

p

pólusok ■■■
folyóirat

2021. II. évfolyam, 1. szám



Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM

NYERGES ÁDÁM¹

A KÉTHARMADOS ORBÁN-KORMÁNY TEVÉKENYSÉGÉNEK ELSŐ SZÁZ NAPJA 2010- BEN ÉS 2014-BEN

ABSZTRAKT

A 2010-ben és 2014-ben alakult Orbán-kormány volt az a két kétharmados többséggel, valamint lezárt kormányzati ciklussal rendelkező kormány, amely olyan felhatalmazással bírt, amivel az ellenzék beleszólása nélkül is képes volt a magyar politikai rendszer strukturális átalakítására. A tanulmány során az első száz nap alatt végrehajtott intézkedések bemutatására, valamint egy rövid kitekintés erejéig az egyes kormányok politikai környezetére, és a lefektetett célok ismertetésére is sor kerül. Az összefoglaló részben kiemelésre kerül néhány hasonlóság és különbözőség is, a kormányzati munka sebességére, minőségére, illetve a minősített többséget igénylő döntéshozatalára vonatkozóan.

Kulcsszavak: *első száz nap, kétharmad, minősített többséget igénylő döntéshozatal*

Bevezető

A tanulmány célja a Magyarországon a 2010-es évet követően létrejövő két, kétharmados többséggel rendelkező kormány – nevezetesen a második és harmadik Orbán-kormány – hatalomra kerülését követő „első száz napjának” bemutatása. Továbbá azt vizsgálni, hogy mennyiben tértek el a vizsgált kormányzatok politikai környezetei hatalomra kerülésükkor, mennyiben volt releváns a kétharmados választási eredményük, illetve volt-e olyan törvény,

¹ Doktorjelölt, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészeti- és Társadalomtudományi Kar, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2453-3448>

DOI: 10.15170/PSK.2021.02.01.03

amelynek módosítása mindkét vizsgált kormánynál előfordult az első száz nap során.

A 20. században az ún. „első száz naphoz” köthető esemény egy beiktatási beszéd volt 1933-ban, amelyet követően F. D. Roosevelttel amerikai elnök összehívta a törvényalkotókat és elindított egy száznapos vitát. Ennek eredményeként jött létre a New Deal, amely radikálisan megváltoztatta az amerikai, valamint a nyugati világnak nevezett térség által addig követett gazdaságpolitikát (Berkin et al., 2011: 629-632). A legtöbb országban a kormány első száz napjának tematizálása egyfajta türelmi időként funkcionál, ugyanakkor a cselekvő kormányzás mihamarabbi elkezdésének trendje miatt ennek az időintervallumnak a végére egy összegző elemző esemény került kialakításra. Ilyenkor ugyanis a kormányzat be tud számolni a választók, a média és az elemzők részére a megkezdett tevékenységéről, ami kiindulási, elemzési pontot biztosít a kormányzat jövőjét vizsgáló hosszú távú elemzéseknek is. Az első száz nap ilyen típusú megközelítését a világ különböző országaiban alkalmazzák, például Európában korábban Angela Merkel (Schuster – Moras, 2006), vagy éppen Theresa May (Smith, 2016) első száz napját elemezték, miközben a tengerentúlon Obama (Vanden Heuvel, 2008) vagy épp Trump (Abramson et al., 2017) elnök első száz napjának kiértékelése mellett megemlíthető az olyan összefoglaló munka is, amely már több amerikai elnök – például Trump, Obama, G. W. Bush, Clinton – első száz napjait is egybeveti (Harrington – Gould – Kiersz, 2017). Nem egyedüli példa az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság (EB) által kiadott elemzés, amely a testület első száz napos tevékenységét mutatta be. Az EB emellett egy weboldalt is létrehozott, amelyen keresztül követhetők voltak a vállalt ígéreték és az elért eredmények (EB, 2020).

A nemzetközi példákat áttekintve megállapítható, hogy nincs egységes módszertan az első száz nap vizsgálatára, hiszen a komparatív elemzésen át a leíró jellegű összegzéseken keresztül, egészen a közvéleménykutatásig, számos lehetőség mutatkozik a kormányzatok első időszakának elemzéséhez.

A magyar közpolitikában és közgondolkodásban is kiemelt figyelmet kapnak az első száz nap során végrehajtott kormányzati intézkedések. Az első száz nap tematikus megjelenése 2002-től számítható, de már az 1990-ben hivatalba lépett Antall-kormány is érzékelte, hogy a megválasztása utáni időszak politikai cselekvése döntő jelentőségű lehet. A száz nap Magyarországon sajátos politikai kontextusba került, hiszen egészen 2018-ig a tavasszal megrendezett országgyűlési választások után ősszel rendezték meg az önkormányzati választásokat is, ami a

kampány elhúzódsát jelentette. Ez fokozott aktivitásra készítette a hatalomra kerülőket, és arra ösztönözte őket, hogy a „mézeshetek-effektust” kihasználva készüljenek az újabb megmérettetésre.

Összességében elmondható, hogy a politikai életben a demokratikus rendszerek politikai szereplői F. D. Roosevelttől nem kerülhetik meg az első száz napot figyelembe vevő megítélést (Purnell – Leigh, 2012).

A 2010-es választás körüli politikai környezet

Ahhoz, hogy a második Orbán-kormány első száz napban végrehajtott tevékenységét vizsgáljuk, érdemes a hatalomra kerülésük politikai környezetét is megvizsgálni. 2010-ben biztosnak tűnt, hogy a nyolc éve regnáló MSZP-SZDSZ kormányzásának vége szakad. Az, hogy a Fidesz kétharmados többséget szerezne igazából nem volt kérdéses² és az, hogy egy ilyen hosszú ideje hatalmon levő kormányzati oldal katasztrofális vereséget szenved sem példa nélküli, hiszen ez történt Nagy-Britanniában is 1997-ben,³ de akár német⁴ példát is említhetünk (Tóth – Török, 2015: 377).

A rejtőzködő szavazók tekintetében a Fidesz támogatásának nem volt igazi kockázata – nem volt kellemetlenség, ami miatt a felmérések során a potenciális szavazó titkolta volna pártpreferenciáját, szemben az MSZP vagy a Jobbik támogatásával – így valószínűsíthető, hogy a Fidesznek volt a legkevesebb rejtőzködő szavazója. Annak esélye viszont, hogy az utolsó pillanatban a magukat Fidesz-szavazóknak gondolók a választás „lefutott jellege” miatt nem a Fideszt választják, már kézzel foghatóbb volt. Mivel a biztos győzelemben való hitnek köszönhetően előfordulhatott volna, hogy az elsődlegesen Fidesz-szavazók a másodlagos pártpreferenciájukra voksolnak, hiszen a győzelem „így is - úgy is biztos” (Sitter, 2011: 43-56). Ezt megelőzendő megfigyelhető volt, hogy a Fidesz erősen próbálta kommunikálni a „Csak a Fidesz” szlogent.

² Ugyanis igen nagyfokú elégedetlenség alakult ki a társadalomban az aktuális kormánnyal szemben, amely egy ún. „morális válságot” is magában hordozott, mindezt pedig tetézte az éppen kialakuló gazdasági világválság.

³ 1997-es választáson a brit Munkáspárt Tony Blair vezetésével földcsuszamlás szerű (418 képviselői hely, szemben a konzervatívok 179-ével) győzelmet aratott, ráadásul Skóciából és Walesből a jobboldal teljesen kiszorult.

⁴ Például a Helmut Kohl és az általa vezetett kereszténydemokrata párt 16 évnyi kormányzás után 1998. szeptember 27-i választásokon addigi történetének legrosszabb eredményével katasztrofális vereséget szenvedett.

A kampányidőszak 79 napig tartott, hivatalosan 2010. január 22-én kezdődött, azonban a Fidesz már 2009 októberében elkezdte a választási kampányát, továbbra is a kormánnyal, illetve az MSZP-vel konfrontálódva. Ugyanakkor a konfrontáció témája megváltozott, azaz az addig hangoztatott előrehozott választások követelésére vonatkozó tematika eltűnt. A Fidesz kampánystratégiája alapvetően arra épült, hogy 2010 áprilisától a jobboldal kormányozza az országot, illetve fő vetélytársnak az akkor még jobboldali szélsőséges-radikális Jobbik Magyarországért Mozgalmat kezdték tekinteni (Tóth – Török, 2015: 378). A Jobbik egyértelműen kihívás volt a Fidesz szavazatmaximáló törekvéseire nézve, ráadásul a Fidesz felmérte azt a kockázatot, hogy milyen nemzetközi politikai következményei lehetnek annak, ha minősített többséget igénylő döntéshozatalok során a radikális párttal kell szövetkeznie.

A 2010-es Orbán-kormány tevékenysége az első száz napban

A Fidesz már az új parlament ülészakájának második napján alkotmánymódosítást kezdeményezett, amelynek keretében önálló indítványként Navracsics Tibor (Fidesz), Répássy Róbert (Fidesz) és Rétvári Bence (KDNP) nyújtott be javaslatot. Ez nem meglepő, hiszen Orbán Viktor már a négyéves ciklus elején leszögezte, hogy az áprilisi választáson a Fidesz és a KDNP kétharmados többségével létrejött „nemzeti egység” számos olyan változtatásra lehetőséget ad, amelyre nem volt példa a rendszerváltás óta.

A kormányprogramban, illetve a Fidesz és a KDNP kampányában a konkrét ígérek egyike volt a közbiztonság javítása is, így bevezették a három csapás programját⁵, a fiatalok bűnelkövetők elzárását⁶ és a kisebb súlyú bűncselekmények büntetésének szigorítását is. A kormányprogram a „Nemzeti Együttműködés Programja” címet viselve került az országgyűlés elé és május 25-én meg is kezdődött a vitája. A 85 oldalas dokumentum 5 cselekvési fejezetet tartalmazott, amelyekben a gazdaság és a közbiztonság helyreállítását, az egészségügy megmentését, a szociális biztonság megerősítését és a demokratikus

⁵ A Fidesz három csapás programja egy új fogalmat vezet be a büntető törvénykönyvbe: az erőszakos visszaeső fogalmát. Azokat nevezik így, akik háromszor követnek el szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekményt. A program lényege az, hogy a harmadik alkalommal ezeknél az embereknél kétszeresére emelkedjen a kiszabható büntetési tétel felső határa, és ha az így megemelt felső határ átlépné a húsz évet, vagy az adott bűncselekményért életfogytig tartó szabadságvesztéses büntetést is ki lehet szabni, a büntetés automatikusan életfogytiglan legyen.

⁶ A fiataloké, azaz a 14-18 évesek körében is alkalmazható büntetés az elzárás.

normák helyreállítását tűzték ki célul (H/47. számú határozati javaslat. 2010.05.22.).

A „Nemzeti ügyek” című fejezet egy különálló részként jelenik meg a dokumentumban, amely tulajdonképpen az új kormány nemzeti identitáson és büszkeségen alapuló külpolitikai irányvonalát határozza meg. A gazdaság helyreállítása kapcsán egymillió új munkahely megteremtése a program szerinti cél, valamint a munka alapú társadalmi modell. Ezek eredményeként a közmunka programja is megjelenik a határozati javaslatban. A vállalkozások és a munkavállalók támogatása is célként fogalmazódik meg és előkerül ehhez kötötten a bürokráciacsökkentés is. Az építőipar, a mezőgazdaság és a turizmus ágazata külön figyelmet kap a programban.

A közbiztonság kapcsán a rendőrségbe vetett bizalom helyreállítása, a rendőrség megfelelő felszerelése és díjazása került bele a programba, valamint a bírósági gyakorlat gyorsítására vonatkozó kívánalmak is. Az egészségügy kapcsán a „szokásos” finanszírozási és ellátásfejlesztési kérdéseken túl megjelenik a gyógyszergazdálkodás fogalma, ami a gyógyszerellátás biztonságával, a patikaalapítás liberalizációjával foglalkozik. Illetve szintén új elemként jelenik meg az „emberi erőforrás” elem is, amely célkitűzésként fogalmazza meg a külföldre távozó orvosok és szakdolgozók hazatérését és itthon maradását.

A szociális biztonsággal foglalkozó szakasz az ellátórendszerben működők helyzetének javításán túl a családok erősítésével, a gyermekvállalás támogatásával is foglalkozik. Szintén megjelenik az otthonteremtés, lakhatás támogatása és a cigányság körülményeinek javítása, társadalmi beilleszkedésének elősegítése is.

Végül a demokratikus normákkal foglalkozó rész, a demokráciába, a jogállamba és az alkotmányosságba vetett bizalommal foglalkozik, ugyanakkor inkább tekinthető az előző kormányzattal foglalkozó politikai és nem szakpolitikai jellegű okfejtésnek. Érdekesége, hogy minden egyes fejezetben határozott utalás történik az „elmúlt nyolc év” kormányzásának kudarcaira, vagy eredménytelenségére, így megfogalmazva, jól láthatóan körülírva azt az állapotot, amelyhez képest az új kormány ezzel a programmal el kíván térni.

Az első száz napos tevékenység kapcsán elmondható, hogy a kormány a reformok indítása kapcsán az első száz napban fajsúlyos változtatásokat hajtott végre, a kormánypártok több fontos, a kormányt és a törvényhozást is

ellenőrző intézmény⁷ élére a kormánypártokhoz köthető tisztségviselőket neveztek ki, és száz nap alatt közel száz állami intézmény és vállalat vezetőjét cserélték le. A személycseréken kívül az időszak a teljesség igénye nélkül a következő intézkedéseket tartalmazta:

Az első száz napban átalakításra került a kormányzati rendszer, így a korábbi 13 helyett 8 minisztériumot (2010. évi XLII. törvény) hoztak létre, visszaállították a korábban megszüntetett közigazgatási és a helyettes államtitkári tisztségeket, továbbá bevezették a miniszterelnök-helyettesi intézményt. Csökkentették az országgyűlési képviselők számát is, így 2014-ben már csak 199 országgyűlési képviselő került a parlamentbe. Szintén csökkentették az önkormányzati képviselők számát, valamint megváltoztatták az önkormányzati választás szabályait is. Kétfélmillió forintban maximalizálták az állami vezetők havi fizetését, átalakították az alkotmánybírák megválasztásának szabályait, így a kormányoldal maga jelölheti és választhatja meg az Alkotmánybíróság tagjait. Schmitt Pált választották meg köztársasági elnöknek, az Állami Számvevőszék élére pedig a Fidesz korábbi képviselőjét, Domokos Lászlót választották meg. Átalakították a közmédia irányítását és a médiafelügyelet rendszerét új hatóság létrehozásával, amelynek élére a Fidesz médiapolitikusát, Szalai Annamáriát nevezte ki a miniszterelnök 9 évre. Leváltották többek között az APEH, az PSZÁF, a MÁV, a Magyar Posta, a rendőrség és a honvédség vezetőit is.

A fentebb bemutatott kormányprogramhoz kapcsolódva pedig az alábbi fontosabb intézkedések születtek.

A közbiztonság terén:

A Büntető Törvénykönyv módosításával bevezették az ún. „három csapást”, szigorították a tanárokat bántalmazók büntetését, illetve fiatalokúakra is kiterjesztették az elzárás kiszabásának lehetőségét. Elzárást vagy akár 150 ezer forintos pénzbüntetést is kaphat, aki húszezer forintnál kisebb értékű dolgot lop el, vagy ekkora összeget meg nem haladó sikkasztást, orgazdaságot, csalást vagy szándékos rongálást követ el. Megalakult és elkezdte működését a 2006-os őszi zavargások idején történeteket kivizsgáló bizottság és kártérítést fizettek a 2006-os budapesti tűzijáték utáni vihar sérültjeinek és az áldozatok családjának. Emellett elszámoltatási kormánybiztost neveztek ki, akinek az volt a feladata, hogy áttekintse az elmúlt ciklusok problémáinak tűnő kormányzati döntéseit.

⁷ Pl.: az Állami Számvevőszék, a Gazdasági Versenyhivatal, médiahatóság.

Fontosabb gazdaságpolitikai döntések:

Többek között a hiánycél tartása érdekében a kormány 29 pontos akciósomagot jelentett be, ebben az adócsökkentési tervek mellett szerepelt a devizahitelezés visszaszorítása, a bankok megadóztatása és az állami költségek lefaragása. Így tehát bevezették a bankadót, ugyanakkor csökkentették a társasági adót, eltöröltek hét kisadót és több járulékot. Elindult az Új Széchenyi-terv⁸, amely a kis- és középvállalkozások, valamint néhány kiemelt terület támogatását ígéri, elsősorban európai uniós források felhasználásával. Felfüggesztették a devizahitelezést, kilakoltatási moratóriumot rendeltek el, és befagyasztották a közüzemi díjakat.

Az első száz napban a kormány egy sor szimbolikus jelentőségű intézkedést is foganatosított. Az első döntései között határozott a Fidesz és a KDNP arról, hogy megkönnyíti a határon túli magyaroknak, hogy egyszerűbben szerezhessenek magyar állampolgárságot. Kövér László és Semjén Zsolt kezdeményezésére a trianoni békeszerződés 90. évfordulójának napján a parlament emléknapot tartott, erről előzőleg kormánypárti javaslatra külön törvényt is hozott az országgyűlés. Mindkét kezdeményezés miatt diplomáciai vita alakult ki Magyarország és Szlovákia között.

A kormány határozatot hozott arról, hogy a közintézményekben ki kell függeszteni a „Nemzeti Együttműködésről” szóló politikai nyilatkozatot.⁹ A „Legyen béke, szabadság és egyetértés” mottóval kezdődő dokumentumot június 14-én fogadta el az országgyűlés¹⁰ a Fidesz és a KDNP támogatásával. A nyilatkozat azt foglalja össze, hogyan értelmezte a miniszterelnök az áprilisi választások eredményét. Szerepel benne, hogy a választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a nemzeti együttműködés rendszerének megalapításáról döntöttek.

⁸ 2011. január 15-én indul útjára az Új Széchenyi Terv, amely hét fejlesztési területre koncentrál. A kormányzat szándéka szerint teljes egészében uniós forrásokból finanszíroznák a programot, amelynek elsődleges célja a kis- és középvállalkozások (kkv) forráshoz juttatása. A terv szerint Magyarországon négy ágazati kitérés pont van: az egészségipar, a zöld gazdaság, a háttérparokarok és a Kárpát-medencei gazdasági térséget egyaránt jelentő hálózati gazdaság és a tudásgazdaság. Ezen felül van három „átfogó kitérés pont” is, ezek az otthonteremtés, a munka és teljesítményközpontú gazdaság kiépítése, illetve a tranzitgazdaság.

⁹ „Az országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalapításáról döntöttek” - fogalmaz a nyilatkozat.

¹⁰ Az Országgyűlés 1/2010. (VI.16.) OGY politikai nyilatkozata a Nemzeti Együttműködésről

Alkotmánymódosítások is történtek az első száz napban, az első alkotmánymódosítás már májusban megszületett, az alaptörvénybe foglalták a miniszterelnök-helyettesi posztot (T/9. számú törvényjavaslat. 2010.05.14.), amire kétségtelenül szükség volt az új kormányzati struktúra kialakításában. Döntöttek arról is, hogy „az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz” lehet (Uo.). Ez utóbbi kapcsán a viszonylagos sietségre csak egyetlen magyarázat adható: az új hatalom azonnal deklarálni akarta, hogy beváltja a képviselők számának csökkentésére tett korábbi ígérését. Az Alkotmány újabb módosításával tették lehetővé, hogy alpolgármestert ne csak a helyi képviselők közül válasszanak, hanem „kívülről” is hozhassanak (T/43. számú törvényjavaslat. 2010.05.20.). Az ezt követő előterjesztéssel pedig az alkotmánybírák jelölésének korábbi rendjét alakította át a kormányoldal (T/190. számú törvényjavaslat. 2010.06.07.). Később átszabták az Alkotmánynak a sajtóra vonatkozó rendelkezéseit is. Így átalakult a közmédiák felügyeletének rendje, illetve alkotmányos kötelezettséggé vált, hogy a közrádió és a köztévé működjék közre a nemzeti önzonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében (T/359. számú törvényjavaslat. 2010.06.11.). Egyértelműen az elszámoltatást szolgálta az az alkotmánymódosítás, amely lehetővé teszi, hogy a „jó erkölcsbe ütköző” végkielégítéseket visszamenőleg különadóval terheljék.

Az Orbán-kormány első száz napjának törvényalkotási folyamata során 55 új törvény és törvényt módosítás született, amelyből levonható az a következtetés, hogy igen gyors törvényalkotási munka alakult ki és a „tevékeny kormány” képét igyekeztek tudatosítani a választókban. Ez utóbbi az ún. „mézeshetek effektus” kihasználása miatt is volt fontos a Fidesznek, hiszen ősszel önkormányzati választásokra is sor került. Fontos még megjegyezni, hogy az Orbán-kormány, az elfogadásukhoz minősített többséget igénylő törvényalkotása során 13 előterjesztés került megtárgyalásra (1/2010. (VI.16.) OGY politikai nyilatkozat).

A 2014-es választás körüli politikai környezet

Ahhoz, hogy 2014-ben a Fidesz ne kerüljön újra kormányra az ellenzéki pártok összefogása szükségesnek tűnt. Ugyanakkor az ellenzéki szereplők között 2011. január közepe óta egyre élesebb harc alakult ki az összefogás megszervezésének irányításáért és az ellenzéki-oldal vezető szerepének betöltéséért. 2013 tavaszára viszont egyre inkább világossá vált, hogy az MSZP nem tűnt el, sőt nélküle nem

elképzelték az Orbán-kormány leváltása. Nagyon különböző státuszú és erejű szereplők voltak a baloldali térfélen, mint például az LMP, a DK, a Milla, a Szolidaritás, a 4K! és Bajnai Gordon (Glied, 2014). Az ő erőviszonyaik és taktikáik döntötték el, hogy az MSZP, az együttműködéssel kapcsolatos taktikai csatáját mely szereplőkkel vívja majd meg.

A 2012-2014 között zajlott előválasztás – Mesterházy Attila és Bajnai Gordon között (Gyurcsány Ferenc eseti részvételével) – voltaképpen egy sajátos előválasztás volt, mivel a felek gyakran a nyilvánosság és a baloldal politizáló közösségének felhasználásával igyekeztek elérni saját miniszterelnök-jelöltségük elfogadtatását. Végül mire a miniszterelnök-jelölt személye eldőlt, igazából már túl késő volt egy kontrollált és hatásos kampány lefolytatására. Az országgyűlési választásra 2014. április 6-án került sor, mely során a kormányzó Fidesz–KDNP pártszövetség ugyan kétharmados többséget szerzett a törvényhozásban, de 7,9%-os csökkenést könyvelhettek az eredményük tekintetében, így épphogy sikerült a kétharmados többséget elérni, ráadásul egy megváltoztatott választási rendszer alapján.

2014-ben a Fidesz választási kampánya lényegesen leegyszerűsített volt, egyszerű tételmondatokkal operáltak és választási programot sem fogalmaztak meg, csak üzenetet arra vonatkozóan, hogy folytatják az eddigi kormányzati politikát, ha nyernek. Bizonyos fórumokon fény derült egy 10 pontos, többnyire általánosan megfogalmazott, nagyrészt már ismert programra.¹¹

A 2014-es Orbán-kormány tevékenysége az első száz napban

Az újonnan felálló kormány első fajsúlyos döntése még a megalakulás hónapjában, pontosabban június 25-én született meg. A devizahitelek megmentéséről szóló első törvényjavaslat ekkor került a parlament elé, ami a kormány egyik régi adóssága volt, és sok ezer érintettnek jelentett megkönnyebbülést.

A ciklus elején szintén benyújtásra került egy törvényjavaslat a reklámadóról melyet az országgyűlés kivételes eljárásban tárgyalt meg (T/154. számú törvényjavaslat. 2014.06.02.). A hazai és nemzetközi médiában úgy értékelték, hogy az adó célja az egyik kereskedelmi televízió, az RTL Klub kifejezett

¹¹ Ezek között szerepel a hazai források növelése az államadósság finanszírozásában, a bankszektor tulajdonviszonyának megváltoztatása, a munkát terhelő adók további csökkentése (itt a járuléksökkentés lehetőségét is megemlítette), a minél olcsóbb energia és a teljes foglalkoztatás.

megadóztatása volt, mivel az adózási sávokat úgy határozták meg, hogy a kisebb sajtótermékek jelképes adót – csupán öt százalékot – fizessenek, míg a legmagasabb adósávba esőkre 40%-os adó került kivetésre. Ebbe a sávba viszont már nem esett más, csak az RTL Klub, így a reklámadó kapcsán szabályos háború tört ki a tévécsatorna és a kormány között.

A feszültséget tovább fokozta, hogy az országgyűlés a nyári szünet előtti utolsó ülésnapján elfogadta a néhány nappal azelőtt kihirdetett reklámadóról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot (T/467. számú törvényjavaslat. 2014.06.30.), amely alapján az RTL Klubnak már a tárgyévben is adófizetési kötelezettsége keletkezett. Az előterjesztő indoklásában az adóelkerülés lehetőségének csökkentésére hivatkozott, ugyanakkor az ügy a külföldi sajtó érdeklődését is felkeltette, amely a magyar kormány sajtószabadságot korlátozó intézkedésének tekintette azt.

Már az előző kormányzati ciklusra is jellemző volt, hogy törvényalkotással új érdekképviseleti szervezeteket hozott létre a kormány, mint például Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, a Magyar Rendvédelmi Kar, vagy éppen a Magyar Kormánytisztviselői Kar. A vizsgált időszakban a Nemzeti Pedagógus Kar volt az, amely új érdekvédelmi szervezatként jött létre, ráadásul a törvény erejénél fogva hivatalos tárgyaló partnerévé vált a kormánynak, és még fontos hatáskörökkel is felruházták.

2014 nyarán a miniszterelnök Tusnádfürdőn, a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktáboron beszélt politikai programjáról, jövőképéről¹² és ennek keretei között az illiberális demokráciáról szóló fejtegetése¹³ okozott komoly hazai és nemzetközi visszhangot. Ez a téma még 2015-ben a német kancellárral, Angela Merkellel közös sajtótájékoztatón is előkerült, ahol a német kancellár értelmezhetetlennek tartotta a kifejezést.¹⁴

Jelentős esemény volt még az úgynevezett Norvég Alap-ügy, melynek előzménye volt, hogy a magyar kormány 2014 elején a donor országok jóváhagyása nélkül

¹² Orbán Viktor 2014-es tusnádfürdői beszéde is jelentős átfedést mutat egy 2014 márciusában megjelent tanulmánnyal, amelyet Tellér Gyula írt (Tellér, 2014).

¹³ Az illiberális demokrácia „műszót” Fareed Zakaria amerikai politológus vezette be 1997-ben, a Foreign Affairs című folyóiratban publikált cikkében. Ez alatt olyan rezsimeket értett, amelyek egyszerre jelenítik meg a demokratikus és az autoritárius normákat, és ahol a szabad választások megtartása mellett a kormányzat nem biztosítja az alapvető politikai, illetve polgári jogokat.

¹⁴ HVG.hu (2015): Merkel: „Az illiberális szóval a demokrácia tekintetében nem tudok mit kezdeni?”. 2015.02.02.

áthelyezte az alapok általa kezelt kilenc programjának lebonyolítását és monitorozását az állam tulajdonában álló Széchenyi Programiroda NKft-be. Később Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár a Vidar Helgesen norvég európai ügyi miniszternek írt levelében bírálta a Norvég Alapba tartozó Norvég Civil Támogatási Alap működését, azt állítva, hogy az annak lebonyolításával, a finanszírozó országok által megbízott Ökotárs Alapítvány „több szállal és nyíltan” kötődik az LMP-hez.¹⁵ A norvég miniszter válaszlevelében hangsúlyozta, hogy kormánya nem támogat semmilyen pártpolitikai tevékenységet Magyarországon és az alap magyarországi működtetőjét nyílt pályázat keretében választották ki.¹⁶ A magyar kormány 2014 eleji egyoldalú lépéseit a donor országok elfogadhatatlannak tekintették és ellentétesnek nevezték a Norvég Alapok szabályaival, ezért 2014. május 9-én az alap magyarországi kifizetéseinek felfüggesztéséről döntöttek, de nem függesztették fel a kormánytól függetlenül működtetett programokat. Miután a kormány kezdeményezte, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal teljeskörűen vizsgálja át a Norvég Alap pénzosztását, a kialakult helyzet miatt június 4-re, Oslóban berendelték Jeszenszky Géza magyar nagykövetet (HVG.hu, 2014), valamint június 12-én Brüsszelben tárgyalásra került sor a magyar kormány képviselői és a Norvég Alapot fenntartó Izlandot, Liechtensteint és Norvégiát képviselő Finanszírozási Mechanizmus Bizottság között.

Július 24-én Nils Muižnieks az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa fejezte ki aggodalmát a Norvég Civil Támogatási Alapot ért támadások és az ellene indított, vitatott jogalappal rendelkező KEHI vizsgálatok miatt, amelyeknek a leállítását kérte.¹⁷ Kronológiailag itt illeszkedett a sorba a miniszterelnök tusnádfürdői beszéde, amelyet fentebb már tárgyaltunk.

Ezt követően augusztus 14-én a kormány a 204/2014. (VIII. 14.) számú kormányrendeletben eleget tett a norvég fél egyik kérésének és a Norvég Alap általa kezelt kilenc programjának lebonyolítását visszahelyezte a Széchenyi Programiroda NKft-ből az illetékes minisztériumba. Maga az ügy a jelen

¹⁵ Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár [levele](#) Vidar Helgesen norvég Európa-ügyi miniszternek. 2014.04.09.

¹⁶ Vidar Helgesen norvég Európa-ügyi miniszter [válaszlevele](#) Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkárnak. 2014.04.24.

¹⁷ Nils Muižnieks az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának [nyílt levele](#) a magyar Miniszterelnökséghez. 2014.07.24.

tanulmány vizsgálati periódusán túlmutatva folytatódott tovább, a konfliktust csak 2015 decemberében sikerült lezárni.

Sürgős eljárásban elsősorban az államigazgatást és a közigazgatási szervezetet érintő jogszabályokat fogadott el az Országgyűlés 2014-es évben. Magyarország minisztériumainak felsorolásáról (T/106. számú törvényjavaslat. 2014.05.12.), illetve az ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról is így fogadtak el jogszabályokat (T/135. számú törvényjavaslat. 2014.05.23.), továbbá szintén sürgős eljárásban módosította a törvényhozás az egyes közigazgatási tárgyú törvények, valamint az egyes önkormányzatokat érintő törvények módosításáról szóló tervezeteket is. Mindezek mellett a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő törvénymódosítást is sürgős formában tárgyalták, csakúgy, mint a kétharmados többséget igénylő, a helyi önkormányzati választásokat és a választási eljárásról szóló törvényeket módosító javaslatot.

Kivételesen sürgős eljárásban főleg politikailag is érzékeny, gazdasági és adózási témájú törvényeket tárgyalt meg az Országgyűlés. A reklámadóról szóló törvényt, valamint az ahhoz kapcsolódó törvények módosítását is ilyen formában tárgyalták, de a banki hitelezés, illetve a kölcsönszerződésekről szóló több tervezetet is kivételes eljárás során fogadtak el.

Az új kormány szerkezetével kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényt vizsgálva megállapítható, hogy megjelent egyfajta centralizációs szemlélet – például a Miniszterelnökséget vezető politikus miniszter lett, felvértelve ráadásul számos fontos és új hatáskörrel.

Az országgyűlés – a kormányalakítással szükségszerűen összefüggő közjogi tárgyú törvényjavaslatokat leszámítva – három minősített többséget igénylő előterjesztést tárgyalt az első száz napban, mégpedig a Házaszabály módosításáról szólót, valamint az önkormányzati választások szabályainak megváltoztatásáról és a nemzetiségek jogairól szólót.

Összefoglalás

A 2010-2014 közötti közjogi változtatások egyik legfőbb kritikai eleme az volt, hogy a kormány kétharmados parlamenti többsége birtokában az aktuálpolitikának megfelelően módosítja az Alkotmányt – illetve később az így létrejött Alaptörvényt –, valamint a kétharmados- és sarkalatos törvényeket. Az Alaptörvény – amely a magyar jogrendszer jogi kereteit hivatott alkotni – a

kormányzás technikai megvalósításának köszönhetően inkább hatalomtechnikai eszközzé vált (Bárándy – Bárándy, 2015: 232).

Az országgyűlés alkotmányozó jogkörében eljárva módosította a választójogi törvényt, a média világot érintő rendelkezéseket, valamint az Alkotmánybíróság jogköreit is, ugyanakkor megfigyelhető, hogy a módosítási javaslatok mögé a jogalkotók gyakran elvi alapokat kerestek.

Jól látszik, hogy mindkét kormány mélyreható változások bevezetésével kezdte meg működését, sőt a második Orbán-kormány még az eskütel előtt minősített többséget igénylő döntést hozott az országgyűléssel, mintegy demonstrálva a tettekészségét. Minőségi tekintetben a második Orbán-kormányt sok bírálat érte 2010-ben a kormány működésével kapcsolatban: kritikai észrevételek szerint még a nagy horderejű, intézmény átalakító döntések előkészítése is hiányos, ötletszerű, és improvizatív volt (Csuha, 2010). Jelentős ügyekben elmaradt, vagy csak formális volt a társadalmi vita és egyeztetés. Fontos kiemelni, hogy nem csak alkotmánymódosításokkal élt a második Orbán-kormány, hanem egy új alkotmányt is sikerült elfogadtatniuk, amely 2012. január 1-től lépett hatályba.

2014-ben a két nap híján két hónapig tartó tavaszi ülészakban a 2010-2014-es ciklusban megismert módszerek szerint alakult a hatalommegosztásra hatással bíró országgyűlési és kormányzati működés. A vizsgált időszakban az országgyűlés több törvényjavaslatot tárgyalt kivételes vagy sürgős eljárásban, valamint házszabálytól való eltéréssel, mint normál eljárási rendben. A kétharmados többséget igénylő előterjesztéseket egyéni képviselő indítványként, rövid határidővel, általában előzetes társadalmi és szakmai egyeztetés hiányában nyújtották be és fogadták el. A parlamenti vita stílusa nemigen tért el a korábbi négy évben megszokottól így stílusát, menetét és tartalmi elemeit tekintve az országgyűlés jogalkotási folyamata az új Házszabály ellenére az előző négyévi folytatásának tekinthető.

Közös pont a két vizsgált kormányzat részéről, hogy mindkét kormány módosította az önkormányzati választójoggal kapcsolatos törvényt. Fontos különbség viszont, hogy 2010-ben az idejétmúltság, hatékonyatlanság és aránytalanság az, amelyre a tervezet indoklásában, valamint az országgyűlési viták során hivatkoznak, a módosítások pedig a teljes önkormányzati rendszert érintik. Ezzel szemben 2014-ben a módosítás leginkább a fővárost érintette. Az, hogy a gyakorlatban nem fővárosi szinten milyen változásokat hoztak a 2014-es módosítások, egy korábbi tanulmányomban a Baranya megyei és pécsi választási eredmények elemzése kapcsán már bemutattam (Nyerges, 2015).

A Fővárosi Közgyűlés választási szisztémáját érintő módosítások kapcsán ugyanakkor számos kérdés merült fel, mivel az jóval több a választási rendszer hatalommaximalizáló átalakításánál. Teljesen átrendezte a hatalmi viszonyokat, az önkormányzati politika működésének színtereit, illetve az abban résztvevő szereplők lehetséges körét is.

Összefoglalva elmondható, hogy a 2010-hez hasonló gyors törvényalkotási munka már nem volt olyan intenzív 2014-ben, az adatokból alapvetően az látszik, hogy a harmadik Orbán-kormány első éve alatt lényegesen kevesebb alkalommal nyúlt a sürgős vagy kivételesen sürgős tárgyalási módokhoz. Míg 2010-2011-ben összesen 65 törvényt fogadott el az országgyűlés sürgős eljárással, addig 2014-2015-ben mindössze 6-ot.¹⁸ A második és harmadik Orbán-kormány esetében sok hasonlóságot találunk, a kormánypártok továbbra is gyors tempóban próbálták érvényesíteni politikai, gazdasági és hatalmi érdekeiket. A választási kampányban a Fidesz egy mérsékeltébb arcát mutatta, de a 2014-es választások után ismét a 2010-es gyakorlathoz, azaz az azonnali cselekvéshez és a kompromisszumok elutasításához nyúltak, tehát a kormányzati stílus lényegében nem változott. A 2010-es „forradalmi hév” és az „azonnali igazságszolgáltatás” 2014-ben motivációként viszont már nem jelentkezett, hiszen a legtöbb területen a megelőző kormányzati ciklusban már megtették a szerintük szükséges azonnali intézkedéseket.

Irodalomjegyzék

[2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról](#). Utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

Abramson, Jill – Aronoff, Kate – Bayoumi, Moustafa – Thrasher, W. Steven (2017): [Will we survive 1,361 more days?: Our panel's verdict on Trump's first 100 days](#). *The Guardian*, utolsó hozzáférés: 2021. 05.11.

Az Országgyűlés 1/2010. (VI.16.) OGY politikai nyilatkozata a [Nemzeti Együttműködésről](#). Utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

Bárándy Aliz – Bárándy Gergely (2015): A kapcsos füzet első betétlapja. Gondolatok a 2014-2018-as parlamenti ciklus első ülészakának közjogi átalakításáról és a hatalommegosztás elvét érintő változásokról. In: Elek Balázs – Fázsi László

¹⁸ Mivel a kivételesen sürgős eljárás bevezetésére csak 2012-ben került sor így nincs összehasonlítási alap ezekre az adatokra vonatkozóan, mindenesetre további 10, kivételesen sürgős eljárással tárgyalt tervezetet fogadtak el az első évben.

(szerk.): Az Ítélmesterség dilemmái – Tanulmányok Dr. Remes Zoltán bíró emlékére. Debrecen. Printart-Press: 232-269.

Berkin, Carol – Miller, Christopher – Cherny, Robert – Gormly, James (2011): Making America, Volume 2: A History of the United States: Since 1865. Cengage Learning. Wadsworth: 629-632.

Csuhaj, Ildikó (2010): Orbán és szűk köre: anarchia vagy tudatosság? Népszabadság, 2010. december 12.

Glied, Viktor (2014): From the green movement to a party. The Effect of the crisis and democratic movements in Hungary. Politeja: Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2014/2(28): 31-61.

[H/47. számú határozati javaslat](#): A Nemzeti Együttműködés Programja. 2010.05.22. Utolsó hozzáférés: 2021.05.10.

Harrington, Rebecca – Gould, Skye – Kiersz, Andy (2017): [TRUMP'S FIRST 100 DAYS: Here's how they compare with Obama's, Bush's, and Clinton's](#). *Business Insider*, utolsó hozzáférés: 2021.05.11.

HVG.hu (2015): Merkel: Az illiberális szóval a demokrácia tekintetében nem tudok mit kezdeni. *HVG.hu*, utolsó hozzáférés: 2021.05.11.

HVG.hu (2014): [Barátságosan” bántak Jeszenszkyvel a norvég külügyben](#). *HVG.hu*, utolsó hozzáférés: 2021.05.11.

Nyerges Ádám (2015): A Baranya megyei és pécsi önkormányzati választási eredmények értékelése. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Választások Magyarországon, 2014. Pécs. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar: 203-220.

Purnell, James – Leigh, Lewis (2012): [Leading a Government Department – the first 100 days](#). InsideOUT. A series of personal perspective son government effectiveness, *Institute for Government*, utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

Schuster, Christian H. – Moras, Monika (2006): [Rückschau: 100 Tage Merkelsche Zurückhaltung](#). In: Polisphäre – your gate to politics & consulting! Berlin. Utolsó hozzáférés: 2011. május 9.

Sitter, Nick (2011): A magyar pártrendszer 2010-ben. Polarizált, de kevésbé plurális. In Enyedi Zsolt – Szabó Andrea – Tardos Róbert (szerk.): Új képlet. Budapest. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány: 43-56.

Smith, Reiss (2016): [Theresa May's first 100 days as Prime Minister: A timeline from Brexit vote to today](#). *Express.co.uk*, utolsó hozzáférés: 2021.06.10.

[T/9. számú törvényjavaslat](#): A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2010.05.14. Utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

[T/43. számú törvényjavaslat](#): A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2010.05.20. Utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

[T/106. számú törvényjavaslat](#): Magyarország minisztériumainak felsorolásáról 2014.05.12. Utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

[T/135. számú törvényjavaslat](#): Egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról 2014.05.23. Utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

[T/154. számú törvényjavaslat](#): *A reklámadóról*. 2014.06.02. Utolsó hozzáférés: 2021.05.10.

[T/190. számú törvényjavaslat](#): Az alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról. 2010.06.07. Utolsó hozzáférés: 2021.05.10.

[T/359. számú törvényjavaslat](#): A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. 2010.06.11. Utolsó hozzáférés: 2021.05.15.

[T/467. számú törvényjavaslat](#): *A reklámadóról szóló 2014. évi XXII. törvény eltérő szöveggel való hatálybalépéséről és azszal összefüggő egyes adótörvények módosításáról*. 2014.06.30. Utolsó hozzáférés: 2021.05.10.

Tellér, Gyula (2014): Született-e „Orbán-rendszer” 2010 és 2014 között? *Nagyvilág*, LIX (3): 346-367.

Tóth, Csaba – Török, Gábor (2015): *Négy választás Magyarországon - A magyar politika az elmúlt 12 évben (2002-2014)*. Budapest. Osiris Kiadó.

Vanden Heuvel, Katrina (2008): [The First 100 Days](#). *The Nation*, utolsó hozzáférés 2021. május 9.

Egyéb források:

Az Európai Bizottság sajtóközleménye (2020): [A Union that strives for more: the first 100 days](#). Utolsó hozzáférés: 2021.06.15.

Lázár, János (2014): Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár [levele](#) Vidar Helgesen norvég Európa-ügyi miniszternek. Utolsó hozzáférés: 2021.05.09.

Helgesen, Vidar (2014): Vidar Helgesen norvég Európa-ügyi miniszter [válaszlevele](#) Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkárnak. Utolsó hozzáférés: 2021.05.09.

Muižnieks, Nils (2014): Nils Muižnieks az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának [nyílt levele](#). Utolsó hozzáférés: 2021.05.11.

Abstract

The first hundred days of the activities of the two-thirds Orbán government in 2010 and 2014

For the past 10 years, the 2010 and 2014 Orbán government has governed Hungary with two-thirds parliamentary majority and thus obtained widescale authority to structurally transform the Hungarian political system without the involvement of the opposition. After a short historical introduction, the study focuses on the initial measures taken over the first hundred days, as well as, to a lesser extent, the predestined goals propagated during the campaigns and the political environment in which the governments were elected. The summary also highlights some similarities and differences in the speed and quality of government work and its decision-making, which requires a qualified majority.

Keywords: *first hundred days, two-thirds, decision-making requiring a qualified majority*