást követő első négy ciklus összesített számának.

III.21. táblázat. Áttekintés az elfogadott törvényjavaslatokról

Ciklus	Bizottság	Képviselő	Kormány	Összesen	Parl. arány	EK* arány
1990–1994	26	51	311	391	19,7%	13,0%
1994–1998	10	53	324	388	16,2%	13,7%
1998–2002	21	41	222	284	21,8%	14,4%
2002–2006	17	86	332	435	23,7%	19,8%
2006–2010	23	90	319	432	26,2%	20,8%
2010–2014	20	269	412	701	41,2%	38,4%
2014–2018	17	148	400	565	29,2%	26,2%
Összesen	134	738	2320	3196	27,3%	23,1%

Megjegyzés: \*Egyéni képviselői javaslat. Nemzetközi szerződések nélkül.

Figyelemreméltó az az adat is, mely a kormány 412 törvényt számláló saját jogalkotási teljesítményére vonatkozik ebben az időszakban. Ez ugyanis nagyságrendileg megfelel a korábbi ciklusok – egy kivétellel – 310–320-as tartományban mozgó számainak. Úgy is lehetne tehát érvelni, hogy a kiugróan magas, 242 elfogadott indítványra rugó egyéni képviselői aktivitás a kétharmados parlamenti mandátumaránnyal dolgozó kormánytöbbség rendszerátalakító tevékenységéhez fűződik (hogy ez az állítás szubsztantív értelemben is tartható, arra a következő két fejezetben bőségesen hozunk példákat).

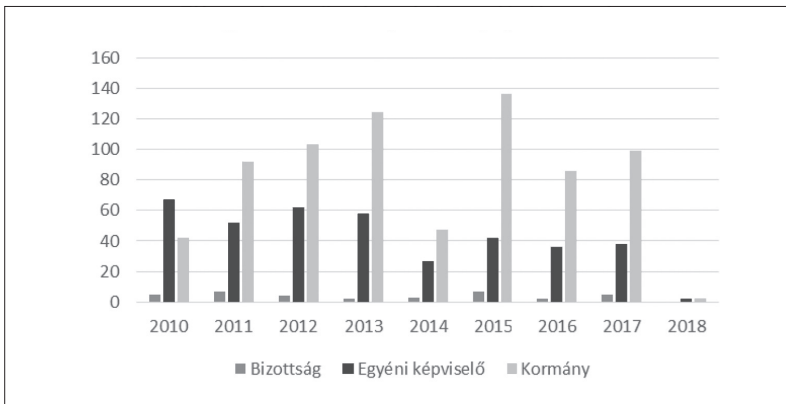
A frakciókormányzással kapcsolatos tézis második feltétele az volt, hogy az elfogadott egyéni képviselői indítványok a kormánypárti képviselőktől érkezzenek. A III.22. táblázat megerősíti ezt a feltételt, valamint a feltétel relevanciáját is. Mint látható, a rendszerváltás után az elfogadott egyéni képviselői törvényjavaslatok jellemzően a kormány által jegyzett hasonló indítványok 10–20%-át tették ki. Ezen belül ugyanakkor számottevő részt képviseltek az ellenzékkel közös, vagy kizárólag ellenzéki képviselők által benyújtott javaslatok. Ez a trend az első Orbán-kormány idején már megtört (csak négy ilyen javaslat volt), míg 2010 és 2014 között minimálisra (3) csökkent.<sup>15</sup>

III.22. táblázat. Az egyéni képviselők által benyújtott elfogadott törvényjavaslatok

Ciklus	Egyéni képviselői (EK) javaslatok megoszlása			EK kormány/ kormány
	EK – kormánypárti	EK – közös	EK – ellenzéki	
1990–1994	30	6	15	9,6%
1994–1998	39	7	7	12,0%
1998–2002	37	2	2	16,7%
2002–2006	68	10	8	20,5%
2006–2010	48	27	15	15,0%
2010–2014	266	0	3	64,6%
2014–2018	142	5	1	35,5%
Összesen	599	55	50	27,2%

Másfelől a frakciókormányzás empirikus vizsgálata során fontos a kormánypártiság feltétele, amire rávilágít a 2006 és 2010 közötti időszak 40 fölötti ellenzéki részvétellel elfogadott javaslata. Ezek

<sup>15</sup> Két viszonylag rövid LMP-s módosító javaslatról van szó – az egyik a családi napközikre, a másik a szabálysértésekre vonatkozott, míg a harmadik, jobbkios javaslat – a nemzet sportolóival kapcsolatos szabályokat pontosította.



III.16. ábra. Az elfogadott törvények benyújtók szerint

egy része valódi kormány–ellenzék együttműködés,<sup>16</sup> míg egy másik része a koalícióból kilépő, de a Bajnai-kormányt támogató SZDSZ közreműködésével született javaslat.<sup>17</sup> Mindezek fényében a frakció-kormányzás jogalkotási súlyának vizsgálatakor a tisztán kormánypárti egyéni képviselői indítványokat érdemes vizsgálni a kormány által benyújtott és elfogadott indítványok arányában. Ahogy azt a III.22. táblázat utolsó oszlopa jelzi, a második Orbán-kormány időszakában ez az arány 65%-ot tett ki, azaz a képviselői indítványok a kormány jogalkotási stratégiájának kulcseszközévé váltak (hogy mennyire, arra a következő fejezetek kvalitatív elemzéseiben is kitérünk). Másképp kifejezve: a kormányzati jogalkotási teljesítmény 40%-a egyéni képviselői indítványként ment át a parlamenten. Ez az arány a 2014-ben kezdődő ciklusban csökkent, de még mindig érdemben meghaladta a korábbi ciklusok arányát.

<sup>16</sup> Ld. pl. az „Egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról” szóló T/11303. sz. törvényjavaslatot, mely Podolák György (MSZP) és Fónagy János (Fidesz) képviselők önálló indítványa volt.

<sup>17</sup> Ld. „A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvénynek az élethosszig tartó tanulás feltételeinek biztosítása érdekében történő módosításáról” szóló T/9868. sz. javaslatot, melyet Magyar Bálint (SZDSZ) és Gúr Nándor (MSZP) nyújtott be.

Az adatok fényében kiemelten fontos 2010–2014-es ciklus belső dinamikája. A III.16. ábra adatai alapján a frakciókormányzás csúcspontja rögtön a ciklus elején volt, amikor az egyéni képviselői indítványok túlzás nélkül a kormánypárti jogalkotás legfontosabb eszközeinek számítottak. Ezt követően az egyéni indítványok száma stabilizálódott, míg aránya csökkent (mivel a kormány által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok száma 2015-ig a 2014-es választási év megszakítottására kivételével nőtt).

### KÖVETKEZTETÉSEK

E rövid elemzésből annyi megállapítható, hogy a rendszerváltást követő időszakban valóban csak a 2010–2014-es ciklusra (s kisebb mértékben a 2014-ben kezdődő négy évre) volt jellemző a képviselői önálló indítványok rendszerszintű használata a jogalkotásban. A jelenség megértéséhez ugyanakkor szükséges tisztázni, hogy milyen indítékai voltak e kormányzási forma alkalmazásának, majd fokozatos kivezetésének. Csak így lehet ugyanis cáfolni, hogy sem a kormánypárti frakciók, sem az egyéni országgyűlési képviselők nem autonóm (azaz a miniszterelnöki hatalomtól eltérő) stratégia mentén jártak el, s a frakciókormányzásnak nevezett jelenség valójában a rendeleti kormányzás egy radikális változata. E kvalitatív elemzést végzi el két fontos szempont, az egyéni képviselői indítványok és a zárószavazás előtti módosító javaslatok szempontjából a következő két fejezet.

Zárásképpen tekintsük át ismét a kötetben alkalmazott négy minőségi kritérium-csoport és a frakciókormányzás jelenségének viszonyát. A *tartalmi-közpolitikai* minőségi elemek, legyen szó az alkotmányosságról vagy a közpolitikai programmodell érvényesüléséről, nyilvánvalóan másképp érvényesülnek a frakciókormányzás, mint de facto rendeleti kormányzás időszakában. Sőt, azt is mondhatjuk, hogy eleve az ad csak lehetőséget a frakciókormányzásra, ha a hatalommegosztás éles határvonalai elmosódnak a kétharmados

parlamentari többség, a miniszterelnök (a kormány, a kormánypártok és a kormánypárti frakciók feletti) szilárd politikai hatalma, valamint az Alkotmánybíróság státuszának és személyi állományának átalakulása nyomán. Mindemellett e kötet további részében számos adalékkal szolgálunk ahhoz, hogyan zilálja szét a programmodell érvényesülését a frakciókormányzás gyakorlata.

A *formai-jogi-alkotmányos, eljárási és stabilitási* minőségi kritériumok együttesen jelzik a frakciókormányzás jogalkotási minőségre gyakorolt negatív hatását. A jogszabályszerkesztési anomáliák, pontatlanságok az új jogszabályok jogrendbe illeszthetőségének korlátait jelzik, melyek a stabilitási kritérium vizsgálatakor már mint *törvényhozási selejt* jelentkeznek. A IV.1. fejezetben részletesen bemutatjuk, hogy egyértelműen kimutatható empirikus kapcsolat van a frakciókormányzás időszaka, valamint a cikluson belüli törvény módosítások száma és kiterjedtsége között.

Az olyan állatorvosi lovak, mint a minden ciklusban szinte folyamatosan módosított közbeszerzési törvény, ezekben a periódusokban már nem kivételként, hanem szabályként jelennek meg. Ez egyben világosan jelzi a szokásos eljárási szabályok mellőzésének negatív minőségi hatását is. Talán nem véletlen, hogy 2014-ben ugyanaz a kormánytöbbség döntött a parlamenti eljárási szabályok szigorítása mellett, mely az előző ciklusban ezek lazaságát kihasználva változtatta kétes minőségű termékeket előállító törvénygyárrá az Országgyűlést.