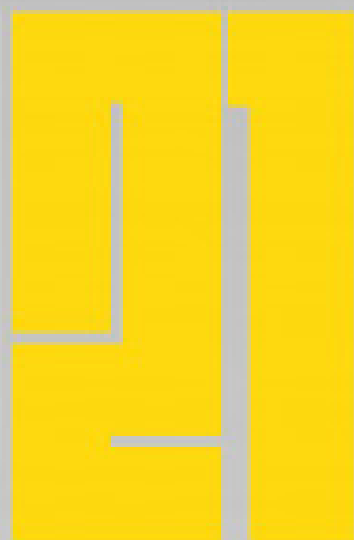


 **MCC**
PRESS

SZERKESZTETTE: GALLAI SÁNDOR

SZÉLMOLNÁROK VIHAROS ÉVE

 **MAGYAR POLITIKA**

Szélmolnárórok viharos éve – Magyar politika, 2021

© MCC Press Kft., 2022

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás, a rádió- és televízióadás jogát, az egyes fejezetekre is.

Szerkesztette: Gallai Sándor

Szerzők és közreműködők:

Csapodi Márton, Dúró József, Edelman Annamária, Fenyődi Tamás, Fodor Richárd, Franczel Richárd, Gacs Bálint, Gallai Sándor, Gát Ákos Bence, Hajdú András, Horváth András, Jereb Botond, Kecskés Csoma, Kiss-Kozma Georgina, Láncki András, László Tamás, Litkei Máté, Molnár Balázs, Póczy Kálmán, Sibalin Iván, Suppan Gergely, Szabó Botond Zsolt, Székely Levente, Tóth Miklós Bálint, Várnagy Réka

A kézirat (törzsszövegének) lezárása: 2022. március 31.

Az utómunkák lezárása: 2022. június 15.

ISBN 978-615-6351-42-5

Kiadja az MCC Press Kft.

Felelős kiadó: Dr. Novák Tamás

Felelős szerkesztő: Mihály Zita

Olvasószerkesztő: Gángoly Attila

Korrektúra: Grim Jolán

Fordító és nyelvi lektor: Thomas Sneddon

Layout és tördelés: Molnár Tamás

Borítótervező: Papp Rita

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ: MAGYAR POLITIKA, 2021 – EGY KÖNYVSOROZAT NYITÁNYA 7

BEVEZETÉS: SZÉLMOLNÁROK VIHAROS ÉVE 11

1. FEJEZET: KÖZPONTI POLITIKAI INTÉZMÉNYEK

Edelman Annamária – Franczel Richárd – Gacs Bálint – Gallai Sándor –

Jereb Botond – Kecskés Csoma – László Tamás – Sibalin Iván – Szabó Botond Zsolt:

Fegyelmezett képviselők, visszafogott államfő és stabil kormány 35

Csapodi Márton – Póczy Kálmán:

Alkotmányos kontroll és a harmadik hatalmi ág –

A „rabszolgatörvénytől” az alkotmányos puccs tervezetig..... 63

2. FEJEZET: ÖNKORMÁNYZATOK

Várnagy Réka – Fenyődi Tamás:

Ellenzéki önkormányzatok két választás között 93

3. FEJEZET: PÁRTRENDSZER

Dúró József:

Állandóság és változások a magyar pártrendszerben 2021-ben109

4. FEJEZET: POLITIKAI KULTÚRA

Hajdú András – Székely Levente – Kiss-Kozma Georgina:

Stabilitás a járvány árnyékában139

5. FEJEZET: KIEMELT SZAKPOLITIKÁK

Gallai Sándor – Tóth Miklós Bálint:

Megragadott pillanat – Az egészségügyi szolgálati jogviszony bevezetése163

Fodor Richárd – Gallai Sándor – Tóth Miklós Bálint:

Felelősségátruházás a felsőoktatásban – A modellváltás értelmezése.....193

Suppan Gergely – Horváth András:

Sikeres válságkezelés – gyorsabb helyreállítás217

Fegyelmezett képviselők, visszafogott államfő és stabil kormány

EDELMAN ANNAMÁRIA – FRANCZEL RICHÁRD – GACS BÁLINT
– GALLAI SÁNDOR – JEREB BOTOND – KECSKÉS CSOMA
– LÁSZLÓ TAMÁS – SIBALIN IVÁN – SZABÓ BOTOND ZSOLT

Meghatározó parlamenti többségének és a kormánypárti képviselők fegyelmeztségének köszönhetően a kormány politikailag uralni tudta a törvényhozás munkáját 2021-ben. Bár az ellenzéki képviselőket a kormánypártokéval összemérhető együtt szavazás jellemezte, a törvényalkotásra minimális volt a befolyásuk. A végrehajtó hatalom ellenőrzésében meghatározó eszköznek számító kérdések terén viszont az ellenzék uralta a napirendet, és a parlamenti felszólalásokban is – országgyűlési mandátumarányukhoz képest – messze aktívabbnak bizonyultak az ellenzékhez tartozó képviselők. A köztársasági elnök csak elvétve akasztotta meg a törvényhozást, s a módosításokat követően azokban az esetekben is megszülettek a törvények. Egyéb megnyilvánulásaiban az államfő igyekezett a járvánnyal kapcsolatos helyzetre reflektálni, illetve a klímaváltozással, azon belül is a vízzel kapcsolatos kérdésekre felhívni a figyelmet. A kormány személyi összetételében stabilitás mutatkozott, a minisztériumok hatáskörében, valamint az államtitkárok és a helyettes államtitkárok szintjén azonban több változás is történt. A járványhelyzet miatt mind az elfogadott, mind a hatályát veszítő kormányrendeletek száma viszonylag magasnak bizonyult a tavalyi évben.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS

Az Országgyűlés vezetésében, összetételében és szerkezetében 2021-ben nem voltak érdemi változások. A törvényalkotási munkában a kormány és a kétharmados többségben lévő kormánypárti képviselők szerepe meghatározó volt, az ellenzéki

indítványokat a plénum kevés kivételtől eltekintve elutasította. Az ellenőrzést biztosító eszközökkel döntően ellenzéki képviselők éltek, akik számbeli arányukat a hozzászólások terén is messze felülteljesítették.

Az Országgyűlés vezetői és tagolódása

Az Országgyűlés elnöke 2021-ben Kövér László, a Fidesz képviselője volt, aki 2010 júliusa óta tölti be ezt a tisztséget. A kormánypártok adták az Országgyűlés háznapját, valamint a hat alelnökből négyet, a fennmaradó alelnökök pedig a két, akkori legnagyobb ellenzéki frakció, a Jobbik és az MSZP soraiból kerültek ki (1. táblázat).

1. táblázat: Az Országgyűlés vezető tisztségviselői 2021-ben

Tisztség	Név	Párt
Házelnök	Kövé László	Fidesz
Háznagy	Mátra Mária	Fidesz
Alelnökök	Brenner Koloman	Jobbik
	Hende Csaba	Fidesz
	Hiller István	MSZP
	Jakab István	Fidesz
	Latorcai János	KDNP
	Lezsák Sándor	Fidesz

Forrás: Parlament.hu

Az Országgyűlés funkcionális tagoltságát biztosító parlamenti bizottságokból a 2018-as ciklusban tizennégy állandó és két speciális működött (2. táblázat). Utóbbiak egyike a ciklus legfontosabb döntéshozatali újítása, a legfőbb jogszabályok meghozásában 2018 óta kiemelt szerepű Törvényalkotási bizottság, melynek vezetőjét a Fidesz adta. A másik speciális testület a német nemzetiségi képviselő által vezetett Magyarországi nemzetiségek bizottsága. Az állandó bizottságok közül kilencben kormánypárti képviselők töltötték be az elnöki tisztséget. A Nemzetbiztonsági bizottságban – a szolgálatokról szóló törvényben előírtak megfelelően¹ – ellenzéki honatya látta el az elnöki teendőket. A parlamenti szokásjog alapján

¹ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 14. § (1) bekezdés (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500125.tv>, 2022. 01. 15.).

ugyanaz volt a helyzet a Költségvetési bizottságban is. Ezeken felül ellenzéki elnök vezette a Fenntartható fejlődés bizottságát, a Népjóléti bizottságot és a Vállalkozásfejlesztési bizottságot is, ami összességében a parlamenti arányoknak megfelelő részesedést biztosított a kormánnyal szemben álló pártoknak az állandó bizottságok irányítói tisztségeiben.

2. táblázat: Állandó és speciális bizottságok elnökei 2021-ben

Bizottság	Bizottság elnöke	Párt
Európai ügyek bizottsága	Hörtsik Richárd	Fidesz
Fenntartható fejlődés bizottsága	Schmuck Erzsébet	LMP
Gazdasági bizottság	Bánki Erik	Fidesz
Honvédelmi és rendészeti bizottság	Kósa Lajos	Fidesz
Igazságügyi bizottság	Vejkey Imre	KDNP
Költségvetési bizottság	Varju László	DK
Kulturális bizottság	Pósán László	Fidesz
Külügyi bizottság	Németh Zsolt	Fidesz
Magyarországi nemzetiségek bizottsága	Ritter Imre	nemzetiségi képviselő
Mentelmi bizottság	Hargitai János	KDNP
Mezőgazdasági bizottság	Font Sándor	Fidesz
Nemzetbiztonsági bizottság	Stummer János	Jobbik
Nemzeti összetartozás bizottsága	Pánczél Károly	Fidesz
Népjóléti bizottság	Korözs Lajos	MSZP
Törvényalkotási bizottság	Hende Csaba	Fidesz
Vállalkozásfejlesztési bizottság	Z. Kárpát Dániel	Jobbik

Forrás: Parlament.hu

Az Országgyűlés politikai pártok szerinti megoszlását tekintve 2021-ben nem történt érdemi változás: a frakciók létszáma és így a hozzájuk tartozó képviselők aránya ugyanaz maradt, mint 2020-ban volt (3. táblázat). A kormánypártok (a Fidesz és a KDNP) tehát megőrizték a ciklus elején megszerzett kétharmados, alkotmányozó többségüket. A két frakció közötti egyfős változás még 2018–19 fordulóján történt, amikor az év végén elhunyt Hirt Ferenc (Fidesz) helyére Hollik István

(KDNP) került a parlamentbe.² Az ellenzék legnépesebb képviselőcsoportja annak ellenére is a Jobbiké maradt, hogy a párt – az LMP-hez hasonlóan – a 2018-ban elnyert képviselői helyei mintegy harmadát elvesztette. A Jobbiknál a párt választási veresége, politikai irányvonala és az elnökválasztása vezetett a frakció méretét jelentősen csökkentő kilépésekhez, illetve kizárásokhoz.³ Az LMP-ből a választás után, pár hónapon belül – vezetőváltást, belső vitákat, fegyelmi és felfüggesztéseket követően – távozott a párt két korábbi társelnöke, s ugyancsak a frakció elhagyását választotta az Együtt egyetlen parlamentbe jutó képviselője is.⁴ A függetlenek száma így a ciklus elején a többszörösére nőtt, de 2021-ben már nem volt további mozgás. Az MSZP, a DK és az annak idején nehezen induló Párbeszéd⁵ frakciói megőrizték eredeti méretüket. A ciklus során bekövetkezett változások nem érintették a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata listájáról mandátumot szerző nemzetiségi képviselőt sem.

3. táblázat: Az országgyűlési képviselők frakciók szerinti megoszlása

Képviselő-csoport	2018. 05. 18.		2020. 12. 31.		2021. 12. 31.	
	Képviselők száma	Képviselők aránya (%)	Képviselők száma	Képviselők aránya (%)	Képviselők száma	Képviselők aránya (%)
Fidesz	117	58,79	116	58,29	116	58,29
Jobbik	26	13,07	17	8,54	17	8,54
KDNP	16	8,04	17	8,54	17	8,54
MSZP	15	7,54	15	7,54	15	7,54
DK	9	4,52	9	4,52	9	4,52
LMP	9	4,52	6	3,02	6	3,02
Párbeszéd	5	2,51	5	2,51	5	2,51
Független	1	0,50	13	6,53	13	6,53
Nemzetiségi	1	0,50	1	0,50	1	0,50
Összesen	199	100	199	100	199	100

Forrás: Parlament.hu

² Hír Tv, 2019.³ Index, 2018; Híradó.hu, 2019; 24.hu, 2020.⁴ 24.hu, 2018a és 2018b.⁵ Népszava, 2018.

Az Országgyűlés működése

2021-ben az Igazságügyi bizottság és a Magyarországi nemzetiségek bizottsága ülésezett a legtöbbször, 23-23 alkalommal (4. táblázat). Az Igazságügyi bizottságot nemcsak sok alkalommal hívták össze, hanem a leghosszabb összesített ülésezési idő (30 óra 7 perc) is hozzá kötődött. A leghosszabb, 100 perc feletti átlagos ülésezési idő mégsem ezt a testületet jellemezte, hanem a Honvédelmi és rendészeti bizottságot, illetve a Népjelölti bizottságot. A legkevesebbszer, 10-10 esetben a Fenntartható fejlődés bizottsága és a Mentelmi bizottság ülésezett. Az általa tárgyalt ügyek jellegéből adódóan az utóbbi ülései voltak a legrövidebbek (20 perc körüli átlaggal), s összességében is a Mentelmi bizottság fordította a legkevesebb időt (alig 3 órát) tanácskozásokra. Szintén egy-egy óránál rövidebb, átlagosan 46–56 perc közötti időtartamú üléseket tartott a Törvényalkotási, a Vállalkozásfejlesztési és a Költségvetési bizottság, valamint a Magyarországi nemzetiségek bizottsága.

4. táblázat: Állandó és speciális bizottságok ülései 2021-ben

	Ülések száma	Ülések időtartama (óra:perc)
Európai ügyek bizottsága	19	28:32
Fenntartható fejlődés bizottsága	10	15:04
Gazdasági bizottság	19	21:30
Honvédelmi és rendészeti bizottság	14	23:57
Igazságügyi bizottság	23	30:07
Költségvetési bizottság	21	18:01
Kulturális bizottság	14	14:54
Külügyi bizottság	20	25:25
Magyarországi nemzetiségek bizottsága	23	21:31
Mentelmi bizottság	10	3:02
Mezőgazdasági bizottság	12	15:24
Nemzetbiztonsági bizottság	15	22:59
Nemzeti összetartozás bizottsága	11	11:52
Népjelölti bizottság	15	20:34
Törvényalkotási bizottság	18	14:04
Vállalkozásfejlesztési bizottság	14	11:17
Összesen	258	298:13

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

5. táblázat: Benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok és határozati javaslatok száma, valamint benyújtók szerinti megoszlása 2021-ben

Benyújtó	Törvényjavaslatok		Határozati javaslatok	
	benyújtott	elfogadott ⁶	benyújtott	elfogadott ⁷
Köztársasági elnök	0	0	0	0
Kormány	134	137	3	3
Bizottság	3	3	24	28
Országgyűlés elnöke	0	0	5	5
Kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen	0	0	1	1
Fidesz	6	6	0	0
KDNP	1	1	0	0
Kormánypártok közösen	2	2	0	0
Kormánypárti összesen	9	9	0	0
DK	10	0	1	0
Jobbik	11	0	25	0
LMP	23	0	35	0
MSZP	13	0	12	0
Párbeszéd	12	1	20	0
Független	12	1	17	0
Ellenzéki pártok közösen	9	0	12	0
Ellenzéki összesen	90	2	122	0
Nemzetiségi képviselő	0	0	0	0
Képviselők összesen	99	11	123	1
Összesen	236	151	155	37

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

⁶ Az Országgyűlés 2021-ben három olyan törvényt fogadott el, melyeket a számbavételi időszak előtt nyújtottak be.

⁷ A plénum négy olyan országgyűlési határozatot fogadott el, amelyeket 2021 előtt terjesztettek be. Az Országgyűlés elnöke által benyújtott és elfogadott határozatok közül négy nem kihirdetendő határozat volt, melyek tiszteletdíj csökkentéséről rendelkeztek.

A 2021-ben benyújtott 236 törvényjavaslatból összesen 151-et, a 155 határozati javaslat közül pedig 37-et fogadott el a parlament (5. táblázat). A kormány, a bizottságok, az Országgyűlés elnöke és a kormánypárti képviselők által betervezett törvény- és határozati javaslatok mindegyikét megszavazta a plénum. A törvényjavaslatok többségét, 236-ból 134-et (57%), illetve a közülük elfogadottak döntő hányadát, 151-ből 137-et (91%) a kormány nyújtotta be. Az ellenzéki képviselők által jegyzett, összesen 90 törvényjavaslatból csupán kettőt fogadott el az Országgyűlés. Az egyik a Párbeszéd képviselője, Szabó Tímea által benyújtott, „Az országos népszavazási eljárás módosításáról” című törvényjavaslat volt, amely lehetővé tette, hogy európai parlamenti, országgyűlési és helyi önkormányzati választások napjára is kitűzhető legyen országos népszavazás.⁸ Ennek gyakorlati-technikai feltételeit kívánta megteremteni a plénum által támogatott másik ellenzéki törvényjavaslat, melyet Volner János független (egykori jobbkos) képviselő terjesztett be „Egyes választási tárgyú törvények módosításáról” címen.⁹ Bár az ellenzéki honatyák a törvényjavaslatokat is jócskán meghaladó számban nyújtottak be határozati javaslatokat (összesen 122-t), a kormánytöbbség ezek mindegyikét elutasította. A nemzetiségi képviselő nevéhez se törvény-, se határozati javaslat nem kötődött 2021-ben.

A törvények a 2021-ben meghozott országgyűlési döntések több mint háromnegyedét tették ki (6. táblázat). 55%-uk módosító, 45%-uk új törvény volt. Az elfogadott törvények harmada nemzetközi szerződéshez vagy nemzetközi szerződésben bekövetkező változáshoz kapcsolódott. Az Országgyűlés három politikai nyilatkozatot fogadott el a tavalyi év során: egyet a Visegrádi csoport megalakulásának 30. évfordulójáról, egy másikat az Európa Tanács miniszteri bizottsága 2021. évi magyar elnökségéről, a harmadikat pedig a migráció elleni nemzetközi fellépésről, a cotonoui megállapodást felváltó új egyezmény elutasításáról. Ez utóbbit a KDNP képviselőcsoportja, az első két nyilatkozatot a Külügyi bizottság nyújtotta be.

Az Országgyűlés 2021-ben egyetlen politikai vitanapot tartott, melyet az ellenzéki pártfrakciók kezdeményeztek. A vitanapon a 2021–27. évi ciklus európai uniós forrásainak felhasználását tárgyalták a képviselők közel 8 órán keresztül. A nyitó-

⁸ OGY, 2021a.

⁹ OGY, 2021b.

beszédet tartó államtitkárokon és felszólaló honatyákon kívül a vitanapon részt vett és hozzászólt Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke is.¹⁰

6. táblázat: Országgyűlési döntések típusa és megoszlása 2021-ben

Döntések típusa	Döntések száma	Döntések aránya (%)
Törvények	151	76,26
Új	70	35,35
Módosító	81	40,91
Nemzetközi	31	15,66
Köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött	2	1,01
Köztársasági elnök által Alkotmánybíróságnak megküldött	1	0,51
Országgyűlési határozatok	37	18,69
Személyi döntésre irányuló indítványok	7	3,54
Politikai nyilatkozatok	3	1,52
Összesen	198	100

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

Képviselők aktivitása és együttszavazása

Az Országgyűlés kormány feletti ellenőrzésének elsődleges és leggyakrabban használt eszközét a kérdések jelentik. 2021-ben a képviselők összesen bő háromezer kérdést nyújtottak be (7. táblázat). A legtöbb kérdés, mintegy kilencszáz, a Demokratikus Koalíció frakciójából érkezett. Ez közel duplája a második legtöbb kérdést jegyző képviselőcsoporténak, a Jobbikénak. Bár előfordultak kormánypártiak által benyújtott kérdések is (134 jött a Fideszből, 42 a KDNP-ből), továbbra is ellenzéki műfajról beszélhetünk, hiszen az összes kérdés 94%-át a kormánnyal szembenálló képviselők jegyezték. A beérkezett kérdések közel 77%-át írásban tették fel a honatyák. A szóban elhangzottak között az azonnali kérdések száma volt a legmagasabb, az interpellációké pedig a legalacsonyabb. Az összes kérdés alig 3%-a maradt megválaszolatlanul.

10 OGY, 2021c.

7. táblázat: Kérdést feltevő képviselők és kérdéstípusok megoszlása 2021-ben¹¹

Képviselő-csoport	Kérdések státusza	Kérdések típusa				Kérdések összesen
		Interpellációk száma	Azonnali kérdések száma ¹²	Szóbeli kérdések száma	Írásbeli kérdések száma	
Fidesz	benyújtott	29	60	25	20	134
	megválaszolt	20	32	25	20	97
KDNP	benyújtott	15	24	2	0	41
	megválaszolt	16	24	2	0	42
Kormánypárti összesen	benyújtott	44	84	27	20	175
	megválaszolt	36	56	27	20	139
DK	benyújtott	29	39	42	775	885
	megválaszolt	21	29	41	811	902
Jobbik	benyújtott	45	59	64	297	465
	megválaszolt	31	48	53	297	429
LMP	benyújtott	22	26	41	374	463
	megválaszolt	19	25	37	384	465
MSZP	benyújtott	30	52	28	291	401
	megválaszolt	24	39	27	300	390
Párbeszéd	benyújtott	20	26	21	320	387
	megválaszolt	16	24	19	320	379
Független	benyújtott	5	n. a.	8	268	281
	megválaszolt	4	n. a.	7	264	275
Ellenzéki összesen	benyújtott	150	200	204	2324	2878
	megválaszolt	114	163	184	2375	2836
Nemzetiségi képviselő	benyújtott	0	n. a.	0	0	0
	megválaszolt	0	n. a.	0	0	0
Összesen	benyújtott	194	284	231	2344	3053
	megválaszolt	150	219	211	2395	2975

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

11 A különböző frakciókhoz tartozó képviselők által közösen benyújtott kérdéseket az összes mezőben egyként számoltuk, de a képviselőcsoportoknál külön-külön is figyelembe vettük. A 2021-ben megválaszolt kérdések között előfordultak a számbavételi időszak előtt benyújtottak is, amelyek miatt az elhangzott és a megválaszolt kérdések száma meghaladhatta a benyújtottak számát.

12 Azonnali kérdéseket csak frakciótagok tehetnek fel, akiknek a listáját a frakcióvezetők állítják össze. Lásd a független képviselők jogait (https://www.parlament.hu/frakbev/flen_kepv/fuggetlen_jog, 2022. 01. 20.) és a Házszabály 125(2) pontját (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=A14H0010.OGY&mahu=1>, 2022. 01. 20.).

2021-ben a legtöbb kérdést Vadai Ágnes, a DK képviselője nyújtotta be, aki e téren annyira aktívnak számított, hogy az általa jegyzett közel 600 kérdés meghaladta a 2–4. legtöbbet kérdező képviselő összesített teljesítményét (8. táblázat). Ezzel a tavalaz az Országgyűlésben benyújtott valamennyi kérdés 19%-át és a DK képviselőcsoportjából érkezettek kétharmadát Vadai tette fel. A rangsorban őt az LMP-s Ungár Péter és két párbeszédes képviselő követte 200-at, illetve 150-150-et meghaladó kérdésszámmal. Az öt legtöbb kérdést indítványozó közé nem fért be kormánypárti képviselő.

8. táblázat: A legtöbb kérdést¹³ feltevő képviselők 2021-ben

Sorszám	Képviselő	Képviselőcsoport	Feltett kérdések száma
1.	Vadai Ágnes	DK	583
2.	Ungár Péter	LMP	204
3.	Kocsis-Cake Olivio	Párbeszéd	153
4.	Szabó Tímea	Párbeszéd	151
5.	Oláh Lajos	DK	109

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

A feltett kérdések közül 2021-ben Kásler Miklóshoz, az emberi erőforrások miniszteréhez intézték a legtöbbet (9. táblázat). A csúcsmisztérium vezetőjének címezték az összes kérdés közel negyedét (24%), több mint 720-at. Érdekesség, hogy a kérdések mintegy 10%-át (306) kapó miniszterelnök, Orbán Viktor csak a negyedik legtöbbet kérdezett volt a rangsorban. Két miniszteréhez, az agrárterületet irányító Nagy Istvánhoz és az innovációs és technológiai tárca élén álló Palkovics Lászlóhoz is lényegesen több kérdést intéztek a képviselők. A kérdések öt leggyakoribb címzettje egyaránt a kormány tagja; hozzájuk közösen az összes benyújtott kérdés kétharmada érkezett.

13 A kérdések száma az interpellációk, a szóbeli, az azonnali és az írásbeli kérdések számának összege.

9. táblázat: A kérdések¹⁴ leggyakoribb címzettjei 2021-ben

Sorszám	Címzett neve	Címzett által viselt hivatal	Kapott kérdések száma
1.	Kásler Miklós	emberi erőforrások minisztere	723
2.	Nagy István	agrárminiszter	456
3.	Palkovics László	innovációért és technológiáért felelős miniszter	350
4.	Orbán Viktor	miniszterelnök	306
5.	Gulyás Gergely	Miniszterelnökséget vezető miniszter	234

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

2021-ben összesen 1649 napirendhez kapcsolódó, összeadva mintegy 190 órát kitévő felszólalás hangzott el (10. táblázat). A napirendhez kötődően a leggyakrabban és egyúttal a leghosszabban a Fidesz képviselői szóltak, összeadva 422 alkalommal, majdnem 43 órán keresztül, míg a legritkábban (23-szor) és a legrövidebben (4 óra 20 percen) a párbeszédesek nyilvánultak meg, akiknél még a nemzetiségi képviselő is többször (30 alkalommal) és hosszabban (bő 4,5 órán át) beszélt. Ha a felszólalások és a frakciók arányát összevetjük egymással, akkor a Fidesz aktivitása a képviselőcsoportja nagyságához képest feleakkora, a kereszténydemokratáké, a Jobbiké, a DK-é és a Párbeszédé viszont mintegy kétszerese, az MSZP-é bő másfélszerese, az LMP-é pedig közel háromszorosa volt. A kormánypártiak kétharmados többségükhöz képest alulteljesítettek (42%), az ellenzékiek kifejezetten aktívnak bizonyultak (56%). A függetlenek az arányuknak nagyjából megfelelő mértékben (6%) vették ki részüket a napirendhez kapcsolódó felszólalásokból, a nemzetiségi képviselő ellenben háromszor annyi felszólalást jegyzett.

14 Kérdések alatt itt is az interpellációk, a szóbeli, az azonnali és az írásbeli kérdések összességét értjük.

10. táblázat: Napirendhez kapcsolódó képviselői és bizottsági előadói felszólalások képviselőcsoportonkénti megoszlása 2021-ben

Képviselőcsoport	Napirendhez kapcsolódó felszólalások		
	száma	ideje (óra:perc)	aránya (%)
Fidesz	422	42:58	25,6
KDNP	272	23:59	16,5
Kormánypárti összesen	694	66:57	42,1
DK	170	23:07	10,3
Jobbik	276	33:24	16,7
LMP	137	14:34	8,3
MSZP	213	26:08	12,9
Párbeszéd	23	4:20	1,4
Független	106	16:38	6,4
Ellenzéki összesen	925	118:10	56,1
Nemzetiségi	30	4:34	1,8
Összesen	1649	189:41	100,0

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

A napirenden kívüli hozzászólások száma 2021-ben meghaladta a napirendhez kapcsolódó felszólalások harmadát (11. táblázat). Az összesen 619 napirend előtti és utáni felszólalás együttesen több mint 50 és fél órát tett ki. A leggyakrabban (172-szer) és egyben a leghosszabban (13 és fél órán át) a Jobbik képviselői szóltak fel, míg a legkevesebb megnyilvánulás (43) és a legrövidebb összesített felszólalási idő (3,5 óra) e kategóriában is a Párbeszédé volt. A frakciók méretét is figyelembe véve az ellenzéki pártok – az MSZP kivételével – többszörösen túlteljesítettek, így kevésbé meglepő, hogy átlagosan öt napirenden kívüli hozzászólásból négy hozzánk kötődött. A nemzetiségi képviselő egy alkalommal emelkedett napirend előtti felszólalásra, napirend után pedig egyáltalán nem kért szót.

11. táblázat: Napirenden kívüli képviselői felszólalások képviselőcsoportonkénti megoszlása 2021-ben

Képviselőcsoport	Napirend előtti felszólalások ¹⁵		Napirend utáni felszólalások		Napirenden kívüli felszólalások		
	száma	ideje (óra:perc)	száma	ideje (óra:perc)	száma	ideje (óra:perc)	aránya (%)
Fidesz	39	3:14	50	4:08	89	7:22	14,4
KDNP	39	3:12	6	0:32	45	3:44	7,3
Kormánypárti összesen	78	6:26	56	4:39	134	11:05	21,6
DK	39	3:15	84	7:00	123	10:15	19,9
Jobbik	41	3:18	131	10:17	172	13:35	27,8
LMP	41	3:25	22	1:51	63	5:16	10,2
MSZP	41	3:27	6	0:30	47	3:57	7,6
Párbeszéd	41	3:19	2	0:10	43	3:29	6,9
Független	n. a.	n. a.	36	2:55	36	2:55	5,8
Ellenzéki összesen	203	16:44	281	22:44	484	15:28	78,2
Nemzetiségi	1	0:05	0	0	1	0:05	0,2
Összesen	282	23:15	337	27:23	619	50:38	100

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

A legtöbbször felszólaló képviselő 2021-ben Rétvári Bence, a KDNP képviselője, az EMMI államtitkára és miniszterhelyettese volt, aki 237 alkalommal nyilvánult meg az Országgyűlésben, ami több mint másfélszerese a második és a harmadik legaktívabb hónapja felszólalásai számának (12. táblázat). A második legtöbb felszólalás Keresztes László Lóránt nevéhez fűződik, aki ezzel nemcsak az LMP, hanem az ellenzék leggyakrabban megszólaló képviselője is lett. A legtöbb alkalommal felszólalók tízes listájába 3 kormánypárti és 7 ellenzéki képviselő fért be.

¹⁵ A független képviselőknek nincs lehetőségük napirend előtt felszólalni (http://www.parlament.hu/frak-bev/flen_kepv/fuggetlen_jog, 2022. 01. 20.).

12. táblázat: 2021-ben a leggyakrabban felszólaló képviselők

Sorszám	Képviselő	Párt	Felszólalások száma	Felszólalások ideje (óra:perc:mperc)
1.	Rétvári Bence	KDNP	237	12:23:44
2.	Keresztes László Lóránt	LMP	153	11:34:10
3.	Nacsa Lőrinc	KDNP	142	12:20:25
4.	Z. Kárpát Dániel	Jobbik	109	10:49:56
5.	Varju László	DK	98	10:04:58
6.	Völner Pál	Fidesz	95	6:27:48
7.	Varga Zoltán	DK	86	6:29:32
8.	Bangóné Borbély Ildikó	MSZP	81	6:25:17
9.	Arató Gergely	DK	78	5:29:52
10.	Potocskáné Kőrösi Anita	Jobbik	75	4:53:24

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

A 2021-ben leghosszabban hozzászóló képviselők tízes listájának első öt helyén ugyanazokat találjuk, akik a leggyakrabban felszólalók rangsorát is vezették (13. táblázat). A sorrend is hasonló, csupán a második és a harmadik helyen van eltérés, mivel itt a KDNP-s Nacsa Lőrinc megelőzte az LMP-s Keresztes László Lórántot. Bár az első helyet e tekintetben is Rétvári Bence szerezte meg, előnye itt jóval kisebb (3 perc), kevesebb, mint 0,5% volt. A leghosszabban felszólalók első tíz helyezettje között is 3 kormánypárti és 7 ellenzéki képviselő szerepel. Utóbbiak körében azonban nemcsak frakciótagok láthatók, hanem bekerült egy független (volt jobbikos) képviselő, Varga-Damm Andrea is, aki közel kilencórányi felszólalással lett a hatodik.

13. táblázat: A 2021-ben leghosszabban felszólaló képviselők

Sorszám	Képviselő	Párt	Felszólalások száma	Felszólalások ideje (óra:perc:mperc)
1.	Rétvári Bence	KDNP	237	12:23:44
2.	Nacsa Lőrinc	KDNP	142	12:20:25
3.	Keresztes László Lóránt	LMP	153	11:34:10
4.	Z. Kárpát Dániel	Jobbik	109	10:49:56
5.	Varju László	DK	98	10:04:58
6.	Varga-Damm Andrea	független	63	8:51:39
7.	Gyüre Csaba	Jobbik	42	6:30:16
8.	Varga Zoltán	DK	86	6:29:32
9.	Völner Pál	Fidesz	95	6:27:48
10.	Bangóné Borbély Ildikó	MSZP	81	6:25:17

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

Az Országgyűlésben tavaly működő képviselőcsoportok nagyon erős belső egységet, fegyelmezettséget mutattak a zárószavazásoknál. Az azonos frakcióban helyet foglaló képviselők együttszavazási hajlandósága mindegyik pártnál bőven 99% feletti volt (14. táblázat). Ez az arányszám azt mutatja, hogy az egyes zárószavazásoknál az adott képviselőcsoport átlagosan hány százaléka képviselt azonos álláspontot, szavazott ugyanúgy. 2021-ben a Jobbik frakciója bizonyult a legegységesebbnek, képviselői átlagosan 99,9%-ban szavaztak egymással megegyezően. A DK képviselőcsoportja szintén az átlagos 99,7%-nál erősebb összetartást mutatott. A Fidesz és a Párbeszéd frakciója az átlagnak megfelelő, az MSZP-é és a KDNP-é annál épphogy csak, az LMP-é kissé alacsonyabb értéket produkált. A kormányoldal és az ellenzéki pártok fegyelmezettségében nem volt érdemi különbség. A leginkább sokszínű független képviselők csoportja a pártokhoz képest lényegesen alacsonyabb, de így is viszonylag magas, 85%-os együttszavazási szintet ért el.

A pártok képviselőcsoportjainak álláspontjáról eltérően szavazó frakciótagokat tekinthetjük „kiszavazóknak”. Minél magasabb egy képviselő kiszavazási aránya, annál kevésbé képes azonosulni frakciója irányvonalával. A képviselői kiszavazások aránya alacsony maradt 2021-ben: a DK-ból, a Jobbikból és a Párbeszédből minden kiszavazó mutatója 1% alatti volt, de a többi frakcióban sem találunk olyan kép-

viselőt, akinél az eltérések meghaladták volna a 2%-ot. Kormányoldalon Kubatov Gábor (Fidesz), Süli János (KDNP) és Manninger Jenő (Fidesz), az ellenzéknél pedig Mesterházy Attila (MSZP), Szakács László (MSZP) és Schmuck Erzsébet (LMP) tért el leggyakrabban a frakciója álláspontjától. A független képviselők csoportjánál a fentieket jóval meghaladó értékeket találunk, ami természetesnek tekinthető, hiszen az itt helyet foglalók politikai irányvonala akár egymással ellentétes is lehet. A függetlenek többségi álláspontjával leggyakrabban szembehelyezkedő két honatya Volner János és Fülöp Erik (mindkettő egykori jobbikos, a Mi Hazánkat is megjárta) politikus volt 54, illetve 50% feletti mutatóval.

14. táblázat: Frakciótagok egyúttaszavazási hajlandósága és a legtöbbször kiszavazó képviselők 2021-ben¹⁶

Képviselőcsoport	Egyúttaszavazások aránya (%)	A legtöbbször kiszavazó képviselők	Képviselői kiszavazások aránya (%) ¹⁷
Fidesz	99,7	Kubatov Gábor	1,95
		Manninger Jenő	1,48
		Tilki Attila	1,37
KDNP	99,6	Süli János	1,56
		Hargitai János	1,09
		Latorcai János	0,93
Kormánypártok	99,7	Kubatov Gábor	1,95
		Süli János	1,56
		Manninger Jenő	1,48
DK	99,8	Oláh Lajos	0,49
		Varga Zoltán	0,48
		Bósz Anett	0,44

¹⁶ Táblázatunkban csak a zárószavazásokat vettük figyelembe.

¹⁷ A titkos szavazások és a jelenlét-ellenőrzések száma nélkül, az adott képviselő által leadott összes szavazathoz képest. Nem számítottuk be azokat a szavazásokat, ahol a képviselő távol maradt, vagy ahol nem állapítható meg a frakció véleménye.

Képviselőcsoport	Egyúttaszavazások aránya (%)	A legtöbbször kiszavazó képviselők	Képviselői kiszavazások aránya (%) ¹⁷
Jobbik	99,9	Magyar Zoltán	0,77
		Kálló Gergely	0,45
		Stummer János	0,22
LMP	99,4	Schmuck Erzsébet	1,17
		Hohn Krisztina	0,86
		Csárdi Antal	0,47
MSZP	99,6	Mesterházy Attila	1,58
		Szakács László	1,21
		Molnár Gyula	0,95
Párbeszéd	99,7	Mellár Tamás	0,76
		Tordai Bence	0,60
		Szabó Tímea	0,28
Ellenzéki pártok	99,7	Mesterházy Attila	1,58
		Schmuck Erzsébet	1,17
		Szakács László	1,21
Független	84,9	Volner János	54,17
		Fülöp Erik	50,09
		Székely Sándor	14,43
Ellenzék	96,4	Volner János	54,17
		Fülöp Erik	50,09
		Székely Sándor	14,43
Összesen	98,8	Volner János	54,17
		Dr. Fülöp Erik	50,09
		Székely Sándor	14,43

Forrás: Képviselői Tájékoztatói Iroda

AZ ÁLLAMFŐ

2021-ben a köztársasági elnöki tisztséget a 2017-ben újraválasztott Áder János, a Fidesz egykori országgyűlési, majd európai parlamenti képviselője töltötte be. Az államfőt megillető vétőjoggal – a ciklus korábbi éveivel hasonlóan – csak ritkán,

kivételes esetekben élt. Ünnepi beszédeiben a nemzet egészéhez szólt, míg egyéb nyilvános szerepléseit a környezetvédelmi, azon belül is a vízzel kapcsolatos kérdések dominálták.

Elnöki vétók

Az államfő 2021-ben csak elvétve élt a számára alkotmányosan biztosított vétójog lehetőségével: az Országgyűlés által az adott évben elfogadott 151 törvény közül csak kettőt küldött vissza megfontolásra, és csupán egyet továbbított az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontrollra. Ráadásul a parlamentnek visszaküldött mindkét törvény esetében az indoklás kodifikációs hibákra hivatkozott, tehát az elnöknek tartalmi kérdésekben nem volt ellenvetése.

A köztársasági elnök által kifogásolt törvények egyike (T/14941.) az Egységes szanalási rendszerhez kapcsolódó kormányközi megállapodás kihirdetéséről szólt, melynek első mellékletéből lemaradt a keltezés.¹⁸ Az Országgyűlésnek visszaküldött másik, az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény (T/15969) az elnök szerint sértette a jogbiztonság követelményét, mivel egyes rendelkezéseinek egymásnak ellentmondó volt a hatálybaléptetése.¹⁹ A plénum mindkét megfontolásra visszakapott törvény esetében orvosolta a problémát, s megszavazta a módosított változatokat.

Előzetes normakontrollt a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, illetve a nemzeti vagyonról szóló törvények módosítását célzó törvényjavaslat (T/16223.) kapcsán kért az államfő az Alkotmánybíróságtól. A köztársasági elnök álláspontja szerint a világörökségi területen és védőövezetében állami és önkormányzati kulturális örökségi és műemléki ingatlanok teljes körének megterhelhetősége vételi joggal, tehát feltétel nélküli magántulajdonba adása, a világörökségi speciális védelmi igények figyelmen kívül hagyása, a visszalépés tilalmából következő biztosítékok és az egyedi mérlegelés hiánya ütközik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményekkel,

ezért alkotmányellenes.²⁰ Az Alkotmánybíróság részben egyetértett az elnök indoklásával, s határozatában maga is az Alaptörvénnyel ellentétesnek minősítette a törvény egyes pontjait.²¹

Az államfő tehát 2021-ben kifejezetten kevés alkalommal élt a vétó lehetőségével, ez azonban nem volt kirívó: a törvényhozással egyébként sem kifejezetten kritikus köztársasági elnök vétóinak száma a második hivatali ciklusa egyetlen évében sem haladta meg a hármat (15. táblázat). Bár ez lényegesen kevesebb, mint az első ciklus 28 politikai és 5 jogi vétója,²² szerepe a törvényalkotás folyamatában így is inkább volt csendestársi, mintsem erős kontrollt gyakorló tényező.

15. táblázat: Államfői vétók 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Politikai vétó	2	2	1	1	2
Jogi vétó	0	1	0	1	1
Összesen	2	3	1	2	3

Forrás: Országgyűlés²³

Államfői napirend

Miként az Alaptörvényben rögzített államfői szerepből és feladatokból következik, a köztársasági elnök 2021-ben is számos köszöntőt és beszédet mondott. Jelen fejezetben nem vállalkozhatunk ezek teljes körű áttekintésére és elemzésére, de igyekszünk néhányat kiemelni, melyekből láthatóvá válnak az elnök által képviselt értékek és a számára fontos ügyek.

A köztársasági elnök az állami, nemzeti ünnepek és megemlékezések alkalmával rendszeresen üzenettel fordult a nemzethez. Újévi köszöntője mellett Áder

18 Az államfő hivatala által ez ügyben kiadott sajtóközlemény elérhetősége: https://www.keh.hu/pic/upload/files/20210303_torveny_visszakuldo_t14941_szanalasi_rendszer_kormanykozi_modos%C3%ADtasa.pdf (2021. 01. 15.)

19 A vonatkozó közlemény: https://www.keh.hu/pic/upload/files/20210604_torveny_visszakuldo_t15969_ingatlan-nyilvانتartas.pdf (2022. 01. 15.)

20 Az erről szóló közlemény: https://www.keh.hu/pic/upload/files/20210625_ab_inditvany_t16223_lakas-elidegenites.pdf (2022. 01. 15.)

21 AB, 2021.

22 24.hu, 2022.

23 A politikai vétókhoz lásd <https://www.parlament.hu/a-koztarsasagi-elno-ak-altal-az-orszaggyulesnek-viszakuldott-torvenyek>, a jogihoz pedig <https://www.parlament.hu/a-koztarsasagi-elno-ak-altal-az-alkotmanybirosagnak-megkuldott-torvenyek> (2022. 01. 20.)

János március 15-én, nagypénteken, augusztus 20-án és október 6-án is megszólalt, október 23-án viszont nem nyilvánult meg hivatalosan. Ünnepi beszédeiben markánsan megjelent a járványhelyzet, többször utalt a rendkívüli megpróbáltatásokra, a viszontagságokra, majd a járvány legyőzésére. Méltatta a „hétköznapi hősöket”, türelemre, kitartásra biztatott, megértésre, szolidaritásra hívott fel, próbált reményt kelteni, s megemlékezett az áldozatokról. A koronavírus-járvány miatt árván maradt gyermekek részére Regőczy Istvánról, az „Isten vándoráról” elnevezett alapítványt hozott létre.²⁴ Ünnepi beszédeiben és köszöntőiben az államfő – az alkotmányos elvárásoknak megfelelően – kerülte a pártpolitikai kérdéseket, nem foglalt állást egyetlen párt mellett sem, nem fogalmazott meg sarkos véleményt, igyekezett kifejezésre juttatni és megjelteni a nemzet egységét.

Az egyéb megnyilatkozások között az elnök felszólalt a Magyarországi Szlovének Szövetsége 30 éves jubileumi ünnepségén, valamint a DDRS Nemzetközi Gyógyászati Konferencián, köszöntötte a határon túli egyházak vezetőit, a Bolyai-díjat és a Stipendium Peregrinum ösztöndíjat elnyerőket, beszédet mondott a boszniai Butmir táborban a magyar kontingens tagjainak, továbbá videóüzenetben szólt a Finnugor Népek Világkongresszusa, a Magyar Közlekedési Konferencia és a *Hungarian Impact Day* befektetési konferencia résztvevőikhez. Más megnyilatkozásainak döntő többsége környezetvédelmi rendezvényekhez és témákhoz kötődött, beleértve az ENSZ vízügyi konferenciáját, katasztrófákkal is foglalkozó tematikus ülését, valamint éghajlatváltozási csúcstalálkozóját, a Magyar Éghajlatváltozási Tudományos Testület konferenciáját, a Víz- és Klímaügyi Vezetői Testület fórumát, a Planet Budapest Fenntarthatósági Expó és Világtalálkozót, a Vízügyi Tudományos Tanács konferenciáját, az Ökoindusriát, a Budapesti Klímacsúcsot és a *Cairo Water Week* konferenciáját.

Utóbbiakon a köztársasági elnök a környezetért aggódó és tenni akaró államfő képét mutatta. A környezetvédelmi kérdések közül kiemelt figyelmet szentelt a vizek tisztaságának és a közelgő vízválság veszélyének, mivel szerinte „a 21. század legfontosabb kérdése a víz”. Hangsúlyozta, hogy az éghajlatváltozás hatásainak négyötöde a vizek kapcsán tapasztalható, aszályok és gleccserolvadás, árvizek és tengerszint-emelkedés formájában. Ráadásul a talajból a levegőbe jutó vízmennyiség növekedése hozzájárul az időjárás szélsőségesebbé válásához. Mindezek tük-

²⁴ Az alapítványról és névadójáról részletesebben lásd <https://regoczialapitvany.hu/> (2022. 01. 18.)

rében aligha meglepő, hogy az államfő valamennyi éghajlatváltozással kapcsolatos 2021-es felszólalásában és videóüzenetében szólt a vízválságról, s e beszédei többségében kifejezetten a víz kérdéskörére fókuszált. A krízis súlyosságát érzékeltetve jelezte, hogy az egy főre jutó vízmennyiség a világon négy évtized alatt a felére csökkent, 36 országban pedig a kritikus szint alá esett.

Az éghajlatváltozás kérdésében az államfői felszólalások visszatérő eleme volt a 2015-ös párizsi klímaegyezmény kritikája, mivel manapság „távolabb vagyunk az akkor elfogadott céloktól, mint a megállapodás pillanatában”. Tettekre szólított fel, mert az egyezmények megkötését önmagában nem tartja elegendőnek. Ennek jegyében átfogalmazta a korábbi évek jól ismert jelmondatát, mely az előttünk álló évekre vonatkozóan – a teendők láttán – már inkább úgy hangzik: „Cselekedj globálisan, cselekedj lokálisan!” A cselekvéshez az elnök megfogalmazott néhány elvet is, így az ügy társadalmi elfogadottságának növelését, a különböző érdekek figyelembevételét, a gazdasági hasznok és a társadalmi károk egyidejű mérlegelését, a megelőzést és az álmegoldások kerülését. Azonnali cselekvést sürgetett, mert a légkör szén-dioxid-szintje folyamatosan emelkedik, s szerinte a másfél fokok felmelegedési pálya helyett ma már a háromfokos tűnik reálisnak. Aláhúzta: kevés az idő, sok a feladat. Úgy vélte, hogy harminc éven belül muszáj átállni a körforgásos gazdaságra, és akkorra hazánkat klímasemlegessé kell tenni – egyebek közt – okos városok és városrészek építésével, valamint a fenntartható közlekedés kialakításával.

A KORMÁNY

Jogi értelemben – az Alaptörvény 16. cikkének 1. és 2. bekezdése alapján – a kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek, akik közül legalább egy miniszterelnök-helyettesként is szolgál. Politikai értelemben azonban az államtitkári karban szolgálók és még a helyettes államtitkárok sorsa is gyakran kötődik a kormányéhoz, ezért a személyi változások áttekintésénél e kört is bevontuk elemzésünk tárgykörébe. Tekintettel a kormány kiterjedt jogalkotási tevékenységére, a kormányrendeletek tartalmát nem vizsgáltuk, csak a számosságukat, de ugyanezt megtettük a csupán a kormányzati szervekre nézve kötelező kormányhatározatokkal is.

16. táblázat: A kormány tagjai 2021-ben

Tisztség	Név	Párt	Hivatalba lépés ideje
Miniszterelnök	Orbán Viktor	Fidesz	2018. 05. 10.
Miniszterelnök-helyettes, nemzetpolitikáért, egyházügyekért és nemzetiségekért felelős tárca nélküli miniszter	Semjén Zsolt	KDNP	2018. 05. 18.
Miniszterelnök-helyettes, belügyminiszter	Pintér Sándor	pártonkívüli	2018. 05. 18.
Miniszterelnök-helyettes, pénzügyminiszter	Varga Mihály	Fidesz	2018. 05. 18.
Miniszterelnökséget vezető miniszter	Gulyás Gergely	Fidesz	2018. 05. 18.
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter	Rogán Antal	Fidesz	2018. 05. 18.
Agrárminiszter	Nagy István	Fidesz	2018. 05. 18.
Emberi erőforrások minisztere	Kásler Miklós	pártonkívüli	2018. 05. 18.
Honvédelmi miniszter	Benkő Tibor	pártonkívüli	2018. 05. 18.
Igazságügyi miniszter	Varga Judit	Fidesz	2019. 07. 12.
Innovációs és technológiai miniszter	Palkovics László	pártonkívüli	2018. 05. 18.
Külgazdasági és külügyminiszter	Szijjártó Péter	Fidesz	2018. 05. 18.
A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter	Mager Andrea	pártonkívüli	2018. 05. 18.
A paksi atomerőmű bővítéséért felelős tárca nélküli miniszter	Süli János	KDNP	2018. 05. 18.
Családokért felelős tárca nélküli miniszter ²⁵	Novák Katalin	Fidesz	2020. 10. 01.

Forrás: Kormány.hu

Kormánytagok és államtitkárok

Az 1990 utáni időszakban a végrehajtó hatalom csúcsán álló testületek közül a 4. Orbán-kormány bizonyult az eddigi legstabilabbnak. A ciklus kezdete óta egyetlen minisztercseré történt, mikor a 2019-ben európai parlamenti képviselővé választott Trócsányi László addigi igazságügyi minisztert Varga Judit váltotta a bársonyszékben. Több mint egy évvel később a kormány még egy taggal bővült, amikor az államfő a korábban család- és ifjúságügyért felelős államtitkár Novák Katalint családokért felelős tárca nélküli miniszterre nevezte ki. Az ő nevéhez fűződött a 2021-ben bekövetkező egyedüli változás is: év végén, köztársasági elnökké

²⁵ Ez a tisztség megszűnt Novák Katalin lemondása után, 2022. január 1-jével.

jelölése után, lemondott miniszteri tisztségéről,²⁶ a terület pedig átkerült a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása alá.²⁷

Az államtitkári karban és a helyettes államtitkárok között jelentős mozgások mentek végbe 2021-ben. Tavaly összesen 44 változás történt, ebből 14 politikai (államtitkári) és 30 közigazgatási-szakmai (helyettes államtitkári, közigazgatási államtitkári) állami vezetői körben. A jogviszonyokban bekövetkező változások közül 19 volt kinevezés (16 új és 3 módosítás), 15 felmentés, 9 lemondás, 1 elhalálozás, 1 pedig megbízatás megszűnése politikai felsővezetői kinevezés miatt. A Belügyminisztérium kivételével minden tárcát érintettek, de egy tárca nélküli miniszter alatt és a Miniszterelnöki Kormányirodán is bekövetkeztek cserék (17. táblázat). A legtöbb személyi változás az Igazságügyi Minisztérium, az Innovációs és Technológiai Minisztérium, valamint a Miniszterelnökség vezetésében történt.

Megalakulásának évében 14 kormánybiztos, 6 miniszterelnöki biztos és 12 miniszterelnöki megbízott szolgált a 4. Orbán-kormányban.²⁸ Körük 2019-ben és 2020-ban bővült, és még a választás előtti utolsó teljes naptári évben, 2021-ben is történtek hasonló kinevezések. Az esztendő első napjától kapott újabb tanácsadói feladatokat Kovács Miklós, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség egykori elnöke, aki már korábbi időszakokban is támogatta a kormányfő munkáját miniszterelnöki megbízottként. A 2021 első fél évre kapott felkérését a második fél évre is meghosszabbították, a kormányfő továbbra is az ukrán helyzettel összefüggő magyar külpolitikai stratégiát érintő kérdésekben várt tőle személyes tanácsokat. Január közepétől hasonló pozícióban segített a miniszterelnök munkáját Altusz Kristóf egykori helyettes államtitkár és diplomata, aki a kormányfő külügyi tevékenységének koordinálására kapta megbízatását. Szintén miniszterelnöki megbízottként, a vállalkozások adminisztratív terheinek működtetésével összefüggő feladatkörben folytatta közfeladatait július 7-től Sors László, aki addig a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezető államtitkári tisztséget viselte. Augusztus 23-tól pedig Orbán Balázs, a Miniszterelnökség államtitkára kapott miniszterelnöki megbízotti kinevezést, akit e minőségében a kormányfő melletti politikai igazgatói feladatok ellátására kért fel a miniszterelnök.

²⁶ A távozásról lásd 24.hu, 2021. Novák Katalint az Országgyűlés 2022. március 10-én 137 szavazattal köztársasági elnökké választotta. Az ellenzék által támogatott jelöltre, Róna Péterre 51 szavazatot adtak le. Novák Katalin 2022. május 10-én lépett hivatalba (Magyar Nemzet, 2021).

²⁷ Portfolio, 2021.

²⁸ Napi.hu, 2018.

17. táblázat: Változások az államtitkári (át)
és a helyettes államtitkári (h. át) karban 2021-ben

Érintett terület	Kinevezések		Felmentések		Lemondások		Egyéb		Összesen
	át	h. át	át	h. át	át	h. át	át	h. át	
Miniszterelnökség	1	1	0	0	0	2	0	3 ^I	7
Miniszterelnöki Kabinetiroda	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Miniszterelnöki Kormányiroda	2 ^{II}	0	1 ^{III}	1	0	0	0	0	4
Agrárminisztérium	0	1	0	2	0	0	0	0	3
Belügyminisztérium	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emberi Erőforrások Minisztériuma	0	1	0	2	0	0	0	1 ^{IV}	4
Honvédelmi Minisztérium	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Igazságügyi Minisztérium	2	1	2	0	2	0	0	1 ^V	8
Innovációs és Technológiai Minisztérium	1	2	2	1	0	2	0	0	8
Külgazdasági és Külügyminisztérium	0	2	0	2	0	0	0	0	4
Pénzügyminisztérium	1	0	1	0	0	0	0	0	2
A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter	0	0	0	0	1	1	0	0	2
A paksi atomerőmű bővítéséért felelős tárca nélküli miniszter	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Családokért felelős tárca nélküli miniszter	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Összesen	7	9	6	9	3	5	0	5	44

^I Kinevezésmódosítás áthelyezés miatt, ^{II} Egyikük közigazgatási államtitkár, ^{III} Közigazgatási államtitkár
^{IV} Elhunyt, ^V Felsővezetői kinevezés miatt megszűnt megbízatás

Forrás: köztársasági és miniszterelnöki határozatok, Nemzeti Jogszabálytár

A kormánybiztosok közül 2021-ben az első kinevezést Stumpf István egykori kancelláriaminiszter és volt alkotmánybíró kapta január 29-én.²⁹ Megbízatása a felsőoktatási modellváltással és az új fenntartói modell működésével kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálására szól, amit a fenntartóváltást választó egye-

²⁹ 1020/2021 (I./29.) Korm. határozat.

temek magas száma és a Színház- és Filmművészeti Egyetem átalakulása körüli konfliktus magyarázhatott. Március 12-én meghozott döntésével a kormány meghosszabbította Fodor Gergely – eredetileg 2019. április 1-től 2021. március 31-ig szóló – kormánybiztosi kinevezését.³⁰ A korábban a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál és a Terrorelhárítási Központnál is dolgozó Fodor eredetileg a budai Várnegyed területén megvalósuló kormányzati beruházásokkal kapcsolatos egyes feladatok ellátásáért felelt, amit 2021 áprilisától a Citadella és a visegrádi műemlék-együttes megújítási projektjeinek irányításával egészítettek ki. Az építőanyagok árában bekövetkező drasztikus emelkedés³¹ miatt július 15-től az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztossá nevezték ki Gyutai Csaba egykori zalaegerszegi polgármestert, aki 2020 szeptemberétől a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs által létrehozott építőipari akciócsoportot vezette.³² Augusztus 5-én a romaügyi terület irányítása is bővült egy kormánybiztossal.³³ Sztojka Attila, az EMMI egykori főosztályvezetője, majd a Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság főigazgatója a roma kapcsolatokért felelős kormánybiztosként – Langerné Victor Katalin, a Belügyminisztérium társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkára és Vecsei Miklós társadalmi felzárkózásért felelős miniszterelnöki biztos mellett – a harmadik kormányzati szereplő lett a romapolitika alakításában, ami arról tanúskodik, hogy a kormány kiemelt fontosságúnak tartja ezt a területet. Ugyancsak augusztusban, szeptember 1-jei hatállyal hosszabbították meg Káel Csaba, a Művészetek Palotája (Müpa) vezérigazgatójának a mozgóképipar fejlesztéséért felelős kormánybiztosi kinevezését.³⁴ Október 14-én kapott kormánybiztosi megbízatást Ruszó Gyula.³⁵ Feladata az indonéz közúthálózat útdíjfizetési rendszerre létrehozása és fejlesztése tekintetében Magyarország által biztosított szakmai támogatások koordinálása, ami azt követően vált szükségessé, hogy egy magyar vállalkozás nyerte el az ezzel kapcsolatos tendert Indonéziában.³⁶ A tavalyi év végén arról is döntött a kormány, hogy megbízza Szentkirályi Alexandráttal azzal, hogy

³⁰ 1121/2021 (III./12.) Korm. határozat.

³¹ Telex, 2021.

³² Napi, 2020; 1459/2021 (VII./14.) Korm. határozat.

³³ 1548/2021 (VIII./4.) Korm. határozat.

³⁴ 1594/2021. (VIII./13.) Korm. határozat.

³⁵ 1731/2021 (X.14.) Korm. határozat.

³⁶ Hungary today, 2021.

2022. január 1-je után is folytassa kormányzati munkáját a hazai kommunikációért felelős kormánybiztosként.³⁷

Minisztériumi hatáskörök változása

A központi közigazgatás miniszteri és minisztériumi szintjein elkülönített hatáskörökben a Statútumrendelet³⁸ alapján összesen 21 változás, köztük 5 hatáskör és 2 irányítási hatáskör megszűnése, illetve 13 új hatáskör és 1 irányításihatáskör-változás történt 2021-ben.³⁹ A legtöbb módosítás az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a nemzeti vagyon kezeléséért, valamint a családokért felelős tárca nélküli miniszterek vonatkozásában következett be. A többi tárcát és tárca nélküli kormánytagot csak minimálisan vagy egyáltalán nem érintették a változások.

Kormányrendeletek és -határozatok

A kormány nemcsak a törvényhozásban játszott aktív szerepet a betervezett és döntő többségében el is fogadott javaslatával, hanem a másodlagos jogalkotásban is meglehetősen termékenynek bizonyult. 2021-ben összesen 832 kormányrendeletet fogadott el, melyek mintegy kétharmada (559) hatályát is veszítette, 80-nak pedig 2022-re csúszott át a hatályosulása.⁴⁰ Tavaly lépett hatályba 92, 2020-ban született rendelet is, ám azóta ezek háromötöde (64) már szintén hatályon kívüli. A hatályvesztések magas aránya mögött két jellegzetesség is megmutatkozik: az egyik a koronavírussal és a járványkezeléssel kapcsolatos rendeletek magas aránya, a másik a technikai célú és jellegű rendeletek kiterjedtsége.

A 2021-ben elfogadott kormányhatározatok száma 1012; közülük 118 hatályát veszítette, 894 pedig az idei év elején is hatályos. Utóbbiak közül 4 csak 2022 januárjában lépett hatályba. A 2020-ban született határozatok közül 5-nek a hatályosulása csúszott át a tavalyi évre, közülük négy még 2022 elején is hatályban volt.

Összességében megállapítható, hogy a miniszterek hatáskörében a kormányciklus harmadik évében is akadtak érdemi változások. A személyi összetételt tekint-

ve a végrehajtó hatalmi ág legfelsőbb szintjét stabilitás jellemezte, a miniszterek alatti állami vezetői körben viszont több csere történt. Részben a járványhelyzetből adódóan a jogalkotás terén aránylag sok kormányrendelet született, ám ezek kétharmada azóta már hatályát is veszítette.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 24.hu (2018a): *Hadházy Ákos kilép az LMP-ből*; <https://24.hu/belfold/2018/06/20/hadhazy-akos-kilep-az-lmp-bol/> (2022. 01. 15.)
- 24.hu (2018b): *Örület az LMP-ben*; <https://24.hu/belfold/2018/07/18/orulet-az-lmp-ben-a-partelnok-szel-bernadettet-harom-evre-eltoltottak-minden-partisztsegto/> (2022. 01. 15.)
- 24.hu (2020): *Elovad a frakció, a távozók leszámolást emlegetnek: mi folyik a Jobbikban?*; <https://24.hu/belfold/2020/06/05/jobbik-frakcio-kilepes-jakab-peter-sneider-tamas/> (2022. 01. 15.)
- 24.hu (2022): *Tíz év alatt 44 rossz törvényt talált Áder*; <https://24.hu/kozelet/2022/03/10/ader-janos-allamfo-veto/> (2022. 03. 10.)
- 444 (2021): *A lakástörvény miatt az Alkotmánybírósághoz fordult Áder János*; <https://444.hu/2021/06/25/a-lakastorveny-miatt-az-alkotmanybirosaghoz-fordult-ader-janos/> (2022. 01.19.)
- AB (2021): *Az Alkotmánybíróság 25/2021. (VIII. 11.) határozata*; <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2021/22.pdf> (2022. 01. 19.)
- Híradó.hu (2019): *Újabb jobbikos képviselő távozik a frakcióból*; <https://hirado.hu/belfold/belpolitika/cikk/2019/02/26/ujabb-jobbikos-kepviselo-tavozik-a-frakciobol> (2022. 01. 15.)
- Hír Tv (2019): *Hollik István ülhet be Hirt Ferenc parlamenti helyére*; <https://hirtv.hu/ahirtvhirei/hollik-istvan-ulhet-be-hirt-ferenc-parlamenti-helyere-2475172> (2022. 01. 15.)
- Hungary today (2021): *Hungarian Firm Awarded Contract to Build Indonesia Electronic Toll Network*; <https://hungarytoday.hu/hungarian-firm-contract-indonesia-electronic-toll-network/> (2022. 01. 18.)
- Index (2018): *Dúró Dóra kilép a Jobbikból, és követik páran*; https://index.hu/belfold/2018/06/08/duro_dora_kilep_a_jobbikbol/ (2022. 01. 15.)

³⁷ 2004/2021 (XII./29.) Korm. határozat.

³⁸ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

³⁹ A 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (Statútum) a Nemzeti Jogtár elektronikus adatbázisában rögzített változtatások alapján

⁴⁰ Közülük 67 lépett hatályba 2022 januárjában.

- Magyar Nemzet (2022): *Novák Katalin Magyarország új köztársasági elnöke*; <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/03/novak-katalin-magyarorszag-uj-koztarsasagi-elnoke> (2022. 03. 10.)
- Napi.hu (2018): *Közel háromszáz főre nőtt a negyedik Orbán-kormány*; <https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/kormany-allamtitkar-biztos-fizetes.675395.html> (2022. 01. 18.)
- Napi.hu (2020): *Építőipari akciócsoportot hozott létre a kormány*; <https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/epitoipar-akciocsoport-gyutai-csaba.714096.html> (2022. 01. 20.)
- Népszava (2018): *Mellár Tamással mégis lehet frakciója a Párbeszédnek*; https://nepszava.hu/1160243_mellar-tamassal-megis-lehet-frakcioja-a-parbeszednek (2022. 01. 15.)
- OGY (2021a): *Az országos népszavazási eljárás módosításáról. Szabó Tímea, T/17004*; <https://www.parlament.hu/irom41/17004/17004.pdf> (2022. 01. 17.)
- OGY (2021b): *Egyes választási tárgyú törvények módosításáról. Volner János, T/17265*; <https://www.parlament.hu/irom41/17265/17265.pdf> (2022. 01. 17.)
- OGY (2021c): *185. ülésnap (2021. 03. 22.) felszólalásai*; https://www.parlament.hu/web/guest/ulesnap-felszolalasai?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=3vfKhOrH&hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.ulnap_felszo%3Fp_lista%3Df%26p_nap%3D185%26p_ckl%3D41%26p_stilus%3D (2022. 01. 17.)
- Portfolio (2021): *Gulyás Gergely veszi át a lemondott Novák Katalin tárca nélküli miniszteri feladatkörét*; <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211230/gulyas-gergely-veszi-at-a-lemondott-novak-katalin-tarca-nelkuli-miniszteri-feladat-koret-518810> (2022. 01. 20.)
- Telex (2021): *Fa, acél, tetőfólia: sok építőanyag ára nagyon elszállt, a kormány is közbeléphet*; <https://telex.hu/gazdasag/2021/06/29/fa-ancel-tetofolia-sok-epitoanyag-ara-nagyon-elszallt-a-hianyjelensegeket-is-orvosolni-kell> (2022. 01. 20.)

Alkotmányos kontroll és a harmadik hatalmi ág – A „rabszolga-törvénytől” az alkotmányos puccs tervezetéig

CSAPODI MÁRTON – PÓCZA KÁLMÁN

2021 az Alkotmánybíróság és az igazságszolgáltatás legfelsőbb szerveit illetően is mozgalmas évnek bizonyult. A személyi változások mellett komolyabb intézményi átalakulás csak az Egyenlő Bánásmód Hatóságánál történt, mely addigi önálló működése után, 2022. január 1-jétől az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala részévé vált. Egy nyáron megválasztott alkotmánybíró mellett az év elején hivatalba lépett a Kúria új elnöke, és egy új elnökhelyettest is kinevezett a köztársasági elnök – igaz, mindkét bíró személyét hevesen támadta az ellenzék. A pandémiát érintő ügyeken túl régebből húzódó, politikailag érzékeny kérdésekben is döntött az Alkotmánybíróság, amely olykor még az ellenzék elismerését is kivívta. A Kúria a személyi változásokon és a népszavazási kérdésekről szóló döntéseken kívül leginkább – nem meglepő módon – a médiaügyekben hozott határozataival keltette fel a média érdeklődését. Bár a várakozások szerint az Alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbsége kérdésében is állást foglalt volna, végeredményben olyan határozatot hozott, amelyet meglepő módon mind az ellenzék, mind a kormánypártok üdvözöltek. Ugyanakkor mind az Alkotmánybíróság elnöke, mind pedig a Kúria elnöke nyílt állásfoglalásban állt ki az Alaptörvény mellett. Mindketten a jogállamiság és a demokrácia elleni közvetlen és súlyos támadásként értékelték azokat az ellenzéki felvetéseket, amelyek szerint az Alaptörvényt akár kétharmados parlamenti felhatalmazás nélkül, egyszerű feles többséggel is módosítani lehetne kormányváltás esetén. Mindeközben több nemzetközi szervezet kritikákat fogalmazott meg az Alkotmánybírósággal, a Kúriával, az Ügyészséggel és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalával kapcsolatban.