

A kétharmados parlamenti többség hatása a törvényhozásra

Az országgyűlési választások eredményeként kialakult kétharmados parlamenti többség léte, legalitása és legitimitása a demokratikus választójog alapelvein nyugvó, kompetitív választás alapján nem kérdőjelezhető meg. Ezért ennek a többségnek a törvényhozásra gyakorolt hatása önmagában még nem jelent érdemi változást a törvényhozás szempontjából. Másképp megfogalmazva: *nem a többség mértéke, hanem a kialakult erőviszonyok tényleges működése* – vagyis a kétharmados többség konkrét hatalomgyakorlása – az, ami a parlament funkcionálását, ezen belül kifejezetten a törvényalkotási eljárás folyamatát meghatározza. A törvényalkotás folyamatában a parlamenti többség léte a törvény létrejöttének érvényességi feltétele. E folyamat azonban nem redukálható a mindenkori parlamenti többség döntésére, ami tehát elengedhetetlen, de nem kizárólagos eleme a törvényalkotásnak. A demokratikus, jogállami és hatékony törvényalkotás nem pusztán a mindenkori többség politikai akaratának törvényi formában való rögzítése, mert a modern törvényalkotással szemben megfogalmazhatók bizonyos általánosítható követelmények is. A címben jelzett kérdést ezért érdemes egyrészt a parlamenti döntéshozatal, másrészt a törvényhozás sajátosságainak szempontjából – tézisszerűen – megvizsgálni.

I. A PARLAMENT MINT HATALMI CENTRUM SAJÁTOSSÁGA

Az alkotmányos demokráciákban a *parlament* a politikai döntéshozatal szempontjából *hatalmi centrum*, a politikai küzdelem legfontosabb arénája, ahol a választás eredményeként létrejött többségi és kisebbségi politikai erők összecsapása zajlik: a parlamentnek meghatározó szerepe van a különböző politikai akaratok megjelenítésében és döntési alternatívákká formálásában. Ez a sajátosság független a parlamentben meglévő tényleges erőviszonyoktól. Kétharmados többség esetén is arról van szó, hogy a parlamentben zajló döntési – különösen a törvényhozási – folyamat politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárás, vagyis a parlamenti döntések akaratképzési folyamat eredményeként jönnek létre, mégpedig olyan politikai folyamatban, amely nagyrészt jogilag kanalizált.

A többség mértéke önmagában nem változtat azon, hogy a parlament tevékenységének középpontjában a közügyek szabad parlamenti megvitatása zajlik, ami „egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.”^[1] A kétharmados többség hatásának értékelése tehát annak alapján végezhető el, hogy mennyiben teszi lehetővé, illetőleg biztosítja a közügyek szabad parlamenti megvitatását, különös tekintettel a törvényjavaslatok tárgyalására. Ha ugyanis az országgyűlési képviselőknek, különösen a kisebbségnek (ellenzéknek) erre bármely okból nincs érdemi lehetősége, akkor sérül a közügyek megvitatásának szabadsága, ami nemcsak az országgyűlési képviselők, a kisebbségben (ellenzékben) lévők, hanem a választópolgárok politikai diskurzusban és döntéshozatalban való részvételét is korlátozza. Az alkotmányos demokrácia parlamentjének ugyanis mellőzhetetlen ismérve, hogy kapcsolatot létesít a politikai élet és a politikai akaratképzés intézményesített és nem intézményesített formái között. Ezt azzal éri el, hogy a társadalom alapkérdéseire vonatkozó politikai célokat és döntéseket nyilvánosan megvitatja, és ezekben állást foglal. A parlamentnek – a politikai közösség reprezentánsaként – a politikai vitákban az a feladata, hogy a plurális társadalomban is szükséges integráció magas fokát megvalósítsa. A parlamentnek a viták során a megoldandó problémákkal kapcsolatban meg kell fogalmaznia, és kifejezésre kell juttatnia a társadalom különböző csoportjainak véleményét és akaratát, mivel a parlament az eltérő érdek- és akarati törekvések intézményes politikai transzformációjára szolgáló intézmény. Ennek teljesítéséhez az szükséges, hogy a parlament elé kerülő problémák, ügyek, eldöntendő kérdések döntési javaslatokként, választható alternatívákként jelenjenek meg, ami a törvényalkotás folyamatában feltételezi az előkészített törvényjavaslatokat, a módosító indítványok érdemi alkalmazásának lehetőségét, mind a benyújtás, mind a bizottsági és a plenáris üléseken való megtárgyalás szempontjából. Ha a kétharmados többség ezt nem vagy csak formálisan biztosítja, akkor sérül a parlament reprezentatív és artikulációs funkciója, ami a társadalom plurális érdekeinek és akarati törekvéseinek korlátozását eredményezi.

II. A TÖBBSÉG ÉS AZ ELLENZÉK VISZONYA

Az alkotmányos demokrácia megköveteli, hogy a törvényhozás során a *többségi elv* alkalmazásával születessenek a döntések. Ennek következtében a mindenkori parlamenti többségnek általában sokkal nagyobb politikaalakítási lehetősége van, mint a kisebbségnek (ellenzéknek). Különösen így van ez a kétharmados többség esetében. A kisebbség (ellenzék) számára azonban biztosítani kell azt

[1] 50/2003. (XI. 5.) AB határozat. ABH 2003. 566, 576.

a lehetőséget, hogy eltérő véleményét kifejezésre juttathassa, és a parlamenti döntési folyamatban aktívan részt tudjon venni. A többségnek és a kisebbségnek tehát az alkotmányos demokráciában kölcsönösen el kell ismernie egymást a parlament – mint politikai aréna – részeként, akkor is, ha közöttük jelentős érdek- és értékkülönbségek léteznek, és éles konfliktusban állnak egymással. Ez arra a tényre vezethető vissza, hogy a választás következtében az ellenzék a választópolgárok egy részének – igaz, hogy a parlamentben a képviseletét tekintve kisebbségbe került részének – politikai akaratait, törekvéseit fejezi ki. Annak érdekében, hogy az ellenzék eleget tudjon tenni a politikai akaratképzési funkciójának, lehetővé kell tenni számára a törvényhozási döntési alternatívák megfogalmazását, megjelenítését és az érvényesíthetőség esélyét. Az ellenzék a saját céljainak és elképzeléseinek hatékonyra tétele érdekében a többséggel való kooperációra kényszerül, e kooperáció azonban mindig a saját politikai alternatívája pozíciójából történik. Az ellenzék szerepválasztása a parlamentben alapvetően kétféle lehet: vagy kompetitív (versengő, konfrontatív), vagy pedig kooperatív (együttműködő). A többség és az ellenzék közötti viszony – többek között – az *együttműködési hajlandóságtól* függ. Az együttműködésre való hajlandóság a kooperatív, konstruktív ellenzéki szerepfelfogásnak kedvez, és így a döntéshozatal során a kompromisszumkeresés, a megegyezésre törekvés dominál. Ekkor ugyanis az ellenzék fő törekvésévé elsősorban az általa képviselt, de kisebbségben maradt választók érdekeinek érvényre juttatása válik. Ennek érvényesülését segíti, ha a bizottsági munkában lehetőség van a kifejezett pártszempontú, és ennek következtében erőteljes politikai töltésű törekvések meghaladására, és az eltérő álláspontok közelítésére. A parlamenti többség „szavazógépként” történő működése, a választásokon nyert felhatalmazás kizárólagosságára való hivatkozás, az ellenzéki javaslatok tudomásul nem vétele, a törvényhozási folyamat felgyorsítása a kompetitív ellenzéki szerepfelfogásnak, és az állandó konfrontálást kereső funkciók gyakorlásának kedvez. Ez az ellenzéki magatartás a parlamenti munka egészét, különösen a *viták tartalmát és stílusát* alapvetően meghatározza. Ezért a kétharmados többség esetén sem negligálható az ellenzék törvényhozásban játszott szerepe. Ha a felgyorsított törvényalkotás formálissá válik, általában csak a beterjesztett törvényjavaslatok „jóváhagyására” szorítkozik, érdemi vita nem alakulhat ki, és bár látszatra gyors és pragmatikus döntések születnek, de az ellenzéki jogok kiüresedése következtében a parlament egészének tekintélye csorbul. Az ellenzéknek még arra is alig van lehetősége, hogy a törvényjavaslatban szereplő – a nem megfelelő előkészítésből adódó – nyilvánvaló hibákat és hiányosságokat korrigálja, vagyis formális kontrollt gyakoroljon. Ez az elfogadott törvények jogszabályi minőségét rontja, csökkenti a törvények társadalmi akceptálását és legitimálását.

III. A TÖRVÉNYJAVASLATOK ELŐKÉSZÍTÉSE

A parlament hatalmi centrum, döntéshozó fórum, ami megszabja a *kormányzás irányát és tartalmát*. A parlamentáris kormányzati rendszerben a mindenkori

parlamentari többség kap felhatalmazást a kormányzásra, a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormány létrehozására és fenntartására. Mivel a parlamentáris rendszerekben a kormányzás aktív és kezdeményező szerepét a kormány játssza, ezért szokás szerint szinte az összes jelentős törvényjavaslatot – amelyek tartalmáról előzetesen határoz – ez a szerv nyújtja be, így mintegy előírja a parlamenti döntés lényegét. Ez azt jelenti, hogy a komplikált és időigényes törvényhozási előmunkálatok nagy részét a kormány végzi, amelynek ehhez megfelelő apparátus áll rendelkezésre, és így tehermentesíti a parlamentet, amely a törvényhozás során jellegének megfelelően tevékenykedhet: biztosítja a javaslat nyilvános megvitatását és különböző aspektusokból történő kontrollját, az érvek és ellenérvek összeütköztetését, és a törvényben testet öltő politikai kompromisszumok megszületését. Ezért fontos, hogy a törvényjavaslatokat a kormány készítse elő: így lehetőség nyílik a szakmai-kodifikációs követelmények érvényesítésére és a nélkülözhetetlen társadalmi-közigazgatási egyeztetések lefolytatására.

A kormány és a minisztériumok törvény-előkészítésének képviselői indítványokkal történő „kikerülése” látszólag felgyorsítja a törvényhozást, de egyben azt az alapvető garanciát is megszünteti, ami a szakmai megalapozás és az érdekegyeztetés szempontjából mellőzhetetlen. A megalapozott törvényi szabályozás előkészítése ugyanis sokrétű megközelítést tesz szükségessé. A törvényalkotási folyamat nyitottsága és nyilvánossága az érdektörekvések egymást kontrolláló szerepét is felerősítheti, ami a *törvénytervezetek véleményezése* során érvényesülhet. Ezért alapvető követelmény, hogy a törvény előkészítője ne csak szelektíven, előre meghatározott kör számára biztosítsa a tervezet megismerhetőségét. Annak eldöntése ugyanis, hogy a törvény előkészítésénél milyen véleményeket indokolt figyelembe venni, csak a vélemények ismeretében történhet meg. A partikuláris szempontok kizárása, a racionális megoldások felerősítése a törvényalkotásban elengedhetetlen. Ennek érdekében növelni kell a törvénytervezetek véleményezésében a civil részvételt, erősíteni szükséges a szabályozással érintettek bevonását a rendelkezések alakulásának ellenőrzésébe, és támogatni kell az ilyen irányú kezdeményezéseket. A törvényalkotással érintettek körében nem mellőzhető a felvilágosítás fokozása, a meglévő lehetőségek népszerűsítése, a rendelkezésre álló fórumok és eszközök kihasználásának növelése annak érdekében, hogy ne érezzék magukat teljesen kiszolgáltatottnak a törvényhozó hatalommal, illetőleg a törvényalkotást befolyásoló egyes érdektörekvésekkel szemben. A képviselők által benyújtott törvényjavaslatok ezt a mechanizmust kerülik meg, ami a törvények szakmai és társadalmi megalapozottságát és akceptáltságát csökkenti. A törvényalkotás parlamenti szakasza nem helyettesítheti, és nem pótolhatja az előkészítés során alkalmazandó véleményezési folyamatot, mert a törvényjavaslat országgyűlési tárgyalási rendje ezt nem teszi lehetővé: itt ugyanis már konkrét módosító és kapcsolódó módosító indítványok benyújtására van lehetőség, amelyek ugyan korrigálhatják a törvényjavaslatot, de a szerteágazó vélemények homogenizálására nincs mód. Ezt az előkészítés szakaszában szükséges elvégezni.

IV. A TÖRVÉNYALKOTÁS MINT ELJÁRÁSI FOLYAMAT

A jogállami demokráciákban a törvényalkotás sajátos *eljárési folyamat*, amit a szabad, demokratikus akaratképzésnek, az átfogó nyilvánosságnak és átláthatóságnak, valamint a különböző érdekek lehetőleg optimális figyelembe vételének, illetve kiegyenlítésének kell jellemeznie. A törvényhozási eljárás *processzuális racionalitását* ugyanis e folyamat plurális nyitottsága és nyilvánossága, a vita lehetősége, valamint a többségi elv alkalmazása – mint mellőzhetetlen karakterisztika – adja. A törvény keletkezését jelentő döntéshozatali folyamat stabilizálása és szabályozása ezért fontos jogállami komponensnek tekinthető, amely hozzájárul a világos, kiszámítható, és ezáltal előre látható törvények keletkezéséhez. A politikai célok elérése érdekében hozott döntések a törvényi formán keresztül éppen ezért kapnak sajátos, *eljárás általi legitimitást*. A döntéshozatali folyamat szabályozása normatív kötöttséget jelent, ami elsősorban attól függ, hogy a döntéshozatalnak milyen alkotmányjogi korlátai vannak, és ezek a szabályok hogyan segítik elő, illetve korlátozzák a törvényhozói döntés megszületését. A szabályozás jellege nemcsak az alternatívák közötti választást, hanem az alternatívák kidolgozását, előkészítését is meghatározza, ennyiben az kihat a döntés-előkészítésre is. A *döntési alternatívák kialakítása* – azaz a döntési változatok léte és előkészítettségének foka – előfeltétele a törvényhozói választás szabadságának, mert az alternatívák cselekvési mozgásteret tételeznek fel a döntéshozó számára. Az érdemi döntési változatok kidolgozásához garantálni szükséges, hogy az egyes változatok végigmenjenek azon az ún. politizációs folyamaton, amely biztosítja a valódi, érdemi döntési alternatívák megfogalmazását. Ez a döntések konceptualizálását jelentő folyamat azért mellőzhetetlen, mivel az egyes elképzelések mögött általában eltérő, egymással legtöbbször konfliktusban álló érdekek találhatók, amelyek szelektálása, integrálása és ütköztetése nélkül nem képzelhető el olyan érdemi alternatívák létrejötte, amelyek közül már csak választani kell. Az alternatívák megfogalmazása, mint döntés-előkészítés, szükségszerűen felveti az egyes parlamenti szervek és intézmények szerepének és funkciójának kérdését. A parlamentáris rendszer logikájából következően – mivel a választásokon többségbe jutott politikai erők kaptak felhatalmazást a kormányzásra, és ezáltal a legfontosabb kormányzati döntések meghozatalára – eltérő a többség és a kisebbség szerepe, funkciója, és felelőssége mind a döntés-előkészítés, mind pedig a döntéshozatal során, ami a frakciós és bizottsági tevékenységben is érvényesül. Ezért szükség van a döntéshozatali folyamat nyitottságának és nyilvánosságának biztosítására. A *nyitottság* – ebben az összefüggésben – azt jelenti, hogy a folyamat során nyilvánvalóvá váljon: milyen tényezők hatására és mennyiben változhat a döntési tartalom. A *nyilvánosság* pedig arra ad választ, hogy milyen rálátás van a döntéshozatali folyamatra, mennyiben átlátható a döntési tartalom alakulása: mennyire követhető és kiszámítható a parlamenti vita, és milyen mértékű a kompromisszumkötési folyamatokba való betekintés. Ha ezek a követelmények nem érvényesülnek, akkor a törvényhozási folyamat processzuális racionalitása sérül, és az így született törvények eljárési legitimitásága is hiányzik.

V. A TÖRVÉNYALKOTÁS ALKOTMÁNYI KORLÁTAI

A jogállami alkotmányos berendezkedésben – a hatalmi ágak elválasztásának érvényesülése és a modern politikai akaratképzés jellege következtében – a parlamentet is korlátozza az alaptörvény, illetőleg az ennek védelmét ellátó alkotmánybíráskodás. Ezért a parlamentnek politikai döntései meghozatalakor tekintettel kell lennie erre, és együttműködésre kell törekednie a kormányzati rendszer többi elemével. Az *Országgyűlésre* is igaz, hogy *csak az Alkotmány keretei között tevékenykedhet*, hatalmának korlátait az Alkotmány rendelkezései – az alaptörvényben szabályozott jogállami elvek (az alapvető jogok biztosítása, az államhatalmi ágak elválasztásának rendszere, a koncentrált hatalomgyakorlás tilalma stb.) – határozzák meg.^[2] Az alkotmányi szabályozás következtében a parlament hatalma az alaptörvény által konstituált, normatív módon garantált, korlátozott és – a népszuverenitás elvét figyelembe véve – átszármaztatott hatalom. Az alkotmányi kötöttségek biztosítják a törvényhozás során megnyilvánuló *politika alkotmányosságát* is, mégpedig oly módon, hogy a szabályozási tartalmat meghatározó vagy befolyásoló politikai akaratoknak – mind tartalmi, mind eljárási kérdésekben – az Alkotmány által meghúzott határok között kell mozognia. Az Alkotmány a törvényhozásnak is a legfontosabb viszonyítási pontja, mércéje és korlátja. Az alaptörvény a törvényhozással szemben tartalmi és formai követelményeket állít, és ezek betartása fölött az Alkotmánybíróság őrökdi. Ez a garanciája annak, hogy a parlament – és értelemszerűen a mindenkori parlamenti többség – sem rendelkezik korlátozhatatlan hatalommal, még akkor sem, ha olyan többsége van, ami az Alkotmány tetszés szerinti módosítását teszi lehetővé. Ha ugyanis a kétharmados többség politikai céljainak törvényi formába öntését az alkotmányellenesség elkerülése érdekében akként „oldja meg”, hogy módosít az Alkotmány rendelkezésein, ezzel valójában az alaptörvényi korlátokat oldja fel, és tetszése szerint változtat az alkotmányi mércéken. E megoldás nemcsak azt a jelenséget veti fel, hogy ezáltal valóban kikerülhet az Alkotmánybíróság normakontroll-szerepének érvényesülése, hanem azt is, hogy így magát az Alkotmányt és az erre épülő alkotmányos berendezkedést teszi instabillá. Mivel az Alkotmánybíróság az Alkotmány hatályos rendelkezéseihez kötött, ezért az Alkotmány tételes rendelkezésének módosítása következtében nem válik lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság adott törvényi rendelkezést alkotmányellenessé nyilvánítsa. Az e célból alkalmazott „praktikus alkotmánymódosítások” azonban – mint pl. a visszaható hatály alaptörvényi szinten (még ha csak szűk körben is) lehetővé tévő alkalmazása – az Alkotmány alapelveivel, mint pl. a jogállamiság részeként értelmezett jogbiztonság elvével kerül ellentmondásba. Az alkotmányi alapelveknek deklarációs jellegük mellett fontos jogelvi sajátosságuk is van, amelyeknek összhangban kell állniuk az Alkotmány tételes előírásaival is. Ha az alkotmányi alapelvek és a tételes rendelkezések nincsenek összhangban, akkor az

[2] Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36.

Alkotmány elveszítheti demokratikus jogállami jellegét. A modern demokratikus alkotmányok ugyanis e minőségüket attól kapják, hogy mennyiben felelnek meg a demokratikus alkotmányfejlődés évszázadok alatt kialakult alapelveinek – mint pl. a népszuverenitás és népképviselés, a jogállamiság, a hatalmi ágak elválasztása, az alapvető jogok elismerés és garantálása stb. követelményeinek –, amelyek a demokratikus alkotmányok mellőzhetetlen értéktartalmát fejezik ki. Az alapelvek olyan egyetemes értékeket juttatnak kifejezésre, olyan fő irányokat és igényeket fogalmaznak meg, amelyek az alkotmány és az alkotmányos berendezkedés lényegét, jellegét és struktúráját döntő módon határozzák meg. Ha az Alkotmány egyes rendelkezései ezekkel ellentétesek, akkor az alaptörvény normatartalma nem tesz eleget az alkotmányosság követelményének. A kétharmaddal „mindent lehet” illúziója tehát azt kockáztatja, hogy az Alkotmány elveszíti normatív, hatalomkorlátozó jellegét, és így az alkotmányos berendezkedés demokratikus jellege és stabilitása kerülhet veszélybe.

VI. A TÖRVÉNYALKOTÁS ÉS A JOGBIZTONSÁG

Kétharmados többség esetén is alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozás tekintettel legyen a jogbiztonság elvére. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot szintén a jogállamiság elemeként fogta és fogja fel, és számos határozatában végzett ezzel kapcsolatos értelmező tevékenységet. A testület eddigi gyakorlatában következetesen érvényre juttatta azt az elvet, hogy a *jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme*. „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”^[3] Az e követelményeknek megfelelő törvények megalkotása folyamatos és mellőzhetetlen szempontokat jelent a törvényhozásban közreműködők számára. Az ilyen értelmű kiszámíthatóság és bizonyosság csak akkor lehetséges, ha a törvényhozó hatalom tevékenysége alkotmányi keretek között folyik, és a törvényhozás során érvényesül az Alkotmány elsődlegessége, valamint akkor, ha a végrehajtó és a bírói hatalom tevékenysége a társadalmilag egyeztetett és világosan megfogalmazott, érthető törvényekhez van kötve, így tevékenységük előre látható, kiszámítható, ellenőrizhető, és törvénysértés esetén megtámadható, illetve orvosolható.

A jogbiztonságnak a törvényalkotás vonatkozásában kiemelkedő jelentősége van. *Egyrészt a jogbiztonságnak a jogalkalmazás során történő érvényesülését alapvetően meghatározza a törvényalkotás*, ezért a jogalkotás minősége előfeltétele a jogalkalmazás jogbiztonságának. Másrészt a jogbiztonság a törvényalkotás során azért is mellőzhetetlen, mert ez a tevékenység az, amely a jogbiztonság érvényesüléséhez szükséges feltételek döntő többségét biztosítja.

[3] 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 65.

Ha a törvényalkotásnál nem érvényesül a jogbiztonság, akkor a jogrendszer egésze – és ezáltal a jog teljesítőképeségébe vetett bizalom is – olyan veszélynek van kitéve, ami az adott alkotmányos-politikai berendezkedés elfogadottságát és elismertségét kérdőjelezi meg.

VII. A TÖRVÉNYALKOTÁS MINŐSÉGE

A törvényalkotás minősége, szakmai szempontjainak érvényesülése nem a parlamenti többség arányának kérdéséről függ, hanem attól, hogy a mindenkori többség milyen színvonalú törvényeket tud és akar alkotni. A törvények minőségének problémái gyakran az előkészítésben és a törvényhozási eljárásban tapasztalható *hektikusság, kapkodás és átgondolatlanság* következményei, ami a *gondos tervezés és előkészítés hiányára* vezethető vissza: az idő rövidsége miatt gyakran egyszerűen nincs mód arra, hogy törvényeket a szakmai szempontok érvényesítésére tekintettel alkossák meg. Ezen csak az *átgondolt tervezés* segíthet, ami képes arra, hogy az egyszerre jelentkező szabályozási igények egyrészt ne oltsák ki egymást, másrészt a törvényalkotó tudjon szelektálni közöttük, és képes legyen fontossági sorrendet felállítani. A gyors, pillanatnyi célok elérésére irányuló és kellő megfontolás nélkül alkotott törvény kétségkívül bizonytalanává válik, ami gyakori módosítást, így a módosító törvények számának folyamatos emelkedését eredményezi. Ez a jogbiztonság szempontjából rendkívül káros: elbizonytalanítja a címzettek és a jogalkalmazókat, és ekként a kiszámítható jogkövetést és joggyakorlatot teszi kérdésessé. A törvények állandó változása, illetőleg értelmezésük sokfélesége megnehezíti a jogban való eligazodást, és a szabályozás kijátszására, megkerülésére ösztönöz.

A hektikus, kapkodó és felgyorsított törvényhozás két leggyakoribb negatív következménye a hatástalan és az eredménytelen törvények megszületése. A törvény akkor nevezhető *hatástalannak*, ha a szabályozás *ugyan szükséges volt, de* ennek megtörténte után *a szándékolt eredmény mégsem következik be*. A hatástalan törvény oka lehet, hogy a törvényhozó a felmerült problémát helytelenül diagnosztizálja, vagy tévesen ismeri fel, így a megoldást illetően is rossz következtetésre jut: olyan törvényt alkot, amely nem alkalmas a kívánt hatás kiváltására. A hatástalan törvényekkel ellentétben az *eredménytelen törvényeknek* van hatásuk, csak nem az, amit a törvényhozó elképzelt és elvárt. A hatás ebben az esetben nem éri el a célját, sőt azzal teljesen ellentétes is lehet. A megalapozatlan törvények nemcsak a jogrendszert terhelik, de azzal a következménnyel is járnak, hogy betarthatatlanok és végrehajthatatlanok: bár látszólag az adott probléma jogi rendezését ígérik, mégsem alkalmasak a megfelelő magatartás-irányításra, így ösztönöznek a szabályozás kijátszására és megkerülésére. A felesleges, hatástalan, illetőleg eredménytelen törvények elkerülése csak akkor lehetséges, ha a szabályozás megalapozottságáról a törvényhozó egyértelműen meggyőződik. Ehhez viszont a hatásvizsgálatok alkalmazása mellőzhetetlen követelmény. A hatásvizsgálatok a *törvényalkotás társadalomtudományi megalapozását* jelentik. A szabályozás előkészítését a szükséges megalapozó kutatá-

sok és egységes módszertan szerinti *hatásvizsgálati elemzések* alapján kell elvégezni. Erre viszont egyrészt az idő rövidsége miatt, másrészt a Magyarországra is jellemző – és a kétharmados parlamenti többség esetében egyértelműen felerősödő – sajátos *politikusi döntéshozatali attitűd* következtében rendszerint nem kerül sor. Ez a jellegzetes politikusi beállítódás arra vezethető vissza, hogy a „jó politikus” „elemeztetés” nélkül is „tudja, hogy mit kell tenni”, így számára presztízvesztéssel jár, ha elgondolásáról kiderül, hogy az nem állná meg a helyét a gyakorlatban. A törvényhozás minőségi színvonalának emelése érdekében *nem tartható a törvényalkotói szándék intuitív döntéshozatalon alapuló*, illetőleg a megalapozottság kézzelfogható bizonyítékainak bemutatását mellőző előterjesztések szerint történő megformálása. A tudomány módszerei ma már lehetővé teszik számos ténykérdés eldöntését, a *megalapozott döntéshozatal elősegítő becslések elvégzését*, amit feltétlenül alkalmazni kellene, mégpedig a törvény-előkészítés szakaszában, mert a parlamenti szakaszban – a sajátos tárgyalási rend következtében – erre már sem idő, sem mód nincs.

VIII. A TÖRVÉNYALKOTÁS ÜTEME

A szabályozandó viszonyok politikai szempontú alakítását és megváltoztatását tekintve a törvény azért preferált forma, mert ez a szabályozás juttatja leginkább kifejezésre az adott korszakban követett politikát, és döntően ez alkalmas a fennálló viszonyok jogi megítélésére és rendezésére, vagyis normatív formában való rögzítésére és befolyásolására. Ezek az ismérvek teszik a törvényalkotást a mindenkori kormányzati többség fontos és kedvelt szabályozási eszközévé. Jelentős társadalmi-gazdasági átalakítások véghezvitelekor azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a felfokozott törvényalkotás nem csak az átalakítások nagyságát, mértékét és mélységét jelzi, hanem a jogrendszer átalakításával is jár, ami a legfontosabb normaanyag módosulását is eredményezi. Ez szükségképpen kihat a jogalkalmazásra és a jogkövetésre is. Ezt fontos az átalakítás ütemének meghatározásakor is szem előtt tartani, mert a túl gyors és mennyiségében jelentős törvényalkotás a normaanyag érvényesíthetőségének problémáját veti fel. A kétharmados parlamenti többséggel rendelkező politikai erőtől nem lehet elvitatni az általa szükségesnek vélt átalakítások törvényi formában történő megvalósítását, de az elvárható tőle, hogy ennek ütemét a jogalkalmazás és a jogkövetés sajátosságaira tekintettel – az Alkotmány keretein belül – határozza meg. Az új törvények nagy száma és a törvényt módosítások gyakorisága ugyanis nemcsak az átalakítás szempontjából értékelhető, hanem a jobbiztonságra tekintettel is: a törvények túl gyakori módosítása jobbizonytalansági tényező, ami végrehajtásuk, alkalmazásuk hatékonyságát kérdőjelezheti meg.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a parlamentáris demokráciában a mindenkori parlamenti többség a választóktól a kormányzásra kap felhatalmazást. A legfontosabb kormányzati döntések törvényi formában jelennek meg. A törvények tehát a leglényegesebb politikai irányítási eszközöknek tekint-

hetők, amelyekben az államhatalom „aktualizálódik”, és amelyek a hatalmi igények összeütközéséből származó olyan eredőknek minősülnek, amelyekben a politikai döntés tartós formát ölt. A demokratikus alkotmányok garantálják a nép által választott parlament részvételét a törvényhozási folyamatban, ami elsősorban azt jelenti, hogy a parlament döntése nélkül nem jön létre törvény. Ennek indoka, hogy a törvény az egyes társadalmi rétegek és csoportok társadalmi javakból való részesedéséről határoz. Ezért nem mindegy, hogy ezek a törvények milyen eljárás során, illetőleg milyen tartalommal születnek meg. A törvényhozás a kormányzás különös megnyilvánulása, mintegy sajátos „lenyomata”. Ezért a törvényhozással kapcsolatos kritikák a kormányzást minősítik, ekként pedig a mindenkori kormányzati hatalom gyakorlásának legitimitásával függenek össze. A választások során megszerzett legitimitás megőrzése – ami elsősorban a parlamenti többség létében és ennek arányában tükröződik – attól is függ, hogy hogyan zajlik a törvényalkotás, illetőleg milyen minőségű törvények születnek.