



**MTA Law Working Papers
2014/46**

**A kétharmados/sarkalatos
törvények jelensége a magyar
jogrendben**

Herbert Küpper

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Herbert Küpper: * A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben

Tartalom:

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadosság tárgykörében?
2. Mi volt a célja a változásnak? A hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott?
 - 2.1. A kétharmados törvény intézménye
 - 2.2. A kétharmadosság kiterjesztése *policy* kérdésekre
3. Egyetérttek-e a nevezett célokkal?
 - 3.1. A kétharmados törvény intézménye
 - 3.2. A kétharmadosság kiterjesztése *policy* kérdésekre
4. A célok elérése érdekében hatékonyak-e a választott új szabályok?
5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?
6. Az új szabályok összhangban vannak-e a nemzetközi és EU-jogi kötelezettségeinkkel?
7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadosság tárgykörében?

A kétharmados törvények intézménye a rendszerváltás kezdeteire vezethető vissza. Az Alkotmány 1989. évi novelláris módosítása (1989. évi XXXI. tv.) az ún. alkotmányerejű törvény intézményét vezette be. Alkotmányerejű törvény alkotása az Alkotmány akkori 24. § (3) bek. szerint az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatával volt lehetséges, azaz ugyanazzal a szavazataránnyal lehetett alkotmányerejű törvényt elfogadni, módosítani és hatályon kívül helyezni, mint amilyennel az Alkotmányt lehetett módosítani. A második, 1990. évi alkotmány-novella (1990. évi XL. tv.) az alkotmányerejű törvény intézményét megszüntette, helyette felsorolta a jelenlevő képviselők kétharmadának a szavazatát igénylő, azaz az Alkotmány módosításához – és az állami szimbólumokról szóló törvény alkotásához¹ – képest némileg alacsonyabb szavazataránnyal elfogadható, módosítható, hatályon kívül helyezhető törvényeket. Az alkotmány erre a törvénycsoportra külön elnevezést nem adott, a tudományos és más irodalomban a „kétharmados törvény“ kifejezés honosodott meg.

* Vendégkutató, MTA TK JTI, igazgató, Institut für Ostrecht München.

¹ Alk. 76. § (2) bek. Az állami szimbólumokról szóló törvény esetében megmaradt az alkotmányerejű törvény szavazataránya, ilyen elnevezés nélkül.

Az Alaptörvény T) cikk (4) bek. a kétharmados törvény szavazati arányát megtartotta. Ebben a kérdésben az Alkotmány és az Alaptörvény között érdemi változás nem következett be.

A kétharmados törvényt az Alaptörvény a „sarkalatos törvény” elnevezéssel illeti. Ez az álhistorizáló fogalom jogtörténetileg helytelen, hiszen a Monarchia idején „sarkalatos törvény” a központi alkotmányos kérdéseket szabályozó tartalmánál fogva különösen fontos, de a többi törvénnyel azonos jogforrási szinten álló, általános szavazataránnyal alkotható törvény volt; a sarkalatos törvények összessége chartális alkotmány híján „pótalkotmányt” alkotott. A mai „sarkalatos törvény” azonban a többi törvényhez képest magasabb szavazati arányt igényel, és tartalma nem a központi alkotmányos kérdéseket takarja, hiszen ezeket maga az Alaptörvény szabályozza – amiért pótalkotmányra szükség sincs, lehetőség sincs. A mai „sarkalatos törvények” inkább alkotmányjogilag fontos intézmények (legfőbb állami szervek, alapjogok) részletkérdéseit szabályozzák, néha még azt sem, hiszen a családok védelme [Alaptv. L) cikk (3) bek.] vagy a nyugdíjrendszer (Alaptv. 40. cikk) társadalmilag fontos kérdéskörök lehetnek, de központi alkotmányjogi jelentőségűnek aligha nevezhetőek. Mivel az Alaptörvény kétharmados törvényei nem „sarkalatos törvények” a történelmi alkotmány [Alaptv. R) cikk (3) bek.] értelmében, ezt a félrevezető elnevezést itt mellőzzük, és az Alaptörvényre nézve is a „kétharmados törvény” fogalmát használjuk.

Az Alkotmányt és az Alaptörvényt összevetve azt kell megállapítanunk, hogy a kétharmadosság tárgykörében bekövetkezett változás igen jelentős. Azért jelentős, mert nem annyira mennyiségi, hanem elsősorban minőségi jellegű. Az Alkotmány a kétharmados követelményt főleg a legfőbb állami szervekre, a közhatalom néhány fontos területére (igazságszolgáltatás, helyi önkormányzás) és néhány, főleg politikai jellegű alapjogra nézve írta elő. Ezen a téren viszonylag csekély változások történtek, ilyen értelemben „statikus” jogterületekről volt szó. Az Alaptörvény maga is a fontos közhatalmi intézmények és egy sor alapjog szabályozását a kétharmados többséghez köti. Ezen kívül néhány olyan kérdést is kétharmados törvényi tárgykörbe utal, amelyeket a (korábbi) Alkotmány még maga szabályozott, pl. az összeférhetlenségi okok [Alaptv. 4. cikk (2) bek. 2. mondata].² Az alkotmányozásnak szabott fölöttébb szűk időkeretben nem született kompromisszum az összeférhetlenség legkényesebb kérdésében, a polgármesterek összeférhetlensége tárgyában, amiért e döntést későbbi időpontra – a még megalkotandó kétharmados törvény terhére – elhalasztották. Ilyen, a kérdés eldöntése elől elbúvó megoldások nem a kétharmados törvényhozás kiterjesztését hivatottak szolgálni, hanem azt mutatják, hogy az Alaptörvény egésze még nem volt „kodifikálásra érett”, azaz elhamarkodott elfogadás következménye.

Nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változást jelent azonban az, hogy néhány klasszikus *policy*-kérdés, azaz a mindennapi politikai életben állandó döntéshozatalra (beleértve a törvényhozás útján hozott döntéseket) szoruló, és mint ilyen, nem „statikus”, hanem

² Szemben az Alkotmány 20/A. § (1) bek.-sel.

„dinamikus“ tárgykörök csak kétharmados többséggel szabályozhatóvá lettek: a családok védelme [Alaptv. L) cikk (3) bek.], a mezőgazdasági tulajdon [Alaptv. P) cikk (2) bek.], a köztulajdon (Alaptv. 38. cikk), a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai (Alaptv. 40. cikk). Ezeket a kérdéseket az Alkotmány idejében egyszerű törvénnyel lehetett szabályozni.

A kétharmados követelményt, és ezzel a változás terjedelmét az mérsékli, hogy az adott tárgykörökben csak az alapvető struktúrák szabályozása szorul kétharmados törvényre. A közteherviselés és a nyugdíjrendszer kapcsán csak az „alapvető szabályokat“ említi az Alaptv. 40. cikke. A mezőgazdasági és a köztulajdonra nézve csak a gazdálkodás strukturális alapszabályaira terjed ki a kétharmados követelmény, mialatt a részletkérdések továbbra is egyszerű törvény által szabályozhatóak.

A „családok védelme“ széles fogalomnak tűnik. Besorolható volna alá akár az összes, családokat segítő szociális ellátási forma. A törvényhozó azonban más úton ment. A kétharmados családvédelmi törvényben³ csak néhány semmitmondó alapelv található, amelyek a további – egyszerű – törvényhozást szinte semmiben sem kötik. Kérdéses azonban, hogy a „családok védelme“ ilyen szűk felfogása helyesen értelmezi-e az Alaptv. L) cikk (3) bek.-t. Elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság a családvédelem kétharmados követelményét bizonyos szociális törvényekre, vagy a Ptk. IV. könyvének bizonyos előírásaira is kiterjeszti.

2. Mi volt a célja a változásnak? A hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott?

2.1. A kétharmados törvény intézménye

A kétharmados törvény, mint intézmény fenntartását mind a politika, mind a jogtudomány a hagyományra való utalással indokolja. Ezek szerint a magyar alkotmányos rendszerben mostmár több mint 20 éve létezik ez az intézmény, a nagyobb stabilitásra való törekvés és az egyszerű parlamenti többség hatáskörének szűkítése bevált. Pozitívan értékelhető, hogy az egyszerű többség nem rendelkezhet önmaga alapvető kérdésekről, és hogy ezeket csak nagyobb konszenzussal lehet szabályozni. Ezen álláspont szerint az ellenzék vétópozíciója, valamint a törvényhozás „stabilitása“ pozitív értékek.

Az Alaptörvény alkotásakor a kormányzó Fidesz-többség⁴ kétharmados többség volt (és a következő ciklusban is kétharmados többséggel rendelkezik a T. Házban a Fidesz, ami azonban 2011-ben még nem volt előrelátható). Így az Alaptörvényt elfogadó Országgyűlés

³ 2011. évi CCXI. tv. a családok védelméről.

⁴ Itt elegendő csak a Fideszt említeni, hiszen a „koalíció“ komoly partner híján csak fantom.

tudta, hogy a folyó ciklusban a kétharmados többség őt semmiben sem fogja megakadályozni.⁵ Politikai színváltás esetében azonban nem valószínűsíthető, hogy az újabb kormánytöbbség szintén kétharmados felhatalmazással bír majd; így a kétharmadosság a Fidesznek akkor is a folyamatban lévő ügyekbe való beavatkozás lehetőségét fogja biztosítani, amikor majd az ellenzéket alkotja. Ez a helyzet – jelenleg a kétharmadosság a Fidesz kormányt nem korlátozza, a jövőbeni más politikai többséget azonban igencsak köti a Fidesz hozzájárulásához – az alkotmányozó többséget a kétharmados törvény intézményének a fenntartására, kiterjesztésére készíthette, hiszen az a kormánypárt érdekében állt. Így a kétharmadosság folytatása a „kettős mérce” benyomását keltheti: a korlátozások csak a többi politikai erőt kötik gúzsba, magát a Fideszt azonban nem.

2.2. A kétharmadosság kiterjesztése *policy* kérdésekre

A kétharmadosság a *policy* kérdésekre való kiterjesztésének a Kormány indokolása szerint azok fontossága az indoka. Fontosságuknál fogva ezeket az egyszerű többség rendelkezése alól ki kell vonni, és nagyobb konszenzushoz kell kötni. Nem kapunk magyarázatot azonban arra, hogy a fokozott fontosságból miért következik a nagyobb konszenzus szükségessége. Az indokolás szintén nem tér ki különösebben a kiterjesztéssel járó minőségi változásra, azaz hogy ezentúl nemcsak közhatalmi szervek, alapjogi kérdések és államhatalmi struktúrák alkotják a kétharmadosság tárgykörét, hanem *policy*-kérdések is.

A nyugdíjrendszer esetében az is szerepet játszhatott, hogy a Fidesz az előző kormányzati ciklusban népszavazás útján sikeresen megtorpedózta a nyugdíjreformot. Ezen győzelem tudatában elképzelhető, hogy a Fidesz most a saját elképzeléseit a vétópozíció kialakítása útján kívánja állandósítani, a későbbi módosítás lehetőségével szemben megvédeni.

3. Egyetértek-e a nevezett célokkal?

3.1. A kétharmados törvény intézménye

A kétharmadosság védelmében felidézett hagyományt nem tartom meggyőzőnek. Az intézményt először 1989-ben iktatták az alkotmányos rendbe, azaz csak két és fél évtizede. Hagyományteremtő időnek ez rövidsége okán nem tekinthető.

Ezen kívül ez a vélt „hagyomány” a kölcsönös bizalmatlanságon alapul. A kerekasztalnál egyik fél sem tudta, mi lesz az első szabad választások eredménye, ki fog győzni. Ráadásul a két fél nem bízott egymásban sem, ezért jövőbeni vétópozíciókban állapotok meg. A kétharmados

⁵ Ezért a kétharmados kormánytöbbség meghiúsítja a kétharmadosság mindkét hivatott funkcióját: az ellenzék vétópozícióját és a fokozott stabilitást.

követelmény kizárólag arra szolgált, hogy a következő választások után ellenzéki helyzetbe kerülő politikai erőnek az akkoriban fontosnak vélt kérdésekben legyen beleszólási lehetősége, mert sem az állampárt, sem az ellenzék nem bízott a másik fél tisztességességében. Ez a „születési folt” a mai napig a kétharmados követelmény jellemzője: a politikai pártok közötti kölcsönös bizalmatlanság kifejeződése.

Más narratíva szerint a kétharmados törvények nem a kölcsönös bizalmatlanság miatt kerültek az Alkotmányba, hanem azért, mert az első szabad választások előtt az akkori Alkotmányt és módosításait ideiglenesnek tekintették. Az általános elvárás az volt, hogy az első szabadon választott parlament majd elsőként új alkotmányt fog alkotni. Addig a kétharmadosság egyfajta „pótalkotmány” szerepét volt hivatott betölteni. Ám az ideiglenesség éppúgy képtelen hagyományteremtő hatást gyakorolni, mint az általános bizalmatlanság. Marad tehát az a megállapítás, hogy a kétharmados törvényhozás bevezetése mögött elhúzódó szándék időhöz kötött volt, a rendszerváltás sajátosságaira reagált, de közép- vagy akár hosszútávon nem képes pozitív hatást gyakorolni.

Az ún. stabilitás szintén megkérdőjelezhető érv. A rendszerváltáskor, amikor sok minden változott, a „stabilitás”, azaz a megnehezített módosíthatóság, pozitív hatású lehetett – bár ez önmagában is kérdéses. Azonban 25 év elteltével, a mai konszolidált politikai környezetben nehezen belátható, hogy miért legyenek egyes, az alkotmányon kívüli további kérdések más tárgyköröknél nehezebben szabályozhatóak, módosíthatóak. Az alapvető fontosságú döntéseknek az egyszerű többség rendelkezése alól kivett szabályozási helye: az Alaptörvény (ami természetesen azt feltételezi, hogy ez szabályozza az összes alapvető kérdést, és hogy az alkotmányozó alapvető kérdéseket nem rossz kompromisszumként az Alaptörvényből kiiktatva későbbi kétharmados törvényhozásra bíz⁶). Nem látható be, hogy az Alaptörvény fontos intézményeit, értékeit konkretizáló részletszabályok miért szorulnának a kétharmados követelménnyel járó, esetleg „stabilnak” látszó nehézkes törvényhozási eljárásra.

Emellett a kétharmados többségi követelménnyel járó ellenzéki vétópozíció káros a demokráciára is. A választók a mindenkor győztes többséget programja megvalósításával bízzák meg, s a kormánytöbbség elvégzett munkájáért a ciklus végén nyugtát kap a választóktól. Minél nagyobb azon kérdések aránya, amelyet a kormányzó többség – amely általában egyszerű és nem kétharmados – csak az ellenzék hozzájárulásával dönthet el, annál kevésbé lesz képes a választók megbízásának megfelelően alakítani politikáját. A választó azonban nem tudja, kinek köszönheti a kompromisszumos döntést: elmosódik a demokratikus felelősség, mert a felelős döntéshozó már nem azonosítható egyértelműen. Erre a Velencei Bizottság is utalt; a Bizottság elvi kritikája e pontban megalapozott. Ugyanebből az okból csökkentette számottevően Németországban az ún. „föderalizmus-reform” a Bundesrat hozzájárulásához kötött törvények számát és körét: a Bundesratban

⁶ Erről ld. fent az 1. pontot: a polgármesterek összeférhetetlensége.

ugyanis legtöbbször más többség uralkodik, mint a Bundestagban, ezért a reform célja az volt, hogy az általános választásokon alapuló Bundestagban többséggel bíró politikai erők – az említett politikai tisztaság, transzparencia és demokratikus felelősség jegyében – több tárgyban szabadon, az ellenzék bevonása nélkül dönthessenek, és ezekért a döntéseikért a következő szövetségi választások során majd viselik a felelősséget a választók előtt.

Magyarország mai politikai helyzetében az említett „kettős mérce” benyomása még jobban károsítja a demokráciát. Ha az a benyomás keletkezik, hogy az alkotmányt szabályozó politikai többség a „*checks and balances*” rendszerét úgy fogalmazza át, hogy ezek csupán a többi politikai erőt korlátozzák, saját magát azonban nem, akkor félő, hogy a politika életbe visszatér a szocialista diktatúrára jellemző cinizmus. Cinizmuson azonban valódi demokrácia nem építhető fel.

Végül is a kétharmados törvény intézménye fölöslegesen bonyolulttá teszi a jogszabályok hierarchiáját. Az, ami olyan alapvetően fontos, hogy csak minősített többséggel lehessen módosítható, bele kellene, hogy kerüljön az alkotmányba – ezért van az alkotmány: hogy lefedtesse az állam és a közjó alapjait. A többi kérdést a mindennapi, a népnek felelősséggel tartozó egyszerű parlamenti többség saját belátása szerint – és az alkotmány keretében – egyszerű törvényben szabályozhassa. A kétharmados törvény köztes szintet képvisel, az alkotmány és a törvény jogforráskénti „munkamegosztását” elmossa.

Le szeretném szögezni, hogy mindezen érvek már a régi Alkotmányban szabályozott kétharmados tárgykörök ellen is megálltak. Ilyen értelemben az Alaptörvény a helyzetet nem „rosszabbította”, hanem egy fennálló visszásságot – annak megszüntetése helyett – folytat.

3.2. A kétharmadosság kiterjesztése *policy* kérdésekre

A kétharmadoszágnak *policy* tárgyakra való kiterjesztésére a 3.1. pont alatt írtak is irányadóak: a kétharmadosság, mint intézmény több szempontból káros. Ez az érvelés *policy* kérdéseknél még inkább igaz. *Policy* tárgyokban naponta döntéseket kell hozni, mert a társadalmi, gazdasági, pénzügyi, demográfiai és más tényezők állandó változásaira állandó adaptálásokkal reagálni kell. A kétharmados követelmény azonban a meglévő szabályozás megkövüléséhez vezet. Ha nem születik kompromisszum a különböző politikai erők között, akkor a fennálló jogi helyzet megmarad. Ami hosszú távon a védett csoportok és értékek (családok, nyugdíjasok, mezőgazdasági gazdák, közvagyon) kárára megy, mert védelmük eszközei elavultakká, korszerűtlenné válnak.

A megkövülés veszélyét csökkenti az, hogy egyrészt a kétharmados követelmény alkotmánybeli fogalmazása az alapelvekre korlátozódik, másrészt a vonatkozó törvények (mint pl. a családvédelmi törvény) a kétharmadosságot néhány általános és alig vitatott alapelvre korlátozzák. Ez a két, egymással összefüggő tendencia a mindennapi politikának

mozgásteret hagy. Hogy elegendő-e ez a mozgástér, avagy a megkövülés veszélye fennmarad-e, ez majd akkor derül ki, amikor a parlamentben már nem kétharmados, hanem egyszerű többség lesz. Csak akkor fog kiderülni, hogy mennyire működőképes a kétharmados *policy* törvényhozás és annak korlátozása.

4. A célok elérése érdekében hatékonyak-e a választott új szabályok?

Amennyiben a célt abban látjuk, hogy bizonyos tárgyak ne legyenek eldönthetőek az egyszerű többséggel, akkor a kétharmados követelmény hatékony – legalábbis elvileg.

Az utolsó (2010-2014. évi) és a folyó ciklusban a kétharmadosság célját (az ellenzék vétópozíciójának megteremtését, nagyobb stabilitás biztosítását) nem képes betölteni, hiszen a kormánytöbbség maga kétharmados, így az ellenzék hozzájárulása nélkül is képes ezt a szavazati küszöböt elérni. Ha a két megnevezett ciklusban a kormánytöbbség az ellenzéknek vétópozíciót akarna biztosítani (amit nyilvánvalóan nem akar – ezért az említett „kettős mérce“ benyomása), akkor a 1994-1998. évi ciklus példáját alapul véve a kétharmados arányt négyötödre emelhetné.⁷

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

A kétharmados többség követelményét maga az Alaptörvény mondja ki. Mivel az Alaptörvényen belül nem lehet „alkotmányellenes alkotmányjog”,⁸ az összes itt tárgyalt szabály szükségszerűen összhangban van az Alaptörvénnyel.

Más kérdés azonban, hogy esetleg más alkotmánybeli alapelvekkel, értékekkel ellentétes-e a kétharmadosság. Fent arról esett szó, hogy a racionális jogforrási rendszer és a demokrácia a kétharmados törvény intézménye által sérelmet szenvedhetnek.

A racionális jogforrási rendszert szabályozó T) cikkbe kifejezetten beépült a kétharmados törvény. Így az Alaptörvény ezt a kategóriát tudatosan szabályozza, és kezelhetővé teszi a velejáró jogalkotási problémákat, pl. Alaptv. 17. cikk (4) bek. útján (hatóságok elnevezésének a módosítása). A kétharmados törvények gyakorlati alkalmazhatóságát fokozza még az a törvényhozási gyakorlat, amely szerint a kétharmados törvények végén záradék mondja ki, hogy a törvény mely előírásai (a törvényhozó véleménye szerint) kétharmadosak;

⁷ Alkotmány 24. § (5) bek. a 1995. VI. 4.-tól 1998. VI. 17.-ig/2010. VII. 5.-ig érvényes szövegezésben.

⁸ Lehet esetleg érvelni, hogy alkotmánymódosítás során olyan szabályozás belekerül az alkotmányba, amely olyan mértékben eltér az alkotmány meglévő tartalmától, hogy alkotmányellenes. Itt azonban az Alaptörvény eleinte meglévő szabályairól van szó, amiért a mi esetünkre a módosítás útján létrejött „utólagos alkotmányellenes alkotmányjog” elméleti lehetősége nem vonatkozik.

amennyiben pedig helytálló a törvényhozó véleménye (amit adott esetben az Alkotmánybíróság ellenőrizhet), egyértelműek az előírások azon körei, amelyek egyszerű ill. kétharmados többséggel módosíthatóak avagy hatályon kívül helyezhetőek. Így a kétharmados törvény kategóriája a jogforrási rendszert talán kissé áttekinthetlenebbé, átláthatatlanabbá, nehezebben kezelhetővé teszi, de ez sem a racionális jogforrási rendszert, sem az emögött meghúzódó jogállamiság alapelvét nem kérdőjelezi meg.

Kérdéses azonban, hogy dogmatikailag helytálló-e a Kormánynak az indoklásában kifejtett álláspontja, ami szerint a kétharmados törvény nem önálló jogforrási szintet, hanem a „rendes“ törvény egy olyan válfajtaját képezi, amely a többi törvénytől „csak“ a szükséges szavazati arány kérdésében különbözik.⁹ Ez a kérdés dogmatikai jellegű, ezért eldöntése az Alaptv. X) cikk (2) bek. értelmében nem a kormányra vagy más állami szervre tartozik, hanem végső soron a jogtudományra¹⁰.

A kétharmadosság a jogforrások hierarchiájánál nagyobb aggályt a demokráciával és az országgyűlési képviselők demokratikus felelősségével kapcsolatban okoz. Amikor nem a kétharmados kormánytöbbség „rendhagyó“ helyzete áll fenn, akkor a kétharmados törvényhozás azt jelenti, hogy ilyen törvényt csak az ellenzék bevonásával lehet alkotni. Világos, hogy az ellenzék együttműködéséért árat fog követelni: kompromisszumot kér vagy a szóban forgó törvénnyel kapcsolatban, vagy esetleg más kérdésben. Ennek megfelelően a kormánytöbbség nem valósíthatja meg azt a programot, amely megvalósítására választói megbízást kapott. Az ellenzék azonban kénytelen kormányfelelősséget vállalni. Ez mindkét oldalon „szerepjavart“ okoz. A választót is zavarja: számára már nem világos, ki milyen döntésért felelős. Így a következő választásokon már nem a pártok valódi teljesítményét értékeli a választó, hiszen nem tudja és nem is ismerheti fel, hogy milyen eredmény melyik politikai erőnek, politikai szereplőnek köszönhető. Az országgyűlési képviselő politikai felelőssége, számonkérhetősége szükségszerűen sérelmet szenved. Ugyanez igaz a választói kontrollra, ami a demokrácia középpontjában áll.

Ilyen értelemben a demokrácia és a kétharmados törvényhozás alkotmánybeli viszonyát úgy értelmezhetjük, hogy a parlamentáris demokrácia többségi-ellenzéki szereposztása, valamint a választói ellenőrzés a törvényhozás ezen részletterületén nem valósul meg teljesen. Létezik bizonyos konfliktus, amely a jelenleg hatályos Alaptörvényben a kétharmadosság követelményének tartózkodó értelmezésével csökkenthető.

⁹ Következésképpen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a kétharmados törvényt egyáltalán nem veszi tudomásul; a Jat. szempontjából a kétharmados törvény: törvény.

¹⁰ A tudomány „utolsó szava“ természetesen nem zárja ki, hogy a törvényhozó kimondja, milyen dogmatikai elképzelései vannak. Ezek a törvényhozói elképzelések azonban a tudományt nem köthetik, hanem a jogtudomány feladata, hogy a kormány, országgyűlés és más döntéshozók dogmatikai érveit kritikusan elemezze.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e a nemzetközi és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

A nemzetközi jog a kétharmados törvény intézményére nézve nem tartalmaz szabályokat.

Az EU-jog szerint a tagállam: demokratikus jogállam (EU-szerződés 2. cikk). A külön kategória által felvetett jogalkotási, jogforrási kérdések nem olyan súlyúak, hogy az állam jogállamiságára lennének kihatással. A demokrácia sérelme egy részkérdésben beáll, miközben az EU-szerződés 2. cikke az összrendszer demokratikus jellegére vonatkozik. Ez utóbbit azonban a kétharmados törvényhozással járó szerepzavar (a kormánytöbbség és az ellenzék között) nem kérdőjelezi meg.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A kétharmados törvény nem hoz semmilyen hasznot. Hátrányai azonban érezhetőek.

Fölösleges jogforrási kategóriát teremt, ami felesleges gyakorlati és elméleti problémákat okoz.

A kormánytöbbség és az ellenzék közötti szereposztást elmossa, a demokratikus felelősség elmosódik.

Az egyszerű többség alól kivett kérdésekre van a magyar jogrendszerben egy kategória: az alkotmány. Mindazokat a kérdéseket alkotmányi szinten lehet és kell szabályozni, amelyek meghatározása és módosítása – mai felfogás szerint – nagyobb stabilitásra vagy átfogó politikai kompromisszumra szorul. A többi kérdést az egyszerű többségre lehet bízni, amely politikai útjáért a választó előtt felelősséggel tartozik. Ebben az esetben pedig a kétharmados törvény intézményét nem kell tovább fenntartani, azt meg lehet szüntetni.

© Herbert Küpper, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515