

## A FIDESZ ELLENZÉKBEN ÉS KORMÁNYON – PARLAMENTI VÁLTOZÁSOK\*

### BEVEZETÉS

Az alábbi írás a magyar parlament pozícióvesztésének elemzésére vállalkozik, elsősorban az utóbbi évtized folyamatai alapján. Három kérdés köré csoportosítjuk a változás elemzését. Első kérdésünk arra vonatkozik, hogy ez a pozícióvesztés milyen elméleti keretben értelmezhető, és túlmutat-e a változás a parlamentekkel foglalkozó szakirodalom által rendszeresen napirenden tartott „parlament hanyatlása” tézisen, vagy túlmegy-e azon, több-e annál. Második kérdésünk azt érinti, hogy ebben a változásban mi a Fidesz szerepe, a párt mely politikai és szervezeti jellemzői magyarázhatják a változást. Ezt követően az írás a pozícióvesztés folyamatát mutatja be, arra fókuszálva, hogy mi határozza meg ennek belső dinamikáját, és döntően politikai vagy intézményi racionalitás jellemzi-e.

A parlament pozícióvesztésére vonatkozó magyarázó értelmezések általában két keretben jelennek meg: vagy a politikai rendszer egészére („polity”), vagy a politikai rendszer legfontosabb intézményeinek egymáshoz való viszonyára és működésére („politics”) vonatkozóan.<sup>1</sup> Az előbbi megközelítés szerint a demokrácia általános romlása jelenik meg a parlament pozícióvesztésében. A „polity” tekintetében a nemzetközi szakirodalom immár olyan hibrid rendszerként írja le hazánkat, amely úton van az autokrácia felé.<sup>2</sup> A hazai politikai elemzések egy része is a demokrácia „jelzős szerkezetével” jellemzi az átalakulás irányát, alapvetően a demokrácia deficitese jellegét hangsúlyozva.<sup>3</sup> Számos intézményi változtatás közvetlenül hatott a parlament működésére. Az új választási rendszer többségi vonásainak erősödésével az ellenzék politikai lehetőségei csökkentek,<sup>4</sup> a megmaradt szabad média nem jut megfelelő információhoz, így lehetőségei korlátozottak a választók informálásában, a civil szervezetek nem tudják a közpolitikai napirendet érdemben tárgyalni – és még kevésbé tudják befolyásolni –, mert korlátozott a döntéselőkészítéshez való hozzáférésük. Joggal feltételezhető, hogy a korábban működő demokratikus intézmények romlása a képviselői intézmény romlásával jár.

A másik elméleti értelmezési keret szűkebben érinti a parlamenti szerepkört: a parlament és a kormány viszonyára, ezen belül pedig a parlament belső folyamatainak, funkcióinak átalakulására vonatkoztatja. Ennek egy markáns irányzata a parlament hanyatlásának – immár egy évszázada jelen lévő – narratívája. Éppen 100 évvel ezelőtt, 1921-ben jelent meg Lord Bryce *Modern Democracies* című műve, amelyben megfogalmazta a parlamentek hanyatlásának tézisének. Ez a megközelítés hazánkban sem vesztette aktualitását, a *Parlamenti Szemle* című folyóirat rendre közöl e tárgyban írásokat, úgy napjainkra vonatkoztatva, mind történelmi távlatban.<sup>5</sup> A magyar Országgyűlésnek a rendszerváltásban, majd az azt követő időszakban betöltött kiemelkedő szerepe a konszolidációs folyamat során csökkenni kezdett.<sup>6</sup> A változások azonban inkább – ahogy a szakirodalom fogalmaz – a racionalizálás igényéből és az europaizációs folyamatból következtek,<sup>7</sup> és összességében hatékonysági átalakításoknak tekinthetők,<sup>8</sup> amelyek alapvetően nem érintették a parlament kapacitását és adaptációs képességét. Vagyis a racionális átalakítás, beleértve a kormányzat szerepének erősödését, nem jár feltétlenül a parlament szerepének végzetes gyengülésével. Intézményi szempontból és összehasonlító perspektívából nézve a magyar parlament nem volt legyengített állapotban az ezredforduló utáni első évtizedben.<sup>9</sup> Még az utóbbi időszak összehasonlító szemléletű írásai is viszonylag magasra értékelik a magyar parlament intézményi erejét.<sup>10</sup> Ehhez képest jelennek meg azok a törvényalkotásban, ellenőrzésben, információnyújtásban mutatkozó változások, amelyeket a szakirodalom joggal nevez patologikusnak<sup>11</sup> – Bryce fent említett megfogalmazásának pandantjaként. A formális-intézményi értékelés rávilágít a kérdésünkben rejlő dilemmára: elegendő magyarázatot adhatnak-e csupán a parlamentre koncentrált elemzések a pozícióvesztés értelmezéséhez? Úgy véljük, hogy elsősorban a rendszerszintű átalakulási folyamat velejárója a parlament funkcióvesztése, ezért a magyarázó okok és a folyamat egésze nem érthető meg pusztán a parlament belső folyamatainak elemzésével.

\* Cikkünk megírását a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapítvány 128833. számú kutatási támogatása segítette. Az írás kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözi.

Második kérdésünk a jelenlegi kormányzópárt lehetséges szerepére vonatkozik. A Fidesz parlamenttel kapcsolatos szerepének változását sokszor a párt populista irányváltásához kötik, kötjük. A Fidesz populista voltát mind hazai, mind nemzetközi összehasonlító elemzések adottak veszik,<sup>12</sup> de érdemes egyébként szempontokat is mérlegelni a párt fejlődési útjára, populizmusának sajátosságaira és a párt szervezeti rendjére vonatkozóan. Először is, a Fidesz sokban különbözik az európai populista pártoktól. A populista pártok általában a pártrendszer válságjelenségeként bukkannak fel, gyakran átalakulnak, eltűnnek, új pártok lépnek a helyükre. Ez különösen a közép-kelet-európai országokban van így. Ehhez képest a Fidesz a rendszerváltás óta aktív szereplő, és ez alapján nem él(het) antielitista vagy „anti-establishment” retorikával, ami a populista pártok jellemzője.<sup>13</sup> Megkülönbözteti a Fideszt a többi populista párttól az utóbbi tíz évben betöltött domináns pozíciója is. A nagy európai populista pártok 20-30 százalékos választói támogatást érnek el, ehhez képest a Fidesz választói ereje jelentős, a Timbro Authoritarian Populism Indexe<sup>14</sup> szerint az elért szavazati arányt tekintve a Fidesz a legsikeresebb populista párt Európában. Ezen kívül felmerülhet, hogy a Fidesz állítólagos populista jellege egyáltalán releváns-e írásunk tárgya, a Fidesz parlamenti politikája szempontjából. Álláspontunk szerint igen, de egyértelművé kell tenni a Fidesz populizmusának alapvonásait. A burjánzó populizmusértelmezések (eszmerendszer, társadalomkép, retorika, stílus, „antiestablishment” jelleg, szuverenitásészme stb.) csapdája a Hamupipőke-effektus:<sup>15</sup> a politikai elemző (a herceg) körbejár a populizmus cipőjével, és keresi a beleillő lábat, a tökéletes populizmust, majd „igen-nem” alapú csoportosítással eldönti az adott mozgalomról, pártról vagy szervezetről, hogy populista-e vagy sem. Ehhez képest a populizmus fogalmának dekonstrukciójával – a fogalom néhány összefüggő alapvonásának megmegrágásával – pontosabban körvonalazhatók a populizmus megnyilvánulási formái, és az egyes esetek meghatározó vonásai is könnyebben azonosíthatók.<sup>16</sup> Álláspontunk szerint a szakirodalomban felbukkanó alapvonások közül a Fidesz esetében a politikai rendszer („polity”) szélsőségesen antagonistát értelmezése mutatja leginkább a párt populista jellegét, és ennek politikai-stratégiai következményei mutatkoznak meg a párt parlamenttel kapcsolatos lépéseiben. Harmadikként, a parlament pozícióvesztése szempontjából a Fidesz belső szervezeti

rendje is mérlegelendő. A párt szervezeti átalakítása a 2000-es évek elejétől zajlott, és a 2002-es választási vereség után teljesedett ki. Egy szakirodalmi megfogalmazás szerint a párt a pártvezető foglyává vált,<sup>17</sup> a politikai és szakpolitikai döntésektől a személyi döntésekig kizárólagos jelentőségű lett a pártvezető szava. A parlamenti képviselők pártvezetőtől függő, előzetes kiválasztása nem magyarázza önmagában, hogy a párt egy hangon szól a parlamenten belül is, de érzékelteti a párton belüli személyi és csoportautonómiák hiányát. A klientista személyi függőség átjárja a párt belső szervezeti rendjét. Ezt a szigorú függőséget kiegészíti az ellenzékkel szemben generált antagonizmus, ami lehetetlenné teszi a nem pártalapú (hanem például érdek-, térség- vagy bármely egyéb alapú) interakciókat a parlamenti szereplők között, végeredményben erodálva a parlament erejét. Következésképpen, az említett pártszervezeti vonások gyengítik magát a kétharmados többséget és a parlamentet is.

E három fenti jellegzetesség, tehát a tartós erőfölény, az antagonistát-populista pártstratégia és az autoriter pártszervezet nem csupán a Fidesz parlamenthez való viszonyát magyarázza, de együttes jelenlétük – álláspontunk szerint – kritikus esetté tesz hazánkat annak megértésében, hogy meddig megy el a rendszerré szerveződött populizmus a demokrácia alapintézményének lebontásában.<sup>18</sup> Tézisünk szerint a rendszerré szerveződő autoriter párt politikai-stratégiai érdeke a parlament alapvető funkcióinak – vagyis az ellenőrzés, a törvényalkotás, és az átfogó társadalmi informálás funkcióinak – meggyengítése, lehetőségek szerint ellehetetlenítése. A Fidesz 2010–2020 közötti kormányzási időszakában ennek a feltételezésnek az igazolására, amit az alábbiakban adatokkal bizonyítunk. Az

írás következő két része ezt a folyamatot, ennek belső dinamikáját elemzi, figyelemmel a politikai-stratégiai magyarázatok és a jogi-intézményi magyarázatok összefüggéseire; előbb a Fidesz ellenzéki, majd kormányzati korszakában.

## A FIDESZ ELLENZÉKBEN – A FELELŐS ELLENZÉKISÉG VÉGE

A Fidesz hosszú utat járt be. A párt populista fordulata egyszerre volt a pártrendszer átalakulásának oka és következménye.<sup>19</sup> A rendszerváltó pártok kartellje az ezredforduló első évtizedében megingott. Ko-

rábban ez a kartell-keret biztosította a Közép-Kelet-Európában kivételes – és az elemzők által gyakran oly nagyra értékelt – stabil pártrendszer, amelynek

tagjai különböző pártszabályozási intézkedéseken keresztül védelmet élveztek a potenciális „külső” pártkihívókkal szemben. Az ingadozó keretet tovább gyengítette, majd végzetesen aláásta a Fidesz populista fordulata, ami annyira megerősítette a pártot, hogy az sikerrel járt a korábbi, kétosztatú pártpolitikai mező felszámolásában. A pénzügyi és gazdasági válság további lendületet adott a Fidesz populista fordulatához. A Fidesz a populizmus eszköztárával elérte a korábbi hatalmi konstelláció teljes megváltoztatását, és új szabályokat alkotott.<sup>20</sup> Ennek része volt a parlamenti tevékenység jelentős csökkentése, egyúttal a parlamenten kívüli politikai szereplés fokozása, például referendumok kezdeményezésével és demonstrációk szervezésével.

A populista irányváltás – mint stratégiai váltás – megmutatkozik a felelős ellenzéki szerep feladásában. A felelős ellenzék tevékenységének lényegi eleme, hogy mivel távlati szinten joggal számolhat a kormányzati pozícióval, mérlegeli politikai-parlamenti viselkedésének következményeit,<sup>21</sup> magyarárnem kezd olyan akciókba, nem tesz olyan politikai lépéseket, amelyek – kormányra kerülése esetén – visszahullanak rá, és megnehezítik működését. Ettől a felelős ellenzéki gondolkodástól, illetve magatartástól lépett el a populista párt: a számára fontos politikai teret a parlamenten kívülre helyezte, a par-

A POPULISTA IRÁNYVÁLTÁS – MINT STRATÉGIAI VÁLTÁS – MEGMUTATKOZIK A FELELŐS ELLENZÉKI SZEREP FELADÁSÁBAN

lamenti viselkedése pedig megváltozott. A váltás megmutatkozott a pénzügyi-gazdasági válságra adott válaszaiban is.

A konstruktív lépések egyikét sem választotta: elutasította a többi párttal a kooperációt, nem támogatta a szakértői kormány felállítását, és nem törekedett arra sem, hogy előrehozott választások révén magára vállalja a parlamenti felelősséget. A stratégiaváltást a Fidesz ellenzéki parlamenti viselkedésében az alábbi, 1. táblázat mutatja. Az elemzés kezdőpontjának a 2002-es évet választottuk, mivel – ahogy feljebb már utaltunk rá – a párt konzervatív jellege a 2002-es választási bukást követően kezdett megváltozni. Az 1. táblázat szemlélteti a párt viselkedésének átalakulását még ellenzéki pozícióban (2002–2006, 2006–2010).

A táblázat az ellenzéki parlamenti magatartás négy fontos aspektusát mutatja, az adatokból egyértelműen látszik a Fidesz parlamenti aktivitásának csökkenése. Ez mutatkozik meg a párt által kezdeményezett törvényjavaslatok és módosító javaslatok számában, valamint az ellenőrzést, nevezetesen a benyújtott interpellációk számát tekintve is. Bár a Fidesz a 2006–2010-es parlamenti ciklus elején látszólag komolyan vette az ellenzéki ellenőrzés feladatát, ez a lendület a ciklus végére alábbhagyott. Ezenkívül a párt a kormány által benyújtott javaslatokat sem támogatta, valamint bojkottálta azokat a parlamenti üléseket, amelyeken Gyurcsány Ferenc miniszterelnök jelen volt – a miniszterelnök kiszivárogtatott beszédére hivatkozva. A parlamenti intézmények mel-

1. táblázat. A Fidesz parlamenti aktivitása 2002 és 2010 között<sup>22</sup>

Aktivitás	Medgyessy-kormány 2002. 05. 28. – 2004. 09. 28.	I. Gyurcsány-kormány 2004. 09. 29. – 2006. 06. 09.	II. Gyurcsány-kormány 2006. 06. 09. – 2008. 05. 01.	III. Gyurcsány-kormány 2008. 05. 01. – 2009. 04. 14.	Bajnai-kormány 2009. 04. 14. – 2010. 05. 29.
Kezdeményezett törvényjavaslatok száma / képviselő*	0,6	0,5	0,6	0,3	0,2
Módosító javaslatok száma / képviselő **	33	22	13	6	11
Interpellációk száma / képviselő	8,2	3,5	5,4	1,7	1,6
Támogatott, kormány által benyújtott törvényjavaslatok aránya	47,2	48,7	44,6	46,6	33,0

\* Az ellenzéki pártok által benyújtott azon törvényjavaslatok, amelyeket a parlament nem tárgyalta. Megjegyzés: az ellenzéki képviselők által kezdeményezett törvényjavaslatoknak csak kis arányát tárgyalja a parlament (1994–2010: 6,3 százalék, 2002–2010: 8,1 százalék), és fogadja el (1994–2010: 3,7 százalék, 2002–2010: 4,9 százalék). Forrás: Országgyűlés Hivatalának honlapja.

\*\* A Fidesz módosító javaslatainak egy részét Fidesz- és KDNP-képviselők közösen nyújtották be.

lőzésével párhuzamosan a Fidesz a „néphez” fordult. A népszavazások kezdeményezése a párt stratégiájává vált, ezekkel igyekezett a kormány közpolitikai törekvéseinek gátat szabni. Ez történt 2008-ban három ügygel (vizitdíj, tandíj, kórházi napidíj) kapcsolatban. A Fidesz a referendumok egyértelmű politikai nyertesévé vált, és megszerezte a választók többségének támogatását.

2010 után a referendumok szerepét a kétes indítatású és kimenetű nemzeti konzultációk vették át. Az Alaptörvényből kikerült a népi kezdeményezés intézménye, a referendum érvényességét és eredményességét pedig a megváltozott szabályozás szigorúbb feltételekhez kötötte. Az utóbbi évtizedben csak egyetlen esetben, 2016-ban került sor népszavazásra – kormányzati kezdeményezésre –, a bevándorlás témájában.<sup>23</sup> Bár a referendum nem volt érvényes (a részvételi arány 43,9 százalék volt), a Fidesz – az alkotmányos szabályozás ellenére – referenciaként igyekezett alkalmazni az Alaptörvény bevándorlás-ellenes paragrafussal való kiegészítéséhez. Ekkor azonban a kormánypártok nem rendelkeztek az elfogadáshoz szükséges parlamenti kétharmaddal, így az Alaptörvény ezen módosítására csak 2018-ban került sor, mikor a kormány ismét kétharmados többséget szerzett a választásokon. Ez a kitekintés felhívja a figyelmet a populista párt ambivalens viszonyára a nép bevonását illetően, valamint a korlátok – pontosabban azok hiányának – jelentőségére: a kétharmados többség szerepére.

## A FIDESZ KORMÁNYON

2010-ben, a korábbi pártrendszer megbomlása és a súlyos válsághelyzet közepette a Fidesz könnyűszerrel szerezte meg a parlamenti mandátumok kétharmadát, amit átmenetileg elvesztett ugyan 2015-ben, de – jelentős intézményi átalakításokkal és a médiaszabadság korlátozásával – sikerült visszaszereznie és fenntartania.

Írásunk tézisével összhangban a következőkben azt elemezzük, hogy a populista kormány miként ássa alá a parlament funkcióit. Két jogszabály, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és az Egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat alapozta meg a parlamenti munka megváltozását. Mindkét irrományt kormánypárti képviselők nyújtották be, és mindkét jogszabályt az ellenzéki pártok támogatása nélkül fogadták el.<sup>24</sup> Az ezekben foglalt módosítások gyökeresen átalakították a törvényhozási folyamatot, a parlament ellenőrzési funkcióját és a politikai vita lehetőségeit.

A törvényhozást tekintve a jogalkotást az állandó bizottságok felé mozdították el, azzal az érveléssel, hogy így növekedni fog a szakmaiság és a hatékonyság. Ennek eredményeképpen például a részletes vita – amely korábban a plenáris ülésen zajlott – átkerült a kijelölt bizottságokba. Mindezzel párhuzamosan a törvényhozási folyamat is teljesen átalakult: az általános vitát követően, amely az adott közpolitika, illetve törvényjavaslat főbb irányvonalait ismertette, a javaslatot a bizottságokban vitatják meg, ahol egyúttal döntenek a benyújtott módosító javaslatokról is. Az új szabályozás létrehozott egy új szereplőt is, a Törvényalkotási bizottságot, amelynek kiemelt politikai státusza van, mivel állást foglal az egyes bizottságokban elfogadott módosító javaslatokról, amelyeket – saját módosító javaslataival együtt – összegző módosító javaslatba foglal. A plenáris ülésen már erről az összegző módosító javaslatról tárgyalnak. A fentiek eredményeképpen a plenáris ülés elveszítette néhány fontos funkcióját – vita, tájékoztatás, nyilvánosság –, míg a Törvényalkotási bizottság megkapta az állandó bizottságok egyes funkcióit. A két alapvető parlamenti szintér – a plenáris ülés és az állandó bizottságok ülései – korábbi szerepét az új szabályozás lényegesen megváltoztatta.

A kormány hatékonyságra hivatkozva a sürgősségi eljárások új szabályozását is elérte. A magyar Országgyűlésben jelenleg két típusú sürgősségi eljárást használnak: sürgős tárgyalás és kivételes eljárás. Az új házszabály mindkét eljárást módosította. A korábbi szabályozás értelmében „sürgős tárgyalás”-nál ugyanazon többségre volt szükség a sürgősség elrendeléséhez, mint magához a törvényjavaslatához, majd a törvényjavaslatot 30 napon belül napirendre kellett tűzni. 2014 óta a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges a sürgős tárgyalás elrendeléséhez, amelyre félévente legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor. Továbbá, sürgős tárgyalás esetén a benyújtás és a zárószavazás között legalább hat napnak el kell telnie. A „kivételes eljárás” során a törvényjavaslat vitája a bizottságokban zajlik. Korábban a képviselők négyötödének támogatása kellett ennek az eljárásnak az elrendeléséhez, majd a Fidesz kormányra kerülése után kezdetben a képviselők kétharmadának, 2014 óta pedig a képviselők többségének támogatása szükséges. Végeredményben ez az új szabályozás a parlamenti (kormány-) többségnek speciális jogosultságokat biztosít; sőt, a kivételes eljárás során a részletes vitát nem az állandó bizottságok folytatják le, hanem a Törvényalkotási bizottság. Az új szabályozás értelmében a félévente elrendelhető kivételes eljárások száma tizenkettőről négyre csökkent,<sup>25</sup> továbbá bővült azon törvényjavaslatok tárgyköre, amelyek esetében nem rendelhető el ez az eljárás.

rás.<sup>26</sup> Ez alapján a sürgősségi eljárás kizárólag a kormány eszközeinek tekinthető. A kivételes eljárás esetében a törvényjavaslat zárószavazására akár a benyújtást követő napon sor kerülhet. Joggal feltehető a kérdés, hogy a Fidesz miért szentelt ennyi figyelmet a sürgősségi eljárások szabályozásának, mikor kétharmados alkotmányozó többséggel bír. Az adatok azt mutatják, hogy a sürgősségi eljárás keretében tárgyalt törvényjavaslatok aránya 2006 és 2018 között csökkent. Számszerűsítve az elmúlt három parlamenti ciklusban (időben előre haladva) az arányok a következők voltak: 30,4 százalék, 22,8 százalék és 6,6 százalék. A populista kormánynak csak a 2010–2014-es parlamenti ciklusát jellemezte a relatíve gyors törvényhozás, amikor a kormánypártok kétharmados többsége lehetővé tette a kormányzati akarat gyors és könnyű véghezvitelét. A 2014 utáni ciklusokban a sürgős eljárások arányának csökkenését részben az új Házsabály által bevezetett korlátozások, részben – ahogy látni fogjuk – a törvényalkotásban használt egyéb módszerek is indokolják.

A parlament ellenőrzési lehetőségei szintén átalakultak. A vizsgálóbizottságok alakítása a parlamenti többség akaratától vált függővé, mivel a vizsgálóbizottságok felállításáról a plenáris ülés jogosult dönteni. Korábban, legalábbis az akkor hatályos Házsabály alapján, a vizsgálóbizottságokat fel kellett állítani, ha azt a képviselők együtöde kezdeményezte. Bár az interpellációk és a kérdések szabályozása nem módosult, a kormányzati szereplők magatartásának változása miatt mégis átalakult az ellenőrzésnek ez a lehetősége is, ahogy lejjebb, a 3. táblázat kapcsán látni fogjuk.

Ezzel párhuzamosan az elnök fegyelmi jogköre bővült. A korábbi házsabály lehetővé tette, hogy az ülést vezető elnök megvonja a szót a képviselőtől – miután az elnök erre felszólította az adott képviselőt, és figyelmeztette a felszólítások követke-

ményeire –, vagy súlyos rendzavarás esetén az ülést félbeszakítsa. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény kiterjesztette a parlamenti fegyelmi jogot.<sup>27</sup> Az ülést vezető elnök kezdeményezheti a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéről, csökkentheti a képviselő tiszteletdíját, felfüggesztheti a képviselői jogokat. Bizonyos esetekben az elnök rendészeti intézkedést alkalmazhat, amelynek során az érintett képviselőt az Országgyűlési Őrség vezeti ki az ülésteremből, és biztosítja, hogy az ülésnapról kizárt képviselő, valamint az, akinek a képviselői jogait felfüggesztették, ne léphessen be az ülésterembe.

## KÖVETKEZMÉNYEK

### *A törvényhozás mintázata*

Joggal merül fel a kérdés, hogy a hatékonyság és a szakmaiság szempontjainak hangoztatása az átalakítási folyamatban milyen tényleges következményekkel járt. A következő táblázat megmutatja, hogyan alakult át a törvényhozási aktivitás a 2006–2010-es parlamenti ciklussal összehasonlítva. A táblázat a jelenlegi, 2018-ban kezdődött – és az elemzés írásának idején körülbelül a felidejénél tartó – parlamenti ciklusra vonatkozóan is tartalmaz adatokat.

A 2. táblázat a 2010 utáni kormányok felfokozott törvényalkotási aktivitását szemlélteti. A törvényjavaslatok száma jelzi, hogy a kormány átfogó és alapos közpolitikai változást akart elérni. Még a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklusban (1990–1994) sem fogadtak el ilyen sok törvényjavaslatot.<sup>29</sup> Bár korábbi elemzések szerint a közpolitikai napirend meglehetősen állandóságot mutat a rendszerváltás óta,<sup>30</sup> a politikai rendszer átalakítására vonatkozó törvények száma és aránya nőtt a 2010–2014-es par-

2. táblázat. Elfogadott törvényjavaslatok jellemzői<sup>28</sup>

Kormány-ciklus	Elfogadott törvények száma nemzetközi szerződések nélkül (db)	Képviselő által benyújtott törvények aránya (%)	Törvények aránya, amelyeket ugyanabban a ciklusban módosítottak, amelyben elfogadták (%)	Saláta-törvények aránya* (%)	Sürgősségi eljárások aránya (%)
2006–2008	211	6,6	16,6	22,6	49,8
2008–2009	90	6,7	1,0	26,1	35,5
2009–2010	130	19,2	13,1	19,7	15,4
2010–2014	703	37,2	33,3	30,4	22,7
2014–2018	574	25,6	22,1	35,4	6,6
2018–2020	176	17,0	4,0	49,4	5,7

\* saját becslés a törvények címe alapján

lamenti ciklusban,<sup>31</sup> hasonlóképpen a gazdasági törvényhozáshoz.<sup>32</sup> A törvényhozási folyamat felfűtöttségét további három aspektus is szemlélteti. Először is, az elfogadott törvényjavaslatokat igen nagy arányban kormánypárti képviselők nyújtották be, ami egyúttal azt is jelenti, hogy ezeket a törvényjavaslatokat nem bocsátották társadalmi egyeztetésre vagy bürokratikus előkészítésre. Mindenhol ismert jelenség, hogy a kormányok alkalmanként a képviselőiket használják a törvényjavaslatok benyújtására, hogy elkerüljék a nem kívánt kontrollt, és ily módon felgyorsíthatják a törvényalkotási folyamatot – a mi esetünkben ennek mértéke (az első ciklusban a törvények több mint egyharmada, a másodikban több mint egynegyede így született) utal az átalakítás felfűtöttségére. Másodsorban, a gyorsaság – és főleg az előkészítetlenség – azonban nem jár együtt hatékonysággal, különösen akkor, ha a felgyorsított folyamat célja a minőségi vita és a szakértői-bürokratikus beavatkozás elkerülése.<sup>33</sup> Ezzel kapcsolatban azt találtuk, hogy a 2010–2014-es parlamenti ciklus során az elfogadott törvények körülbelül egyharmadát még ugyanabban a ciklusban módosították, ez az adat a 2014–2018-as parlamenti ciklusban több mint egyötöd volt. Végül pedig: az elfogadott törvények jelentős része salátatörvény<sup>34</sup> volt. Ezek a törvényjavaslatok jellemzően több – gyakran egymáshoz nem kapcsolódó<sup>35</sup> – közpolitikai területet szabályoznak. Míg az előző vonatkozásban (törvények száma és egyéni képviselői indítványok száma tekintetében) a törvényhozási láz a második kormányzati ciklusra (2014–2018) némileg lecsillapodott, a salátatörvények száma folyamatosan nőtt. A jelenlegi ciklus 2018 és 2020 közötti időszakában a törvényjavaslatoknak megközelítőleg fele tekinthető salátatörvénynek. Amint azt a nemzetközi irodalomban is jegyzik, a salátatörvények jellemzően pártagenda-elemekhez kapcsolódnak,<sup>36</sup> és salátajellegükből adódóan az ellenzéknek még kevesebb esélye van azok befolyásolására vagy módosítására. Ezt az állítást a magyar eset egyértelműen igazolja. Közvetett módon a törvények átlagos hosszának változása is utalhat a salátatörvények elterjedtségére. A 2002–2006-os parlamenti ciklusban a törvények átlagos hossza kb. tíz oldal volt, a 2006–2010-es ciklusban közel nyolc oldal, ami tizenhárom, majd tizenkilenc oldalra nőtt a 2010–2014-es, illetve és a 2014–2018-as parlamenti ciklusokban.<sup>37</sup>

Érdekes egy konkrét példával, a Költségvetési Tanács átalakításával illusztrálni a salátatörvények működési logikáját és hatását. A parlament 2008-ban, a pénzügyi és gazdasági válság idején döntött a tanács létrehozásáról, azzal a céllal, hogy a fiskális politika hitelességét visszaállítsa, illetve azért, hogy a tanács

bizonyos pénzügyi vonatkozású törvényeket véleményezzen (például a költségvetési törvényeket vagy a közpénzek felhasználásáról szólókat). Az intézmény átalakítására 2010-ben került sor, a 2011-es költségvetési törvény keretében – a kormánypárt egyik első lényegi lépéseként afelé, hogy megszüntesse döntéseinek gazdasági ellenőrzését. Kezdetben a költségvetési törvény nem tartalmazta a Költségvetési Tanács átalakítását, azonban két bizottsági módosító javaslat végül korlátozta a tanács hatáskörét, a titkárságát megszüntették, a tanács tagságát pedig átalakították. A Költségvetési Tanács eredeti funkcióit tehát nem önálló törvénnyel szüntették meg, hanem a költségvetési törvény egy szakaszával.

Normál esetben a törvényjavaslatokról megfontolt és kiterjedt parlamenti vitát folytatnak, beleértve a különböző platformokon (bizottsági ülések, plenáris szint) zajló, a kormányzati és a parlamenti szereplők, kormánypárti és ellenzéki szereplők közötti interakciókat. Ez alapján a jogalkotási folyamat változó hossza önmagában is utalhat a „megfontolás” mélységére és alaposságára. A törvényjavaslatok benyújtása és a zárószavazás között eltelt napok számát tekintve egyértelmű csökkenés figyelhető meg. Az 1990–1994-es parlamenti ciklusban (ami kivételesen tekinthető, mivel a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklus volt) 85,5 nap volt a törvényjavaslatok átlagos átfutási ideje, majd ez 48–50 nap körül stabilizálódott a 2002 és 2010 közötti ciklusokban.<sup>38</sup> A 2010–2014-es parlamenti ciklusban ez a szám 34,1 napra csökkent (az egyéni képviselők által benyújtott törvényjavaslatoknál ez a szám még alacsonyabb), majd a törvényjavaslatok elfogadásának átlagos ideje a 2014–2018-as parlamenti ciklusban ismét 45,9 napra nőtt.<sup>39</sup> Összességében, a kormányzat ígéretei és igényei a törvényhozás növekvő hatékonyságára vonatkozóan távol esnek a valóságtól.

Ahogy azt a fentiekben említettük, az új házszabály egy új parlamenti intézményt hozott létre: a Törvényalkotási bizottságot, azzal az érveléssel, hogy az szűrőként funkcionáljon a törvényhozási folyamat során, és biztosítsa a szakértelmet. A bizottság „szuperbizottságként” működik, az egészségügytől kezdve az oktatáson át a közlekedéspolitikáig az összes törvényjavaslattal foglalkozik. A törvényalkotási bizottság állást foglal a bizottsági módosító javaslatokról (ezeket felül is írhatja), majd elkészíti a saját javaslatát – amelyet a kijelölt bizottságok már nem tárgyalnak meg. Kérdés, hogy ezáltal miként nőtt a szakértelem. A Törvényalkotási bizottság megalkotása aláasta az állandó bizottságok munkáját – ami rögtön világossá válik, ha megnézzük az állandó bizottsági ülések számát és hosszát. A 2006–2010-es (2254 ülés) és a 2014–2018-as parlamenti ciklust

(1333 ülés) összehasonlítva egyértelmű a csökkenés az ülések számát tekintve, továbbá, az ülések átlagos hossza 2:55 órától 1:03 órára csökkent.<sup>40</sup> A kiüresedett állandó bizottságokat a Törvényalkotási bizottság nem helyettesítette „hatékonyan”. A Törvényalkotási bizottság működésének első teljes ciklusában (2014–2018) átlagosan 1:15 órát ülésezett, ami fél órával rövidebb, mint a 2010–2014-es ciklusban, és közel két órával(!) rövidebb, mint a 2006–2010-es parlamenti ciklusban az állandó bizottságok üléseinek átlagos hossza.<sup>41</sup> E tények több mint elgondolkodtatók annak fényében, hogy milyen fontos szerepet játszik a Törvényalkotási bizottság a parlamenti döntéshozatal utolsó szakaszában.

### Parlamenti ellenőrzés

A parlament funkcióinak hanyatlása az ellenőrzés eszközeinek vizsgálatakor is igazolódik. A 3. táblázat azt szemlélteti, hogy az interpellációkat, amelyek normál esetben az ellenőrzés eszközei, gyakran és egyre számottevőbben a kormánypárti képviselők használják. Ez a szokatlan gyakorlat egy 11 európai országra kiterjedő összehasonlítás során is kimutatható volt:<sup>42</sup> a közép-kelet-európai kormánypárti képviselők gyakrabban használják a kérdések és interpellációk eszközét, mint nyugat-európai társaik. A hazai esetben ezt a tendenciát tovább erősíti a kérdések és interpellációk előadásának csökkenő lehetősége, mivel a benyújtott irományok egy jelentős része csak írásbeli választ kap.

Ahogy a 3. táblázatból látható, 2014 után az interpellációk egynegyedét, majd valamivel több mint egyötödét kormánypárti képviselők nyújtották be. A populista kormány első periódusa az első ciklus az 1990 utáni parlamentarizmus történetében, amikor az ellenzéki interpellációk kevesebb mint 50 százaléka hangzott csak el – szemben a kormánypárti képviselők által benyújtott interpellációk 84,4 százalé-

kával. A 2014–2018-as ciklusban ez a tendencia megfordult, és a korábbi mintázat állt vissza, legalábbis abban az értelemben, hogy az ellenzéki interpellációk valamivel nagyobb arányban hangzottak el a parlamentben (62,4 százalék), mint a kormánypárti interpellációk (54,9 százalék). A 2018 óta tartó ciklus eddigi adatai viszont ismét a kormánypárti interpellációk előnyét mutatják az elhangzást tekintve (80,2 százalék és 65,5 százalék). Nem kell hangsúlyozni, hogy az elhangzott szónak mekkora a jelentősége – még a korlátozott médianyilvánosság keretei között is.

Az ellenőrzési funkciók és a politikai vita fentiekben ismertetett gyakorlati korlátozása és gyengítése fokozza a kormánypárti szereplők láthatóságát (beleértve a kormánypárti képviselőket is), ami különös aggodalomra ad okot, mivel a sajtó és a média újr szabályozását követően a Fidesz, a pártközeli üzletemberek pénzügyi segítségével, megteremtette

saját médiabirodalmát.<sup>44</sup> Következésképpen, az ellenzéknek kevesebb tere van a nyilvánosság tájékoztatására, így parlamenti „hallhatóságuk” korlátozása különösen aggályos, mivel a parlament ellenőrzési funkciója csorbul.

Az új szabályozások alapján lényegében ellehetlenült még egy ellenőrzési intézmény: a vizsgálóbizottságok létrehozása. A vizsgálóbizottságok létrehozása 2010 előtt elviekben kötelező volt, ha azt a képviselők egyötöde kezdeményezte, és ezáltal fontos ügyek kaphattak nyilvánosságot. A gyakorlatban azonban nem minden esetben alakultak meg ezek a bizottságok, mert például nem került napirendre a vonatkozó javaslat.<sup>45</sup> Az 1990 és 2010 közötti időszakban a 118 kezdeményezett vizsgálóbizottságból 25 alakult meg.<sup>46</sup> Az utóbbi két és fél parlamenti ciklus alatt az ellenzék által kezdeményezett 40 vizsgálóbizottságból csupán kettő alakulhatott meg.<sup>47</sup> A vizsgálóbizottságok kiüresedtek,<sup>48</sup> és a Fidesz kétharma-

### 3. táblázat. A benyújtott és elhangzott interpellációk jellemzői<sup>43</sup>

Parlamenti ciklus	Benyújtott			Elhangzott				
	Összes	Kormány	Ellenzék	Összes	Kormány		Ellenzék	
	N	%	%	%	N	%	N	%
2006–2010	1882	15,7	85,2	41,2	112	38,0	671	41,8
2010–2014	1752	13,9	86,1	54,6	206	84,4	750	49,7
2014–2018	1355	25,5	74,5	60,5	190	54,9	630	62,4
2018–2020	432	22,2	77,8	68,8	77	80,2	220	65,5

dos többségével könnyen megakadályozza azoknak a bizottságoknak a felállítását, amelyek nem a párt érdekeit szolgálják. A korlátozott lehetőségeikkel szembeesülve az ellenzéki képviselők 2012 óta 29 esetben fordultak az Alkotmánybírósághoz – eredménytelenül. Érdekes módon az esetek 70 százaléka 2018–2019-ben történt, ami azt mutatja, hogy az ellenzék a parlamenten belüli csekély lehetőségekkel szembeesülve parlamenten kívüli eszközökkel is próbálkozik – csekély eredménnyel.

A parlament funkcióinak jelentős csorbulása kiegészül a képviselőkkel szemben alkalmazott szankciók fokozódásával. Az elnök kiterjedt fegyelmi jogkörét tekintve a 2014–2018-as parlamenti ciklusban (és azóta is) a leggyakrabban alkalmazott szankció a képviselői tiszteletdíj csökkentése volt, amit abban a ciklusban 22 esetben alkalmaztak,<sup>49</sup> majd 2018 és 2020 között 45 esetben. A legtöbb esetben a szemléltetés szabályainak megszegése (például transzparensz használata), illetve az ülés rendjének megzavarása miatt került sor fegyelmi eljárásra.<sup>50</sup> 2014 és 2018 között három, 2018 óta pedig nyolc esetben került sor képviselő kizárására. A képviselői jogok felfüggesztésére eddig még nem volt precedens. Az ellenzéki képviselők rendezavarási akciói miatt a kormány kilátásba helyezte a fegyelmi jogkör további kiterjesztését.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Az előzőek alapján a pozícióvesztés a parlamentarizmus lényegének (vagyis a képviselői elvnek és a felelős kormányzás elvének) a kudarcaként írható le; a politikai rendszer és a kormányzó párt átalakítása mintegy „melléktermékként” hozta magával a parlament hagyományos funkcióinak leépítését is – és mint ilyen, kulcselemnek tekinthető a jelzett változások és a parlamentarizmus összeegyeztethetetlenége szempontjából –; végül a folyamat dinamikája bizonyítja a politikai-stratégiai elemek primátusát a magyarázatok sorában.

A fentiek alapján a magyar Országgyűlés pozícióvesztése egyértelműnek tűnik, miközben a nem demokratikus rendszerek parlamentjeiről szóló szakirodalom szerint ezekben a rendszerekben is tere van – sőt, komoly szerepe lehet – a parlamenteknek.<sup>51</sup> Gandhi és társai<sup>52</sup> egyenesen úgy fogalmazzák, hogy csak karikatúrának tekinthetők a politikai funkciókat nélkülöző parlamentek. Milyen szerepet tudunk

a magyar parlament esetében azonosítani? Vagy csak a demokráciákban tételezett funkciók folyamatos romlását, potenciális elvesztését diagnosztizálhatjuk? Bár az említett szakirodalom a „hagyományosan” nem demokráciaként működő rezsimekkel foglalkozik, és nem érinti a „romló” demokráciákat, az elemzések szerint az ellenzék gyakran többet kap ezekben a rendszerekben annál az egyszerű és kézenfekvő reménynél, ami a nem demokratikus rendszerek ellenzékét bent tartja a politikai térben, nevezetesen annál, hogy láthatók és hallhatók legyenek – a következő választás során.<sup>53</sup> Még a diktátorok is tesznek engedményeket a parlamentben az ellenzéknek közpolitikai ügyekben, mert ez kevesebb problémával jár, mint a belső konfliktusok potenciális eszkalálódása. Olykor ezek a közpolitikai megoldások tökéletlenek vagy önkényesek,<sup>54</sup> mégis, a parlamentnek köszönhetően formálódnak. Az autoriter rendszerekben a parlament legitimációs

szerepet tölthet be, vagy információs forrásként működhet, amennyiben a viták során elhangzó szempontokat a centralizált és diktatórikus rendszer lényegénél fogva nem tudja másként megszerezni. A parlament a hatalom konszolidációját is biztosíthatja az ellenzékkel kapcsolatos különböző stratégiákon keresztül – a kooptációtól, az ellenzék megosztásán át a járadékok elosztásáig –, meglehetősen változatos módon.

Úgy tűnik, hogy a nem demokratikus rezsimek parlamenti funkciói közül a magyar parlament legitimációs funkciója maradt az egyetlen releváns politikai szerep, amely egyaránt fontos a hazai és a nemzetközi közvélemény szempontjából. A kormányzati politikai célok eléréséhez a parlament biztosítja a törvényes keretet és a jogszerűség auráját 2010 óta. Paradox módon, a parlament fontossá vált a populisták számára – szemben a 2010 előtti helyzettel. Ezzel szemben a populisták hatalom egyáltalán nem él az ellenzékkel kapcsolatban a politikai eszközökkel, inkább a büntetés-fegyelmezés eszköztárát használja. Hasonlóképpen kétséges, hogy mennyire akar „külső” információhoz jutni a parlament segítségével. Az első vizsgált parlamenti ciklus (2010–2014) kapcsán felmerült, hogy a kormánypárt átvette a Jobbik parlamenti, törvényalkotási kezdeményezéseit. Bár e törvényjavaslatokat rendre elutasították, később a végrehajtó hatalom hasonló tárgyú törvényalkotással élt. A hazai szakirodalom álláspontja szerint ez azonban inkább a két párt (a Fidesz és a Jobbik) hasonló populisták profiljának volt betudható, semmint



annak, hogy a Jobbik közpolitikai iránya a parlamentben meghallgatásra talált volna.<sup>55</sup>

Visszatérve a bevezetőben megfogalmazott feltételezéshez: elemzésünkkel bizonyítottunk tekintjük, hogy a kormánypart a demokratikus parlamentarizmus intézményeit szélsőséges módon gyengíti, illetve azok ellenében érvényesíti programját. Ezzel aláássa a parlament képviseleti demokráciákban szokásos szerepeit: a törvényalkotáshoz való hozzájárulást, a hatékony ellenőrzést és a tájékoztatást.

A várható további trendet illetően elválik egymástól a politikai és a tudományos kérdés. Politikai értelemben kérdéses, hogy stabilizálódik-e a jelenlegi állapot, vagy – a populisták parlamenti felfogással összhangban – folytatódik a parlamenti szerepének leépítése. Ezzel érünk vissza első kérdésünkhöz, a parlament és a parlamentarizmus, vagyis a parlamenti kormányzás analitikus megkülönböztetéséhez. A bevezetőben megfogalmazott kérdésre válaszolva: az alapvető funkcióiban csorbitott parlament nem lehet a képviseleti elvre és a kormányzati felelősségre épülő parlamentarizmus támasza. A parlament szélsőséges pozícióvesztése a parlamentarizmus veresége. Kérdéses, hogy ez a vereség végzetes-e. Joggal feltételezhetjük, hogy a képviseleti tartalom és a kormányzati felelősség helyreállításával a parlamentarizmus eszméje ismét érvényesülhet. Mindez azonban rendszerszemléletű megközelítéssel – és nem pusztán a parlament belső folyamatainak elemzésével – válik világossá. A helyreállításra és a pozitív kimenetre vonatkozó feltételezés ellenére nem hagyható figyelmen kívül az a vélekedés,<sup>56</sup> miszerint a demokrácia leépítése során olyan mélyen, olyan alapvetően sérülnek az érintett intézmények, hogy a változás és változtatás fájdalmas, hosszadalmas, és talán nem is lesz feltétlenül teljes és eredményes.

Emiatt is fontos a változások okainak és következményeinek pontos diagnózisa, amelynek felállítására írásunk kísérletet tett. A populisták parlamenti hatalma és parlamenti többsége valóban szinte „korlátok nélküli” lehetőségeket biztosít a célok eléréséhez. Ugyanakkor a három parlamenti ciklus belső – eljárási és működési – változásai mutatják a hatalom taktikus tanulási képességét is. Az első szakaszban megtörtént az alapvető intézményi átalakítás, a működést túlfűtöttség jellemezte; a másodikban ez a felfokozott működés enyhült, hiszen az új intézményi felállás biztosította a demokratikus parlamentarizmus funkcióinak kiüresítését, a különleges szélsőséges megoldások (a nagyszámú egyéni képviselői

ELEMZÉSÜNKKEL BIZONYÍTOTTNAK TEKINTJÜK, HOGY A KORMÁNYPART A DEMOKRATIKUS PARLAMENTARIZMUS INTÉZMÉNYEIT SZÉLSŐSÉGES MÓDON GYENGÍTI, ILLETVE AZOK ELLENÉBEN ÉRVÉNYESÍTI PROGRAMJÁT

törvényjavaslat vagy a sürgősségi eljárások) többé már nem voltak szükségesek; végül, a harmadik szakaszban a hagyományos parlamenti intézmények alig számítanak, áttekinthetetlen salátatörvények és különböző fegyelmezési eszközök veszik át a populisták párt érdekeinek érvényesítését.

Azt is megállapíthatjuk, hogy a belső intézményi (például házszabályi vagy törvényi) változások nem feltétlenül jelentenek oksági magyarázatot a parlament funkcióvesztésére. Intézményi változtatás nélkül is bekövetkezhet a „viselkedésbeli” váltás: láthatunk, hogy már a házszabályi változások előtt átalakult, mondhatni felborult a törvényalkotás korábbi rendje. Vagy előfordul, hogy az intézményi változtatás perverz hatással jár: ezt láthattuk abban, hogy a Törvényalkotási bizottság nem ad hozzá a törvényhozási folyamathoz, hanem elrejtje annak kiüresedését. És lehet az intézményi változtatás hatása túlfűtött: a fegyelmezési jogkörök viszonylag mérsékelt bővítése nyomán a politikai szándékok és szereplők tágra nyitották ezek alkalmazását. Ezek az összefüggések arra hívják fel a figyelmet, hogy nem feltétlenül és nem kizárólagosan a jogi-intézményi változások, hanem a politikai-stratégiai akarat nyomán történt meg, és esetünkben ebben a keretben értelmezhető elsősorban a parlament – és így a parlamentarizmus – kudarca. A parlamentarizmus eszméjének és gyakorlatának helyreállítása nem egyszerűen házszabályi, hanem politikai kérdés. A parlamenti funkciói – szerepe a törvényalkotási folyamatban, az ellenőrzésben a választópolgárokkal való kapcsolattartásban – a modern demokratikus parlamentarizmus, vagyis a parlamenti kormányzás keretei között érvényesülhetnek, a parlamentek nem demokratikus rendszerekben általában csak politikai-legitimációs álarcot jelentenek.

## JEGYZETEK

1. A parlamentek szerepváltozását lehet a policy-szintű, vagyis a közpolitikai változásokkal is bizonyítani, ez a megközelítés azonban nem képezi jelen elemzésünk tárgyát.
2. Anna LÜHRMANN – Staffan I. LINDBERG: A third wave of autocratization is here: what is new about it?, *Democratization*, 2019/7, 1095–1113.
3. György LENGYEL – Gabriella ILONSKIKI: Stimulated Democracy and Pseudo-Transformational Leadership in Hungary, *Historical Social Research, Special Issue*, 2012/37, 107–126; Bozóki András – Hegedűs Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-

- rezsim a rendszertipológia tükrében, *Politikatudományi Szemle*, 2017/2, 7–32.
4. Réka VÁRNAGY – Gabriella ILONSKZI: Hungary. The (de)construction of parliamentary opposition, in *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?* eds. Elisabetta DE GIORGI – Gabriella ILONSKZI, London – New York, Routledge. 2018, 151–170; valamint saját számítások
  5. PÓCZA Kálmán: A parlamentarizmus örök válsága? – A törvényhozás hanyatlása és a túlzott elvárások kérdése, *Parlamenti Szemle*, 2019/2, 7–24.
  6. Gabriella ILONSKZI: From Minimal to Subordinate, a Final Verdict? The Hungarian Parliament, *Journal of Legislative Studies*, 2007/1, 38–58.
  7. István KUKORELLI: Democratization and Europeanization in Hungary: The Second Parliament (1994–1998) in *The Second Parliament*, eds. Attila ÁGH – Sándor KURTÁN, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 2001.
  8. Ulrich SIEBERER – Wolfgang C. MÜLLER: Explaining Reforms of Parliamentary Minority Rights: A Theoretical Framework with Case Study Application, *West European Politics*, 2015/5, 997–1019.
  9. M. Steven FISH – Matthew KROENIG: *The Handbook of National Legislatures. A Global Survey*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
  10. Svitlana CHERNYKH – David DOYLE – Timothy J. POWER: Measuring Legislative Power: An Expert Re-weighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index, *Journal of Legislative Studies*, 2017/2, 295–320.
  11. Viktor Zoltán KAZAI: The Instrumentalization of Parliamentary Legislation and its Possible Remedies: Lessons from Hungary, *Jus Politicum*, 2019/23, <http://juspoliticum.com/article/The-Instrumentalization-of-Parliamentary-Legislation-and-its-Possible-Remedies-Lessons-from-Hungary-1309.html>.
  12. ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában, *Fundamentum*, 2015/2–3, 50–61; Sarah ENGLER – Bartek PYTLAS – Kevin DEEGAN-KRAUSE: Assessing the diversity of anti-establishment and populist politics in Central and Eastern Europe, *West European Politics*, 2019/6, 1310–1336; Robert CSEHI – Edit ZGUT: ‘We won’t let Brussels dictate us’: Eurosceptic populism in Hungary and Poland, *European Politics and Society*, 2020. január 27., <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1717064>.
  13. Lásd ENGLER–PYTLAS–DEEGAN-KRAUSE. (vj. 12.).
  14. A TAP index az európai populista pártok választási eredményeit vizsgálja és elemzi: Timbro Authoritarian Populism Index 2019, <https://populismindex.com/wp-content/uploads/2019/02/TAP2019C.pdf>.
  15. José Javier Olivas OSUNA: From chasing populists to deconstructing populism: A new multidimensional approach to understanding and comparing populism, *European Journal of Political Research*, 2020. november 21., <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12428>.
  16. Lásd OSUNA (16. vj.); Maurits J. MEIJERS – Andrej ZASLOVE: Measuring Populism in Political Parties: Appraisal of a New Approach, *Comparative Political Studies*, 2020.
  17. KÖRÖSÉNYI András: A jobboldal elhúzódo válsága, *Kommentár*, 2007/4, 97–101.
  18. Harry ECKSTEIN: Case Study and Theory in Political Science, in *In Case Study Method*, eds. Roger GOMM – Martyn HAMMERSLEY – Peter FOSTER, London SAGE Publications Ltd., 2009, 118–164; John GERRING: Is There a (Viable) Crucial-Case Method?, *Comparative Political Studies*, 2007/3, 231–253.
  19. Gabriella ILONSKZI – Réka VÁRNAGY: From party cartel to one-party dominance. The case of institutional failure, *East European Politics*, 2014/3, 412–427.
  20. Terry M. MOE: Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, & Organization* 1990/6 (Special Issue), 213–253.
  21. Giovanni SARTORI: *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, 1976/2005, ECPR Press.
  22. Lásd VÁRNAGY – ILONSKZI (5. vj.), valamint saját számítások.
  23. A népszavazásra bocsátott kérdés így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”
  24. A szavazások eredményei: T/6391. Az Országgyűlésről (2012. április 16.); kétharmados többséget igénylő rész: 255 igen (Fidesz: 220, KDNP: 34, független: 1) – 70 nem (Jobbik: 45, LMP: 14, független: 11) – 0 tartózkodás; listás szavazatok megoszlása: 252 igen (Fidesz: 217, KDNP: 34, független: 1) – 73 nem (Fidesz: 3, Jobbik: 45, LMP: 14, független: 11) – 0 tartózkodás; H/13253. Egyes házszabályi rendelkezésekről (2014. február 13.), listás szavazatok megoszlása: 244 igen (Fidesz: 211, KDNP: 32, független: 1) – 70 nem (MSZP: 25, Jobbik: 31, LMP: 4, független: 10) – 0 tartózkodás.
  25. SZABÓ Zsolt: A parlamenti jog változásai, *MTA Law Working Papers*, 2014/25, 4.
  26. *Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, szerk. DUKÁN Ildikó – VARGA Aida, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018, 271.
  27. SMUK Péter: Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete, *Pázmány Law Working Papers* 2012/40, 9.
  28. Országgyűlés Hivatalának honlapja, valamint saját számítások.
  29. A rendszerváltás utáni első parlamenti ciklus idején elfogadott törvények száma 432, ez mintegy 100 nemzetközi szerződést foglal magában, utóbbiakat a 2. táblázat adataiba nem számoltunk bele.

30. MOLNÁR Csaba: Törvények, in *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*, szerk. BODA Zsolt – SEBŐK Miklós, Budapest MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018, 141.
31. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 157.
32. Lásd ENYEDI (13. vj.) 52.
33. GAJDUSCHEK György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban, in *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András – GAJDUSCHEK György, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 43–68.
34. Megközelítő adat az elfogadott törvények címe alapján. Módszer: azon elfogadott törvények kiszűrése, amelyek címe „Egyes...tárgyú törvényekről”, „Egyes... kapcsolódó törvényekről”.
35. Annak ellenére, hogy a 4/2006 (II. 15.) AB határozat értelmében a törvényjavaslatok csak egy közpolitikai területet szabályozhatnak, és azoktól független jogszabályokat nem módosíthatnak.
36. Glen S. KRUTZ: *Hitching a Ride. Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Columbus: Ohio State University Press, 2001, 211.
37. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 134.
38. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 132.
39. Lásd MOLNÁR (31. vj.) 132.
40. Saját számítások.
41. FERENCZY Balázs: Parlament a parlamentben. A Törvényalkotási Bizottság, *arsboni.hu*, 2018. május 18., valamint saját számítások.
42. Elisabetta DE GIORGI – Gabriella ILONSKZI: Chapter 13. Conclusions, in *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?*, eds. Elisabetta DE GIORGI – Gabriella ILONSKZI, London – New York, Routledge, 2018.
43. Országgyűlés Hivatala: *Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018 ciklus*, Országgyűlés Hivatala, Törvényhozási Igazgatóság, 2018, valamint saját számítások.
44. Becsült adatok alapján a Fidesz-közeli médiaportfólió piaci részesedése 77,8 százalék. Lásd: Mérték Médiaelemző Műhely: *Mindent beborít a Fidesz-közeli média*, *atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Kft.*, 2019. április 25., <https://mertek.atlatszo.hu/mindent-beborit-a-fidesz-kozeli-media/>.
45. SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár Artúr: A magyar Országgyűlés bizottsági rendszere, *arsboni.hu*, 2012, 25, [http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szentgali-Toth\\_Boldizsar\\_A\\_magyar\\_Orszaggyules\\_bizottsagai.pdf](http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szentgali-Toth_Boldizsar_A_magyar_Orszaggyules_bizottsagai.pdf).
46. Lásd SZENTGÁLI-TÓTH (46. vj.) 9.
47. „A Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett katasztróféért viselt felelősség fel-tárásával és a hasonló katasztrófák jövőbeni megaka-dályozásához szükséges feladatok meghatározásával foglalkozó országgyűlési vizsgálóbizottság felállításá-ról”; „Az állami adóhatóság 2002 és 2013 közötti ki-emelt adózókkal kapcsolatos gyakorlatát vizsgáló bi-zottságról”.
48. Lásd SZABÓ (26. vj.) 5.
49. Lásd Országgyűlés Hivatala (44. vj.) 14.
50. Lásd DUKÁN – VARGA (27. vj.) 113.
51. Paul SCHULER – Edmund J. MALESKY: Authoritarian Legislatures, in *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, eds. Shane MARTIN – Thomas SAALFELD – Kaare W. STRØM, Oxford, Oxford University Press, 2014.
52. Jennifer GANDHI – Ben NOBLE – Milan SVOLIK: Le-gislatures and Legislative Politics without Democracy, *Comparative Political Studies*, 2020. május 10., 4, <https://doi.org/10.1177%2F0010414020919930>.
53. Bryce LOIDOLT – Quinn MECHAM: Parliamentary Opposition Under Hybrid Regimes: Evidence from Egypt, *Legislative Studies Quarterly*, 2016/4, 997–1022.
54. Jennifer GANDHI – Adam PRZEWORSKI: Cooperation, cooptation and rebellion under dictatorships, *Economics & Politics*, 2006/1, 1–26.
55. BÖCSKEI Balázs – MOLNÁR Csaba: Kormányon a ra-dikális jobboldal? A Jobbik ígéretei a magyarországi törvényalkotásban, *Politikatudományi Szemle*, 2017/1, 55–76.
56. Takis S. PAPPAS: Populists in Power, *Journal of Democracy*, 2019/2, 70–84.