

HOGYAN TOVÁBB, KÉTHARMAD?

*A minősített többségű törvényalkotás
múltja, jelene, jövője Magyarországon*



SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR

**Hogyan tovább,
kétharmad?**

Szentgáli-Tóth Boldizsár

Hogyan tovább, kétharmad?

**A minősített többségű törvényalkotás
múltja, jelene, jövője Magyarországon**

Budapest, 2019



A kötet megjelenését a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete támogatta, illetve a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal finanszírozta az NKFIH 128796 kódszámú kutatási projekt keretében.

Lektorálta:

Kukorelli István DSc egyetemi tanár, az MTA doktora

© Szentgáli-Tóth Boldizsár, 2019

ISBN 978 963 489 121 5



www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának dékánja

Projektvezető: Sándor Júlia

Kiadói szerkesztő: Brunner Ákos

Tördelőszerkesztő: SzépKönyvek

Borítótervező: Csele Kmotrik Ildikó

Nyomdai kivitelező: CC Printing Kft.



Tartalom

Előszó	13
I. Kutatásom céljai és módszerei.....	17
1. Bevezetés	17
2. A kutatásom során felmerült kérdések	18
3. Hipotézis	21
4. A kutatás módszerei.....	22
5. Terminológiai kérdések	29
6. Munkám szerkezete és felépítése	30
II. A mai magyar sarkalatostörvény-koncepció elméleti megalapozása és annak hazai előzményei.....	37
1. Jogtörténeti sarkalatos törvények	37
2. Az alkotmányerejű törvények.....	41
3. Kétharmados törvények	44
4. Az Alaptörvény főbb újdonságai	48
4.1. Terminológiai változás.....	48
4.2. A sarkalatos törvények koncepciója.....	49
4.3. A sarkalatos törvények terrénuma	55
III. Nemzetközi összehasonlítás	61
1. Történelmi támpontok	61
2. Az organikus törvények a francia V. Köztársaság alkotmányában	63
3. Az organikus törvények megjelenése Spanyolországban	66
4. A minősített törvény gondolata Ausztriában.....	67
5. Az organikus/minősített törvények más országokban	68
6. A minősített törvények elfogadásának eljárási szabályai.....	70
7. A minősített szabályozás terjedelme	71
7.1. A minősített szabályozás terjedelme Franciaországban.....	72
7.2. A minősített szabályozás terjedelme Spanyolországban.....	73
8. A minősített törvények jogforrási jellege.....	75
8.1. A minősített törvények jogforrási helyzete Franciaországban	75
8.2. A minősített törvények jogforrási jellege Spanyolországban	77
8.3. A minősített törvények jogforrási jellege Moldovában	78
IV. A minősített törvények mint az alkotmány meghosszabbításai.....	81
1. Elméleti támpontok.....	81
2. Az alkotmány fogalma	81

3. A minősített törvények mint kvázialkotmányos normák: az alkotmányerejű minősített törvények hatása a jogforrási hierarchiára	86
4. Ismert példák az alkotmány meghosszabbítására	90
5. A minősített törvények mint alkotmányt módosító normák	95
6. Az alkotmány területi korlátai: a minősített törvények mint az alkotmány tehermentesítésének eszközei.....	98
7. Az alkotmányerejű minősített törvények és az alkotmánybírói normakontroll.....	101
8. Az alkotmány alapszabályának erőhatása	102
V. A minősített törvények mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszközök rendszere	105
1. Az alkotmány stabilitását biztosító eszközök rendszere	105
2. Az alkotmány módosításának szabályai.....	107
3. A minősített törvények és az alkotmány stabilitását szolgáló egyes eszközök	111
4. A minősített törvények mint az alkotmány stabilitását támogató eszközök az egyes nemzeti jogrendszerekben	116
5. A minősített törvények szerepe átmenetek idején.....	121
VI. A minősített törvények mint a politikai konszenzusteremtés eszközei	123
1. A minősített törvények hatása a politikai párbeszédre	123
2. A minősített törvények az egyes politikai erők szempontjából	127
3. A minősített törvények társadalmi megítélése	130
4. A minősített törvények és a választási rendszer.....	131
5. A minősített törvények és a parlamentarizmus logikája	133
6. A minősített törvények és a bizalmi szavazás.....	138
7. A minősített törvények és a kisebbségi kormányzás	138
8. A minősített törvények politikai karaktere az egyes nemzeti modellekben.....	139
VII. A minősített törvények mint az alapjogok védelmének eszközei	143
1. Az alapvető jogok kialakulása, fogalma és logikája.....	143
2. Az alapjogok védelme a mai Magyarországon	145
3. A civil szféra szerepe és a nemzetközi jogvédelem megerősödése.....	149
4. A minősített törvények szerepe az alapjogok védelmében	152
5. A minősített törvények jogvédelmi funkciója az egyes nemzeti jogrendszerekben	155
VIII. A minősített törvények mint a hatalommegosztást befolyásoló tényezők	161
1. A hatalommegosztás elméleti gyökerei	161
2. A kétharmados és az abszolút többségi modell elhatárolása.....	164
3. A minősített törvények szerepe a kormány és az országgyűlés kapcsolatának alakításában.....	165
4. A minősített törvények a kormány és az alkotmánybírói viszonyrendszerében	167

5. A minősített törvények mint a jövőbeli kormányok mozgásterét befolyásoló tényezők.....	173
6. A minősített törvények a hatalommegosztás rendszerében az egyes alkotmányos berendezkedésekben	175
IX. <i>De lege ferenda</i> javaslatok	179
1. A <i>de lege ferenda</i> javaslatok lehetséges irányai.....	179
2. A jogalkotási folyamat esetleges újragondolása.....	180
2.1. A bizottsági szűrő	181
2.2. A parlamenti vita időtartama	182
2.3. A társadalmi részvétel erősítése	183
3. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat	184
4. A jogforrási hierarchia újragondolása.....	187
5. A minősített tárgykörök körének szűkítése	190
6. Néhány megjegyzés a <i>de lege ferenda</i> javaslatokhoz	192
X. Összegzés, a sarkalatos törvények javasolt új modellje	195
1. A főbb gondolatok összegzése.....	195
2. A sarkalatos törvények javasolt új modellje.....	203
3. Záró gondolatok.....	210
Bibliográfia	213
Angol nyelvű források.....	213
Francia nyelvű források	218
Német nyelvű források	220
Olasz nyelvű források.....	221
Román nyelvű források.....	221
Spanyol nyelvű források.....	221
Magyar nyelvű források	222
Könyvek, monográfiák, tanulmánykötetek.....	222
Folyóiratcikkek.....	229
Internetes források.....	231
Alkotmánybírósági Határozatok	235
Nemzeti Alkotmányok	237

Édesanyámnak és édesapámnak,
akik nyolc éven keresztül hallgatták
akarva-akaratlanul, de mindig
odaadóan ezt a témát;

Zsuzsinak,
aki velem tartott Moldovától Afrikáig,
mindig kedvesen és pozitívan, hogy
az organikus törvények után kutassunk;

Daninak,
akivel egyik első cikkemet írtam
a sarkalatos törvényekről, de aki nem lehet
már köztünk e könyv megjelenésekor.

*A sarkalatos törvény olyan törvény,
amelynek elfogadásához és módosításához
a jelen lévő országgyűlési képviselők
kétharmadának szavazata szükséges.*

[Magyarország Alaptörvénye,
T) cikk (4) bekezdés]

Előszó

Jelen kötet egy hétéves kutatási folyamat eredménye, mely 2011 őszén, harmadéves egyetemista koromban kezdődött. Ekkor az Alapjogi Tudományos Diákkör egyik ülésén tartottam kiselőadást a sarkalatos/kétharmados törvények szerepéről az alapjogok védelmében, majd hamarosan egy rövid résztanulmányt is írtam a témában.¹ Továbbgondolva a problémát előbb évfolyam-, majd szakdolgozatom témájául is ezt a tárgykört választottam. Amikor doktori tanulmányaimat megkezdtem 2014 őszén, új korszak kezdődött ebben a kutatásomban is, mivel a Közép-európai Egyetem Jogi Tanszékének Összehasonlító Alkotmányjog LLM hallgatójaként a sarkalatos törvényekhez némileg hasonló külföldi jogintézményeket is tanulmányozhattam ottani diplomamunkám keretében. Ekkor nyílt először lehetőségem későbbi disszertációmmal kapcsolatban külföldi tanulmányútra is: Brüsszelben, az *Université Libre de Bruxelles* könyvtárában a francia nyelvű szakirodalommal ismerkedtem, illetve személyes konzultációt is folytattam helyi szakemberekkel.

LLM fokozatom megszerzését követően a doktori kutatás mellett hivatali munkát is vállaltam a Miniszterelnökség Közbeszerzési Szabályozási Főosztályán, így természetesen nehezebben tudtam elegendő időt szakítani a disszertáció elkészítésére. A kezdeti nehézségeket követően azonban megfelelően össze tudtam egyeztetni különböző kötelezettségeimet, és ismét több energiát fordíthattam kutatásomra. Ebben az időszakban az angol nyelvű LLM képzés során szerzett gyakorlattal már több esetben jártam külföldön szakmai céllal, kutatásaim eredményeit Oslóban, Lisszabonban, Mariborban, Augsburgban, Tel Avivban, New Castle-ban, Orléans-ban, Seville-ben, valamint Murciában is előadtam. 2018 júniusában előadóként részt vettem a Nemzetközi Alkotmányjogász Egyesület X. világkongresszusán Szöulban, 2018 októberére pedig meghívást kaptam az Afrikai Alkotmányjogászok éves kongresszusára, Botswana-ba. Ezzel párhuzamosan kutatási céllal is többször kerestem fel külföldi intézményeket: 2016 októberében a csaknem fél évezredes múltra visszatekintő madridi Complutense Egyetem Alkotmányjogi Tanszékére látogattam, ahol a rendelkezésemre álló anyagot a spanyol források és szakemberek megismerésével bővítettem. 2017 januárjában a Bukaresti Egyetem Jogi Karán töltöttem el néhány napot, ahol helyi tapasztalatokkal és forrásokkal egészítettem ki ismereteimet. 2017 szeptemberében Chişinăuban, 2017 novemberében Dublinban,

¹ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Alapjogok új alapokon? In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* (Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó: Budapest, 2012). 53–79.

2018 márciusában pedig Heidelbergben folytattam a minősített többségű jogalkotás nemzetközi vonatkozásaival kapcsolatos kutatómunkát.

Ekkoriban doktoranduszhallgatóként az ELTE Jogi Karán már oktatói tevékenységet is elláttam, számos szemináriumon hospitáltam, ennek során sokféle oldalát ismerhettem meg az oktatói munkának. Ezen felül az ELTE Bibó István Szakkollégiumában a Közjogi Műhely munkáját és kurzusait szerveztem nevelőtanárként. E két éves, rendkívül intenzív időszak végére elkészültem e kötet anyagának jelentős részével, ezt követően a munkát már új keretek között fejeztem be: 2018 márciusától a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Jogtudományi Intézetében dolgozom tudományos segédmunkatársként, 2018 szeptemberétől az ELTE Alkotmányjogi Tanszékén pedig tudományos munkatársi kinevezést kaptam.

2016 decemberében a Magyar Jogász Egylet tanulmányíró pályázatán a „Hogyan tovább, kétharmad? A sarkalatos törvények perspektívái a magyar jogrendszerben” című pályamunkámmal első helyezést értem el,² majd 2018 júniusában hasonló elismerésben részesültem „Elhagyjuk-e a járt utat a járatlanért” című tanulmányomért.³ Doktori disszertációm 2018. november 21-én védtem meg nyilvános vita során, ezt követően az Eötvös Loránd Tudományegyetem 2019. február 7-én ítélte oda részemre hivatalosan is a tudományos fokozatot. A PhD-dolgozatomra tett észrevételeket 2019 első felében építettem bele az e könyv alapjául szolgáló kéziratba, ez az a továbbfejlesztett változat, amelyet a kedves olvasó most kezében tart.

Többek között az Emberi Erőforrások Minisztériuma Új Nemzeti Kiválóság Programjának ösztöndíja biztosította azt az anyagi keretet, amely lehetővé tette kutatásaim kiegyensúlyozott háttér mellett való folytatását, valamint külföldi szakmai útjaimat. Ezen felül több ízben részesített támogatásban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Tehetséggondozási Tanácsa, továbbá a Közép-európai Egyetem Alapítványa is. A disszertáció könyv formában történő megjelentetése a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal pályázatán elnyert támogatásból valósult meg.

Könyvem megírása kapcsán köszönettel tartozom elsősorban a családomnak, akik mindvégig mellettem álltak a legnehezebb pillanatokban is. Hálásan kell még megemlítenem azokat a barátaimat, akik kitartó támogatása nélkül szintén nem készülhetett volna el ez a kötet. Külön köszönettel tartozom azoknak, akik külföldi útjaimra elkísértek engem. Kutatásomhoz szakmailag és emberileg nagyban hozzájárultak azok a professzionális műhelyek, közösségek is, melyekben ezeket az éveket töltöttem: mindenekelőtt az ELTE Alkotmányjogi Tanszéke, ezen felül a Tanszék mellett működő tudományos diákkörök, az ELTE Bibó István Szakkollégiuma, a Közép-európai Egyetem Jogi Tanszéke, a Miniszterelnökség Közbeszerzési Szabályozási

² jogaszegylet.hu/index.php?mod=nw_d&hr_id=63 (letöltés ideje: 2018. szeptember 9.).

³ jogaszegylet.hu/index.php?mod=nw_d&hr_id=75 (letöltés ideje: 2018. szeptember 9.).

Főosztálya, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Jogtudományi Intézete.

Külön, név szerint is kiemelem *Dezső Márta* professor emeritust, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének korábbi tanszékvezető egyetemi tanárát, aki másodéves egyetemista koromtól kezdve közeliről követte fejlődésemet; segítőkész hozzáállása, szakmai és emberi útmutatásai, a Vele való hosszú beszélgetések, valamint a munkámhoz fűzött építő kritikai észrevételei rendkívül sokat jelentettek számomra.

Szintén komoly inspirációt adott nekem *Kukorelli István* egyetemi tanár, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének korábbi tanszékvezetője, aki igazi példakép a mi alkotmányjogász generációnk számára. Tanár Úr órái, később az ő felügyelete alatt való hospitálás, a hosszas eszmecserek, a belőle áradó rendkívüli nyugalom és bölcsesség egész életemben velem maradó emlékek.

Hálásan gondolok rajtuk kívül *Chronowski Nórára*, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének korábbi tanszékvezető docensére, jelenleg a Nemzeti Közszerzői Egyetem Alkotmányjogi és Rendészeti Tanszékének vezetőjére, aki nélkül doktórandszi éveimet nehezen tudnám elképzelni. Több éves közös munkánk során rengeteg segítséget és bátorítást kaptam tőle is, továbbá emberségre, nyitottságra és szakmai alázatra tanított engem.

Rajtuk kívül köszönetet mondok mindazoknak, akik támogattak, biztattak és segítettek munkámat tanulmányaim folyamán a piros kerítéses óvodától a tudományos fokozat megszerzéséig és ezen kötet megjelentetéséig.

I. Kutatásom céljai és módszerei

1. Bevezetés

A magyar jogrendszerben a sarkalatos törvényi szabályozás megtalálható szinte minden fontosabb jogterületen: az Állami Számvevőszék szervezetétől⁴ a termőföldek megszerzéséig,⁵ az állampolgárság részletes szabályaitól⁶ a nyugdíjrendszerig.⁷ E rendkívül szerteágazó sarkalatos törvényi szabályrendszer mögött egy sajátos jogintézmény, a minősített többségű jogalkotás húzódik meg.

Az Országgyűlés főszabályként a jelenlévő képviselők többségének szavazatával alkot törvényt, míg az Alaptörvény módosításához az összes képviselő kétharmadának egyetértésére van szükség. E két konstrukció között helyezhető el a sarkalatos törvény fogalma, melyet már most határozottan meg kell különböztetnünk az alkotmánymódosításhoz megkövetelt minősített többségtől. Az alkotmánymódosításhoz előírt minősített többség az alkotmány stabilitásának egyik eszköze,⁸ ezzel szemben a minősített többségű törvényalkotásnak csupán egyik – s talán nem is leghangsúlyosabb – funkciója kötődik az alkotmányos normák védelméhez.

A sarkalatos törvények tehát törvények,⁹ nem alkotnak külön jogforrási kategóriát. Ugyanakkor, mint alkategóriát élesen el kell határolnunk őket az egyszerű törvényektől, mivel szabályozási tárgyuk, elfogadásuk módja és számos egyéb sajátossága kiemeli e speciális normákat a törvények halmazából. A minősített többségű jogalkotással összefüggő jogi problémák nagy része e feszültségből ered: miközben a gyakorlatban a sarkalatos törvényekhez egészen eltérő mechanizmusok kapcsolódnak, mint az egyszerűekhez, a jogtudomány vonakodik a sarkalatos törvények és a törvények eltérő jogi jellegének elismerésétől. Ez nem csak Magyarországra igaz, hasonló megközelítést alkalmaznak más országok közjogászai is. Ugyanígy megemlíthető, hogy nem tisztázott a minősített többséggel elfogadott törvények viszonya az alkotmánnyal sem: míg a joggyakorlat többnyire a törvényekhez sorolja a sarkalatos törvényeket, időről időre felmerül azok alkotmányos jellegének gondolata is.¹⁰

⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény) 43. cikk (4) bekezdés; 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.

⁵ Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés; 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról.

⁶ Alaptörvény G) cikk (4) bekezdés; 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról.

⁷ Alaptörvény 40. cikk; 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

⁸ JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I. kötet (Századvég: Budapest, 2009).

⁹ Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés.

¹⁰ ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel* (Elektromédia Kft.: Kerepes, 2011).

2. A kutatásom során felmerült kérdések

A kutatás kezdeti szakaszában még egyetemistaként azt gondoltam, képes leszek valamennyi, a témával kapcsolatban felmerülő kérdésre adekvát választ adni. Később, amikor egyre többet olvastam, gondolkodtam, írtam és adtam elő a minősített többségű jogalkotásról, mindig újabb kérdéseket tettem fel, a válaszokban azonban egyre bizonytalanabb lettem. Most, amikor lezárom a sarkalatos törvényekről szóló kutatásom egy hosszú fejezetét, már csak azt merem biztosan vállalni, hogy megfelelő kérdéseim vannak. A válaszok, melyeket ezekre megfogalmaztam, legitim érvrendszeren alapulnak, ugyanakkor más megközelítések szintén helyesek lehetnek. Ezért a saját álláspontomat támogató érvek mellett minden esetben törekszem az azt gyengítő, más narratívákat erősítő szempontok bemutatására is.

A sarkalatos törvényekről gyakran olvashatunk az alkotmányjogi irodalomban, vizsgálatuk azonban mindig csak egy-egy aspektusra koncentrál. Az alábbi kérdések feltételével az a célom, hogy lehetőleg minél teljesebben feltérképezzem a minősített többségű jogalkotáshoz kapcsolódó jogi problémákat és az ezekre adható válaszokat:

- Önálló jogforrási kategóriát képez-e a sarkalatos törvény?
- Felhívható-e a sarkalatos törvény az egyszerű törvény alkotmányossági felülvizsgálata során?
- Ellentmondhat-e az egyszerű törvény egy minősített törvénynek?
- Meddig terjed a minősített törvényalkotásra vonatkozó alkotmányos felhatalmazás?
- Az egyszerű törvény módosíthatja-e a sarkalatos törvényt?
- Az egyszerű törvény tartalmazhat-e sarkalatos rendelkezéseket, illetve fordítva?
- Létezik-e bármiféle hierarchia a sarkalatos és az egyszerű törvények között?
- Van-e létjogosultsága a sarkalatos törvényeknek, melyek e koncepció előnyei és hátrányai?¹¹

Ilyen és ehhez hasonló, már több szerző által számos alkalommal korábban is feltett kérdésekre keresem a választ. Munkám újszerűsége abban áll, hogy a korábbiakhoz képest szélesebb perspektívába helyezve, több releváns nézőpontot figyelembe véve foglalkozom e problémával. Nem állítom, nem is állíthatom, hogy a témát teljes körűen feldolgozom ebben a könyvben: valójában csak egy töredékét írtam meg annak, amit a sarkalatos törvényekhez kapcsolódóan el lehetne mondani.

A sarkalatos törvények tudományos igényű vizsgálata egyidős azok jelenlétével a magyar jogrendszerben, e gondolatkör gyökereit már *Werbőczynél*¹² megtalál-

¹¹ CAMBY, Jean-Pierre: Quarante ans de lois organiques. *Revue de droit publique*, 5–6/1998. 1688.

¹² WERBŐCZY István: *Werbőczy István hármaskönyve* (Eredeti kiad. Pesten: Eggenberger, 1844; Hasonmás kiadás: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó: Budapest, 2014).

hatjuk. A 18–19. századi magyar közjogi irodalom komoly erőfeszítéseket tett a sarkalatos törvény definíciójának és az ide sorolható törvények listájának meghatározására, e tekintetben azonban – mint később látni fogjuk – a kétségtelen konszenzusra törekvés ellenére az egyes szerzők álláspontja nem feltétlenül esett teljesen egybe.¹³ Később részletesen foglalkozom a jogtörténeti és a jelenlegi sarkalatos törvény fogalom hasonlóságaival és eltéréseivel, de azt már most szükséges előre bocsátani, hogy e két koncepció csak komoly fenntartásokkal hasonlítható össze. 1989-et követően a minősített többségű törvényalkotás a békés átmenet egyik lehetséges garanciájaként merült fel,¹⁴ végül azonban a konszolidálódó új alkotmányos rendnek is része maradt. Mivel a kétharmados törvények jelenlétét, terjedelmét, jogi és politikai hatásukat kezdettől fogva komoly viták övezték, a rendszerváltást követő immár csaknem három évtized számos valamennyi mérvadó alkotmányjogásza bekapcsolódott a róluk zajló szakmai diskurzusba. *Bragyova András*,¹⁵ *Dezső Márta*,¹⁶ *Holló András*,¹⁷ *Jakab András*,¹⁸ *Kilényi Géza*,¹⁹ *Kukorelli István*²⁰ *Papp Imre*²¹ és *Smuk Péter*²² egyaránt többször foglalkoztak a minősített többségű jogalkotás kérdésével, nézeteik nagy hatást gyakoroltak az én gondolatmenetemre is.

¹³ FERDINÁNDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)* (Politzer Zsigmond és Fia kiadása: Budapest, 1902).

¹⁴ BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás foratókönyve. Kerekasztal tárgyalások 1989-ben*, 1–4. kötet (Magvető: Budapest, 1999).

¹⁵ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest, 1995).; BRAGYOVA András: *Vannak-e megváltoztathatlan normák az Alkotmányban?* In BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára* (Bíbor Kiadó: Miskolc, 2003). 65–88.

¹⁶ DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó: Budapest, 1998).; DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, 2. átdolgozott, bővített kiadás (HVG-ORAC: Budapest, 2012).; DEZSŐ Márta: *Az alkotmány népszavazással történő elfogadása*. In TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest, 1995). 231–235.

¹⁷ HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróviszonya az Alkotmányhoz*. In PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (Dialog Campus: Pécs, 2000). 93–97.

¹⁸ JAKAB András – CSERNE Péter: *A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában*. *Fundamentum*, 2001/2. 40–49.; JAKAB András: *Az alkotmányértelmezés módszerei*. *Századvég*, 2008/1. 3–36.

¹⁹ KILÉNYI Géza: *Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények*. *Jogtudományi Közöny*, 1994/4–5. 201–209.; KILÉNYI Géza: *Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk*. *Jogtudományi Közöny*, 1996/3. 110–124.; KILÉNYI Géza: *Alkotmányjogi vélemény*. 1992. 7. www.logincee.org/file/4463/library (letöltés ideje: 2016. március 19.).

²⁰ KUKORELLI István: *Az új Alaptörvény bevezető gondolatai*. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 32–35.; KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest, 2006).

²¹ PAPP Imre: *Kétharmaddal vagy a nélkül?* *Fundamentum*, 1999/3. 117–124.

²² KUKORELLI István – SMUK Péter (szerk.): *A Magyar Országgyűlés, 1990–2010: öt parlamenti ciklus története* (Országgyűlés Hivatala: Budapest, 2010).

A szakirodalmi támpontok mellett jelentős a terület alkotmánybírószági gyakorlata is,²³ mely csaknem minden, fentebb említett kérdést érintett már.

A sarkalatos törvényekről való vitának újabb lendületet adott az Alaptörvény elfogadása, melynek kapcsán felmerült a minősített többség kiiktatása, vagy terjedelmének jelentős csökkentése. Ennek apropójából több szerző is hangot adott egy ilyen jellegű változtatás szükségességének.²⁴ Erre végül nem került sor, sőt csekély mértékben bővült is a sarkalatos törvényi szabályozás a korábbi kétharmadosokhoz képest. Mint látni fogjuk, az Alaptörvény változtatott némileg a sarkalatos törvényi szabályozás elméleti hátterén is, ami az Alkotmánybírószágra gyakorolt számottevő hatást.

A minősített többségű jogalkotásról természetesen nem csak a hazai szakirodalomban olvashatunk sokat, más külföldi országokban, ahol jelen van a minősített többségű jogalkotás, ugyancsak népszerű téma ez. A francia nyelvű szakirodalom a legkiterjedtebb és a legrészletesebb, az organikus törvények kapcsán *Jean-Pierre Camby*,²⁵ *Pierre Avril*,²⁶ valamint *Michel Debré*,²⁷ az újabb szerzők közül pedig *Michel Troper*²⁸ munkásságát kell kiemelnünk. Spanyolországban az organikus törvények immár négy évtizedes történetéről több szakember²⁹ is értekezett, a madridi alkotmánybírószági gyakorlat ugyancsak figyelemre méltó.³⁰ Bár Németországban nem léteznek organikus törvények, a minősített többségű törvényalkotás mint lehetséges alternatíva jelen van az aktuális német szakirodalomban, valamint szakmai diskurzusban, főként a pénzügyi jog és a büntetőjog vonatkozásában.³¹ Az organikus törvényekről találhatunk utalásokat még a latin-amerikai alkotmánybírószági gyakorlatban, illetve alkotmányjogi kiadványokban is.³² Mivel a *common law* jogrendszerű

²³ KÜPPER, Herbert: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2014/46. 2–5. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf (letöltés ideje: 2015. április 25.).

²⁴ Példaként lásd: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (HVG-ORAC: Budapest, 2011). 76–77.

²⁵ CAMBY, Jean-Pierre: *La loi organique dans la Constitution de 1958* (RDP: Paris, 1989). 1401.

²⁶ AVRIL, Pierre – GICQUEL, Jean: *Droit parlementaire* (Dalloz: Paris, 2014). 267–307.

²⁷ DEBRÉ, Michel: *La nouvelle Constitution*. *Revue française de science politique*, 3/1959. 7–29.

²⁸ TROPER, Michel: *La V^e République et la séparation des pouvoirs*. *Droits*, 2006/1. 43.

²⁹ Például: BARCELÓ I SERRAMALERA, Merce: *La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes* (Atelier Libros Jurídicos: Barcelona, 2004). 15–17.

³⁰ Például: CHOFRE SIRVENT, José Francisco: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Tecnos: Madrid, 1994). 99–202.

³¹ Ekkehart Reimer, a Heidelbergi Egyetem professzorának szóbeli közlése a vele 2017. október 12-én Budapesten, illetve 2018. március 13-án Heidelbergben készített interjúk során; HUFELD, Ulrich – KUBE, Hanno – REIMER, Ekkehart: *Entwicklungslinien der Finanzverfassung* (Lehmanns Media: Berlin, 2016). 96–102.; VORMBAUM, Thomas: *Strafgesetze als Verfassungsgesetze*. In *Memoriam Knut Amelung*. *JuristenZeitung*, 2018/2. 53–63.; WALDHOFF, Christian: *Der positiv und negativ Verfassungsvorbehalt* (Nomos: Baden-Baden, 2016).

³² Példaként lásd: SEPÚLVEDA, Ricardo: *Las leyes orgánicas constitucionales: el inicio de una nueva constitucionalidad en México* (Editorial Porrúa: México, 2006). 100–112.; PEÑA, José Heriberto García: *Los*

országokban a minősített többségű törvényalkotás nem jellemző, az angol nyelvű források száma és jelentősége csekélyebb az általában megszokotthoz képest.

Annak ellenére, hogy számos neves szerző érdeklődését felkeltették már a sarkalatos törvények, átfogó vizsgálatuk mindeddig elmaradt. A témában megnyilatkozók jórészt az aktuális gyakorlati kihívásokra reflektáltak, nem törekedtek a minősített többségű jogalkotás tágabb elméleti és dogmatikai hátterének mélyebb elemzésére. Ebből szükségszerűen következik, hogy a sarkalatos törvényeket tudományos igényvel megközelítő szakemberek minden esetben csak egyes részkerdekre koncentráltak, nem helyezték tágabb kontextusba a sarkalatos törvények problémakörét. Könyvemben ezzel szemben arra törekszem, hogy minél több, a minősített többségű törvényalkotás szempontjából releváns aspektust figyelembe vegyek. Természetesen a kutatás sohasem lesz lezárt egész, mégis szükséges a teljesség igényével tekinteni a sarkalatos törvényekre, hogy valóban reális képet kaphassunk a jelenlegi magyar modell előnyeiről, hátrányairól, a továbblépés számításba vehető lehetőségeiről.

Az a kutató, aki szakmai alázattal közelít tárgyához, sosem gondolhatja azt, hogy munkáját befejezte, a vizsgált terület valamennyi vonatkozását teljes alapossággal feltárta. Annak viszont helye van és helye kell, hogy legyen, hogy egy jogi probléma feldolgozásának azzal a célkitűzéssel lássunk neki, hogy lehetőleg minden részletre kiterjedően foglalkozzunk vele. Kutatási módszerem tehát nem abban különbözik más sarkalatos törvényekkel foglalkozó munkákétól, hogy teljes körű, hanem abban, hogy a teljes körűsége törekszik, nem elégszik meg egy-egy részprobléma elemzésével.

3. Hipotézis

Gondolatmeneteim alapját három feltevés adja, melyek alátámasztása, az ellenük felhozható érvek megcáfolása munkám elsődleges célja. Ezek az alábbiak:

– Egyrészt a minősített törvények elhatárolását az egyszerű törvényektől mint alapvető alkotmányjogi és jogforrástani megoldást indokoltnak tartom; erős érvek támogatják azt a logikát, hogy egyes kiemelten fontos törvényalkotási tárgyak esetében az általános törvényalkotási eljárásnál erősebb, de mégsem alkotmányos szintű garanciákra van szükség. Ezen az alapon nem értek egyet a sarkalatos törvények teljes kiiktatását szorgalmazó nézetekkel.

Tipos Normativos en la Constitución de 1999 (Tribunal Supremo de Justicia: Caracas, 2005).; Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 2573. 2002. október 16.; Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 34. 2004. január 26.; Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 229, 2007. február 14.

- Másrészt további kiindulópontom az, hogy a jelenlegi minősített törvénykoncepció a törvények túlságosan tág körére terjed ki, nemcsak Magyarországon, hanem külföldön is. Különböző elméletek felelevenítésével érvelek a sarkalatos törvényi szabályozás szűkítésének szükségessége mellett, hogy a jelenlegi állapot torzító hatásait kiküszöbölhessük. Természetesen a széles körű minősített többségű törvényalkotásnak számos előnye és hátulütője is van, azonban álláspontom szerint a nyomósabb érvek inkább a hátrányokhoz tartoznak. A sarkalatos törvényi szabályozást csupán az állam néhány alapvető intézményénél kellene fenntartani, melyek esetében a politikai és alkotmányos tényezők egyetértése valóban fontos szempont lehet. Ettől eltekintve a minősített többségű törvényalkotás inkább a továbblépés gátja, semmint az állandóság biztosítója.
- Harmadik feltevésem az, hogy a jelenlegi magyar sarkalatos törvény-koncepció eljárási elemeit tekintve sem mondható ideálisnak, más eszközök jobban nyomatékosítanák a sarkalatos törvények garanciális szerepét, a jelenlegi, inkább korlátozó karakterükhöz képest. A nemzetközi példákat is szemügyre véve több területen is kereshetjük a jelenlegi sarkalatosságkoncepció továbbfejlesztésének lehetőségeit; a sarkalatos törvények szűkítése mellett a három legfontosabb irány: a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, a törvényalkotási eljárás folyamatának újragondolása, valamint a jogforrási hierarchia kontúrjainak újraértelmezése.

Ezekkel kapcsolatban, *de lege ferenda* javaslatokat is megfogalmazok.

4. A kutatás módszerei

A sarkalatos törvények vizsgálatát nem lehet egyetlen tudományterületre vagy néhány részprobléma elemzésére szűkíteni, a valós összkép lehetősége annak felismerésében rejlik, hogy a minősített többség több, egymással részben átfedésben álló funkciót tölt be.³³ Munkámat e gondolat kísérte végig: a minősített többség eltérő szerepeivel a különböző tudományágak nézőpontjait figyelembe véve foglalkozom. Természetesen az alkotmányjog szempontjai élveznek primátust egy jogforrástípus elemzése során, hiszen a tisztán jogi megközelítést ezen a módon remélhetjük. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról, hogy mint minden jogintézmény, a sarkalatos törvények sem választhatók el attól a jogi, politikai, társadalmi környezettől, melyben be kell tölteniük rendeltetésüket. Így a szigorúan jogi megfontolások mellett szükség van társadalomtudományi, történeti és összehasonlító szemléletre is a sarkalatos törvények vizsgálatakor. A feltett kérdésekre tehát mindezen nézőpontok együttes értékelése alapján kívánok újszerű válaszokat megfogalmazni.

³³ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41–45.

Témám viszonylag gyakran kutatott területnek számít, így e kötet nagyban merít az elmúlt évtizedek idevágó hazai és nemzetközi szakirodalmából. Ugyanakkor munkám hiánypótló jellegű annyiban, hogy sem Magyarországon, sem külföldön nem történt még kísérlet a minősített többségű törvényalkotás átfogó szemléletű, szisztematikus, monografikus feldolgozására. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a sarkalatos törvények jogrendszeren átívelő jellegének gondolata valamiféle teljesen új felismerés lenne, a minősített többség egyes aspektusait külön-külön többször feldolgozták, az összehasonlító megközelítés például több tanulmányban is felbukkant már.³⁴ Jelen kötet azonban kísérletet tesz a különböző narratívák összeegyeztetésére, a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos néhány alapvető tézis megfogalmazására és ezek több oldalról történő alátámasztására.

Könyvemben a sarkalatos törvények dogmatikai hátterének, továbbá a hozzájuk kapcsolódó általános elméleti törvényszerűségeknek az elemzésére törekszem, ezekből pedig az aktuális magyar helyzetre vetítve vonok le következtetéseket a minősített többségű törvényalkotás hazai perspektíváival kapcsolatban. Ebből az alapkoncepcióból következően bizonyos gondolatmenetekben általánosságban beszélek az alkotmány, a minősített törvények, valamint az egyszerű törvények alkotmányjogi viszonyrendszeréről, de emellett elemzem az egyes országokban tapasztalható konkrét folyamatokat is, különös tekintettel a magyarországi helyzetre. Mivel témám elsősorban a sarkalatos törvény mint jogintézmény, illetve a minősített többségű törvényalkotás mint általános értelemben vett jelenség sajátosságainak az elemzése, nem térek ki részletesebben az egyes sarkalatos tárgykörök szabályozási struktúrájára, például arra, hogy egyes sarkalatos tárgykörökben konkrétan milyen mélységben szükséges minősített többséggel szabályoznia az Országgyűlésnek. Ennek oka az, hogy egy ilyen kutatás felelősségteljes felvállalásához a sarkalatos törvényekhez kapcsolódó ismeretekeken felül az adott tárgykörhöz kapcsolódó mélyebb szaktudásra is szükség lenne, így célszerű lenne ezt a vizsgálatot a későbbiekben egy kutatócsoport keretében lebonyolítani.

A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos kutatás végső céljának az alternatív szabályozási megoldások keresése mellett egy úgynevezett mélységi teszt kimunkálását tekintem, amely alkalmas lenne arra, hogy adott sarkalatos tárgykörökben az Alkotmánybíróság egységes szempontrendszer mentén dönthessen arról, mely törvényi rendelkezések esetében van szükség minősített többségre, és melyek esetében elegendő a jelenlévő országgyűlési képviselők szavazatainak többsége. Egy ilyen konstrukció nagyban szolgálná a sarkalatos törvényalkotáshoz kapcsolódó alkotmányjogi és politikai gyakorlat kiszámíthatóságát. Ahhoz, hogy egy ilyen megalapozott teszt kialakíthassunk, szükség van a sarkalatos tárgykörhöz kapcsolódó általános

³⁴ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3. 96–102.

elméleti törvényszerűségek elemzésére, valamint az egyes sarkalatos tárgykörök szabályozási logikájának részletes áttekintésére is. Jelen könyvemben az első lépés megtételéhez kívánok hozzájárulni: a szélesebb értelemben vett dogmatikai keret kibontásához. Bízom abban, hogy az elméleti szál továbbgondolása mellett a későbbiekben egy sokszínű kutatócsoport alkalmas lehet majd az egyes konkrét sarkalatos tárgykörökhöz kapcsolódó gyakorlati kérdések teljes körűsége törekvő vizsgálatára is. Könyvem akkor éri majd el szakmai célkitűzését, ha belátható időtávlaton belül sikerül felállítani egy olyan mélységi tesztet a magyar alkotmányjogi gyakorlatban, amely új fejezetet nyithat a sarkalatos törvények hazai perspektíváit illetően.

Komoly motivációt jelentett, hogy Magyarországon a sarkalatos törvényekhez hasonló külföldi jogintézmények tudományos vizsgálatára csak nagyon szűk körben került sor, a hozzájuk kapcsolódó szakirodalom és alkotmánybíróági gyakorlat alapos feltérképezése is elmaradt. Ez persze igaz a másik oldalról nézve is: nem tudunk olyan francia vagy spanyol kutatásról, mely az ottani organikus törvényeket összevetette volna a magyar sarkalatos törvényekkel, bár a francia–spanyol párhuzam lehetősége már felmerült.³⁵ Az összehasonlító jogi szemlélet tehát számottevő kiaknázatlan lehetőségeket rejt magában ezen a téren. Magyarország helyzete annyiban speciális más minősített többségű törvényalkotással operáló országokhoz képest, hogy egyedül nálunk vezették be három egymást követő modelljét a minősített törvényeknek, nem is beszélve a történeti sarkalatos törvényekről. Érdekes kérdés, hogy míg Franciaországban vagy Spanyolországban az organikus törvények koncepciója alkotmányba emelésüktől fogva lényegükben állandó, Magyarországon mind elnevezésükben, mind érdemi tartalmukat tekintve többször módosult a minősített többséghez kötött törvények rendszere.³⁶ Az összehasonlítás közelebb hozhat bennünket annak megválaszolásához is, milyen tényezők állhatnak e sajátosság hátterében.

* * *

Szükséges már e korai szakaszban kitérni arra, mit takarnak az egyes tudományágak eltérő szemléletei, melyek elemzése gondolatmenetem egyik gerincét képezi. A sarkalatos törvények végső soron alkotmányjogi kategóriát képeznek, ebből eredően a felmerülő kérdések jó részére az alkotmányjog tudománya képes választ adni. Jogforrástani szempontból a sarkalatos törvények az alkotmányi és a törvényi szint közötti kapcsolat átértelmezését jelentik, egyfajta átmenetet képeznek e két jogi kategória között.³⁷

³⁵ TROPER, Michel – CHAGNOLLAUD, Dominique (eds): *Traite international de droit constitutionnel* (Dalloz: Paris, 2012). 328–346.

³⁶ SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: ¿Puede la mayoría cualificada socavar la democracia? El caso de Hungría. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2018/1. 419–435.

³⁷ JAKAB–CSERNE: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. 40–49.

Az alkotmányjog tudománya foglalkozik a sarkalatos törvények jogforrási jellegével, alkotmányos háttérével, a hozzájuk kapcsolódó alkotmányos felhatalmazás kereteivel, a törvények és a sarkalatos törvények közti esetleges hierarchia kérdésével; e körben tehát a tisztán jogi megfontolások érvényesülnek. Az alkotmányjog szempontjából releváns források a kapcsolódó alkotmányos rendelkezések, az elfogadott sarkalatos törvények, valamint a minősített többségű törvényalkotáshoz kötődő alkotmánybíró-sági gyakorlat. Hozzá kell tennünk, hogy a magyar Alkotmánybíróságot tekintve sem beszélhetünk egységes, ellentmondásmentes gyakorlatról, idővel a testület összetételének változásával álláspontja is gyakran módosul.³⁸ Hasonló tendencia érzékelhető külföldön is. Ráadásul az Alaptörvény elfogadásával a szabályrendszer is számottevően átalakult. Magyar szempontból érdekes alkotmányjogi kérdés az egymást követő sarkalatosságkonceptiók értékelése, bár az alapgondolat hasonló, a részletekben jelentősen különbözik egymástól az alkotmányerejű törvény, a kétharmados törvény és a sarkalatos törvény koncepciója. A különbségeket az alkotmányi, illetve alaptörvényi rendelkezések, valamint a minősített többséggel elfogadott törvények szövegének vizsgálatával, valamint a vonatkozó alkotmánybíró-sági gyakorlat elemzésével azonosíthatjuk. Szintén izgalmas alkotmányjogi probléma, hogy milyen tárgykörökre terjed ki a minősített többségi követelmény, milyen elvek vagy szempontok állnak e tárgykörök lehatárolása háttérében, mit jelent a minősített többség az alapjogok, az intézmények vagy a közpolitikai tárgykörök tekintetében?

A politikatudomány számára a minősített többség közéletre gyakorolt hatásai a meghatározóak. A kétharmados konszenzus megkövetelésével az ilyen döntések meghozatalára a mindenkori kormánynak nem lesz elegendő többsége, ezért szüksége lesz az ellenzék egy részének támogatására, vagy legalább egyetértésére. Ez párbeszédre kényszeríti a feleket, ami megfelelő politikai kultúra esetén pozitív folyamatnak tekinthető. Az ellenzék viszont vissza is élhet e pozíciójával, blokkolhatja a minősített szabályozási tárgykörökre vonatkozó döntéshozatalt. Ez ahhoz vezethet, hogy bizonyos tárgykörök esetében hosszabb ideig befagyhat a szabályozás, a sarkalatos törvények módosítására nem lesz lehetőség. További kérdés a minősített többség és a politikai felelősség kérdése, hiszen a kétharmados döntések mögött nem csak a kormányoldal, hanem más politikai erők is meghúzódnak. Ilyenkor tehát nem egyértelmű, az adott döntésért kinek kell vállalnia a politikai felelősséget.

Egészen más a minősített többség értelmezése akkor, ha a kormányoldal kétharmados parlamenti többséggel rendelkezik. Ebben az esetben egyoldalúan nyílik mód a sarkalatos törvények megváltoztatására, azok tartalmának bebetonozására. Az ilyen módon elfogadott sarkalatos törvényeket később, kétharmados kormánytöbbség híján ismét nehéz lesz módosítani a konszenzuskényszer miatt.

³⁸ Uo.

Ez odavezethet, hogy a kétharmados többséggel rendelkező kormány kizárhatja a politikai folyamatokból az ellenzéket, illetve megkötheti a későbbi kormányok kezét akaratának sarkalatos törvényekbe írásával. A minősített többség emellett átértelmezi a kisebbségi kormányzás és a bizalmatlanság kérdését is, továbbá befolyásolja a fékek és ellensúlyok hatalmi rendszerét.³⁹ A minősített többség politikai szerepének háttérében pedig foglalkoznunk kell a választási rendszerrel is, mivel ez határozza meg, mennyire reális cél az adott körülmények között kétharmados többséget szerezni a parlamentben.

A jogtörténeti szál a magyar történeti alkotmányfejlődés évszázadaiba vezet bennünket. A *Hármaskönyvben*⁴⁰ már a középkor végén megtaláljuk azt a gondolatot, hogy egyes törvények fontosabbak a többinél, ezért sarkalatos törvényként meg kell különböztetni őket az egyszerű törvényektől. Ezeket a normákat ugyanolyan eljárásrend szerint fogadták el, mint a többi törvényt, és az sem volt világos, hogy mely tárgyköröket kellett felölelniük. A jogtörténeti sarkalatos törvényeket tehát utólagosan nyilvánította ilyenné a közmegegyezés, éppen ez okozta a velük kapcsolatos bizonytalanságot, hiszen ez a konszenzus sohasem volt egészen általános. A sarkalatos törvények nem csupán a középkor és kora újkor távoli időszakának sajátjai, egészen 1945-ig a magyar közjogi gondolkodás integráns része maradt a fogalom.⁴¹ A sarkalatos törvények a 18. század végétől váltak igazán az alkotmányos rendszer pilléreivé, hiszen a *II. József* elleni rendi küzdelmek során azonosították a sarkalatos törvények összességét a rendi alkotmánnyal, melyet *II. József* megtagadott. A jogtörténeti előzmények felelevenítése azért is fontos, mert kétségtelenül hozzájárultak a rendszerváltás idején a sarkalatos törvény és a minősített többség gondolatának újjáélesztéséhez. Még nyilvánvalóbb ez a hatás két évtizeddel később, amikor a sarkalatos törvény elnevezés feltámasztását és a minősített többségű törvényalkotás megtartását kifejezetten történelmi fogódzókkal magyarázták. Az más kérdés, hogy ez az indoklás részben biztosan nem tekinthető megalapozottnak. Azzal együtt, hogy a jogtörténeti támpontok jelentősége a mai alkotmányos rendszerben nyilvánvaló, mégsem tekinthetők közjogi történeti hagyományaink a hatályos sarkalatos törvény-koncepció közvetlen előzményeinek.⁴² Mint később

³⁹ SZALAI András: A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon. *Pro Publico Bono*, 2011/1. 20. www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf (letöltés ideje: 2015. február 7.).

⁴⁰ *Hármaskönyv (1514)*. Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve melyet Werbőczy István a királyi felség személyes jelenlétének helytartója, a legnagyobb gonddal készített. Második Rész. Nemes Magyarország jogainak és szokásainak második részéről általában. 1-4 czim. <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=51400001.TVJ&targetdate=&printTitle=Tripartitum&referer=1000ev> (letöltés ideje: 2019. június 30.).

⁴¹ HORVÁTH Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 120–131.

⁴² KÜPPER: *A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben*. 2–5.

látni fogjuk, a jogtörténeti és a jelenlegi sarkalatos törvény elméleti háttere és logikája között olyan fontos különbségek érzékelhetők, melyek a két fogalom közti direkt párhuzam lehetőségét kizárják. A sarkalatos törvény elnevezés használata inkább szimbolikus jelentőségű.

Más a helyzet az Alaptörvény hatálybalépését megelőző két évtized minősített törvényalkotásával, hiszen a mostani sarkalatos törvény-koncepció leginkább e húsz esztendő fejlődési folyamaton alapul. Így az Alaptörvény szerinti sarkalatos törvények közvetlen előképét a rendszerváltást követő két évtized alkotmányerejű, illetve kétharmados törvényei adják.

A nemzetközi/összehasonlító jogi vonulat az utóbbi időben érintőlegesen már megjelent a magyar szakirodalomban, a külföldi minták mélyebb tanulmányozására mindeddig mégsem került sor. Bizonyos, hogy a külföldi, sarkalatos törvényekhez hasonló jogintézmények hatottak a demokratikus átmenet idején a magyar alkotmányozási folyamat irányítóira, sőt e hatás talán még erősebb, mint a hazai jogtörténeti támpontok esetében.⁴³ Ezek alapján Franciaország vagy Spanyolország sarkalatos törvényekhez közel álló organikus törvényeit, illetve Ausztria ilyen típusú jogintézményeit az egykori hazai kardinális törvényekhez hasonlóan a jelenlegi magyar sarkalatosság-koncepció közvetett előzményeinek kell tekintenünk, hiszen mindezek a támpontok felmerültek 1989-ben a minősített többségű jogalkotás meghonosításáról szóló tárgyalásokon.

A minősített többségű törvényalkotás három hullámban terjedt el a 20. század második felében szerte a világban. Először a francia V. Köztársaság alkotmányába került be a jogintézmény; *Charles de Gaulle* tábornok az állam intézményeinek fokozottabb védelmét, az államrend nagyobb stabilitását kívánta biztosítani ezzel az eszközzel.⁴⁴ Később francia mintára számos afrikai ország is hasonló megoldások alkalmazása mellett döntött.⁴⁵

Két évtizeddel később, az 1970-es évek második felében a spanyol és a portugál demokratikus átmenet idején újra felmerült az organikus törvények szükségességének gondolata, a pireneusi országok alkotmányába ekkor kerültek a minősített többséghez kötött törvényalkotási tárgyak.⁴⁶ Mivel Spanyolország és Portugália Franciaországhoz hasonlóan egykor gyarmatosító országoknak számítottak, Latin-Amerika legtöbb országában szintén követték ezt a gyakorlatot.⁴⁷

⁴³ Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú alapján.

⁴⁴ BLACHER, Philippe: *Le Parlement en France* (LGDJ: Paris, 2012). 11–23.

⁴⁵ Algéria alkotmányának 123. cikke (1996. május 15.); Szenegál alkotmányának 78. cikke (2001. január 7.); Tunézia alkotmányának 65. cikke (2014. január 26.).

⁴⁶ COMELLA, Victor Ferreres: *The Framing of the Spanish Constitution*. In COMELLA, Victor Ferreres: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Hart Publishing: Oxford – Portland, Oregon, 2013). 4–34.

⁴⁷ Venezuela alkotmányának 203. cikke (1999. december 20.); Ecuador alkotmányának 133. cikke (2008. szeptember 28.).

Közép-Európában a kommunista rendszerek bukását követő demokratikus átmenet hozta felszínre a minősített többségű törvényalkotás igényét. A francia példát követve Románia⁴⁸ és Moldova⁴⁹ döntött e jogintézmény meghonosítása mellett, míg Magyarországon történelmi megfontolások is szerepet játszottak ebben. Néhány korábbi szovjet tagköztársaság, mint Lettország vagy Kazahsztán ugyancsak alkotmányukba foglalták az organikus törvény fogalmát, később azonban e rendelkezéseket kiiktatták jogrendszerükből.⁵⁰ Az összehasonlító vonulat kiemelése lehetőséget teremt a vonatkozó külföldi szakirodalom és alkotmánybíróági gyakorlat feldolgozására, ami további inspirációt jelenthet a hazai szakmai párbeszéd számára is. Ezek a külföldi párhuzamok természetesen csak korlátozottan vonatkoztathatóak a jelenlegi magyar viszonyokra, alapvetően két okból. Egyrészt Magyarországon a minősített többségű törvényalkotás kétharmados modellje a jellemző, ezzel szemben a legtöbb hasonló logikát alkalmazó országban az abszolút többség terjedt el. Másrészt a legtöbb, minősített törvényekkel operáló ország kormányformája nem parlamentáris, ebben is eltérnek tehát a magyar fejlődés irányaitól. Ezekre a különbségekre a maguk helyén még felhívom majd a figyelmet, mindez azonban nem változtat azon, hogy a minősített törvények valamennyi releváns alkotmányos rendszerben az alkotmányjog, a politika, a jogvédelem, illetve a hatalommegosztás szempontjából értelmezhetőek.

A döntésemélet szempontrendszere némileg a politikatudomány megközelítéséhez áll közel, bár annál valamivel formálisabb és joghoz kötöttebb diszciplínáról beszélünk. E tudományág azzal foglalkozik, hogy kik és milyen mechanizmusok alapján hozzák meg a fontos döntéseket, milyen szervezeti struktúra képes legjobban támogatni a döntéshozatalt, illetve az egyes társadalmi, gazdasági, politikai és jogi folyamatok hogyan befolyásolhatják a döntéshozatal módját.⁵¹ A kormányoldalnak nem csak saját berkein belül kell egyetértésre törekednie, hanem olyan javaslatot kell letennie az asztalra, mely bizonyos mértékű ellenzéki támogatásra is számíthat. Ez a sajátossága a minősített többségnek kétélű fegyver; kedvező irányba is terelheti a politikai párbeszédet, de kockázati faktort is jelent, mivel a megszokotthoz képest egészen más megközelítést kíván a kormányoldal és az ellenzék vezetőitől egyaránt. Ennek oka nem csak az, hogy eltérő szavazataránnyal kell elfogadni egyes törvényeket, hanem az is, hogy ezek a tárgykörök többnyire a legfontosabb

⁴⁸ Románia alkotmányának 73. cikke (1991. december 8.).

⁴⁹ Moldova alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése, 63. cikk (1)–(3) bekezdése, 70. cikk (2) bekezdése, 72. cikk (1), (3) és (4) bekezdése, 74. cikk (1) bekezdése, 78. cikk (2) bekezdése, 80. cikk (3) bekezdése, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdése, 108. cikk (2) bekezdése, 111. cikk (1) és (2) bekezdése, 115. cikk (4) bekezdése, 133. cikk (5) bekezdése (1994. július 29.).

⁵⁰ BEUKERS, Thomas – WITTE, Bruno de – KILPATRICK, Claire (eds): *Constitutional Change through Euro Crisis Law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2017).

⁵¹ ZOLTAYNÉ PAPRIKA Zita: *Döntésemélet* (Alinea: Budapest, 2005).; TEMESI József: *A döntésemélet alapjai* (AULA: Budapest, 2002).

kérdésekről szólnak, melyek különösen érzékenyek valamennyi érdekelt szempontjából. Ebből következően e tárgykörök szabályozása különös körülményt igényel, figyelemmel arra is, hogy egy sarkalatos törvényt esetleg sokkal nehezebb lesz megváltoztatni a későbbiek során. A jogszociológia és a döntéelmélet további közös és fontos kérdése, hogy mennyire vannak jelen a törvények vagy a törvényekkel szabályozott tárgykörök/területek, az említett következmények valóban érvényesülnek-e a gyakorlatban. Amennyiben a sarkalatos törvények jelentőségével a felsővezetők, illetve az állampolgárok nincsenek tisztában, könnyen silányulhat a minősített többségi követelmény technikai jellegű előírása.

5. Terminológiai kérdések

Eszmefuttatásom kezdetén kulcskérdés a terminológia tisztázása. A minősített többségű törvényalkotás kapcsán több, egymáshoz közel álló fogalmat használunk, melyek azonban nem ugyanazt a tartalmat fedik, ezért könnyen vezethetnek félreértésekhez. A szövegben gyakran használt minősített törvény kifejezés valamennyi olyan jogintézményt magában foglalja, mely a törvények egy speciális, általában minősített többséghez kötött kategóriát jelent. Ezen jogintézmények közös vonása, hogy az általánosnál szigorúbb törvényalkotási eljárás során fogadják el az ide tartozó törvényeket (minősített többség, kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, többletgaranciák a törvényalkotási eljárás során), a minősített tárgykörök listáját pedig az alkotmányos rendelkezések körvonalazzák. A tárgykörök listájának meghatározásánál legalábbis elvileg mindig azok jelentősége a döntő szempont, a gyakorlatban azonban ennek soha sincsen objektívnek tekinthető mércéje. A minősített törvény megjelölést akkor használom, amikor általánosságban beszélek az alkotmány, a minősített, valamint az egyszerű törvények kapcsolatrendszeréről.

A további elnevezések az egyes nemzeti jogrendszerek saját minősített törvényekről kialakított koncepcióira utalnak, így én is akkor elevenítem fel ezeket a kifejezéseket, amikor egy konkrét országra koncentrálok. Az érintett országok többségében organikus törvény néven ismerik e jogintézményt, a szöveggörnyezet teszi egyértelművé, hogy adott esetben az organikus törvény megjelölés mely ország alkotmányos rendszerére vonatkozik.

Magyarország a szabályrendszer gyakori változásai miatt az elnevezések tekintetében is sajátos helyzetben van. A demokratikus átmenet időszakában, 1989-ben meghonosított minősített többség koncepciót alkotmányerejű törvénynek nevezték, ezt váltotta fel egy évvel később az akkori két meghatározó politikai párt megállapodásaként tető alá hozott MDF–SZDSZ-paktum eredményeként a kétharmados törvények rendszere. A történelmileg már ismert és a rendszerváltás idején

sajátos jelentéstartalommal ismét felbukkanó⁵² sarkalatos törvény megnevezés⁵³ az Alaptörvény megalkotása idején került vissza a magyar jogrendszerbe a minősített többségű törvényalkotás megjelölésére. Ezeket a fogalmakat mindig úgy használok, hogy a jogtörténeti vagy a jelenlegi magyar minősített törvénykoncepciót értem alattuk.

6. Munkám szerkezete és felépítése

Könyvem a bevezető részt (1.) követően két, a kontextust felvázoló fejezettel (2–3.) folytatódik, melyek a hazai történelmi támpontokkal és a külföldi minősített többség különböző koncepcióival foglalkoznak. A jogtörténeti támpontoknál (2.) előbb a korai és 19. századi magyar közjogi szakirodalom idevágó utalásainak részletes feldolgozására törekszem, majd rátérek a minősített többségű törvényalkotás modern kori történetére, ezzel a jelenlegi sarkalatosságkonceptió közvetlen előzményeire. Három jogi fogalmat kell itt közelebbről megvizsgálnunk: a rendszerváltás idején használt sarkalatostörvény-fogalmat, mely a demokratikus átmenet nagymértékben elősegítő törvényeket takarta. Ezt követte az 1989 őszi alkotmány-módosítások eredményeként az alkotmányerejű törvény koncepciója, mely bizonyos szempontból némileg a spanyol megoldáshoz áll közel.⁵⁴ A francia minta irányába tett elmozdulásnak tekinthető a kétharmados törvények bevezetése, ezzel az intézményi oldal erősítése. E tendencia folytatódott az Alaptörvény elfogadásával és a sarkalatos törvények jelenlegi rendszerének megteremtésével. Munkám első nagy része az Alaptörvény sarkalatos törvényekre vonatkozó rendelkezéseinek ismertetésével, a legfontosabb változások számbavételével, valamint az elmúlt évek alkotmánybíróági gyakorlatának és az Alaptörvény negyedik módosításának felelevenítésével zárul. Az összehasonlító részben (3.) alapvetően a minősített törvények elterjedésének három hullámát végigkísérve mutatom be a minősített törvények térnyerését és legfontosabb modelljeit az egyes országokban, különös tekintettel Franciaországra és Spanyolországra. Amint már említettem, a nemzetközi példákat a jelenlegi hazai sarkalatosságkonceptió közvetett előzményeinek tekintem, ezért is szükséges, hogy már könyvem kezdetén foglalkozzam velük. A magyar fejlemények sem értelmezhetőek az azokra hatást gyakorló külföldi jogintézmények

⁵² KILÉNYI Géza (felelős szerk.): *Az Alkotmány alapelvei*. Alkotmányjogi Füzetek 1 (ÉGSZI: Budapest, 1989). 18–32.

⁵³ ANTAL Attila – BRAUN István – FINTA László – TÖRÖK Zoltán: *Sarkalatos kérdések* (Méltányosság Politikaelemző Központ: Budapest, 2011). [www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerde-
sek_111122.pdf](http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdsek_111122.pdf) (letöltés ideje: 2014. július 9.).

⁵⁴ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28–30.

ismerete hiányában. Az előzményeket áttekintő fejezetekben felvázolt háttérre épülnek a későbbi szerkezeti egységek érvelései is.

A következő nagyobb egységek azokat a főbb igazoló érveket veszi sorra, melyek jelen vannak a hazai és nemzetközi szakmai közvéleményben és szakirodalomban egyaránt a minősített törvényekkel kapcsolatban. A főbb koncepciók számbavétele egyúttal lehetőséget ad az egyes funkciók hangsúlyozására, hiszen a minősített törvények szerepe eltérő megítélésének hátterében e jogintézmény rendeltetésének sokrétűsége áll. Alkotmányjogi szempontból az egyik szerepfelfogás az alkotmányi szabályozás meghosszabbításának (4.) tekinti a minősített törvényeket.⁵⁵ E gondolkör képviselői szerint terjedelmi korlátok miatt nem lehet valamennyi elsődleges jelentőségű szabályt alkotmányba foglalni, ezért szükséges egy, az alkotmányhoz hasonló védelmet élvező, azzal egyenértékű, vagy csaknem egyenértékű jogszabályi kör létrehozása. Ebben a rendszerben a minősített törvények a szélesebb értelemben vett alkotmány részét képezik, egyértelműen az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában. Ebből eredően a minősített törvények felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során, az egyszerű törvények tartalma pedig nem lehet ellentétes a minősített törvényekben foglaltakkal. Ennek az elvnek a gyakorlati megvalósítására legjobb példa Magyarországon az alkotmányerejű törvények koncepciója 1989 októbere és 1990 áprilisa között.

E törvényeket ugyanúgy az összes képviselő kétharmadával kellett elfogadni, mint az Alkotmány szövegét, nevük pedig jól mutatja, hogy az akkori elképzelés szerint a jogforrási hierarchiában gyakorlatilag az Alkotmány szintjén helyezkedtek el. Nem minősültek alkotmánymódosító törvényeknek, hiszen az Alkotmány törzsszövegét változtatták meg, valamiféle kvázialkotmányos jellegük mégis elvitathatatlan. „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alkotmányerejű törvénynek közjogi funkciója az adott szabályozási tárgyaknak (alapjogoknak) és intézményeknek (pl. Alkotmánybíróságnak) kiemelkedő jelentőségét hangsúlyozandó, az Alkotmány rangjára emelése volt.”⁵⁶ Az alkotmány meghosszabbításának tétele valóban alkalmas lehet az alkotmány tehermentesítésére és szélesebb körben garanciális elemek beépítésére. Számolni kell viszont azzal, hogy egy ilyen megoldás gyengíti az alkotmány pozícióját a jogforrási rend csúcsán, továbbá bizonytalanná teheti az alkotmány elhatárolását az alacsonyabb szintű jogforrásoktól.

A minősített törvények hozzájárulnak az alkotmányos rendszer stabilitásának fokozásához is (5.), hiszen a szigorúbb eljárási szabályok szerint elfogadott normák tartalmán később nehezebb változtatni, mint általában a törvényekén.⁵⁷ E gondolat-

⁵⁵ KUKORELLI István: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1994/8. 449–456.

⁵⁶ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

⁵⁷ KILÉNYI: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. 110–124.

nak a magyarázata az, hogy a minősített törvények a legfontosabb törvényalkotási tárgyköröket foglalják magukban, ezért ilyenkor szükség van az általánosnál korlátozottabb előírásokra, e törvények módosítására. A valóságban ez az érv a már eddig kifejtettek alapján sem meggyőző, mivel a minősített tárgykörök listája sohasem egyezik meg a legjelentősebb törvényekével, már csak azért sem, mert egy ilyen mérce szükségszerűen szubjektív elemeket is hordoz. Az azonban kétségtelen, hogy az alkotmányi és a törvényi szint közötti külön jogforrási szint létrehozása védelmet jelent az alkotmány szempontjából, három aspektusból:

- Egyrészt az alkotmány valóban csak a legfontosabb alapvető szabályokat rögzíti, ami ezen felül kiemelkedő jelentőségű, az a minősített törvényekbe kerülhet.
- Másrészt a minősített törvényeken keresztül az állam alapvető intézményeire és adott esetben az alapjogokra vonatkozó szabályrendszer széles körű konszenzussal kerül megalkotásra. Ez azt feltételezi, hogy az adott alkotmányos rendszerrel a politikai és alkotmányos viták szereplői azonosulni tudnak. A nézetkülönbségek tehát nem magukról a keretekről, hanem – azokat adottnak véve – az aktuális társadalmi/gazdasági problémákról szólhatnak.
- Harmadrészt mivel az alkotmány csak a kereteket rögzíti, a részletek már a minősített törvényekben jelennek meg; kisebb módosítási igény esetén elegendő lesz a minősített törvény szövegén változtatni, nem kell az alkotmányhoz nyúlni. Ilyen módon az alkotmánymódosítások száma lényegesen kevesebb lehet, mint a minősített törvényt nem alkalmazó országokban. Megjegyzendő, hogy e megállapítás függ az alkotmánymódosítás szabályozásától is az adott országban.

Ha a minősített törvényeket mindenekelőtt politikai szempontból releváns intézménynek tekintjük (6.), a pártok közötti viszony változásairól kell szót ejtenünk.⁵⁸ A parlamentarizmus általános logikája értelmében a mindenkor parlamenti többségnek lehetősége van akarata érvényesítésére, a döntésekért viseli a politikai felelősséget. Ezzel szemben az ellenzék arra törekszik, hogy a parlamenti viták során, vagy a nyomásgyakorlás különböző eszközei segítségével kontrollt gyakoroljon a kormánytöbbség hatalma felett. Nem törvényszerű, hogy a kormányoldal és az ellenzék álláspontja nagymértékben eltér egy adott kérdésben, de amennyiben ez így van, az ellenzék célja a kormány akarata érvényesítésének megakadályozása.

A minősített törvények esetében ettől eltérő mechanizmusok érvényesülnek. A kormányoldal számára minősített többség híján nélkülözhetetlen az ellenzék támogatása, ezért az előterjesztéseket olyan formában kell előkészíteni, hogy azok az ellenzék legalább egy része számára is vállalhatóak legyenek. Ehhez járul még az a tény, hogy a minősített törvények jelentősebbek az egyszerű törvényeknél, ezért ilyenkor egyébként is célszerű egyetértésre törekedni a politikai élet

⁵⁸ Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

különböző résztvevőivel. A minősített törvényeknek tehát nem csak eljárási értelemben bonyolultabb az elfogadása az egyszerű törvényeknél, hanem előkészítésük is alaposabb körütekintést igényel. Gyakran többkörös politikai egyeztetések övezik egy-egy minősített törvény módosítását, ideális esetben ettől megfontoltabb törvényalkotás remélhető. A gyakorlatban persze a minősített törvények módosítása sokszor politikai alkuk tárgya. A politikai konszenzusteremtő funkcionál tehát arra fókuszál, mennyiben változtatja meg a parlamentarizmus alapvető logikáját a minősített törvények beemelése, erősíti, vagy inkább gyengíti a szakmai mércék jelenlétét és az inkluzivitást a politikai folyamatokban. Ismét szükséges rámutatni, hogy a választási rendszer és a minősített törvények közti összefüggéseket szintén e körben vizsgálom.

Egy további értelmezés szerint a minősített törvények az alapjogvédelem (7.) fontos eszközeivé válhatnak, jól egészíthetik ki az alapjogvédő intézmények és szervezetek rendszerét.⁵⁹ E felfogás a spanyol modellt követő országok sajátja,⁶⁰ az Alaptörvény elfogadásáig Magyarországon is uralkodó volt ez a narratíva. A minősített törvények alapjogvédő funkciója abból ered, hogy általában e jogintézményt diktatórikus rendszerek bukását követően, a demokratikus átmenet elősegítése érdekében illesztik a nemzeti jogrendszerekbe. Ilyenkor a köztudatban még a közelmúlt alapjogsértő gyakorlatai élnek, melyekkel szemben kiterjedt garanciarendszerre van szükség. Veszedelmes a kormánytöbbségnek szabad kezét adni az alapjogokat érintő törvényi szabályozás megalkotásakor, hiszen a totalitárius rendszerek túlkapásai is korlátlan hatalmukból eredtek. Ezért lehet szükség az ellenzéknek állandó beleszólást biztosítani az alapjogokra vonatkozó törvényi szabályozás megalkotásakor.

A stabilan működő demokratikus rendszerben, ahol az alapjogokat a bíróságok, az alkotmánybíróság, továbbá ombudsmanok, hatóságok és civil szervezetek védik, ráadásul számos nemzetközi egyezmény is biztosítja ezek oltalmát, a minősített törvények többletgaranciális szerepe már nem tűnik elsődleges kérdésnek, de ezt a megállapítást mindig az adott kontextushoz kell mérni, ami felvet néhány aggályos pontot Magyarország esetében is. Ezekre a későbbiekben fogok kitérni. További kockázati tényező a minősített törvények alapjogvédő szerepének túlságosan kiterjesztő értelmezése, hiszen elvileg szinte valamennyi szabályozás érinti az alapjogokat, tehát e logika mentén az egyszerű törvények gyakorlatilag eltűnhetnének a jogrendszerből.

Végezetül a minősített törvények jelentősen módosítják a hatalommegosztás rendszerét (8.), különösen három vonatkozásban:

– A minősített törvények befolyásolják a kormány és az alkotmánybíróság közti hatalmi relációt, mivel az alkotmánybíróság dönthet vita esetén abban a kérdésben,

⁵⁹ 14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

⁶⁰ JCC no. 185/1995.

hogy egy adott szabályozás minősített törvénybe, vagy egyszerű törvénybe foglalása megfelelt-e az alkotmányos követelményeknek. Ezzel egy új formális aspektusa nyílik meg az alkotmányossági felülvizsgálatnak, amely növeli az alkotmánybíró-ság mozgásterét, de egyben erősíti átpolitizálódását. Ezek a tendenciák még erősebbek akkor, amikor az alkotmánybíró-ság valamennyi minősített törvény alkotmányosságát megvizsgálja azok kihirdetése előtt, mint Franciaországban.

- Komoly hangsúlyeltolódást tapasztalhatunk a kormány és a törvényhozás, illetőleg az ellenzék viszonyában a már említett folyamatok kapcsán.

- A hatalommegosztás harmadik vonatkozása az aktuális kormány és a jövőendő kormányok közti kapcsolat, hiszen egy a jelenben minősített többséggel elfogadott törvény adottsággá válhat egy későbbi kormányzat számára, mely nem képes azon változtatni. Ez akkor még inkább szembetűnő, ha olyan közpolitikai tárgykörökhöz kapcsolódik minősített többség, mint a nyugdíjrendszer vagy az adórendszer alapvető szabályai.

Az egyes érvkészletek vizsgálatát követően, a kifejezetten a magyar sarkalatos törvényekre vonatkozó, *de lege ferenda* javaslataimat (9.) vázolom fel, melyek közül a legfontosabb a minősített többségű törvényalkotás körének szűkítése néhány alapvető intézményi tárgykörre. A sarkalatos törvény új koncepciója nézetem szerint hat-nyolc kérdéskört foglalna magába.

Szükség lenne a törvényalkotási eljárás szabályainak fentebb említett módosításaira is. A sarkalatos törvényekre az általánosnál szigorúbb követelmények vonatkoznának a jogalkotásban való társadalmi részvétel tekintetében, a parlamentben pedig egy külön erre a célra létesített állandó bizottság is foglalkozna a sarkalatos törvényekkel. A sarkalatos törvények élesen elkülönülnének az egyszerű törvényektől, egy adott törvény csak sarkalatos, vagy egyszerű rendelkezéseket tartalmazhatna. Az Alaptörvény egyértelműen kimondaná, hogy a sarkalatos törvények az Alaptörvény alatt, de az egyszerű törvények felett helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, nem rendelkeznek kvázialkotmányos jelleggel.

Emellett alkotmányi szinten pontosabban kellene rögzíteni azt, hogy egy minősített tárgykörbe pontosan milyen szabályok sorolhatók, illetve rendezni kellene a minősített törvények jogforrási jellegét is. Megfontolásra érdemes lehet a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat francia mintára való átemelése: az érintett törvényeket hatálybalépésüket megelőzően kötelező lenne az Alkotmánybíró-ságnak megküldeni előzetes alkotmányossági felülvizsgálatra, erősítve ezzel a sarkalatos törvények alkotmányos védelmét. Az Alkotmánybíró-ság gyakorlatában szükség lenne egy mélységi teszt kimunkálására, melynek segítségével egységes szempontrendszer alapján eldönthető lenne, hogy egy adott tárgykörön belül mely törvényi rendelkezéseket szükséges minősített többséggel elfogadni.

Egy további lehetséges (bár megítélésem szerint nem követendő) irány a kétka-marás törvényhozás struktúrája, így a sarkalatos törvényeknek legalább két szűrőn

kellene keresztül menniük. Mivel ez a javaslat az alkotmányjogi keretek újragondolását veti fel, nem térek ki rá részletesebben.

Könyvemet végül a munkám eredményeként levont következtetések (10.) szám-bavételével zárom.

* * *

A már kifejtetteken felül e kötet közreadásával további célom az, hogy felhívjam a figyelmet az elméleti és a gyakorlati megfontolások közti helyes egyensúly keresésének szükségességére. A minősített törvények elemzésekor gyakran csupán azok valóságban érvényesülő sajátosságaira összpontosít a szakirodalom, így az elméleti háttér tisztázása, a mögötte meghúzódó dogmatika kimunkálása, az esetleges logikai buktatók kiküszöbölése kevesebb figyelmet kap. Ez nézetem szerint a minősített törvények jelentős politikai szerepével állhat összefüggésben: emiatt gyakran nincs igazán igény az alkotmányjogi igazolásra, a minősített törvények létjogosultságának megfelelő alapja a politikai szükségszerűség. A másik oldalról közelítve a problémát, nem helyes viszont a pusztán elméleti síkon mozgó gondolatmenetek túlságos előtérbe helyezése sem, hiszen a minősített törvények működő és folyamatosan változó alkotmányos rendszerekben fejtik ki hatásukat. Ezért az egyes fejezetek felépítése során az elméleti alapozást követően gyakorlati példák segítségével igyekszem szemléltetni és alátámasztani a leírtakat.

Végezetül hangsúlyozni kívánom, hogy jelen munka egyáltalán nem a szakmai viták lezárására, a minősített többségű jogalkotáshoz kapcsolódó problémák eldöntésére vállalkozik. Éppen ellenkezőleg: arra törekszem, hogy hozzájáruljak a szakmai párbeszéd élénkítéséhez és új elemekkel gyarapítsam a minősített törvényekre épülő gondolkört, illetve a sarkalatos törvényekről zajló hazai diskurzust. A *de lege ferenda* javaslatokat úgy fogalmaztam meg, hogy azok legalábbis megfontolhatóak legyenek egy alkotmányozási folyamat számára elsősorban Magyarországon, ezért kiindulópontnak a jelenlegi magyar sarkalatosságkonceptiót tekintettem. Ugyanakkor a vázolt felvetések a konkrét körülmények függvényében akár más országokban is megfontolandóak lehetnek.

Az alapvetést követően a minősített törvények részletes vizsgálatához először e jogintézmény történetét, illetve legfontosabb modelljeit szükséges áttekintenünk, ezért az egyes aspektusok részletesebb kibontását ezek taglalásával kezdem.

II. A mai magyar sarkalatostörvény-koncepció elméleti megalapozása és annak hazai előzményei

A történelmi támpontok keresésekor mindenekelőtt szükségesnek látszik rámutatni azokra a hazai közjogtörténeti vonatkozásokra, melyek a kétharmados törvények jogrendszerbe történő beemelését közvetetten bár, de nem lebecsülendő mértékben inspirálták.

A rendszerváltás kapcsán előkerült alkotmányerejű, majd kétharmados törvények gyökereit részben hazai hagyományainkban, részben határainkon túl kell keresnünk. Bár a minősített többség jelenlegi koncepciója ma is magán viseli annak a kornak jegyeit, melyben az Alkotmányba került, mégis több szempontból visszavezethető e többirányú alapra, e nélkül az alkotmányozó bizonyára más megoldást preferált volna. Mivel a későbbi fejezetekben már a minősített többségű jogalkotás problémájának egy-egy elméleti aspektusára helyezem a hangsúlyt, és ezt vetítem rá az aktuális magyar helyzetre, a történeti részt követően, e fejezet második felében tárgyalom magát az Alaptörvény által bevezetett sarkalatostörvény-koncepciót, és az annak hátterében meghúzódó elméleti, valamint gyakorlati megfontolásokat.

1. Jogtörténeti sarkalatos törvények

A minősített többségű jogalkotás közvetlen előzményeit hiába keressük jogtörténetünkben, ilyen irányú tradícióink teljes hiányát kell megállapítanunk. Mégis bukkanhatunk olyan elemekre közjogunk fejlődésében, melyek témánk szempontjából relevánsak. A történeti alkotmány egyik sajátja, hogy bizonyos részeit nem írott normák foglalják magukban, hanem azokat egyfajta alkotmányos szokás tölti meg tartalommal. Ennek megfelelően a magyar történeti alkotmány is nélkülözte az egységes kartális alkotmányt, jogforrási rendszere távol állt mai hasonló fogalmunktól.⁶¹ Az akkori jogforrási rend összetett voltát mutatja, hogy akár partikuláris normák is részét képezhették a történeti alkotmánynak. E rugalmas konstrukció a jogrendszer csúcsára a törvények szűk körét helyezte, melyek megalkotásuk módját tekintve

⁶¹ MEZEY Barna: A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 39.

semiben sem különböztek az „egyszerű” törvényektől. Ezeket sarkalatos törvényként emlegették, és gyakorlatilag az Alkotmány részét képezték (szélesebb értelemben véve most e fogalmat). Fontos tehát hangsúlyozni, hogy ezeket a törvényeket nem sarkalatosként fogadta el az Országgyűlés, hanem utólag ruházta fel azokat ezzel a karakterrel a többé-kevésbé általános társadalmi konszenzus. *Werbőczy* nevesítette először a nemesség privilegizált státuszának alapját képező sarkalatos jogokat, mint a személyes szabadság, a királyi bíróság alá tartozás, az adómentesség és az ellenállási jog, mely jogokat az Aranybullából és az 1351-es törvényekből vette át, ekkor a sarkalatos jelző azonban még az egyes jogintézményekhez, nem pedig a törvényekhez kapcsolódott. *Szekfű Gyula* a sarkalatos törvények kifejezés használatának kezdetét a 17. században jelöli meg.⁶² *Zétényi Zsolt* „történeti alkotmány bibliája” az alaptörvények helyett használt sarkalatos törvény-fogalmat először az 1741. évi VIII. törvénycikkben szereplő kifejezésként jelöli.⁶³

Toldy Ferenc így definiálja a sarkalatos törvény történeti fogalmát: „(...) országos alkotmányunk sarkalatait tartalmazzák, az úgynevezett alaptörvények. (...) A fogalom logikai érvénye szerint azon végzemények volnának az alaptörvényneve alatt értendők, melyeken a birodalom alkotmánya főbleg nyugszik, vagy is melyek ennek elveit és sarkalatos határozmányait foglalják magokban.”⁶⁴ *Marczali Henrik* ekként fogalmazott: „A constitutió jelentett egyes törvényt, – így használják már az Árpád-korban is – és megállapítást, de a törvényes állapot teljességének megállapítására nem használták. Először Bihar megye használja modern értelemben 1786-ban. De még 1789-ben, sőt 1790 elején is túlnyomó a *fundamentalis constitutiones*, a sarkalatos törvények kifejezése.”⁶⁵ Ekkor még nem alakult ki a történeti alkotmány keretein belül az egységes alkotmányfogalom, sőt, *Hajnóczy József* még az ilyen irányú kísérleteket is fölöslegesnek minősítette,⁶⁶ az 1790-es országgyűlésen való felszólalásában mégis abban bízott, hogy az országgyűlés olyan alkotmányt konstruál, amelyhez történeti és jogi alapanyagként fel lehet használni a törvénytárat.⁶⁷

⁶² HÓMAN Bálint – SZEKFŰ Gyula: *Magyar történet*, 3. kiad. V. könyv (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Budapest, 1936). 170.

⁶³ ZÉTÉNYI Zsolt (szerk.): *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya* (Magyarország Kulturális Egyesület: Budapest, 2010). 109.

⁶⁴ TOLDY Ferenc: *A magyar birodalom Alaptörvényei. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogi segédkönyvül* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Buda, 1861). VI.

⁶⁵ MARCZALI Henrik: *Az 1790/1-diki országgyűlés*, 1. kötet (A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása: Budapest, 1907). 110.

⁶⁶ „Hajnóczy magasabb tudományos igénnyel elsőnek dolgozza fel a történeti magyar közjog rendszerét.” CSIZMADIA Andor: *Jogi emlékek és hagyományok. Esszék és tanulmányok* (Közgazdasági és Jogi Kiadó: Budapest, 1981). 229–244.; „Az Emberi jogok deklarációjával próbálja összeegyeztetni a történeti magyar alkotmányt.” HÓMAN–SZEKFŰ: *Magyar történet*. 63.

⁶⁷ HAJNÓCZY József: *Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés* (1791). In DEGRÉ Alajos: *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái* (Akadémiai Kiadó: Budapest, 1958). 236–240.

Hajnóczy József Magyarország országgyűléséről szóló értekezése,⁶⁸ *Fényes Elek* Magyarország statistikája⁶⁹ és a *Széchenyi István* munkáiból összeállított Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig⁷⁰ című munkákból megállapítható, az egyes szerzők mit sorolnának az alaptörvények közé, sőt a közjogi tankönyvek, monográfiák sora még hosszasan folytatható volna. A konszenzusra törekvés és a kiterjedt szakirodalom ellenére mégsem alakult ki egységes értelmezése a sarkalatos törvények körének. Az azonban bizonyos, hogy a jogtörténeti sarkalatos tárgykörök némileg bizonytalan listája a hatalomgyakorlás körében nem áll távol a minősített többség mai terrénumától.⁷¹ Más vonatkozásban a különbség szembetűnő, például a jogtörténeti sarkalatos törvények között számos feudális jellegű, illetve az államterületre vonatkozó jogszabályt találunk.

Ferdinándy Géza sorai is jól mutatják, hogy a nyilvánvaló különbségek dacára a sarkalatos törvény jogtörténeti fogalma – bizonyos logikai elemeit tekintve – mennyire közel áll ahhoz a problémakörhöz, melyet a kétharmados/sarkalatos törvények ma képviselnek. „Nálunk csak tartalmuk és nem a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük miatt emelték ki a sarkalatosnak (*leges cardinales*) nevezett törvényeket. A magyar alkotmány szerint törvény és törvény között formai szempontból különbség nincsen és mindegyik törvény, bármi legyen annak a tartalma és tárgya, újabb törvény által éppen úgy módosítható vagy megszüntethető, mint ahogy keletkezett.”⁷² Véleménye szerint leghelyesebb a *Pauler Tivadar* által felállított vezérelveket követni s az alaptörvények közé azokat sorozni:

- „a melyeket a törvényhozás olyanoknak nyilvánított vagy rájuk nagy nyomattal történt hivatkozása által ilyenekül jellemzett;
- a melyek az alkotmány alapelveit vagy lényeges intézményeit megállapító tartalmuknál fogva a többi törvények felett kiváló fontosságúak s ugyanazért tartalmuknál fogva alaptörvényeknek tekintendők”⁷³

A sarkalatos törvények lehatárolásában alapvetően két szempont jutott döntő szerephez: a szabályozási tárgykör és a kiemelt jelentőség. Az „egyszerű” törvények közül kiemelt szabályozás e két irányra sajátosan él tovább napjainkban: a kétharmados törvények túlnyomó része egészen az Alaptörvény megalkotásáig az állam és polgárai kapcsolatát érintette, míg az Európai Unióhoz (továbbiakban: EU) történő csatlakozást követően kétharmadosossá tették azoknak a nemzetközi szerződéseknek

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ FÉNYES Elek: *Magyarország statistikája* (n.i.: Pest, 1843). 1.

⁷⁰ SZÉCHENYI István: *Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Gróf Széchenyi István hagyományaiból* (Eggenberger Ferdinánd Akad. Könyvkereskedés: Pest, 1864). 168.

⁷¹ Bővebben lásd HORVÁTH: A magyar történeti alkotmány tradíciói. 120–131.

⁷² FERDINÁNDY: *Magyarország közjoga*. 77.

⁷³ FERDINÁNDY: *Magyarország közjoga*. 78.; Nagy Ernő *Magyarország közjoga* című munkájában ugyanígy vélekedik. NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog)* (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság: Budapest, 1905). 11.

a ratifikálását, melyek értelmében Magyarország egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolja. A hivatkozott rendelkezések meghatározó volta ugyancsak olyan elem, mely a későbbiekben is éreztette hatását.

Kiterjedt elméleti vita zajlott az elmúlt három évtizedben arról, hogy egy törvényhozási tárgy kétharmadoszá minősítése meddig terjed, hol van a határ az irányvonalat kijelölő lényegi normák és a részletszabályok között.⁷⁴ Erre a témára a későbbiekben térek majd ki részletesebben. Meg kell még jegyeznem, hogy a témák és az egyes rendelkezések megkülönböztetetté nyilvánítása nem történhet abszolút értékrend mentén, olyan szabályozás is bekerülhet, és be is kerül, melynek tényleges gyakorlati jelentősége csekély, ugyanakkor alapvető társadalmi viszonyok kimaradhatnak ebből a körből. Igaz ez mai jogrendszerünkre is, hiszen például a Polgári vagy a Büntető Törvénykönyv sokkal jelentősebb szabályrendszert jelenít meg, mint számos sarkalatos törvény. Az alkotmányerejű törvény koncepciójában az alkotmányhoz való közvetlen kötődés is fontos szerepet játszott, más kérdés, hogy ez a vonás a későbbiekben háttérbe szorult.

A sarkalatos törvények köre a történelmi alkotmányfejlődés lezárultáig folyamatosan bővült, a közjogi sorsfordulók kapcsán bekövetkező változásokat a törvényhozási rendre sarkalatos törvénybe iktatta. Így sarkalatosnak tekintették a kormányzói jogkört 1920-ban megállapító 1920. évi I. törvénycikket, vagy a második kamara visszaállításáról határozó 1926. évi XXII. törvénycikket is.

Amint látható, a kétharmados törvények távoli előzményeit ugyan felfedezhetjük történeti alkotmányunkban, a sarkalatos törvények mai fogalmának jellemzői és többarcú volta azonban nem itt, hanem a rendszerváltás kapcsán tapinthatóak ki igazán, és ekkortól számíthatjuk e jogintézmény jelenlegi magyar modelljének érdemi formálódását is. Ugyanakkor nem felejtkezhetünk meg arról, hogy az 1945 előtti sarkalatos törvények nélkül könnyen lehet, a minősített többségű jogalkotás meghonosításának igénye egyáltalán nem merült volna fel három évtizeddel ezelőtt. A közvetett hazai gyökereket követően célszerűnek látszik az előzmények mélyebb elemzését az elmúlt bő két évtized ilyen irányú fejleményeinek felelevenítésével folytatni.

⁷⁴ „Egy állami szerv organizációját és működési alapelveit tartalmazó törvény nem azonos a szervezet hatáskörét megállapító törvényi szabályozással.” 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135., 143.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

2. Az alkotmányerejű törvények

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány⁷⁵ egyáltalán nem tulajdonított jelentőséget a minősített többség törvényalkotás során történő alkalmazásának, csupán egészen más körben, az Alkotmány megalkotásához és módosításához írt elő kétharmados szavazatarányt,⁷⁶ de a gyakorlatban nem egyszer ez sem valósult meg. E helyütt ismét szükséges leszögezni, hogy az alkotmányozással szemben támasztott kétharmados szavazattöbbség követelménye nem tárgyalható együtt a törvényalkotás hasonló előírásával, így ezzel, illetve az Országgyűlést mint alkotmányozót érintő kérdésekkel a továbbiakban csak érintőlegesen foglalkozom.

A kétharmados szabályozás igénye az 1989. évi történelmi körülményekből fakadt, s mint más országokban is, egy adott aktuálpolitikai helyzetnek köszönhetette létrejöttét. Ez azonban bizonyára nem lett volna elegendő, szerepet játszottak ebben nemzetközi példák, elsősorban a francia organikus törvények, illetve az osztrák alkotmányos rendszer, valamint ahogy láttuk, hazai jogtörténeti előképek is.⁷⁷

1989-ben az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásain szakmai és ellenzéki politikai szereplők egyaránt felvetették, hogy egyes törvények részesüljenek fokozott védelemben az átlagoshoz képest. Nem célom a korszak alkotmánytörténetéről átfogó körképet adni, ezért a kerekasztal-tárgyalásoknak csak azokra a momentumaira szorítkozom, melyek különösen fontosak a minősített többségű törvényalkotás akkori sorsa szempontjából. Egyrészt komolyan tartani lehetett attól, hogy a közelgő szabad választásokon az MSZMP képes lesz megszerezni a voksok túlnyomó többségét, mivel az egykori állampárt rendelkezett egyedül országosan kiépített szervezettel, széles körű tagsággal és a felkészüléshez elengedhetetlen finansziális háttérrel. Ebben a helyzetben az ellenzék számára kulcsfontosságúnak látszott, hogy a törvények minél szélesebb köre esetében nyerjen beleszólást a jogalkotásba, gátat szabva így a többség túlhatalmának; akár a kormányozhatóság rovására is. Alátámasztotta e törekvést az is, hogy az új alkotmányos szabályozásban megfelelő egyensúlyra törekedtek az 1949-es eredeti szöveg túlzottan tömör voltával, valamint az indokolatlanul részletekbe menő szabályozással szemben, amelyre ugyancsak a megelőző évtizedek gyakorlata mutatott precedenst. Ez utóbbi kapcsán intő példa lehetett többek között az a korábbi megoldás, mely a minisztériumok felsorolását is az Alkotmányba emelte,⁷⁸ ezzel a szöveg gyakori módosítását idézve elő, s tovább rombolva az 1949-es Alkotmány addigra már amúgy is megtépázott tekintélyét.

⁷⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

⁷⁶ A Magyar Népköztársaság Alkotmánya 15. § (3) bekezdése szerint az alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges (Közlönyállapot, 1949. VIII. 20.).

⁷⁷ Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

⁷⁸ KILÉNYI: Alkotmányjogi vélemény. 2.

Az Alkotmányból ilyen megfontolások nyomán kimaradt szabályozás tekintetében viszont érvényesíteni akarták ugyanazokat a garanciákat, mint a konstitúció esetében, így a kétharmados többséget írták elő, és az új jogszabálytípus jellegének érzékeltetésére került be jogrendszerünkbe az addig ismeretlen alkotmányerejű törvény megnevezés.

E politikai elképzelésnek megfelelően került sor 1989 októberében az Alkotmány módosítására: az Alkotmány meghatározta azokat a tárgyköröket, amelyek szabályozásához alkotmányerejű törvényre volt szükség. Megjegyzendő, hogy Európa számos, elmúlt évtizedekben demokratizálódó országában megfigyelhetők hasonló megoldások az átmenet zökkenőmentességének előmozdítására; a minősített többség ilyen széles körű alkalmazásával azonban sehol sem találkozunk. *Kilényi Géza* kiemeli, hogy az akkori alkotmányi szövegben összesen huszonhárom helyen volt utalás az alkotmányerejű törvényekre, de ezek közül kettő nem egy-egy meghatározott tárgykörre, hanem törvényhozási tárgyak egész sorára vonatkozott,⁷⁹ legfőképpen pedig az alapjogokat érintette. Az alkotmánymódosítás az alkotmányerejű törvények alkalmazásának célját az alkotmány tehermentesítésében jelölte meg, miszerint „nem lehet minden államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmányban szabályozni.”⁸⁰ Az alkotmányerejű törvények végleges koncepciója és megvalósult formája jól mutatja, hogy az eredendően hangsúlyozottan is alkotmányjogi kategória a körülmények következtében politikailag erőteljesen determinált jogintézménnyé vált, hiszen az akkori alkotmányerejű törvények köre két szempontból is eltért a későbbi kétharmados/sarkalatos törvényekétől. Az Alkotmányhoz igazodó szabályozás jegyében a megkövetelt többség nem a jelen lévő, hanem az összes képviselő kétharmadát jelentette, így e tekintetben szigorúbb volt az 1989-es szabályozás a későbbiekénél. De eltérő volt abban is, hogy az akkori alkotmányerejű törvények köre nem esik egybe a mai minősített többséggel megalakotandó törvényhozási tárgykörökkel. Az akkori lista sokkal erőteljesebben operált az államszervezeti kérdésekkel, a bíróságoktól az Állami Számvevőszékig, az országgyűlési képviselők jogállásától a köztársasági elnökig, a rendvédelmi szervektől a különleges jogrendekig minden fontosnak ítélt közjogi kérdés alkotmányerejű törvényben kapott helyet. Szinte parttalanná tette e megoldás alkalmazási körét az, hogy nem taxatív nevesítettek valamennyi fokozottan védett témát, hanem olyan elem került a felsorolásba, mely szerint minden alapvető jogot és kötelezettséget érintő szabályozást is alkotmányerejű törvényekbe kell foglalni. Ez olyan fokú kötöttséget jelentett volna a mindenkori kormányzat számára, mely a gyakorlatban komolyan veszélyeztette volna a rendszer működőképességét, hiszen a törvények

⁷⁹ KILÉNYI: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. 206.

⁸⁰ Miniszteri indoklás az 1989. XXXI. törvény 10. §-ához (2. pont), idézi: PETRÉTEI József: Törvények minősített többséggel. *Fundamentum*, 1999/3. 109.

jórészének megalkotásához minősített többségre volt szükség. Az alkotmányerejű törvény kapcsán először érhető tetten a kétharmados többség alkalmazásának az az ambivalens jellege, mely a minősített többségű jogalkotásról való gondolkodást alapvetően meghatározza.

Terminológiai nehézségeinket fokozza, hogy ebben a korszakban mind jogtörténeti, mind mai jelentéstartalmától eltérő keretben bukkant fel a sarkalatos törvény fogalma. Azokat a törvényeket⁸¹ illették e jelzővel, melyek a békés átmenethez kötődő jogszabályi háttérter megteremtették.

A sarkalatos törvény ekkori kategóriáját nem témák szerinti lehatárolás, hanem egyes törvényeknek az átmenethez kötődő rendkívüli felértékelődése jelölte ki: „a »sarkalatos« jelző nem a minősített törvényhozási jellegre, hanem a törvények rendszerváltó jellegére utal.”⁸² E vonatkozásban megállapíthatjuk, hogy nem, vagy csupán nagyon áttételesen sorolható a mai sarkalatos törvény-konceptió előzményei közé e kategória, így mélyebb elemzése itt nem látszik szükségesnek.

Tölgyessy Péter például nem írta le a sarkalatos törvények listáját, hanem az átmenet legfontosabb szabályozandó tárgyköreiből szól:

A közjogi reformok legelső feladata (...), hogy az állam itt és most szavatolja a társadalom jogát az önszerveződésre. A már hatályba lépett gyülekezési és egyesülési jogszabályokat ennek megfelelően azonnal ki kellene egészíteni a pártalapítás tényleges szabadságával. Egy új sajtótörvényben garantálni kellene a médium – ide értve például nem csak a nyomtatott sajtó, de a rádió, televízió – alapítás jogát. Mielőbb módosítani szükséges az államellenes bűncselekmények szabályozását. S rövidesen egy korrekt választási rendszert kellene jogszabályba foglalni.

Az említetteken felül *Tölgyessy* a kormányzat által szabályozni kívánt Alkotmánybíróság, köztársasági elnök és Állami Számvevőszék témakörét is „sarkalatosnak” tekintette.⁸³ *Zétényi Zsolt* ugyanebben az időszakban így fogalmazott:

Felbukkan az évszázados jogfejlődést felölelő történeti alkotmányok törvények sorozatából álló példája, bizonyítva a folyamatos alkotmányozás előnyeit az alkotmánylevéllel szemben. Ilyen volt a magyar történeti alkotmány egészen az 1949. évi XX. törvényig, s ezt az előnyt sugallja a sarkalatos törvények alkotását szorgalmazó elképzelés, különös tekintettel a választójogra, az alapjogokra, a népszavazásra, az állami intézmények, az államszervezet leglényegesebb vonatkozásainak szabályozására.⁸⁴

⁸¹ Bővebben lásd: ANTAL–BRAUN–FINTA–TÖRÖK: *Sarkalatos kérdések*. 20.

⁸² Uo. 5.

⁸³ KILÉNYI Géza (felelős szerk.): *Emberi és állampolgári jogok*. Alkotmányjogi Füzetek 2 (ÉGSZI: Budapest, 1989). 18–20.

⁸⁴ Uo. 32.

3. Kétharmados törvények

A három évtizeddel ezelőtti politikai élet számos résztvevője egyetértett abban, hogy az alkotmányerejű törvények 1989 októberében alkotmányba foglalt rendszerre hosszú távon fenntarthatatlan, mivel az ország kormányozhatóságának alapja it fenyegeti.⁸⁵ A kialakult helyzet újragondolását ösztönözte az a fordulat is, hogy az 1990-es választásokon az újonnan alakult, rendszerváltó pártok szerezték meg a mandátumok többségét, így ők alakíthattak kormányt. Ráadásul a működését 1990 januárjában megkezdő Alkotmánybíróság egyik legelső határozatában foglalkozott az alkotmányerejű törvények problémájával és rámutatott arra, milyen súlyos alkotmányjogi következményekkel járhat e konstrukció fenntartása.⁸⁶ Ebben a megváltozott konstellációban pedig az ellenzékben még vonzónak tűnő megoldás a felállítandó kormány akaratának keresztülvitelét lehetetlenítette el. Az alkotmányerejű törvény túlbujánzó kereteinek észszerű mederbe terelése volt az MDF–SZDSZ-paktum egyik fő mozgatórugója; a megállapodásban sor került az alkotmányerejű törvény fogalmának alkotmányból való kiiktatására (s helyét a „kétharmados” törvények⁸⁷ kategóriája foglalta el),⁸⁸ valamint a minősített többséget igénylő tárgykörök listájának átírására. A paktum nyomán becikkelyezett 1990. évi XL. törvény az Alkotmányt módosítva⁸⁹ mintegy harminc jogszabály esetén követelte meg a minősített többséget. *Soltész István* meglátása szerint ezek az ún. kizárólagos törvényhozási tárgyak rendkívül erőssé tették az Országgyűlés szerepét a jogalkotásban.⁹⁰

Az ekkor megállapított szabályozás kisebb módosításokkal egészen 2011-ig hatályban maradt, kijelenthető tehát, hogy az 1990. évi XL. törvény egy relatíve működőképes modellt állított fel. A kétharmados törvények megváltozott koncepcióját az Alkotmánybíróság tette teljessé, amikor kimondta: a kétharmados törvényalkotási tárgyköröknek csak a lényeges garanciáit szükséges minősített többséggel elfogadni, a kisebb jelentőségű jogintézmények, valamint a részletszabályok egyszerű

⁸⁵ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: A minősített többségű törvényalkotás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli* (Gondolat Kiadó: Budapest, 2017). 770–779.

⁸⁶ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28–30.

⁸⁷ „Az ún. kétharmados törvényeket először az Alkotmány 1989. október 23-án hatályba lépett módosítása emelte be a magyar jogrendszerbe. (Addig csak az Alkotmány elfogadásához és módosításához volt szükség ilyen többségre.)” SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990–2010*, Negyedik átdolgozott és bővített kiadás (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest, 2010). 107.

⁸⁸ KILÉNYI: *Alkotmányjogi vélemény*. 3.

⁸⁹ Az alkotmánymódosításhoz fűzött indokolás szerint a „szilárd parlamentáris rendszer kialakulása”, a „stabil kormányzati működés biztosítása” érdekében kellett megszüntetni az alkotmányerejű törvény kategóriáját. 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

⁹⁰ SOLTÉSZ: *Az Országgyűlés*. 106.

törvénybe foglalhatóak.⁹¹ Az 1990-es alkotmánymódosítás nem hozott gyökeres változást a kétharmados törvények körét illetően, két tekintetben azonban korrigálta a korábbi rendszert. Megszüntette a kétharmados tárgykörök felsorolásának nyitott jellegét, a túlzottan szélesen értelmezhető, alapjogokat érintő klauzula helyett tételesen számba vette azokat az emberi és állampolgári jogokat, melyek szabályozása minősített többséget igényel. Ez a módosítás kezelhetővé tette a kétharmados törvények körét, huszonhat idetartozó tárgykört nevesítve.

A másik messze ható nívum az összes képviselő kétharmadának szinte minden esetben a jelen lévő képviselők kétharmadára módosítása. A változások jellegét kifejezve a minősített többséggel elfogadott törvények többé már egyetlen szélesebb körben elfogadott narratíva szerint sem képezték részét az Alkotmánynak, ennek megfelelően elhagyásra került az alkotmányerejű törvény kifejezés, helyére a kétharmados törvény került, mely nem e törvények alkotmányhoz való viszonyát, hanem e csoportnak a törvények között elfoglalt helyét helyezi előtérbe, mint erre az Alkotmánybíróság is rámutatott.⁹²

Még egy olyan vonás figyelhető meg az 1990. évi XL. törvény kapcsán, melynek megemlítése nem mellőzhető. A minősített többséget igénylő törvények fentebb vázolt akkori rendszeréből kitűnik, hogy megkülönböztettek ún. „kis” és „nagy” kétharmados szabályozást. Az Alkotmány módosításának kérdésköre kívül esik vizsgálatom tárgyán, itt arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy a Magyar Köztársaság címeréről és zászlajáról szóló törvény esetében az összes képviselő kétharmadának egyetértését írták elő, kétszintűvé téve ezzel a törvényekre vonatkozó kétharmados konszenzus követelményét.

Mintegy talányként jelenik meg, miért lett az Alkotmányban nagy kétharmados törvénnyel szabályozandó tárgykör a címer és a zászló. Ennek magyarázata egyszerű. Sem a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon, sem az MDF–SZDSZ-paktumban nem született megállapodás arról, mi legyen az ország új címere (koronás kiscímer vagy Kossuth-címer). Mivel ez elsődlegesen az alkotmányban szabályozandó tárgykör, ezért nagy kétharmadot írtak elő. Amikor 1990 nyarán ez a vita a koronás kiscímer javára dőlt el, ez bekerült az Alkotmányba. Ekkor kellett volna átírni az Alkotmányt úgy, hogy a részletes szabályokat elegendő kis kétharmados (esetleg sima) törvényben elhelyezni, erre azonban egészen az Alaptörvény megszületéséig nem került sor.

E megoldás később, 2002-ben az EU-csatlakozást előkészítendő tovább bővült a közös hatáskörgyakorlást meghatározó nemzetközi szerződések kihirdetésével. Ennek megfelelően az Alaptörvény a minősített többség e különösen erős formáját már csak az Alaptörvény megalkotására és módosítására,⁹³ valamint a törvényalko-

⁹¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

⁹² 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

⁹³ Alaptörvény 5) cikk (2) bekezdés.

tás körében a szuverenitásból eredő hatáskör-átruházással járó uniós szerződések ratifikálására tartja fenn.⁹⁴

A minősített többségű törvényalkotás 1990-ben kialakult keretei már néhány év elteltével komoly kihívással kerültek szembe, azzal, hogy 1994-ben az új kormányt az országgyűlési képviselők 72%-a támogatta. Az ellenzék nem tudott alakítólag részt venni a törvényhozásban, lesöpörte a kétharmados „gőzhenger”, aminek a magyar alkotmányos rendszerben *Kukorelli István* különös jelentőséget tulajdonított.⁹⁵ Ebben a helyzetben lehetőség nyílhatott a kétharmados tárgykörökben a többség preferenciáit egyoldalúan tükröző jogszabályalkotásra. Több tényező eredményezte azt, hogy erre végül csak korlátozott körben került sor. Az akkori kormányoldal irányítói elsődleges céljuknak a végleges Alkotmány kodifikálását tekintették, a jogrendszer mélyebb átformálását csak ezt követően tartották időszerűnek. Az akkori alkotmánykoncepciónak része volt a minősített többségű törvényalkotás új alapokra helyezése: csupán néhány kétharmados törvény maradt volna a magyar jogrendszerben, ezek az államszervezet alapvető kérdéseit rendezték volna. Ennek szükségességéről széles körű konszenzus alakult ki és a pillanat alkalmas lett volna az átmeneti jogintézmény kiiktatására a konszolidálódó alkotmányos rendszerből. Ennek elmaradása az alkotmányozási folyamat kudarcából következett. Ez nem kis részben arra vezethető vissza, hogy a teljes Alkotmány vonatkozásában hiányzott a politikai élet résztvevői, főként a kétharmados kormánykoalíció meghatározó személyiségei közti kellő konszenzus, ilyen körülmények között pedig akadályozta a munkát az a megállapodás, mely a kétharmados többségre való tekintettel négyötödös szavazatarányt követelt meg az alkotmányozáshoz kapcsolódó eljárási döntések meghozatalánál. A legnagyobb súllyal mégis az esett latba, hogy a kormánykoalíció partnerei között sem volt meg a kellő egyetértés. A sikertelen alkotmányozási kísérlet így összességében nem gyakorolt mélyebb hatást a minősített többségű jogalkotásra, az a rendszerváltás során kimunkált formában élt tovább.

A 2010-et megelőző három kormányzati ciklus nyugalmasabb időszaknak tekinthető a kétharmados törvények szempontjából, ez alatt a több mint tíz év alatt tapasztalhattuk meg igazán e konstrukció működését a parlamenti gyakorlatban. Az érintett jogszabályok módosítására viszonylag ritkán került sor, nagymértékű átdolgozásuk pedig elmaradt. A minősített többség természetéből következően a mintegy harminc törvény politikai alkufolyamatok tárgyává vált, az esetleges változtatásokat akkor lehetett keresztülvinni, ha sikerült támogatókat szerezni a mindenkori ellenzék soraiból. Ennek következménye a fokozottabb stabilitás lett, de nem egy esetben a megfelelő konszenzus hiánya konzervált nem kellően

⁹⁴ Alaptörvény E) cikk (4) bekezdés.

⁹⁵ KUKORELLI: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. 155.

kidolgozott, a gyorsan változó körülményekkel lépést tartani nem tudó szabályozást, mint az például az országgyűlési képviselők javadalmazása kapcsán történt: „(...) mindenki tudta, hogy elhibázott rendszer, mégis hallgatólagosan elfogadták a parlamenti erők.”⁹⁶ A leggyakoribb tényező, mely a pártokat összefogásra és kétharmados többségű jogalkotásra kényszerítette, a magyar politikával szemben megjelenő nemzetközi elvárás volt. A NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozás idézte elő több kétharmados törvény módosítását, vagy például ebben a szellemben került sor az európai parlamenti képviselők választásáról szóló, minősített többséghez kötött törvény elfogadására.⁹⁷ Ez utóbbi kapcsán érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy bizonyos tárgyköröket annak ellenére tekintettek kétharmados többséggel elfogadandónak, hogy erről az Alkotmány semmilyen formában nem rendelkezett. Ilyen volt az európai parlamenti képviselők választásáról vagy a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló törvény.

A szabályozás viszonylagos állandósága ellenére általános tendenciája a korszaknak a kétharmad terrénumának lassú bővítése. Ez már a második ciklusban megkezdődött, a kronológiai szempontok ellenére mégis indokoltnak tűnik az ilyen irányú lépések egységes tárgyalása. Olyan nagy jelentőségű tárgykörrel bővült a lista, mint a választási eljárás általános szabályai. Az EU-hoz történő csatlakozás nem hagyta érintetlenül a kétharmados törvények körét sem, sőt, az eredeti kétharmaddal elfogadandó normák sorát bővítette azzal, hogy a csatlakozási klauzulát magában foglaló 2/A. §-át az Alkotmányba illesztette,⁹⁸ és az ez alapján megalkotott, alkotmányos hatáskörök átruházásával járó nemzetközi szerződések ratifikálásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követelte meg. E megoldást az állami szuverenitás fokozott védelme és a demokratikus legitimáció indokolta.

A kétharmados törvények elmúlt két évtizedbeli sorsát elemezve nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat az elméleti síkon zajló vitákat, melyek meghatározták az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát is, s melyek jó részét csak az Alaptörvény kodifikációja rendezte végleg, vagy legalábbis a véglegesség igényével. Ezekkel a problémákkal az Alaptörvény elemzésekor, valamint az elméleti fejezetekben részletesen foglalkozom.

⁹⁶ ANTAL–BRAUN–FINTA–TÖRÖK: *Sarkalatos kérdések*. 7.

⁹⁷ SOLTÉSZ: *Az Országgyűlés*. 14–16.

⁹⁸ ANTAL–BRAUN–FINTA–TÖRÖK: *Sarkalatos kérdések*. 11.; 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

4. Az Alaptörvény főbb újdonságai

A 2010-es kormányváltást követően elindult alkotmányozási folyamat három tekintetben jelentett mélyreható változást tárgyunk szempontjából:

- új terminológiát vezetett be;
- megváltoztatta a kétharmados törvényekre vonatkozó szabályozás keretét; valamint
- átszabta azoknak a törvényhozási tárgyaknak a körét, melyek az országgyűlési képviselők széles körű egyetértését igénylik.

Az alábbiakban e három szempont mentén vizsgálom a változások irányát.

4.1. Terminológiai változás

Egy átalakítás során a változások valódi irányát nem a terminológiai kérdések tükrözik, esetünkben sem a sarkalatos törvény elnevezés beépítése a lényegi elem. Célszerűnek látszik mégis e szóhasználat indokainak feltárása, mivel számos részletkérdés megvilágítását segíti, ezenfelül a különböző elnevezések jól jelzik azt is, hogy az egyes korokban mely jellegzetessége került előtérbe a minősített többséggel elfogadandó törvényeknek.

A sarkalatos törvény „régí-új” fogalmának „feléledését” az alkotmányozási folyamat egyik stádiumának köszönheti, amikor felvetődött annak lehetősége, hogy a leendő alkotmányban csak a legfontosabb rendelkezések kapjanak helyet, úgynevezett „mag-alkotmány”⁹⁹ legyen, e szabályok kibontását sarkalatos törvények tartalmazzák, melyek azonban az Alkotmány szélesebb fogalmába beletartoznának. Ebben a konstellációban a sarkalatos törvény megjelölés mellett az döntött, hogy – összhangban a Nemzeti Hitvallás és az Alapvetés *R) cikk* (3) bekezdés szellemiségével – inkább utalt az 1945 előtti gyökerekre, szemben az alkotmányerejű törvénnyel, mely a rendszerváltás terméke volt. A sarkalatos törvény terminológia tehát ezen a logikán alapult, az már más kérdés, hogy a későbbiekben a mag-alkotmányt támogató álláspont kisebbségben maradt,¹⁰⁰ a sarkalatos törvény fogalma mégis bekerült az Alaptörvénybe.¹⁰¹

⁹⁹ VARGA Zs. András: Néhány gondolat Magyarország új Alkotmányáról. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 21–25. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf> (letöltés ideje: 2015. április 17.).

¹⁰⁰ Drinóczi Tímea álláspontja szerint a „mag-alkotmányról” szóló diskurzust már meghaladta az idő. Az alkotmányfejlődés európai tapasztalatai azt jelzik, hogy nem a rövid és tömör alaptörvény a kívánatos. DRINÓCZI Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/9. 12. plwp.eu/evfolyamok/2011/129-2011-9 (letöltés ideje: 2014. október 30.).

¹⁰¹ SZALAI: A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon. 10.

Mégis, a terminológia mellett talán akaratlanul is a jogtörténeti fogalom néhány eleméhez is visszanyúlt az alkotmányozó, amennyiben a törvények egy speciális kategóriájáról beszélünk, melynek leválasztása más törvényekről közel azonos szempontok alapján történik, és részben hasonló eredményre is vezet. A sarkalatos törvények hagyományosan szabályozásuk tárgyánál fogva emelkedtek ki az egyszerű törvények közül, de ugyancsak ilyen elemnek tekinthető a lehatárolás másik ismérve, vagyis a benne foglalt rendelkezések különös jelentősége. 1945 előtt és ma is a sarkalatos törvények többnyire olyan normákat foglalnak magukban, melyek rendkívül fontosak, a közjogi berendezkedést, sőt az egész jogrendszert behatárolják. Az más kérdés, hogy a szétválasztás vázolt két kiindulópontja sem a történeti alkotmány rendszerében, sem napjainkban nem érvényesül maradéktalanul. Manapság például az alapjogi tárgykörök kivételével és helyükre közpolitikai témák beemelésével relativizálta az alkotmányozó a sarkalatos törvények megfelelő lehatárolását.

A sarkalatos törvényt azért érdemes élesen elhatárolnunk a kétharmados, illetve az alkotmányerejű törvényektől, mivel a sarkalatos törvény eltérő sajátosságaira helyezik a hangsúlyt, és jól érzékeltetik tárgyunk interdiszciplináris jellegét. Az alkotmányerejű törvény alkotmányjogi, valamint a kétharmados törvény politikai jelentéstartalmával szemben a sarkalatos törvény inkább historizáló jellegű, nem orientál bennünket azonban a minősített többség aktuális aspektusai között. Bár erre közjogi rendszerünkben még nem volt példa, az organikus törvény terminológia beemelése a szakirodalomba a nemzetközi példák fokozott szem előtt tartását sugallná.

E változatos szóhasználat ismét jól mutatja, hogy komplex jelenségről beszélünk, mely esetében többoldalú, interdiszciplináris megközelítésnek van helye.

4.2. A sarkalatos törvények koncepciója

Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán olyan többirányú átalakulás zajlott le a minősített többség hazai alkalmazásával összefüggésben, mely számos elemet, köztük a vonatkozó korábbi alkotmánybíróági gyakorlat zömét megőrizte ugyan,¹⁰² de több tekintetben mégis átdolgozta a kétharmados törvények koncepcióját.

Az Alaptörvény egyik legszembetűnőbb változtatása e téren a kétharmados törvényekre vonatkozó korábbi széttagolt szabályozás egységesítésének kísérlete, a vitatott kérdések tisztázásának szándéka. Az Alkotmány nem tartalmazott egységes fogalmat a minősített többséggel elfogadandó törvényekre, minden egyes kétharmados tárgykör kapcsán külön írta elő a többségnek ezt a formáját. Ezzel szemben most az Alaptörvény *T) cikk* (4) bekezdése így fogalmaz: „A sarkalatos

¹⁰² 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Ez a passzus új alapokra helyezi a minősített többségről való gondolkodást azzal, hogy egy konkrét fogalmat hoz létre az érintett törvények megjelölésére. Hozzá kell tennünk, annyi-
ban egységesebbé vált az ide sorolható jogszabályok köre, hogy a törvények tekinté-
tében – a nemzetközi szerződések ratifikációját leszámítva – megszűnt a minősített
többség erősebb formája, az úgynevezett nagy kétharmad.¹⁰³

Módosult magának a minősített többségnek a telepítése is, mivel az új felfo-
gás már nem jogszabályokban, hanem törvényalkotási tárgyokban gondolkodik.
Az Alaptörvény nem úgy fogalmaz, hogy az állampolgárságról szóló törvény elfo-
gadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szüksé-
ges,¹⁰⁴ hanem más oldalról közelíti meg a kérdést: az állampolgárságra vonatkozó
részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.¹⁰⁵

Ez azt is jelenti, hogy nem is maga a törvény sarkalatos, hanem a tárgykör, amit
szabályoz, innentől kezdve pedig pontatlan maga a sarkalatos törvény megjelölés
is, hiszen itt tulajdonképpen nem törvények, hanem egyes, meghatározott témára
vonatkozó törvényi rendelkezések kapnak fokozott védelmet. Ez különösen kitű-
nik a már megalkotott sarkalatos törvények formájából, mivel ezeknek nem vala-
mennyi rendelkezése minősül sarkalatosnak, minden ilyen jogszabály tartalmaz
egy úgynevezett sarkalatossági klauzulát, meghatározva a törvény kétharmados
többséget igénylő részeit. Összemosódik itt a törvény, illetve a törvényi rend-
kezés fogalma, mivel az Alaptörvény sarkalatos törvényekről beszél, miközben
a gyakorlatban a sarkalatosság a törvény meghatározott rendelkezéseihez kötődik.
Hasonlóra a Házzsabály kapcsán láttunk példát az elmúlt évek hazai jogfejlődé-
séből.¹⁰⁶ Valójában tehát a sarkalatos törvényalkotás alkotmányellenesen műkö-
dik: az Alaptörvény sarkalatos törvényről mint jogforrási kategóriáról beszél és az
egyes sarkalatos törvényalkotási tárgyköröket megállapító alkotmányos szakaszok
is sarkalatos törvényeket említenek. Ehhez képest a gyakorlatban a sarkalatosság
egyáltalán nem egész törvényekhez, hanem tárgykörökhöz és az ezeket kibontó
törvényi rendelkezésekhez kapcsolódik, melyeket az Alaptörvény keretei között
a sarkalatossági záradékok nevesítenek konkrétan. Ez a gyakorlat valójában egy
korábban is létező tendencia kiterjesztését jelentette: már az 1990-es évektől létez-
tek olyan törvények jogrendszerünkben, melyeknek a gyakorlatban csak egy részét
tekintették kétharmadosnak, más rendelkezéseit azonban nem.¹⁰⁷ Ez egy olyan

¹⁰³ Alaptörvény E) cikk (4) bekezdés.

¹⁰⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról, 69. § (4) bekezdés.

¹⁰⁵ Alaptörvény G) cikk (4) bekezdés.

¹⁰⁶ Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés; az egyes házzsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY
határozat.

¹⁰⁷ Példaként lásd: a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.

koherencia-zavaró ellentmondás alkotmányos rendszerünkben, melyet feltétlenül kezelni kellene egy a sarkalatosságkonceptiót érintő alkotmányos reform esetén. A megfelelő megoldás az lehetne, ha valóban törvényekhez kapcsolódna a sarkalatossági követelmény, az nem fordulhatna elő, hogy ugyanazon törvényben sarkalatos és egyszerű törvényi rangban lévő rendelkezések is előforduljanak. Ha ez mégis megtörténne, az Alkotmánybíróság feladata lenne, hogy az oda nem illő rendelkezéseket megsemmisítse, ezeket később a jogalkotó megfelelő formában újra elfogadhatja. Minderről később a *de lege ferenda* javaslatoknál részletesebben fogok még szólni.

Az elmondottak alapján azt a következtetést kell levonnunk, hogy a sarkalatos törvény, vagy bármely hasonló értelmű fogalomhasználat alkotmányjogilag pontatlan, szakmai értelemben nem fedi azt a valóságot, ahogyan a minősített többségű jogalkotás működik akár Magyarországon, akár külföldön. Mindazonáltal alighanem átláthatatlanná tenné e tanulmány terminológiáját, amennyiben a továbbiakban mellőzném a „sarkalatos törvény” fordulat és a hasonló értelmű fogalmak használatát, mivel ezek több évtizede, helyenként több évszázada meghonosodott kategóriák a szakmai köznyelvben. Így a pontatlan terminológiát a tárgyaltak ismeretében is alkalmazom, de folyamatosan szem előtt kell tartanunk, hogy az egész témát áthatja a sarkalatos törvény és a sarkalatos tárgykör közti feszültség. Akár olyan törvény is születhet, melynek csupán egy passzusa lesz sarkalatos, de az is előfordulhat, hogy ugyanabban a törvényben több sarkalatos tárgykörre vonatkozó szabályozás is helyet kap. Ez viszont lehetőséget kínálhat egy régóta húzódó elvi vita megválaszolására: a minősített többséggel történő jogalkotási kötelezettség csak az adott téma lényegi, irányt kijelölő rendelkezéseit érinti, vagy a részletszabályokra is kiterjed? E tekintetben úgy tűnik, az Alaptörvény szembefordul a korábbi állásponttal és részben az alkotmánybíróági gyakorlattal. Az Alkotmánybíróság leszögezte, a kétharmados többség csak a meghatározott tárgykörök szabályozási irányának megalkotásakor köti a törvényhozót, részletkérdésekben, vagy a szabályozási tárgykör lényeges garanciái vonatkozásában elegendő lehet egyszerű többség is egy norma megalkotásához,¹⁰⁸ valamint az egyszer már kétharmados szintre emelt szabályozás többé egyszerű többséggel nem módosítható.¹⁰⁹ A már említett mélységi teszt lehetne alkalmas arra, hogy a sarkalatos követelmény egyes témákra lebontott mélységét meghatározza, így e tekintetben átlátható gyakorlat kialakítását segítse elő.

Érdemes néhány gondolat erejéig a sarkalatossági záradékoknál időzni.¹¹⁰ Ebben a felállásban az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – csak a kereteit

¹⁰⁸ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

¹⁰⁹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.; 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

¹¹⁰ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABH 2015, 363.

jelöli meg a minősített többség alkalmazásának, a sarkalatos szabályozás valódi körét az egyes törvényekbe iktatott klauzulák jelölik ki, ezeket azonban feles többséggel fogadta el az Országgyűlés, és eredetileg nem minősülnek sarkalatos rendelkezésnek. A sarkalatossági klauzulákról ennek ellenére az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ezek is sarkalatos rendelkezésnek minősülnek. Ez a bizonytalan helyzet mindenképpen alááshatja hosszú távon a minősített többség jogvédelmi funkcióját, mivel a mindenkor kormányoldal akár egyszerű többséggel is változtathat az Alaptörvény kínálta kereteken belül a sarkalatos rendelkezések körén, arra hivatkozva, hogy a klauzulák módosításához nincs szükség minősített többségre, így adott esetben egyoldalúan szűkítheti is a kétharmados szavazatarány térréumát. A sarkalatossági klauzulák módosítása minden esetben megfelelő indítvánnyal megtámadható az Alkotmánybíróság előtt, ilyen módon a sarkalatos szabályozás terjedelméről vita esetén a korábbiakhoz hasonlóan továbbra is végső soron az Alkotmánybíróság jogosult dönteni, még a hatásköre korlátozása által érintett törvények esetében is.¹¹¹ Fennmaradt az a korábbi gyakorlat is, hogy a sarkalatos rendelkezéshez kötődő részletszabályok elfogadásához egyszerű többség is elegendő.¹¹²

Az Alaptörvény megkülönbözteti egymástól az alaptörvényt (mint kartális alkotmányt és a jogrendszer alapját) és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvényeket mint az alaptörvény legfontosabb rendelkezéseit kibontó és értelmező jogszabályokat. Másfelől az Alaptörvény azt is leszögezi, hogy a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.¹¹³ Az Alaptörvény egy törvényhozási tárgy kapcsán a sarkalatosság deklarálása mellett azt is hangsúlyozza, hogy az ide vonatkozó részletes, vagy alapvető szabályozást kell-e ilyen törvénybe foglalni. Ebből arra lehetne következtetni, hogy az alkotmányozó célja arra irányult, hogy a kétharmados jogalkotásra történő felhatalmazást kiterjesztően értelmezzék. A minősített többségű joganyag felduzzadásával mégsem kell számolnunk. Ezt előre vetíti a 22/2012. (V. 11.) AB határozat, mely az Alkotmánybíróság gyakorlatának továbbélését szavatolta¹¹⁴ az Alaptörvény negyedik módosítását követően.¹¹⁵ A felhatalmazás kereteiről való vitát csak úgy, mint korábban, az Alkotmánybíróság döntheti el, a különbség annyi, hogy a korábbi *actio popularis* helyett most már csak a kijelölt kezdeményezői kör indítványozhatja egy sarkalatossági klauzula alkotmányossági felülvizsgálatát. Azzal, hogy az Alaptörvény a sarkalatos rendelkezések módosítására általánosan előírja a kétharmados többséget, egyértelművé

¹¹¹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440.

¹¹² 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2016, 560.

¹¹³ MEZEY: A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei. 41.

¹¹⁴ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10.

¹¹⁵ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdés.

válí, hogy a kétharmados egyetértés nem csupán a szabályozás megalkotása, hanem módosítása esetén is követelmény, kivéve a sarkalatos törvény miniszterium, miniszter vagy más közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését, mely esetében a módosítás egyszerű törvénnyel is megvalósulhat.¹¹⁶ Mégis a jogrendszerben maradt legalább két, a rendszer átláthatóságát jelentősen rontó tényező. Egyrészt a már tárgyalt sarkalatosági záradékok számos vita táptalaját szolgáltatnak. Másrészt kifejezetten zavaró volt e tekintetben a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései közé iktatott 28. cikk (5) bekezdés.¹¹⁷ Ez egyrészt arra utalhat, hogy a sarkalatos tárgykörök listáját nem tekintették véglegesnek, az alkotmányozó lehetőséget kívánt biztosítani az ide sorolt joganyag bővítésére. Másrészt, ami kifejezetten problémás, hogy ugyan egy alkotmányinak tekinthető rendelkezésből eredő felhatalmazás alapján, de sarkalatos törvény és nem az Alaptörvény írhat elő bizonyos kérdésekben minősített többséget. Némileg hasonló megoldásra az Alaptörvény házszabályi szinten is felhatalmazást ad, itt azonban a minősített többséget csak az Országgyűlés belső szervezetére és működési rendjére vonatkozó, harmadik személyek jogait és kötelezettségeit nem érintő döntések merülhetnek csak fel.¹¹⁸ A harmadik aggály azzal kapcsolatban merül fel, hogy a cikk megfogalmazása nemcsak törvényi rendelkezések esetében teszi lehetővé kétharmados többség megkövetelését, hanem bármilyen, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésnél, ez akár egy határozatot vagy egy személyi döntést is magában foglalhat. A 28. cikk (5) bekezdésének eredeti célját csak találgathatjuk, de több év távlatából visszatekintve kijelenthetjük, hogy bár kockázati faktort jelentett, e rendelkezés esetleges destabilizáló hatása végül is nem érvényesült a jogrendszerben, a kifejezetten az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseihez köthető szabály pedig az Alaptörvény hatálybalépéséhez kötődő dokumentum alkotmánybírói megsemmisítésével végképp jelentőségét veszítette.¹¹⁹

Az Alkotmánybíróság több esetben foglalkozott a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyével.¹²⁰ A testület következetesen képviselt álláspontja abban állt, hogy a kétharmados törvények nem alkotnak önálló jogforrási kategóriát, e tekintetben egyenrangúként kell kezelni valamennyi törvényt, ezt a megközelítést azonban több szakember sem tartja megalapozottnak.¹²¹ Mint később részletesebben is látni fogjuk, e vonatkozásban a külföldi tapasztalatok sem

¹¹⁶ Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdés.

¹¹⁷ Alaptörvény 28. cikk (5) bekezdés: 2012. december 31-ig az Országgyűlés egyes döntéseinek meghozatalát sarkalatos törvény minősített többséghez kötheti.

¹¹⁸ Magyarország Alaptörvényének 5. cikk (6) bekezdése.

¹¹⁹ Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

¹²⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.; 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.; 27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289.

¹²¹ JAKAB–CSERNE: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. 40–49.

egybevágoak: Franciaországban az organikus törvény önálló jogforrási szintet alkot,¹²² Spanyolországban azonban az Alkotmánybíróság a törvények formális egyenrangúságát állapította meg.¹²³

Az Alaptörvény nem rendezi megnyugtatóan ezt a kérdést, bár erős érvek hozhatóak fel amellett, hogy a sarkalatos törvények és a törvények viszonyát inkább a hatásköri, sem mint a hierarchikus elv határozza meg. A sarkalatos törvénnyel nem találkozunk a jogforrási hierarchiát rögzítő *T) cikk* (1) bekezdésében,¹²⁴ a *T) cikk* (4) bekezdés¹²⁵ pedig kifejezetten a törvény mint egységes kategória egyik alcsoportjaként jelöli meg azt, mely „csak” a megalkotására és módosítására előírt szavazatarányban tér el „egyszerű” társaitól. Ezzel az alkotmányozó tulajdonképpen az 1/1999. (II. 24.) AB határozat indoklásából¹²⁶ merít, megőrizve a törvények egyenrangúságának elvét, a minősített többséget a törvényalkotási eljárás alkotmányosságának feltételeként meghatározva. Úgy tűnik az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is ragaszkodik a formális egyenlőség dogmatikailag több szempontból is kifogásolható tételéhez, így például a sarkalatosnak nem minősülő ugyanazon tárgykört szabályozó sarkalatos és egyszerű törvény között a *lex posterior derogat legi priori* elvének alkalmazásával döntött.¹²⁷

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy a sarkalatos törvények új koncepciója az egyértelműsége és a pontosabb keretek megjelölésére törekszik, azonban valójában kevés elmozdulás történt ebbe az irányba. Bizonyos lépések segítik a tisztánlátást, mint a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének *explicit* meghatározása, vagy az alkotmányos felhatalmazások pontosabb megfogalmazása. A rendszer fő vonásaiban mégis a korábbi kétharmados törvények megközelítését vette át, így nem képes a korábbi szabályozás problémáira érdemi választ adni. A szakirodalmat és az alkotmánybíróági gyakorlatot tekintve lényegében ugyanazokkal a kérdésekkel szembesülünk, mint az Alaptörvény megalkotását megelőzően. Ezért is tapasztalhatjuk azt a jelenséget, hogy az Alkotmánybíróság elméletileg hatályon kívül helyezett vonatkozó gyakorlata az alkotmánybíróági jogértelmezés keretei között tovább él.

¹²² La décision n° 96–386, DC du 30 décembre 1996.

¹²³ JCC no. 101/1991; JCC no. 236–2007.

¹²⁴ Alaptörvény *T) cikk* (1) bekezdés: Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

¹²⁵ Alaptörvény *T) cikk* (4) bekezdés: A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

¹²⁶ „A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett. (...) (ABH 1993, 48, 63.)”

¹²⁷ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.

4.3. A sarkalatos törvények terrénuma

A fentebb vázolt koncepció valódi lényegét és gyakorlati működését csak akkor érthetjük meg, ha szemügyre vesszük azt, konkrétan a törvények mely körére alkalmazza a minősített többséget az Alaptörvény, és miben tér ez el attól, amit korábban tapasztalhattunk. A minősített többségű jogalkotás terjedelme valamennyi ilyen megoldást alkalmazó országban kulcskérdés.

Az Alaptörvény tárgyunk szempontjából releváns passzusait átható fő irányvonal azonosításához a pusztá számokat kell segítségül hívnunk: azaz a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyak számát kell összevetnünk. Nem célszerű itt kőbe vésett adatokkal operálnunk, mivel gyakran egyes témák kapcsán nehéz megállapítani tényleges jellegüket. Ennek igazolására álljon itt a Házsabályi rendelkezések esete, melynek megalkotásához az összes képviselő kétharmados szavazattöbbsége szükséges, mégsem tekinthető törvényhozási tárgynak, mivel az Alaptörvény nem ad támpontot, hogy törvény vagy országgyűlési határozat tartalmazza-e a törvényhozás működésére és ügyrendjére vonatkozó szabályokat. Ismert, hogy e két megoldás az Országgyűlésről szóló törvény megalkotásával egymás mellett él, elválasztva a törvényi és a határozati szintű házsabályi rendelkezéseket. De a bizonytalanságot fokozza például az önálló szabályozó szervek létrehozását sarkalatos jogalkotáshoz kötő rendelkezés, mivel értelemszerűen az ilyen szervek számától függ, hány minősített törvény megalkotását teszi ezen alaptörvényi rendelkezés szükségessé. Jelenleg két önálló szabályozó szerv létezik: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

Visszatérve a minősített többség korábbi és jelenlegi terrénumának összevetésére, azt mondhatjuk, hogy csupán a mennyiséget tekintve nagyságrendi változást nem eredményezett az Alaptörvény kodifikációja, 2011 óta mintegy harmincnégy törvényhozási tárgy felett diszponál a kétharmad. Ez azt jelenti, hogy hazánkban továbbra is igen kiterjedt a minősített törvényi szabályozás terjedelme, nemzetközi összehasonlításban is.

Az eltolódást egyéb tekintetben érzékelhetjük: míg a rendszerváltás a kétharmados törvényekre, mint az alapvető jogok lényeges tartalmát és az államszervezet főbb vonásait stabilizáló eszközként tekintett, az Alaptörvény az előbbi jellegét e jogintézménynek háttérbe szorítja, a sarkalatos törvények sorában alapjogokat érintő alig található. Több szemszögből is górcső alá kell vennünk e megoldást, hogy megalapozottan állást foglalhassunk abban a kérdésben, jelent-e ez az irányváltás többletkockázatot az alapjogvédelmi mechanizmus hatékony működésére. A magam részéről úgy vélem, önmagában a minősített többség elhagyása nem járna ilyen következményekkel, a jogszabályi környezet más változásait figyelembe véve azonban óvatosabban kell fogalmaznunk. A későbbiekben a minősített többség és

az alapjogok kapcsolatáról bővebben lesz még szó, de néhány érvet már most előre bocsátok.

A kétharmados többséget igénylő törvények körének bizonyos irányú szűkítésével az alkotmányozó a parlamentarizmus logikájának gyakorlati érvényre juttatását segítené elő, melynek kívánatos voltára az Alkotmánybíróság is többször rámutatott.¹²⁸ A sarkalatosságot a magyar Alkotmánybíróság ma is kivételesnek tekinti, ami külföldön nem jellemző, valószínűleg a jogintézménnyel kapcsolatos sajátos hazai attitűdök eredménye lehet.¹²⁹ Az a célkitűzés, hogy a mindenkori kormányzat kezét túlzottan gúzsba kötő jogintézmény alkalmazási körét szűkíteni kell, önmagában támogatónak látszik. Másrészről az állampolgárokat megillető alapvető jogok érvényesülése a jogállamiság olyan immanens alkotórésze, mely esetében okkal vetődhet fel valamennyi garancia alkalmazásának szükségessége. Az „alapjogi kétharmad” visszaszorulásával e jogintézmény két szabályozási irányának viszonylagos egyensúlya is megbomlott, az Alaptörvény az intézményvédelmi aspektusokat helyezi szinte egyoldalúan előtérbe. A nemzetközi összehasonlításból kitűnik, és a következő fejezetben részletesen elemzem, hogy e lépéssel az alkotmányozó távolodott a spanyol modelltől és a francia megoldáshoz közelített (noha a reformot nem ez a modellváltás ösztönözte).

A sarkalatos törvények vizsgálatakor abból kell kiindulnunk, hogy kétharmados kormánytöbbség híján egy törvény megalkotásának az országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértéséhez kötése az adott kérdésben a mindenkori kormányerők és az ellenzék közti egyetértést vagy legalább együttműködést feltételez. Ezért a sarkalatos törvényeket úgy kell szemügyre vennünk, hogy adott esetben megtörténhet, hogy azok módosítására hosszú időn keresztül nem lesz reális esély. E kontextusba helyezve a problémát, az alapjogok kivétele a sarkalatos körből nem látszik kifogásolhatónak.

A sarkalatos törvénybe emelés, mint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, eltérően befolyásolja a közjogi intézményrendszer, valamint az ide került alapjogok sorsát. Az államszervezetet rögzítő normák esetében a stabilitás, illetve a széles körű konszenzus az a két elem, mely felveti e megoldás alkalmazását ezeken a területeken.

Nagy jelentősége van annak, hogy az állami intézmények mely köre felett disponál a kétharmad, részben azért, mert az adott szervek alkotmányos jelentőségét, államszervezetben betöltött szerepét húzza alá e tény, másrészt a vonatkozó szabályozás bizonyos mértékű állandóságát vetíti előre. Ennek eredeti funkciója a sarkalatos törvények kapcsán általánosságban kifejtettekhez igazodik, kiegészülve azzal, hogy ez a megoldás az intézmények független státuszának és hatékony

¹²⁸ Például: az 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

¹²⁹ 27/2017. (X. 25.) AB határozat, ABH 2017, 567.

tevékenységének fontos garanciája is egyben. Így az önálló szabályozó szervekről szóló jogszabályok nevesítése sarkalatos tárgykörként akár az ide tartozó állami szervek körének számottevő bővülését eredményezheti.

A sarkalatos törvények körét számba véve szembeötlő egy merőben új, bár korántsem nem előzmények nélküli jelenség: bizonyos közpolitikai, *policy* jellegű tárgykörök is bekerültek a minősített többséget igénylő jogszabályok sorába. A családok védelmére,¹³⁰ a termőföldek megszerzésére,¹³¹ az adórendszerre és a nyugdíjrendszerre¹³² vonatkozó szabályozás immár sarkalatos törvényekben kap helyet, (bár már korábban is kétharmadosnak számított a honvédelmi vagy a rendőrségi törvény). Ez utóbbi két eset azért érdemel külön figyelmet, mert nem követhetjük nyomon azokat a szempontokat, melyek alapján a sarkalatos törvények kijelölésre kerültek. E tárgykörök sem a közjogi berendezkedéshez, sem az alapjogvédelemhez közvetlenül nem köthetők, legfeljebb az alapjogokra gyakorolt közvetett hatással magyarázhatnánk sarkalatos jellegüket. A problémát itt az jelenti, hogy ha ezt a logikát elfogadjuk, szinte valamennyi törvény minősített többséghez lenne köthető az alapjogokra gyakorolt hatására tekintettel; végső soron pedig kiüresíthető a demokrácia.¹³³ Komolyan tartani lehet attól is, hogy a kétharmados követelmény miatt a jogalkotás nem lesz képes lépést tartani a folyamatosan mozgásban lévő társadalmi környezet e területekkel szemben támasztott újabb és újabb szabályozási elvárásaival. Az adórendszer és a nyugdíjrendszer olyan szegmensei a társadalomnak, melyeket majdnem minden kormányváltás után alapvetően/alapjaikban átszerveznek. Nem ide tartozik annak vizsgálata, hogy e két terület sarkalatos törvényben való szabályozásának milyen hosszú távú politikai, társadalmi következményei lehetnek, itt csupán annyit szögezlek le, hogy a minősített többség ezekben az esetekben a közelmúltban megvalósult változások konzerválásának igényét jelzi. Ezek a közpolitikai tárgykörök később a minősített szabályozás terjedelmének tárgyalásakor is fontosak lesznek számunkra. Ezt a képet szükséges tovább árnyalni annyiban, hogy a közpolitikai tárgykörökhöz kapcsolódhatnak bizonyos vezérelvek, akár alkotmányos jelentőségű követelményeket kimondó rendelkezések, mint például a visszamenőleges hatállyal adóteher megállapításának, vagy már létező adókötelezettség terhesebbé tételének minősített többséghez kötött tilalma feltehetően nem vet fel alkotmányos aggályokat. Ugyanakkor, amikor adókedvezmények mértékére, vagy a jogosultak körére vonatkozik a sarkalatosság, az már az aktuális kormányzat legalábbis alkotmányjogilag aggályos korlátját jelenti.

¹³⁰ Alaptörvény L) cikk (3) bekezdés.

¹³¹ Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés.

¹³² Alaptörvény 40. cikk.

¹³³ Opinion no. 621/2011 of the Venice Commission, point 24.

Szintén az adórendszerre vonatkozó szabályozás kapcsán kívánom felhívni a figyelmet arra, hogy itt a minősített többséget az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével¹³⁴ együtt olvasva kell megítélni. Ez azt jelenti, hogy az adórendszert rögzítő sarkalatos törvény kapcsán az Alkotmánybíróság a felülvizsgálati jogkörét csak korlátozottan gyakorolhatja.¹³⁵ Ez a helyzet rámutat egy olyan problémára, mely előrevetíti a minősített többség magyar modelljének későbbiekben tárgyalandó garanciajellegét, pontosabban annak ambivalens voltát. Olyan rendelkezések vannak mostani jogrendszerünkben, melyek utólagos vizsgálatára vagy a belőlük származó vélt vagy valós jogsérelmek orvoslására hazai keretek között nincs valódi lehetőség, a panaszosok csak nemzetközi fórumok, elsősorban az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt kereshetik igazukat. Az eddig eltelt néhány év gyakorlata alapján feltételezhető, hogy az Alkotmánybíróság megfelelő értelmezéssel rendkívül szűk térre szoríthatja alkalmazását.¹³⁶ A 37. cikk (4) bekezdésének inkább a szellemisége aggályos, ugyanis a minősített többségű törvényalkotás szűkítése csak is egy megfelelő kontrollt biztosító intézmény, jelen esetben a teljes jogrendszerre kiterjedő felülvizsgálati jogosultsággal rendelkező Alkotmánybíróság működése mellett engedhető meg. Egy olyan helyzetben, mint ami az adótörvények kapcsán kialakult, a kétharmados többség megkövetelése teljes mértékben visszájára fordul, és garancia helyett akadályként fog viselkedni. Olyan szabályrendszer fennmaradásának eszközévé válik, melynek módosítására nincs reális esély, alkotmányosságának elbírálására pedig nincs mód. Hozzá kell azért tenni, hogy a minősített többségi követelmény tiszteletben tartásának felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartozó törvények esetében is teljes jogkörrel rendelkezik.

Még egy, a tárgyalataknál csekélyebb jelentőségű problémára kell itt kitérni, az állami kitüntetések tartalmazó sarkalatos törvény esetére. Itt inkább logikailag nehéz megragadni, miért emelte az alkotmányozó e tárgykört a minősített többség sáncain belülre. E téma hagyományosan nem tartozik az elsődleges közjogi kérdések sorába, és politikailag sem látszik olyan súlyúnak, mely ezt a szigorítást

¹³⁴ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

¹³⁵ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 229.

¹³⁶ 29/2017. (X. 31.) AB határozat, ABH 2017, 633.

megkövetelné. Ráadásul, mivel kifejezetten egy adott politikai struktúrához szorosan kötődő területről van szó, gyakran még törvény sem rendelkezik róla, így különösen nehéz mit kezdeni sarkalatos törvénybe való beemelésével.

E szempontok alapján úgy vélem, a sarkalatos törvények körének kijelölését nem ítéltük meg egyoldalúan, az általános aspektusok figyelembevétele mellett az egyes konkrét esetekben olyan egyedi körülményeket is mérlegelnünk kell, melyek az adott döntés hosszú távú következményeit árnyalhatják. A szűkítésre vonatkozó törekvésekkel és azok irányával alapvetően egyet lehet érteni, a realizálódott kiterjesztés ezzel szemben nehezen magyarázható, olyan területekre alkalmazza a minősített többséget, melyek nincsenek összhangban a jogintézmény eredeti funkcióival. A minősített többségi követelmény egyes tárgykörökben tapasztalható logikája egy külön kutatás témája lehet, ebben a keretben csak néhány főbb megállapítás vázolására szorítkozhattam. A könyvem elején említett mélységi teszt kimunkálását viszont csak akkor remélhetjük majd, amikor egy valamennyi szükséges szakértelmet megjelenítő kutatócsoport mélyrehatóan megvizsgálja az egyes sarkalatos tárgykörök logikai struktúráját.

A későbbi fejezetekben még számos esetben utalok majd a minősített többségű jogalkotás hazai történetére, itt a fő fejlődési irányt vázoltam csupán fel. Folytatva a sarkalatos törvények elemzésének megalapozását, a következőkben a releváns külföldi modelleket veszem sorra.

III. Nemzetközi összehasonlítás

1. Történelmi támpontok

A közvetett és közvetlen előzménynek értékelhető magyar történelmi háttér felvázolását követően a jelenlegi sarkalatos törvény modell további közvetett előzményeiként a külföldön alkalmazott organikus törvényekről szükséges szót ejteni. Organikus törvényekről, hiszen a minősített törvényeket Magyarországon kívül minden más országban ezzel a megjelöléssel illetik. Franciaország, Spanyolország és Magyarország a minősített törvények három jelentős modelljét képviseli. Az említett probléma azonban nemcsak e három országot érinti, hanem számos más államot is világszerte. Szembetűnő, hogy a minősített törvényeket alkalmazó országok többségében kétkamarás törvényhozás működik, ilyenkor a minősített többségi követelmény elsősorban abszolút többséget (az összes képviselő többsége) jelent a jelenlévő képviselők több mint felének egyetértése helyett. Ez alól csak néhány ország jelent kivételt, Magyarország mellett a kétharmados, illetve háromötödös többségre épülő szabályozást csak olyan távoli, követendő mintának aligha tekinthető alkotmányos rendszerekben alkalmaznak, mint például Chile, a Dominikai Köztársaság, Elefántcsontpart, Guinea vagy a Zöldfoki-szigetek.¹³⁷

Rátérve a külföldi történelmi támpontokra, a minősített törvények modernkori fejlődése 1958-ban kezdődött, a francia V. Köztársaság alkotmányával.¹³⁸ Afrika dekolonizációját követően francia hatásra számos, a frankofón jogcsaládba tartozó afrikai ország¹³⁹ alkalmazta ezt a megoldást. Jelenleg huszonnégy afrikai ország alkotmányában találhatunk minősített törvényeket: Algéria, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Csád, Dzsibuti, Egyenlítői-Guinea, Elefántcsontpart, Gabon, Guinea, Comore-szigetek, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kongói Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Madagaszkár, Marokkó, Mauritánia, Niger, Ruanda, Szenegál, Togo, Tunézia, Zöldfoki-szigetek.¹⁴⁰ A minősített törvények elterjedésének máso-

¹³⁷ Chile alkotmányának 63. cikke (1980. október 21.); Dominikai Köztársaság alkotmányának 112. cikke (2015. június 13.); Elefántcsontpart alkotmányának 71. cikke (2016. november 8.); Guinea alkotmányának 83. cikke (2010. május 7.); a Zöldfoki-szigetek alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése és 87. cikk (2) bekezdés b) pontja (1980).

¹³⁸ Franciaország alkotmányának 46. cikke, 1958. október 4.

¹³⁹ DAVID, René: *Les grands systèmes de droit contemporains* (Dalloz: Paris, 1964). 630.

¹⁴⁰ Algéria alkotmányának 123. cikke (1996. május 15.); Angola alkotmányának 166. cikk (2) bekezdés b) pontja és 169. cikk (2) bekezdése (2010. január 21.); Benin alkotmányának 97. cikke (1990. december 2.); Burkina Faso alkotmányának 155. cikke (1991. június 2.); Burundi alkotmányának 175. cikke (2005. február 28.); Csád alkotmányának 127. cikke (1996); Dzsibuti alkotmányának 66. cikke (1992);

dik hulláma a spanyol és a portugál diktatúrák bukásához kötődik.¹⁴¹ A minősített törvény mindkét ország alkotmányába bekerült, később pedig több latin-amerikai ország is követte a példát, mint Chile, a Dominikai Köztársaság, Ecuador, Panama, Peru, vagy Venezuela.¹⁴² Végül – a minősített törvények elterjedésének harmadik hullámaként – e jogintézmény a magyar, a román és a moldáv¹⁴³ alkotmányos rendszer részévé vált a demokratikus átalakulást követően. Az egykori Szovjetunió néhány tagállamában is elfogadtak a minősített törvényhez közel álló konstrukciókat, ezek azonban ma már nincsenek hatályban.

A törvényeken belüli jelentőség alapján lehatárolt speciális alkategória elkülönítésének gondolata a 18. századig nyúlik vissza, amikor egyes országokban a jogtudomány megkülönböztette az alkotmányos erővel és jelentőséggel bíró törvényeket az egyszerű törvényektől. Ez a megközelítés erős hatást gyakorolt az akkori alkotmányozási folyamatokra is. A brit közjogi szakirodalom elhatárolta azon törvények többé-kevésbé koherens körét, melyek alkotmányos dokumentumnak tekintendők.¹⁴⁴ Ezeket a törvényeket az általános törvényhozási eljárás szabályai szerint fogadták el, a jogtudomány, a joggyakorlat és a közfelfogás azonban olyan többletjelentőséget tulajdonított nekik, mely kiemelte azokat az egyszerű törvények sorából. Az angol és a magyar alkotmányfejlődés eltérései nyilvánvalóak, annyit mégis leszögezhetünk, hogy az angol alkotmányi erővel bíró törvények rendszere áll legközelebb jogtörténeti sarkalatos törvényeinkhez. Hasonlóság abban is mutatkozik, hogy az angol alkotmányos törvények körét sem határozza meg egyetlen

Egyenlítői-Guinea alkotmányának 104. cikke (1991); Elefántcsontpart alkotmányának 71. cikke (2016. november 8.); Gabon alkotmányának 60. cikke (1991); Guinea alkotmányának 83. cikke (2010. május 7.); Comore-Szigetek alkotmányának 26. cikke (2001. december 23.); Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 124. cikke (2006. február 18.); Kongói Köztársaság alkotmányának 125. cikke (2001); Közép-afrikai Köztársaság alkotmányának 52., 70., 73., 77., 80., 85., 87., 89., 92., 93., 99., 101., 102., 103. és 105. cikke (2004. december 27.); Madagaszkár alkotmányának 88. és 89. cikke (2010. november 14.); Marokkó alkotmányának 85. és 86. cikke (2011. július 1.); Mauritánia alkotmányának 67. cikke (1991. július 12.); Niger alkotmányának 131. cikke (2010. október 31.); Ruanda alkotmányának 73. cikke (1991. május. 30.); Szenegál alkotmányának 78. cikke (2001. január 7.); Togo alkotmányának 92. cikke (1992. október 14.); Tunézia alkotmányának 65. cikke (2014. január 26.); Zöldfoki-szigetek alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése és 86. cikk (2) bekezdés b) pontja (1980).

¹⁴¹ Portugália alkotmányának 169. cikk (2) bekezdése (1976. április 2.).

¹⁴² Chile alkotmányának 63. cikke (1980. október 21.); Ecuador alkotmányának 133. cikke (2008. szeptember 28.); Venezuela alkotmányának 203. cikke (1999. december 20.).

¹⁴³ Moldova alkotmánya (1994. július 29.) 61. cikk (2) bekezdés, 63. cikk (1) és (3) bekezdés, 70. cikk (2) bekezdés, 72. cikk (1)–(3) és (4), bekezdés, 74. cikk (1) bekezdés, 78. cikk (2) bekezdés, 80. cikk (3) bekezdés, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdés, 108. cikk (2) bekezdés, 111. cikk (1) és (2) bekezdés, 115. cikk (4) bekezdés, 133. cikk (5) bekezdés.

¹⁴⁴ LEYLAND, Peter: *The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis* (Hart Publishing: Portland, OR, 2012). 25–42.

írott jogforrás sem, az csupán a közfelfogáson alapul és az egyes szerzők nézetei nem feltétlenül esnek egybe.¹⁴⁵

A 19. században a minősített törvény gondolköre háttérbe szorult, egyetlen példaként a francia III. Köztársaságot említhetjük meg, mint egy rendkívül speciális esetet. Franciaországban 1791-től kezdve egymást gyorsan követő alkotmányok váltakoztak, főként azért, mert mindegyik közjogi berendezkedésből hiányzott a stabilitás. *III. Napóleon* bukását követően Franciaország különösen nehéz helyzetbe került, az ország jelentős részét a fővárossal együtt német csapatok szállták meg, miközben a belső megosztottság is felerősödött, mely végül a párizsi kommun kikiáltásához vezetett. A rendkívül feszült kül- és belpolitikai helyzet, továbbá a megelőző évtizedek forradalmak szülte alkotmányainak gyors bukása inkább a kiérlelt alkotmányozási folyamat irányába terelte a francia politikai élet résztvevőit. Konszenzus hiányában új alkotmány kodifikálása helyett 1875-ben ideiglenes jelleggel három organikus törvényt alkottak az alkotmányos berendezkedésről. Az első két francia köztársaság rövid életű volta, továbbá a királyság első bukása óta tapasztalható zavaros politikai viszonyok a monarchia visszaállítására sarkallták a francia politikai elitet. Miután kiderült, hogy a monarchia visszaállítása és a Bourbonokkal való együttműködés nem lehetséges, ezek az organikus törvények a gyakorlatban alkotmányi rangra emelkedtek.¹⁴⁶ Sajátos történelmi véletlen, hogy az állandóság igényével készített francia alkotmányok egész sora tűnt el néhány évet követően, míg a kifejezetten átmenetinek szánt III. Köztársaság organikus törvényeivel és minden hibájával együtt a modernkori francia történelem ez idáig legmaradandóbb berendezkedésének bizonyult.

2. Az organikus törvények a francia V. Köztársaság alkotmányában

Mivel Franciaországban az elmúlt két évszázad alkotmányfejlődése során többször is előkerült a minősített törvényhez hasonló koncepció,¹⁴⁷ nem meglepő módon ez az ország illesztette először a minősített törvényeket alkotmányos rendszerébe 1958-ban. Az organikus törvény alkotmányba emelését a történelmi háttér felidézése nélkül nehéz lenne megérteni: az adott helyzetben alkalmas eszköznek

¹⁴⁵ A szakirodalom és a joggyakorlat alapján jelenleg a következő dokumentumokat tekintik Nagy-Britanniában alkotmányos erővel bíró jogforrásnak: a *Magna Carta Libertatum* (1222); a *Bill of Rights* (1658); a *Habeas Corpus Act* (1689); az *Act of Settlement* (1701); a két Parlamente-ről szóló törvény (1911 és 1949); a Legfelsőbb Bíróság felállításáról szóló törvény (2005); *New Bill of Rights* (2016).

¹⁴⁶ POURHIET, Anne-Marie le: *Droit constitutionnel* (Economica: Paris, 2007). 233–243.

¹⁴⁷ CAMBY: *Quarante ans de lois organiques*. 1686.

bizonyult a törvényhozás szerepének gyengítésére és a hatalommegosztás kontúrjainak megváltoztatására. A francia III. Köztársaság bukását követően a Vichy-rezsim és a megszálló német hadsereg közös rémuralma következett, majd 1946-ban az új alkotmány elfogadásával létrejött a IV. Köztársaság. Ezekben az években Franciaország szinte permanens politikai válsággal nézett szembe, az egymást követő kormányok nem tudták kezelni az égető társadalmi és gazdasági problémákat, főként az indokínai és algériai háborúkat, hamar elveszítették a törvényhozás bizalmát. Mivel a parlament bizalmi szavazással a jelenlévők többségével (nem abszolút többséggel) meneszthette a kormányt, a töredezett pártstruktúrájának és az állam-, valamint a kormányfő gyengülő pozíciójának is köszönhetően a hatalommegosztás súlypontja a parlament irányába tolódott el.¹⁴⁸ A parlamentben azonban folyton változó erőviszonyok uralkodtak, a kormányok pedig a parlamenti játszmákhoz igazodóan néhány hónaponként cserélődtek. A politikai rendszer belső hibáit az állandósuló gyarmati konfliktusok csak tovább mélyítették. A II. világháború lezárását követően a franciák előbb Indokínában keveredtek elhúzódó háborúba a függetlenségükért harcoló helyi erőkkel, majd innen való kivonulásukat követően Algériában kellett fegyveresen fellépniük uralmuk megtartása érdekében. Algéria ezer szállal kötődött a francia anyaországhoz, így a francia közvélemény nem volt hajlandó belenyugodni az észak-afrikai ország elszakadásába. Ugyanakkor a kevés eszközzel rendelkező kormányok képtelenek voltak a katonai helyzet kézben tartására, így a hadsereg és a kormány közti szakadék is elmélyült.

Ebben a rendkívül feszült helyzetben a politikai elit, *de Gaulle* tábornokhoz, a II. világháború idején a németek ellen kibontakozó francia ellenállás vezetőjéhez fordult, aki megbízást kapott egy stabil alkotmányos rendszer kialakítására. *De Gaulle* katonaként és a hatalmi központosítás híveként erős kézzel fogott hozzá feladata végrehajtásához és legalább négy megfontolást tartott szem előtt, amikor a törvényhozás háttérbe szorítása mellett szállt síkra.

– Egyrészt a francia IV. Köztársaság idején nem sikerült stabil kormányokat létrehozni, a kormányok általában egy évig sem maradtak hivatalban.¹⁴⁹ Általános vélekedés szerint a gyakori kormányváltást a végrehajtó hatalom gyengesége okozta, a törvényhozás mozgástere tehát túlságosan széles volt. *De Gaulle* és környezete ezért a parlament meghatározó szerepét kívánták visszaszorítani, a fékek és ellen-súlyok rendszerét a végrehajtó hatalom javára alakították át. A parlament már nem rendelkezett korlátlan döntési joggal az államszervezet kialakítása tekintetében, a végrehajtó hatalmi ág jogosítványai bővültek.¹⁵⁰

¹⁴⁸ GILES, Frank: *The locust years: The story of the Fourth French Republic, 1946–1958* (Secker & Warburg: London, 1991).

¹⁴⁹ DEBRÉ: *La nouvelle Constitution*. 7.

¹⁵⁰ BLACHER: *Le Parlement en France*. 11–23.

- Másodsorban a nagyobb jelentőségű törvényeket gyakran módosították a IV. Köztársaság idején, az aktuális parlamenti többség igényeihez igazodóan. A törvényhozás összetétele gyorsan változott, így a jogi/alkotmányos környezet állandóságának semmiféle garanciája nem volt. A parlamentarizmus racionalizálása érdekében¹⁵¹ egyes tárgyköröket kivontak a parlament döntési köréből, így az államszervezet alapvető szabályai védelmet kaptak a napi politikai törekvésekkel szemben.
- Harmadrészt az V. Köztársaság alkotmánya eredetileg az állam intézményeinek körvonalazására összpontosított, a francia alkotmány ma sem tartalmaz alapjogi katalógust.¹⁵² Ez a fő oka annak, hogy a francia organikus törvények főként az állam intézményi kérdéseire vonatkoznak, az alapvető jogok nem részei e koncepciónak. Az V. Köztársaság megalkotói csak az állam alapvető intézményeinek kívántak újabb garanciát nyújtani, nem érdeklődtek más lehetséges területek, így például az alapjogok iránt.
- Negyedrészt, szerepet játszott a diktatúra visszatérésétől való tudatalatti félelem is, melyet Franciaország megtapasztalt a II. világháború idején. Az organikus törvények nem csupán az instabilitástól védték a demokratikus berendezkedést, hanem egy későbbi autokratikus hatalom átvételi kísérlet megelőzését is szolgálták. Az organikus törvények tehát jól illeszkedtek abba az elképzelésbe, hogy a parlament feletti kontroll erősítésével és a végrehajtó hatalmi ág, különösen a köztársasági elnök szerepének előtérbe helyezésével biztosítani lehet a demokratikus alapon, de stabilan is kiszámíthatóan működő politikai rendszert. Ne felejtjük el, hogy ekkoriban Európa országainak nagy részében tekintélyuralmi rendszerek léteztek, de alig múlt még egy évtizede a II. világháború alatt Franciaországban közvetlenül megtapasztalt diktatúrának. Ráadásul nem csak a távoli kommunista fenyegetéssel kellett számolni; Franciaországtól közvetlenül délre, Spanyolországban és Portugáliában két, erősen nacionalista diktatúra működött. Az organikus törvény kezdeti modelljét később több alkotmánymódosítás alakította, fő vonásaiban azonban ma is az 1958-ban felállított rendszer működik. A Szenátus státuszára vonatkozó organikus törvényt például a két kamara egyetértése esetén lehet csak elfogadni. Ez a passzus arra szolgál, hogy a Szenátus helyzetét meghatározó szabályokat végső soron ne fogadhasa el a Nemzetgyűlés a Szenátus egyetértése nélkül. Ez a kompromisszum egy összetett politikai konstelláció eredménye. A Franciaországban élő, nem francia állampolgárságú uniós állampolgárok szavazhattak a helyhatósági választásokon, a Szenátus tagjainak megválasztása során azonban nem.¹⁵³

¹⁵¹ ARDANT, Philippe – MATHIEU, Bertrand: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 26^e édition. (LGDJ – Librairie générale de droit et de jurisprudence: Paris, 2014). 344–345.

¹⁵² TROPER, Michel: Constitutional Law. In BERMAN, George – PICARD, Etienne (eds): *Introduction to French Law* (Wolters Kluwer: Netherlands, 2008). 1–34.

¹⁵³ Az 1992. június 25-ei alkotmánymódosítás.

Még egy *implicit* alkotmánymódosításról kell megemlékeznünk: az alkotmányossági blokk koncepciójának felállításáról. Az alkotmányossági blokkot a francia Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) az 1970-es évek elejétől fokozatosan munkálta ki, lényege, hogy a francia alkotmány preambulumban nevesített jogforrásokat az Alkotmánytanács az alkotmány részének tekintette. Így alkotmányi erővel bír az 1791-es és az 1946-os alkotmány preambuluma, az Emberi és polgári jogok nyilatkozata, a francia III. Köztársaság idején alkotott egyes nagy jelentőségű törvények, valamint a Környezetvédelmi karta is.¹⁵⁴ Mint később látni fogjuk, az alkotmányossági blokk következtében újra kellett gondolni az organikus törvények helyét a jogforrások rendjében. Emellett fontos következmény az is, hogy az alkotmányossági blokknak már alapjogokat védő szabályok is részei lettek, így az Alkotmánytanács már alapjogi szempontokat is mérleghet az organikus törvények alkotmányossági felülvizsgálata során.

3. Az organikus törvények megjelenése Spanyolországban

Spanyolországban az organikus törvényeket az 1978-as alkotmány intézményesítette a Franco bukását követő demokratikus átmenet idején. Az erős francia hatás ellenére az alkotmányozási folyamat nagymértékben eltér a francia események jellegétől. Spanyolország nem rendelkezett érdemi demokratikus hagyománnyal, az első két spanyol köztársaság rövid életűnek bizonyult, a demokratikus erők nem tudták megvédeni pozícióikat az autokratikus törekvésekkel szemben.¹⁵⁵ Ez persze igaz az első két francia köztársaságra is, Franciaország esetében azonban az események újszerűsége és világtörténeti jelentősége folytán a 18. század végén és 1848-ban kikiáltott köztársaságok Európa-szerte a liberális törekvések példaképeivé váltak. Spanyolország a demokratizálódáshoz csak komoly fáziskéséssel, a 19. század utolsó harmadában csatlakozott. Az I. Spanyol Köztársaság a királyság visszaállításával végződött, a második republikánus kísérlet az 1930-as években pedig a spanyol polgárháború véres eseményeibe torkollott. A spanyol történelmi tapasztalatok tehát a stabilitás eszközeinek keresésére ösztönözték a politikai folyamatok irányítóit. Ezen felül nagyfokú bizonytalanság övezte a demokratikus átmenet időszakát. Kezdetben nem volt egyértelmű, hogy az új király a korábbi „puha diktatúra” kormányzati rendszerét kívánja-e fenntartani, vagy hajlandó lesz a demokratikus kibontakozás élére állni. Ne feledjük, *I. János Károly Franco* végrendelete alapján foglalhatta el a spanyol trónt. Az új király uralkodása első

¹⁵⁴ GRANGER, Marie-Pierre: A Francia Alkotmány Preambuluma(i): tartalom, státus, alkalmazás és módosítás. In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban (Az MTA 2010. október 20-ai nemzetközi konferenciájának előadásai)* (CompLex: Budapest, 2011). 63.

¹⁵⁵ COMELLA: *The Framing of the Spanish Constitution*. 4–34.

éveiben csak óvatos lépéseket tett a demokratikus politikai rendszer irányába. Ebben a helyzetben az alkotmányozási folyamat résztvevői olyan megoldásokat kerestek, melyek a demokrácia önvédelmét erősíthették. A demokrácia egyik fontos biztosítékának tekintették tehát az organikus törvényeket a spanyol alkotmányozási folyamat során. A széttöredezett pártrendszernek és az etnikai széttagoltságnak¹⁵⁶ köszönhetően a spanyol politikai paletta rendkívül heterogén képet mutatott, ezért a széles körű konszenzus előírása nélkülözhetetlen volt egy stabilan működő alkotmányos keret létrehozásához. A politikai pártok a volt szocialista országok rendszerváltásához hasonlóan közvetlen előzmények nélkül jöttek létre, a köztük lévő erőviszonyok és a népszerűségi adatok sem voltak egyértelműek. Spanyolországban a diktatúra átmenetileg háttérbe szorította a partikuláris identitásokat, ezek azonban újult erővel törtek a felszínre az 1970-es években. A madridi kormányzat és a legfontosabb autonóm tartományok (Katalónia, Baszkföld) közti ellentét még a polgárháború időszakában mélyült el, amikor az autonóm tartományok a különállásukat méltányló köztársasági kormányzat mögött sorakoztak fel. Franco halálát követően felerősödtek a katalán és baszk autonóm, sőt, függetlenségi törekvések, így a minősített többségi követelmény az ország egyben tartására is alkalmas eszköznek tűnt.

Az erős francia befolyás ellenére,¹⁵⁷ a demokratikus átmenethez kapcsolódó igények, a diktatórikus tendenciáktól való félelem, valamint az autonóm régiók követelése miatt a spanyol organikus törvények jóval szélesebb körben szabályoznak, mint a francia minősített törvények.

4. A minősített törvény gondolata Ausztriában

Ausztriában ugyan az általánosan elfogadott értelmezés szerinti minősített törvényekről nem beszélhetünk, az alkotmány többretegű és töredezett szerkezete azonban mégis megkülönböztet alkotmányi rangban lévő, valamint egyszerű törvényi rendelkezéseket.

Az osztrák szövetségi alkotmányjog számos szövetségi törvényből áll, kezdve az 1867-es Alaptörvénnyel,¹⁵⁸ valamint az 1920-as szövetségi alkotmánytör-

¹⁵⁶ BONIME-BLANC, Andrea: Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm. In MILLER, Laurel E. – AUCOIN, Louis (eds): *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (USIP Press: Washington, 2010). 417–432.; CONVERSI, Daniele: The Smooth Transition. *National Identities*, 2002/3. 223–244.

¹⁵⁷ TROPER–CHAGNOLLAUD: *Traité international de droit constitutionnel*. 344.

¹⁵⁸ A Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és országok polgárai általános jogairól szóló Állami Alaptörvény 1867. december 21. (*Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder*).

vénnyel. Meg kell még említenünk az alkotmányi szintű nemzetközi szerződéseket (például az Európai Emberi Jogi Egyezmény) és az egyszerű törvényekben szereplő egyedi alkotmányos rendelkezéseket is. Ez utóbbira jó példa, hogy az adatvédelmi törvény 1. §-a alkotmányi rangú rendelkezésnek számít, míg az adatvédelmi törvény 2. §-a már egyszerű törvényi szabály. Számunkra ez utóbbi jelenség az érdekes.¹⁵⁹ Ausztriában az alkotmány módosítását nem feltétlenül kell a már létező alkotmányi szövegbe illeszteni, ezért az alkotmány folyamatosan polarizálódik, és egyre inkább átláthatatlan. A nagykoalíciós időszakokban általános gyakorlattá vált, hogy a kétharmados parlamenti többség egyoldalúan módosította az alkotmányt; nem is a szövetségi alkotmányt módosítva, hanem a kérdéses törvény kérdéses rendelkezését alkotmányi rangra emelve.¹⁶⁰ Ez a gyakorlat ma már nem jellemző. Nem véletlen, hogy Ausztriában létezik az „alkotmányellenes alkotmányjog” gondolata, és az alkotmánybíróság jogosult az alkotmány módosításainak tartalmi felülvizsgálatára.¹⁶¹ Később részletesebben kifejtem, hogy az osztrák példa az alkotmány meghosszabbításának elméletét ülteti át a gyakorlatba.

5. Az organikus/minősített törvények más országokban

A portugáliai organikus törvények gyökerei hasonlóak a spanyolországihoz, itt azonban még az I. világháborút megelőzően felszámolták a monarchiát. A köztársasági államforma azonban itt sem bizonyult stabilnak, állandósultak a belső küzdelmek és felerősödtek a demokrácia ellen fellépő mozgalmak. Az 1930-as évek közepén a demokratikus keretek formális megtartásával *José Antonio Salazar* ragadta magához a hatalmat, és több mint három évtizeden keresztül vezette Portugáliát, a Francóéhoz hasonló puha diktatúra rendszerében. *Salazar* halála után Portugáliában is megindult részben a spanyol fejleményekkel párhuzamosan, sőt, azokat megelőzve a demokratizálódás. A háborús tapasztalat Portugália számára sem volt idegen, *Salazar* utolsó éveiben állandósult a hadiállapot a gyarmatokon, mivel a portugál elit nem kívánt engedni a függetlenségi törekvéseknek. A gyarmatokról végül a nacionalista diktatúra bukását követően vonultak ki a portugálok,

¹⁵⁹ JAKAB András: Az európai alkotmányjogi gondolkodás két szembenálló paradigmája: Ausztria és Németország. In CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára – emlékkönyv* (PTE ÁJK: Pécs, 2010). 142.

¹⁶⁰ WIEDERIN, Ewald: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich. In BOGDANDY, Armin von – VILLALÓN, Pedro Cruz – HUBER, Peter Michael (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum* (C. F. Müller: Heidelberg, 2007). 389–449.

¹⁶¹ VfSlg 11.756 (1988); VfSlg 11.829 (1988); VfSlg 11.916 (1988); VfGH 11.10.2001, G 12/00.

de a diktatúra és a fegyveres konfliktusok emléke élénken élt az alkotmányozók tudatában.¹⁶²

Románia kapcsán a két előképnek tekinthető fejedelemség, Havasalföld és Moldva kormányformáját már az 1830-as években egy-egy organikus törvény rendezte, a történelmi előképek szerepe tehát itt is meghatározó. Másfél évszázaddal később, Ceaucescu rendszerének bukását egy forradalom, illetve fegyveres felkelés idézte elő. A polgárháborús konfliktus kiélezte a társadalmi ellentéteket Romániában, ráadásul a demokratikus berendezkedést itt is érdemi hagyományok nélkül kellett felépíteni. A román politika ezen felül mindig is sokat merített a nyugat-európai mintákból, főként a francia, a német, a belga és az olasz alkotmányos rendszerek hatása érezhető Romániában. Szintén az organikus törvények intézményi oldalának túlsúlya jellemző, sokkal inkább, mint bárhol máshol, az organikus törvények terrénuma pedig rendkívül tág.¹⁶³ Romániában az organikus törvények elfogadásához a két kamara abszolút többségére, míg az egyszerű törvényeknél csupán a jelenlevők több mint felének támogató szavazatára van szükség. Az organikus törvények romániai megjelenésének hátterében tehát e tényezők álltak.¹⁶⁴ A francia példát követő román rendszert alapul véve kerültek az organikus törvények Moldova alkotmányába is.

Moldovában alkotmányos előzmények gyakorlatilag nem léteztek, a moldáv állam a rendszerváltást megelőzően mindössze az I. világháború utolsó szakasza idején állt fenn néhány hónapig.¹⁶⁵ Ennek következtében a külföldi minták kerültek előtérbe: valójában sok tekintetben a román alkotmány logikája és struktúrája köszön vissza Moldova alaptörvényében is.¹⁶⁶ Emellett ki kell emelni, hogy a moldáv társadalmat számos konfliktus osztotta meg a demokratikus átmenet időszakában: a román és az orosz lakosság közti ellentétek, a Dnyeszter-menti elszakadási törekvések, Gagauzia autonóm státusz iránti igénye. Ezekre tekintettel indokoltnak látszott a szigorúbb

¹⁶² Constitutional Law. In AAVV. *Portuguese Law – An Overview* (Lisboa: Almedina, 2007). 75–89.

¹⁶³ Románia alkotmánya (1991. november 21.) 3. cikk (2) bekezdés; 5. cikk (1) bekezdés; 12. cikk (4) bekezdés; 16. cikk (4) bekezdés; 31. cikk (5) bekezdés; 40. cikk (3) bekezdés; 44. cikk (2) bekezdés; 52. cikk (2) bekezdés; 55. cikk (2) és (3) bekezdés; 58. cikk (3) bekezdés; 70. cikk (1) bekezdés; 71. cikk (3) bekezdés; 73. cikk (1) bekezdés; 73. cikk (3) bekezdés; 76. cikk (1) bekezdés; 79. cikk (2) bekezdés; 83. cikk (3) bekezdés; 102. cikk (3) bekezdés; 105. cikk (2) bekezdés; 115. cikk (1) bekezdés; 117. cikk (3) bekezdés; 118. cikk (2) bekezdés; 120. cikk (2) bekezdés; 123. cikk (3) bekezdés; 125. cikk (2) bekezdés; 126. cikk (4) bekezdés; 128. cikk (2) bekezdés; 136. cikk (3)–(5) bekezdés; 137. cikk (2) bekezdés; 140. cikk (1) bekezdés; 142. cikk (5) bekezdés.

¹⁶⁴ A román organikus törvényekről bővebben lásd: VIDA, Ioan: *Legistica formală* (Lumina Lex: București, 2006). 52–62.; DELEANU, Ioan: *Instituii și proceduri constitutionale* (C. H. Beck: București, 2006). 220.; MREJERU, Teodor: *Tehnică legislativă* (Academiei: București, 1979).; az Alkotmánybíróság releváns határozatai: no 88/2.06.1998, Official Gazette no 207/3.06.1998; no 442/10.06.2015, Official Gazette no 526/15.07.2015; no 568/15.09.2015, Official Gazette no 844/12.11.2015; no 622/13.10.2016, Official Gazette no 60/20.01.2017.

¹⁶⁵ LENGVEL László: *A Moldáv Köztársaság* (Magyar Moldáv Baráti Társaság: Budapest, 2011). 55.

¹⁶⁶ CARNAT, Teodor: *Constitutional law* (State University of Chisinau: Chisinau, 2005). 129–130.

többségi követelmény meghatározása a minősített törvények kapcsán.¹⁶⁷ Ugyanakkor egyes moldáv álláspontok szerint az alkotmányozási folyamat idején a fő kockázati tényezőt jelentő ellentétek még nem kristályosodtak ki, ezért azok nem is játszottak szerepet az organikus törvények alkotmányba emelésében. Valójában román és orosz hatásnak köszönhető, hogy a törvényeken belül létrehoztak egy speciális kategóriát. E felfogás képviselői szerint a külföldi minták mellett kizárólag alkotmányossági és hatalomelméleti szempontokat tartottak szem előtt az alkotmányozási folyamat résztvevői, amikor az organikus törvények mellett döntöttek.¹⁶⁸

Afrikában és Latin-Amerikában sokszínű történelmi háttér kapcsolódik az organikus törvények alkotmányba emeléséhez. A számos nemzeti sajátosság teljes körű számbavétele meghaladná jelen munka terjedelmét, itt elegendő a francia, illetve spanyol rendszer jelentőségére utalnunk. Latin-Amerikában spanyol mintára az alapjogi és az intézményi megközelítés egyensúlyára épülő értelmezés terjedt el, ezzel szemben Afrikában más irányú fejlődés figyelhető meg. A világ organikus törvényeinek nagy többségét valójában Afrikában fogadják el.¹⁶⁹ Az afrikai modellek közös sajátága, hogy az európai (francia és portugál) minta, valamint a helyi hagyományok ötvözeteként alakultak ki, jellemző Európához hasonlóan a kétharmados és abszolút többségi modell egymás mellett élése, de jóval gyakoribb itt is az abszolút többség.¹⁷⁰ Az afrikai alkotmányos rendszerek instabilitása jelzi, hogy az ottani organikus törvények nem tudták betölteni az alkotmányt stabilizáló szerepüket. További attribútum, hogy Afrikában a minősített törvények alapjogvédő szerepével csak elvétve találkozunk, e jogintézményt főként az állam alapvető intézményei kapcsán alkalmazzák.¹⁷¹

6. A minősített törvények elfogadásának eljárási szabályai

Az eljárási szabályokat tekintve a francia, a spanyol és a magyar megközelítés ismét három külön modellként értékelhető. A magyar szabályozást és annak változásait más helyütt már részleteztem, itt a kétkamarás rendszerek minősített törvényeiről kell megemlékezni. Franciaországban az organikus törvényeket főszabályként

¹⁶⁷ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: A minősített törvények mint az alapvető jogok védelmének eszközei Közép- és Kelet-Európában. *Magyar Jog*, 2018/3. 155–161.

¹⁶⁸ A Chisinaui Állami Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetőjével, Violeta Cojocaruvall készített interjú alapján (Chisinau, 2017. szeptember 14.).

¹⁶⁹ L'ANNEE, du Maghreb: *Dossier: Un printemps arabe* (CNRS: Paris, 2012). 50–62.

¹⁷⁰ FOMBAD, Charles Manga (ed.): *Separation of Powers in African Constitutionalism. Stellenbosch Handbook in African Constitutional Law* (Oxford University Press: Oxford, 2017). 50–65.

¹⁷¹ SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: Organic laws in Africa and the judicial branch. In *IIES Annual Conference Proceeding* (Sevilla, 5 March 2018). <https://www.iies.net/proceedings/iies-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=041&rid=8343> (letöltés ideje: 2018. május 16.).

a Nemzetgyűlés abszolút többségének szavazatával kell megalkotni a jelenlévő képviselők több mint felének egyetértése helyett. Emellett az organikus törvények alkotmányosságát az Alkotmánytanács előzetesen kötelezően felülvizsgálja. Egyetlen organikus törvény sem léphet hatályba az Alkotmánytanács támogató döntése nélkül. Az előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot a Nemzetgyűlés elnöke hivatalból, konkrét indítvány megfogalmazása nélkül kezdeményezi. Egyes esetekben a két háznak azonos formában kell megalkotnia az organikus törvényt. E szabály lényege, hogy az általános törvényhozási eljárásban az utolsó szó mindig a Nemzetgyűlésé, és vita esetén a Nemzetgyűlés akarata érvényesül a Szenátussal szemben. A Szenátus státuszát rendező, valamint a Franciaország szuverenitását korlátozó organikus törvények esetében azonban a két háznak egyetértésre kell jutnia a szabályozást illetően.

Spanyolországban és az ehhez a jogcsaládhoz tartozó országokban egyszerűbbek az organikus törvényekhez kötődő eljárási szabályok, mint Franciaországban. Az organikus törvények megalkotásához a Kongresszus alsóházában abszolút többségre van szükség, szemben az általánosan előírt jelenlévői többséggel. A spanyol rendszerben tehát a legkisebb a különbség eljárási tekintetben az organikus és az egyszerű törvények között, hiszen itt a minősített többség enyhébb formáját nem egészítik ki korrekciós mechanizmusok, mint Franciaországban (kivéve az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények kötelező *a priori* alkotmányossági kontrollja). A minősített törvényeket alkalmazó országok többsége a spanyol modellhez áll közelebb, a törvények minősített jellegét az emelt többségi követelmény enyhébb formája testesíti meg. A Franciaországban alkalmazott kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat nem terjedt el széles körben.

7. A minősített szabályozás terjedelme

Az összehasonlítás következő szempontja a minősített szabályozás terjedelme az egyes országokban. Ez nagy jelentőségű kérdés, mivel a minősített többség hatásait csak annak fényében értelmezhetjük helyesen, hogy azt milyen körben alkalmazzák. A minősített szabályozás terjedelmének két aspektusát szükséges elkülöníteni:

- Mely szabályozási tárgyköröket kell minősített többséggel szabályozni?
- Az egyes tárgyköröket milyen mélységig kell az általánosnál szigorúbb eljárási szabályok alapján szabályozni?

Az első kérdés megválaszolásához az szükséges, hogy számba vegyünk, az állam mely intézményeire, illetve az alapvető jogok milyen körére vonatkozik a minősített többség. A második problémakör esetében arra fókuszálunk, hogy egy adott tárgykör (például állampolgárságról szóló szabályozás) mely pontjaira vonatkozik a minősített

törvényi előírás követelménye. Az elhatárolás azért fontos, mert túlságosan tág értelmezés esetén a minősített törvények köre parttalanul bővíthető volna, mint arra a magyar alkotmányerejű törvények kapcsán láttunk is példát. Nem véletlen, hogy az 1990-es években a magyar Alkotmánybíróság is rögzítette: az alapjogokkal pusztán távolról, vagy közvetetten összefüggő szabályokat, illetve a lényegesnek nem tekinthető szabályokat nem szükséges minősített többséggel elfogadni.¹⁷² A továbbiakban az összevetést a témám szempontjából fontos francia és spanyol modellekre alapozom.

7.1. A minősített szabályozás terjedelme Franciaországban

Rátérve az országok részletes összevetésére, Franciaországban az organikus törvények többsége az állam alapvető intézményeire vonatkozik.¹⁷³ Többek között a parlament működésére, az igazságszolgáltatás státuszára, az Alkotmánytanács helyzetére, a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanácsra, az ombudsman státuszára és hatásköreire vonatkozó szabályok¹⁷⁴ organikus törvényekben találhatók az alkotmány szerint. Franciaország szuverenitásának korlátozásához szintén organikus törvény szükséges. A legszembetűnőbb jelenség az intézményi aspektus szinte egyoldalú túlsúlya. Mivel az V. Köztársaság eredeti alkotmánya a már ismertetett okoknál fogva gyakorlatilag nem tartalmazott alapjogvédelmi rendelkezéseket, az alapjogok nem kerültek az organikus szabályozás körébe sem. Az egymást követő alkotmánymódosítások az organikus törvények listáját fokozatosan bővítették 1958 óta, például az ombudsmanra vonatkozó szabályozás 2008-ban került az organikus körbe. További fontos változás, hogy noha az alapvető jogok védelme a francia alkotmányos gondolkodás fontos részévé vált, a két tendencia mégsem találkozott egymással. Bár az alapvető jogokra ma már lehet hivatkozni az organikus törvények alkotmányossági felülvizsgálata során, a jogvédelmi rendelkezések ma sem tartoznak az organikus körbe.¹⁷⁵ Ugyanakkor el kell különítenünk a minősített törvények közvetlen és közvetett alapjogvédő szerepét. A közvetlen alapjogvédelmi funkció azt jelenti, amikor maguk az alapvető jogok számítanak minősített tárgykörnek. Ezzel szemben a közvetett jogvédelmi szerep arra utal, hogy az alapjogok védelmét biztosító intézmények tartoznak a minősített törvényi körbe. Így közvetetten az alapjogok védelmét erősíti az ombudsmanra, az alkotmánybíróságra, a bíróságok státuszára vonatkozó szabályozás minősített többséghez kötése. Franciaországban az organikus törvények közvetlenül ma sem bírnak jogvédelmi funkcióval, közvetett szerepük e téren azonban erősödött az elmúlt

¹⁷² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297–300.

¹⁷³ N° 98–401, DC du 10 juin 1998.

¹⁷⁴ Franciaország alkotmányának 25. cikk (1) bekezdése; 63. cikke; 64. cikk (3) bekezdése; 71. cikk (1) és (3) bekezdése (1958. október 4.).

¹⁷⁵ CC, n° 2007–559 DC du 6 decembre 2007.

évtizedekben. Az ombudsman, valamint a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanács jogi státuszára vonatkozó szabályok organikus törvénybe foglalásával szigorúbb törvényalkotási eljárás kapcsolódik egyes, az alapjogok védelmében komoly szerepet játszó intézményekhez.

Az organikus jelleg a francia Alkotmánytanács gyakorlatában sokkal inkább egyes rendelkezésekhez és tárgykörökhöz, sem mint konkrét törvényekhez kötődik.¹⁷⁶ Ebből következően számos törvény tartalmaz egyszerre organikus és egyszerű rendelkezéseket is.¹⁷⁷ Vita esetén az alkotmánybíróság feladata az organikus és egyszerű rendelkezések elhatárolása akár ugyanazon a törvényen belül is. Emellett az organikus tárgykörök elkülönítése nem csupán egy technikai előírás, hanem erős alkotmányos védelmet is élvez az organikus karakter koncepcióján keresztül. Minden törvény egyértelműen meghatározza saját organikus vagy egyszerű jellegét. Az organikus törvények tartalmazhatnak egyszerű többséggel módosítható rendelkezéseket, de ezeket a törvényszövegen belül egyértelműen el kell különíteni.¹⁷⁸ Ezzel ellentétben organikus rendelkezések nem kerülhetnek egyszerű törvénybe.¹⁷⁹ Ez a kettősség jól mutatja, hogy a hatásköri elv elsődlegessége ellenére egyes hierarchikus elemek nem idegenek a francia organikus és egyszerű törvények kapcsolatrendszerétől.¹⁸⁰

7.2. A minősített szabályozás terjedelme Spanyolországban

A spanyol struktúra számottevően eltér a francia megközelítéstől. Külön alkotmányos cikk rögzíti az organikus törvények két fő szabályozási irányát: ezek az autonóm közösségek státusza, valamint az alapvető jogok és szabadságok. Ezen felül a spanyol alkotmány egyes cikkei számos további tárgykörre terjesztik ki a minősített többségi követelményt. Például a hadsereg szervezete, a trónöröklés rendje, a népszavazás, a bíróságok szervezete, vagy az alkotmánybíróság működésére és hatásköreire vonatkozó szabályozás¹⁸¹ organikus tárgykörnek minősül. A spanyol organikus törvények tehát két fő területet ölelnek fel: az alapjogokat és az állam alapvető intézményeit az alkotmányos szabályozásnak megfelelően. Az intézményi oldal az autonóm közösségek státuszát meghatározó törvényekre épül, más területek azonban ugyancsak jelentősek. Szintén organikus törvény rendelkezett Spanyolorzágnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról, de minősített többség szükséges Spanyolország

¹⁷⁶ CAMBY: Quarante ans de lois organiques. 1690.

¹⁷⁷ N° 66–28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15).

¹⁷⁸ 75–62 DC du 28 janvier 1976, 87–228 DC du 26 juin 1987, 88–242 DC du 10 mars 1988.

¹⁷⁹ 86–217 DC du 18 septembre 1986.

¹⁸⁰ La décision n° 89–263 DC du 11 janvier 1990.

¹⁸¹ Spanyolország alkotmányának 8. cikke; 57. cikk (5) bekezdése; 81. cikk (1) bekezdése; 93. cikke; 122. cikk (1) bekezdése; 65. cikke (1978. december 7.).

szuverenitásának korlátozásához nemzetközi szervezetek javára.¹⁸² Szükséges itt megjegyezni, hogy a szuverenitás korlátozása számos országban minősített többséghez kötött, még olyan országokban is, ahol egyébként a minősített törvényt nem alkalmazzák.¹⁸³ Spanyolországra visszatérve egyfajta egyensúly figyelhető meg a minősített törvény intézményi és alapjogi aspektusa között; az organikus törvények köre szélesebb Spanyolországban, mint Franciaországban.¹⁸⁴

Az organikus tárgykörök listáját tekintve a spanyol szabályozás szintén alkotmányos normákon és az alkotmánybíróság gyakorlatán alapul. A spanyol alkotmánybíróság kimondta, hogy kizárólag azokhoz az alapvető jogokhoz kapcsolódik organikus karakter, melyeket az alkotmány 15–29. cikke szabályoz.¹⁸⁵ Mivel a spanyol alkotmány túlságosan tágan határozza meg az organikus tárgykörök listáját, a spanyol alkotmánybíróság fő feladata az, hogy racionális értelmezést adjon az alkotmányos szabályoknak. A spanyol alkotmánybírósági gyakorlat nem az organikus karaktert vagy az elsődleges tartalmat tekinti a központi fogalomnak, hanem az organikus törvények számára elkülönített szabályozási terrénúmot.¹⁸⁶ Amennyiben egy egyszerű törvény organikusnak minősülő szabályokat is tartalmaz, az alkotmánybíróság az ilyen normát megsemmisíti.

A minősített törvényi szabályozás terjedelme és eredete szorosan kapcsolódik egymáshoz, az egyes nemzeti jogrendszerek közti eltéréseket jórészt a történelmi körülmények magyarázzák. Az alapjogok és az állam alapvető intézményei tekintetűk a két fő szabályozási iránynak, de a két aspektus közti arányok jelentősen eltérnek az egyes országokban. A francia modell az intézményi oldalra összpontosít, míg a spanyol megközelítés lényege az alapjogi és intézményi tárgykörök közti egyensúly megtalálása. Mint korábban láttuk, a rendszerváltást követően a magyar megoldás inkább a spanyol értelmezéshez állt közel, az Alaptörvény által bevezetett sarkalatos törvényi modell azonban már inkább a francia mintára emlékeztet. Látnunk kell viszont, hogy az alapjogok minősített többséghez kötése kivételesnek tekinthető. Míg az eljárási szabályoknál azt tapasztaltuk, hogy a spanyol megközelítés terjedt el szélesebb körben, a minősített szabályozás terjedelmét nézve a francia modellt vették át többen. Az organikus törvény elnevezés már önmagában hordozza azt a tényt, hogy a minősített jogszabályok az államszervezet alapvető vonásait rajzolják meg. Romániában, Portugáliában, Afrikában és Latin-Amerikában a minősített többség legfeljebb az alapjogokat védő intézményeket öleli fel, de magukat az alapvető jogokat,

¹⁸² Spanyolország alkotmányának 104. cikk (1) bekezdése (1978. december 7.).

¹⁸³ Norvégia alkotmányának 104. cikk (1) bekezdése (1814. május 17.); Lengyelország alkotmányának 93. cikke és 94. cikk (1) bekezdése (1997. április 2.).

¹⁸⁴ SOSA WAGNER, Francisco: Aproximación al tema de las leyes orgánicas. *Revista española de derecho administrativo*, 1979/21. 199–204.

¹⁸⁵ SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

¹⁸⁶ JCC no. 236–2007.

vagy legalábbis azok többségét általában nem. Az alapjogok beemelése a minősített törvényi körbe egyébként valóban idegen a minősített törvények eredeti gondolatától, mely arra szolgál, hogy az alkotmányos és politikai viták résztvevőinek széles körű egyetértésével jöjjön létre egy adott ország alkotmányos berendezkedése.

8. A minősített törvények jogforrási jellege

A minősített törvények jogforrási hierarchiában betöltött szerepéről a későbbiekben írok részletesebben, azonban már itt is szükséges néhány, az egyes nemzeti jogrendszerekre vonatkozó alapvető megfontolást előrebocsátani. A minősített törvények a törvényi és az alkotmányos szint között helyezkednek el, pontos jogi jellegük azonban valamennyi releváns országban vitatott kérdés. A minősített törvények az általános törvényi szabályoknál fontosabb rendelkezéseket tartalmaznak, ami okot ad alkotmányi jellegük felvetésére. Ugyanakkor a minősített törvények jogforrási jellegét, szabályozási terrénumát és az elfogadásához szükséges eljárásrendet az alkotmány rögzíti, így mégsem tekinthetjük a minősített törvényeket egyenrangúnak az alkotmánnyal. A másik irányból nézve a kérdést nem egyértelmű, hogy a minősített és egyszerű törvények közti különbségtétel pusztán technikai, vagy érdemi, alkotmányossági elhatárolást jelent-e. Ezek az elméleti álláspontok a gyakorlatban sohasem érvényesülnek tisztán a nemzeti jogrendszerekben és az egyes nézőpontok elemei keverednek.

8.1. A minősített törvények jogforrási helyzete Franciaországban

Bár Franciaországban az alkotmány egyértelműen rögzíti, az Alkotmánytanács kifejezetten ki is mondta, hogy az organikus törvények nem tartoznak az alkotmányossági blokk körébe.¹⁸⁷ Az Alkotmánytanács elismerte az organikus és az egyszerű törvények eltérő jogi jellegét, elutasította azonban a kettő közti hierarchia gondolatát. Ezt az értelmezést a francia kormány és a szakirodalom is megerősítette.¹⁸⁸ Az egyszerű és az organikus törvényhozási tárgyak azonos alkotmányos védelmet élveznek, a törvények két kategóriája nem avatkozhat egymás szabályozási terrénumába. Az organikus törvény kategóriája 1958-tól kezdve sokkal inkább deskriptív, mint normatív

¹⁸⁷ La décision du CC, n° 84-177 DC du 30 août 1984.

¹⁸⁸ CAMBY: Quarante ans de lois organiques. 1690.; *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. III (La Documentation Française: Paris, 1958). 350.; LUCHAIRE, François – CONAC, Gérard (eds): *La Constitution de la République française* (Economica: Paris, 1979). 179–207.

jelleggel bír.¹⁸⁹ Más szavakkal a francia organikus és egyszerű törvények kapcsolatát a hatásköri elv határozza meg, a hierarchikus elv szerepe csak másodlagos. A hatásköri elv azt feltételezi, hogy az organikus és az egyszerű törvények azonos szinten helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, csak a szabályozási tárgyukban térnek el egymástól. Ezzel ellentétben a hierarchikus elv értelmében a minősített törvényeket az egyszerű törvényeknél magasabb szinten találjuk. A két elv kapcsolata még azokban az országokban is problémás pont, ahol az alkotmány egyértelműen állást foglal egyik vagy másik megközelítés mellett. Annak ellenére, hogy az Alkotmánytanács következetesen visszautasította a hierarchikus megközelítést, a francia modell nem mentes az ellentmondásoktól. Például az organikus törvények egyszerű törvényekkel történő akár *implicit* módosításának tilalma hierarchikus elemnek tekinthető.¹⁹⁰

Organikus törvény pontosíthatja és kibővítheti az organikus tárgykörök alkotmányban nevesített listáját,¹⁹¹ ez a felhatalmazás mégsem jelent az alkotmányon túli hatáskört az organikus szabályozás meghatározására, mivel az organikus tárgykörök listájának összhangban kell állnia az alkotmányos szabályokkal és elvekkel. Az organikus törvények nem részei az alkotmányos blokknak, így nem mondhatunk ellent az alkotmányos rendelkezéseknek.¹⁹² A törvényhozás két kamarájának házszabályai szintén nem lehetnek ellentétesek az organikus törvényekkel.¹⁹³

Az Alkotmánytanács második fontos megállapítása az egyszerű és a minősített rendelkezések elkülönítése egyazon törvényi szövegen belül. Az organikus szabályozás körét egyes tárgyakhoz, nem konkrét törvényekhez kapcsolja a francia alkotmány. Egy törvény tehát tartalmazhat egyszerre organikus és egyszerű rendelkezéseket is, az Alkotmánytanács viszont megsemmisíti azokat az organikus szabályokat, melyeket az egyszerű eljárásrendben fogadtak el.¹⁹⁴ Amikor egy organikus törvényben találhatók egyszerű törvényi rendelkezések, ezeket egyértelműen meg kell jelölni és módosításukhoz nincs szükség a francia alkotmány 46. cikke szerinti minősített törvényalkotási eljárásra. Az Alkotmánytanács létrehozta az organikus karakter fogalmát és ennek segítségével határozta el egymástól az organikus és az egyszerű törvények szabályozási körét. Ennek következtében a sarkalatossághoz hasonlóan az organikus rendelkezés terminológia valójában pontosabb, mint az organikus törvény hagyományos szóhasználata, mivel a minősített többség sokkal inkább egyes tárgykörökhöz, sem mint egyes konkrét törvényekhez kötődik. Ebben tehát hasonlít a francia és a magyar minősített törvénykoncepció.

¹⁸⁹ AVRIL–GICQUEL: *Droit parlementaire*. 274.

¹⁹⁰ La décision n° 96–386, DC du 30 décembre 1996.

¹⁹¹ Franciaország alkotmányának 34. cikkének utolsó klauzulája (1958. október 4.).

¹⁹² La décision du CC, n° 60–8 DC du 11 août 1960.

¹⁹³ POURHIET: *Droit constitutionnel*. 379.; La décision en 2006–537 DC, 22 juin 2006; la décision en 99–419 DC du 9 novembre 1999.

¹⁹⁴ N° 84–177, DC du 30 août 1984, Rec., p. 67; N° 86–217, DC du 18 septembre 1986.

A harmadik tendencia az Alkotmánytanács gyakorlatában az organikus törvények jogforrási jellege közti különbségtétel és köztük bizonyos fokú hierarchia elismerése. Az Alkotmánytanács nem tekinti az organikus törvényeket homogén jogi kategóriának, azok egyes csoportjai speciális sajátosságokkal rendelkeznek.¹⁹⁵ Egyrésről bizonyos esetekben az *ordonnance*-ok (parlamentari felhatalmazás alapján a végrehajtó hatalom által elfogadott törvényhozási aktusok) nemcsak az egyszerű törvények, hanem az organikus törvények esetében is megengedettek.¹⁹⁶ Ezen felül – a joggyakorlat alapján – a közpénzügyekre és a társadalombiztosításra vonatkozó organikus törvény a többi organikus törvény felett áll a jogforrások rendjében és kvázialkotmányos jellege van.¹⁹⁷ E különbségtétel elméleti háttere nem tisztázott, többnyire néhány alkotmányos rendelkezéssel szokás alátámasztani. Az alkotmány ráadásul a Szenátus státuszát érintő, valamint a Franciaország szuverenitásának korlátozására vonatkozó organikus törvények elfogadásához a törvényhozás két házának teljes egyetértését is előírja. Ez ismét alkotmányossági kérdéseket vet fel: mely organikus törvények vonatkoznak a Szenátus helyzetére és melyek nem?

Az Alkotmánytanács megszorítóan értelmezte e kapcsolatot, csak a Szenátusra gyakorolt közvetlen hatást veszi figyelembe.¹⁹⁸ Gyakorlati példákkal szemléltetve, a Szenátus létszámának rögzítéséhez nincs szükség a teljes körű egyetértésre, de a szenátorokat megválasztó kollégium összetételének módosításához már igen. Ez az eset jól szemlélteti, hogy az organikus törvények közti különbségtétel alapján maga az alkotmány adja. Az Alkotmánytanács feladata e körben a részletek tisztázása. Az organikus törvények közti hierarchia gondolata sajátosan állítható párhuzamba a magyarországi „kis kétharmad” és „nagy kétharmad” jogintézményével. A rendszerváltást követő évtizedekben valóban két szintje létezett a minősített többségnek, a címer és a zászló használatára vonatkozó, illetve az ország szuverenitását korlátozó törvények elfogadásához az összes képviselő kétharmadára, a többi kétharmados törvényhez csak a jelenlévők kétharmadára volt szükség. Ez a kettősség mára a törvényi szinten belül – a szuverenitás korlátozásától eltekintve – már megszűnt.

8.2. A minősített törvények jogforrási jellege Spanyolországban

A főbb megfontolások hasonlóak Spanyolországban, mint Franciaországban. Az organikus törvények jogi státuszát az alkotmány és az alkotmánybírásról szóló

¹⁹⁵ CAMBY: Quarante ans de lois organiques. 1695.

¹⁹⁶ Droit constitutionnel et science politique, XV^e édition. 379.; also for instance: Organic ordinance of 24 October 1958.

¹⁹⁷ BRAIBANT, de Guy: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein (Dalloz: Paris, 1996). 323.; N° 98–401, DC du 10 juin 1998.

¹⁹⁸ N° 85–195, DC du 10 juillet 1985.

organikus törvény körvonalazza.¹⁹⁹ Következésképpen a spanyol organikus törvények alkotmányossági felülvizsgálatnak vethetők alá, az organikus és egyszerű törvények közti hierarchikus elemek ellenére²⁰⁰ a hatásköri elv elsőbbsége a jellemző.²⁰¹ Az organikus törvény nem minősül külön alkotmányos kategóriának,²⁰² de hierarchikus motívumok is érzékelhetők, az organikus törvényeket az alkotmánybíróság figyelembe veszi az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során.²⁰³ Az organikus törvények azonban nem rendelkeznek alkotmányos karakterrel, az organikus törvényeknek igazodniuk kell az alkotmányos rendelkezésekhez.²⁰⁴

A spanyol megközelítés pragmatikusabb francia megfelelőjénél, az organikus törvények egyes tárgykörökre épülő szabályozási körben értelmezhetők. Az egyes törvényeken belül nincs olyan éles határ az organikus és az egyszerű rendelkezések között, mint Franciaországban, az alkotmánybíróság azonban megsemmisíti a nem megfelelő eljárásrendben megalkotott szabályokat.²⁰⁵

8.3. A minősített törvények jogforrási jellege Moldovában

Moldova egy egészen más, több országban is jellemző megközelítést képvisel az organikus törvények jogforrási megítélésével kapcsolatban, ezért indokolt egy rövid alfejezetben felvázolni ezt az értelmezési alternatívát is. Moldovában az organikus törvények valóságos köre nem, vagy nem feltétlenül ismerhető meg pusztán az alkotmányból.²⁰⁶ A romániaihoz hasonló felsorolást itt is megtaláljuk az alkotmányban, illetve egyéb szakaszok is utalnak elszórva egyes törvényalkotási tárgykörök organikus jellegére.²⁰⁷ A parlamentnek ezen felül azonban lehetősége van arra, hogy az alkotmányban organikusnak nem minősített törvényt is ilyenként fogadja el, mindösszesen fel kell tüntetnie egyértelműen az elfogadott törvényben, hogy a parlament mérlegelése alapján organikusként elfogadott jogszabályról van szó.²⁰⁸ A parlament ilyen irányú mozgásteret egyáltalán nem csak elméleti kérdés: a törvényhozás ebben a hatáskörében minősítette organikusnak egyebek mellett az ügyészségről, a rendőrségről, a bíróságokról, az ügyvédekről, a média jogállásáról, illetve a nemzetbiztonsági

¹⁹⁹ Spanyolország alkotmányának 9. cikk (3) bekezdése (1978. december 7.); 2/1979. organikus törvény Spanyolország alkotmánybíróságáról, 27. cikk (2) bekezdése, 28. cikk (2) bekezdés.

²⁰⁰ TROPER–CHAGNOLLAUD: *Traité international de droit constitutionnel*. 344–345.

²⁰¹ JCC no. 137/1986.

²⁰² JCC no. 236–2007.

²⁰³ JCC no. 77/1985.

²⁰⁴ JCC no. 53. of 1985. (IV. 11.).

²⁰⁵ JCC no. 83/1984.

²⁰⁶ CARNAT: *Constitutional law*. 114–115., 129–130.

²⁰⁷ Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés p) pontja (1994. július 29.).

²⁰⁸ Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés r) pontja (1994. július 29.).

szervekről szóló törvényeket.²⁰⁹ A moldáv jogrendszer e sajátossága a gyakorlatban azt jelenti, hogy a moldáv jogforrási hierarchia az alkotmányon túl az organikus törvényekre épül, itt a minősített jelleg nem a kivétel, hanem a főszabály. Jóval szélesebb az organikus törvények köre Moldovában, mint bárhol máshol, az egyszerű törvények száma ehhez képest csekély és jelentőségük is másodlagos. Ez a sajátosság magyarázza, hogy Moldovában az organikus törvényekkel kapcsolatos elméleti viták gyakorlatilag nem merülnek fel, senki sem vitatja, hogy az organikus törvények az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában. Moldovában egyértelműen a stabilitást erősítő garanciaként, az alkotmány meghosszabbításaként tekintenek az organikus törvényekre, annak nem kívánatos következményeivel, a politikai és közjogi viszonyokat torzító hatásaival nem számolnak.²¹⁰ A moldáv alkotmánybíró-sági gyakorlatban legfeljebb egy-egy organikus törvény tartalmi alkotmányosságá-ga merülhet fel, magának az organikus törvénynek a jogforrási jellege nem vitatott.²¹¹

A minősített törvények jogforrási jellegével kapcsolatban a fő tapasztalat a bizonytalanság. Nem tudunk tömör és világos választ adni arra a kérdésre, hogy hol kell elhelyezkednie a minősített törvényeknek az alkotmányi és a törvényi szint között, és hol van a minősített törvényi szabályozás határa. Az alkotmány a legmegfelelőbb jogi norma a minősített törvények jogforrási természetének tisztázására, ezért fokozott precizitással kell eljárni az alkotmányok megszövegezésekor az idevágó rendelkezések esetében. Az alkotmányi háttér mellett az alkotmánybíró-ság és a joggyakorlat szerepe szintén számottevő. A joggyakorlat értelmében az organikus törvény nem jelent homogén kategóriát a jogforrási jelleget tekintve sem. Értelemszerűen vannak különbségek az egyes nemzeti jogrendszerek között, de a feltett kérdések és az azokra megfogalmazott válaszok közel azonosak. A magyar szabályozás fejlődése nem független a nemzetközi modellektől, a magyarországi minősített többségű jogalko-tás irányai csak a nemzetközi tendenciák figyelembevételével értelmezhetőek. Nem szabad azonban elfelejtkeznünk arról, hogy a releváns külföldi példák általában kétka-marás törvényhozásokra és abszolút többségi modellre vonatkoznak és – legalábbis az ismertetett európai jogrendszerek – stabilabbak, mint a magyarországi szabályozás.

A magyar történeti és a nemzetközi háttér ismeretében a következőkben azokra a bevezetőben már átfogóan ismertetett főbb elméletekre térek ki, melyek a minősi-tett törvények létjogosultságának alátámasztására kínálnak érveket.

²⁰⁹ Teodor Carnattal, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tagjával és a Moldovai Állami Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének professzorával készített interjú alapján (Chisinau, 2017. szeptember 14.).

²¹⁰ Rodica Secieruval, a Moldáv Köztársaság alkotmánybíró-ságának főtítkárával készített interjú alapján (Chisinau, 2017. szeptember 15.).

²¹¹ Példaként lásd: a Moldáv alkotmánybíró-ság 36/2013. számú határozatát (2013. december 5.).

IV. A minősített törvények mint az alkotmány meghosszabbításai

1. Elméleti támpontok

A következő fejezetekben röviden bemutatom azokat a fontosabb értelmezési lehetőségeket és teóriákat, melyek célja a sarkalatos törvények létjogosultságának meg alapozása. A hazai és nemzetközi szakirodalom öt főbb igazolását ismeri a minősített törvények létjogosultságának, a következőkben ezeket veszem sorra.²¹² Először az alkotmány meghosszabbításának elméletére, majd az alkotmány stabilizálásának biztosítására fókuszálok. Ezután a sarkalatos törvényeket mint politikai tényezőket, mint alapjogvédelmi eszközöket, végül mint a hatalommegosztást alakító jogintézményt vizsgálom.

Elsődleges célom a minősített törvényekkel kapcsolatos fontosabb elméletek segítségével felhívni a figyelmet a jelenlegi magyar sarkalatos törvény-konceptió hibáira és egyúttal a továbblépés lehetséges irányait is körvonalazom. Álláspontom szerint szakmailag indokolt a sarkalatos törvények jelenléte jogrendszerünkben, a sarkalatos tárgykörök listája azonban túlságosan tág. Szükség lenne az eljárási szabályok legalább részleges újragondolására, valamint a sarkalatos törvények körének szűkítésére.

2. Az alkotmány fogalma

Rátérve a konkrét elméletekre, elsőként az alkotmány meghosszabbításának teóriájával foglalkozom. Ez a megközelítés a minősített törvényi szabályok alkotmányi szintre emelését feltételezi és bár dogmatikailag talán alátámasztható, a gyakorlatban igen nehezen megvalósítható. A modern jogforrási hierarchia egyik alaptétele, hogy az alkotmány áll a jogrendszer csúcsán, minden más alacsonyabb szintű jogszabálynak ehhez kell igazodnia. Az alkotmány azonban terjedelmileg erősen behatárolt, ha egy egységesen kodifikált jogi dokumentumban gondolkodunk,

²¹² SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Hogyan tovább kétharmad? In SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A magyar jogászegylet 2016. évi tudományos pályázatainak I. díjat nyert pályázatok* (Europrinting Kft.: Budapest, 2017). 13–34.

abban valóban csak az alapok helyezhetőek el.²¹³ Az alkotmányok terjedelme és részletessége régóta tudományos viták tárgya nemzetközileg és Magyarországon is.²¹⁴ A problémát az okozza, hogy amennyiben minden, az alkotmányos rendszert meghatározó szabályt az alkotmányba írnánk, az Alaptörvény szinte korlátlanul bővíthető lenne. Ez nyilván nem lehet cél, viszont az alkotmány meghosszabbításának gondolata alapján azoknak a nagy jelentőségű szabályoknak, melyek nem kerülhetnek az alkotmányba, biztosítani kell egy, az alkotmányoshoz közel álló védelmi szintet. Ez felveti azt a kérdést, hogy az állam alapvető intézményeire és az alapvető jogokra vonatkozó, de az alkotmányba nem kerülő szabályok elfogadhatóak-e az általános törvényhozási eljárás szerint, vagy speciális eljárási garanciákkal kell biztosítani őket? Az alkotmány meghosszabbításának teóriája tehát abból indul ki, hogy az alkotmánynak rendeznie kell bizonyos tárgyköröket, de azokat nem szabályozhatja teljes körűen. Állandó vitakérdés, hogy hol kell meghúzni a határt az alkotmányba, illetve a minősített törvényekbe kerülő szabályok között. Nehéz erre a problémára adekvát választ adni, hiszen az nagyban függ az egyes szabályozási tárgykörök struktúrájától, az adott állam alkotmányfelfogásától, a politikai és jogi kultúrától, valamint az alkotmányvédelem szintjétől, szervezeti megoldásaitól és tényleges működésétől is. Magyarországon az alapvető jogoknál azok lényeges tartalma, Spanyolországban az organikus törvények számára fenntartott szabályozási térrénum²¹⁵ nyújt segítséget, de ezek is inkább csak keretjellegű fogalmak, melyek értelmezése igen rugalmas lehet.

Az alkotmány meghosszabbításának sok szempontból vitatható elméletét az alkotmány fogalmának azonosításával szükséges kezdeni, majd ezt követően az alkotmány határait, valamint a minősített törvények alkotmányi erőre emelésének következményeit elemzem különböző szempontokból.

Az alkotmány a jogrendszer csúcsa, minden jogrendszerben döntő jelentőségű kérdés, hogy mely normák tekintendők alkotmányos jelentőségűnek, így olyannak, melyekhez minden, alacsonyabb rendű jogi normának igazodnia kell. A kérdésben számos jelentős magyar alkotmányjogász is megfogalmazta saját álláspontját.²¹⁶ Itt

²¹³ KUKORELLI: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése.

²¹⁴ ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom – MELTON, James: Identifying Risks to Constitutional Life. In ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom – MELTON, James (eds): *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press: Cambridge, 2009). 6–30.

²¹⁵ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; JCC no. 236–2007.

²¹⁶ Az alkotmány fogalmának meghatározására néhány példa az újabb hazai szakirodalomból, a teljesség igénye nélkül: „az alkotmány az Országgyűlés által kiadott legmagasabb rangú extern normatív aktus”. JAKAB: Az Alkotmány kommentárja. 556–557.; „...olyan alaptörvény, amelyben az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét”; TAKÁCS Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In Dezső Márta (és mtsai): *Alkotmánytan I*, Kukorelli István szerk. (Osiris: Budapest, 2007). 21.; „az államelmélet jogi alaprendje”. TAKÁCS Albert: Az alkotmány normativitása. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor

ennek a diskurzusnak csak a főbb körvonalait vázolhatom fel, de ez alapján is egyértelmű, hogy az alkotmány legtöbb esetben egy konkrét dokumentumként jelenik meg, mely az alkotmány nevet viseli. Egy norma azonban nem pusztán az alkotmányként való deklarálástól válhat alkotmányos jelentőségűvé, sok esetben a közmegegyezés is felruházzhat ilyen sajátosságokkal bizonyos szabályokat. A minősített törvények akár egyes alkotmányi rendelkezések, akár a joggyakorlat, vagy a közmegegyezés útján felruházzhatók alkotmányos vagy kvázialkotmányos jelleggel.

- Mit jelent az alkotmányos jelleg?
- Mit kell értenünk egyáltalán az alkotmány fogalma alatt?

Ahhoz, hogy a minősített törvényeket mint az alkotmány meghosszabbítását értelmezhessük, először erre a kérdésre kell választ találnunk.

Az alkotmány definíciójának kérdése évezredek óta foglalkoztatja a jogászokat, politikusokat, filozófusokat, államelméleti szakembereket egyaránt. Általános és egységes definíciót nem adhatunk, néhány többé-kevésbé minden szerző által elfogadott közös pont azonban kirajzolódik. Az ideális állam első koncepcióját, vagyis a legrégebb ma ismert alkotmányelméletet *Platón* állította fel, ennek keretében az állam lakosai három csoportba: a harcosok, a filozófusok és a kereskedők csoportjára oszlanak. A hatalom mindig a filozófusok kezében kell, hogy összpontosuljon.²¹⁷ *Platón* munkásságát folytatva *Arisztotelész* már az egyes városállamok alkotmányát vizsgálta, több mint száz korabeli alkotmányos berendezkedést hasonlított össze, ezzel az összehasonlító alkotmányjog tudományának első művelője is.²¹⁸

Az államelmélet hosszú fejlődését követően az újkorban a 18. században jelentek meg az első polgári alkotmányok,²¹⁹ ugyanekkor terjedtek el a kartális alkotmányok, melyek egy konkrét dokumentumba foglalták egy adott állam alkotmányos normáit. Ezzel bekövetkezett az alkotmány fogalmának cizellálódása: egyaránt jelentette a jogrendszer csúcán található jogi dokumentumot, illetve adott pillanatban egy adott ország politikai berendezkedését, társadalmi viszonyait meghatározó szabályok összességét.²²⁰ Az alkotmányok alapnormajellegét *Hans Kelsen* bontotta

(szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére* (MTA Jogtudományi Intézet: Budapest, 2006). 381.; „az állami berendezkedésre és az alapvető jogokra vonatkozó legfontosabb szabályok (...) egységes kódexe”. Rácz Attila: *Az Alkotmány megváltoztatásának módjai*. In Rácz Attila: *Jogforrások az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete: Budapest, 1995). 120.

²¹⁷ PLATÓN: *Az állam*, 4. kiadás. Fordította és a jegyzeteket írta: Jánosy István, az utószót írta: Redl Károly (Gondolat: Budapest, 1994).

²¹⁸ GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind: *Comparative Constitutional Law: Introduction*. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, 2011/362. 307.

²¹⁹ BLYTHE, Michael James: *The Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages* (Princeton University Press: Princeton, New Jersey. 2004).

²²⁰ CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#_ftn1 (letöltés ideje: 2015. november 21.).

ki a 20. század kezdetén, amikor kifejtette, az egész jogrendszer az alkotmányra vezethető vissza és tartalmilag az alkotmányhoz igazodik.²²¹

Egy norma alkotmányos jellegét két szempont alapján állapíthatjuk meg. Először is a norma tárgya döntő szempont ebben a körben. Amennyiben egy adott rendelkezés az állam struktúráját, főbb szerveinek hatáskörét és egymáshoz való kapcsolatát szabályozza, az alkotmány fogalmi körébe sorolható. Ugyanígy az alkotmányos szabályrendszer része az a norma, amely az állam és polgárai kapcsolatának kerekeit rögzíti (különösen ilyenek tekinthetők az alapvető jogokat szabályozó főbb normák).²²²

A másik fontos elhatárolási elv az, hogy az adott norma a jogrendszer csúcán helyezkedik-e el, van-e felette álló jogszabály a jogrendszeren belül. Milyen az adott norma kapcsolata az alatta elhelyezkedő normákkal, érvényesül-e az alapnormajellel. E megközelítésnek egyik, de nem kizárólagos ismérve lehet az, ha az adott norma egy alkotmányként definiált dokumentum része, vagy az adott ország közvéleménye alkotmányos szabálynak tekinti.²²³

Jól érzékelteti az alkotmány fogalmának sokszínűségét, hogy egyes nézetek minden politikai berendezkedést alkotmányként értékelnek. Így a totalitárius diktatúrák, vagy az abszolút monarchiák is egyfajta alkotmányos szabályrendszer szerint működtek és működnek ezen elmélet támogatói szerint.²²⁴ Mások az alkotmányos karaktert egyes tartalmi követelményekhez kapcsolják: az alapvető jogok biztosítása, a hatalommegosztás, a törvények uralma, a jogbiztonság és más hasonló jellegű elvárások merülhetnek fel. E megközelítés hívei az alkotmányt lényegében a jogállamisággal azonosítják, és alkotmányról csak az alapvető jogállami értékek tiszteletben tartása esetén beszélnek. Ez a felosztás már átvezet bennünket egy további lehatárolási szemponthoz: a formális és a szubsztantív alkotmányfogalom elkülönítéséhez.²²⁵ A formális alkotmány a látszólag rendelkezésre álló, de a gyakorlatban jelen nem lévő alkotmányos szabályrendszereket jelenti, míg a szubsztantív alkotmány egy valóban érvényesülő, ténylegesen alkalmazott alkotmányi szöveget feltételez.

Nagy hagyományai vannak a történeti és a kartális alkotmány szembeállításának is. A történeti alkotmány hosszú történelmi fejlődés eredménye, az évszázadok során elfogadott alkotmányos jelentőségű dokumentumok összessége. Ezzel

²²¹ Kelsen, Hans: *Reine Rechtslehre 2* (Franz Deuticke: Wien, 1960).

²²² Jakab: *Az Alkotmány kommentárja*. 556–557.

²²³ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/6–7. 10–20.

²²⁴ Szikinger István: *Az alkotmány* (Útmutató Tanácsadó Kiadó Kft.: Budapest, 1996).

²²⁵ Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Gondolat: Budapest, 2012). 20.

szemben a kartális alkotmány egy meghatározott történelmi pillanatban, meghatározott eljárásrend szerint elfogadott normaszöveg.²²⁶

A kodifikált alkotmány olyan szabályokból áll, melyek írott jogi dokumentumokban lelhetőek fel. Ezzel szemben a kodifikálatlan alkotmányok sajátága az, hogy szabályaik nem léteznek írott formában, a közfelfogásban, illetve a joggyakorlatban érhetőek tetten. Természetesen általában egy alkotmányos rendszer e két véglet ötvözte, teljes mértékben kodifikált, vagy kodifikálatlan alkotmány a gyakorlatban nem fordul elő.²²⁷ A magyar alkotmányos rendszer kodifikált alkotmánylévélre épül, mégis találunk benne íratlan alkotmányos erővel bíró korlátokat. Így például a köztársasági elnök rendszerint nem kezdeményez törvényt, pedig az Alaptörvény erre lehetőséget biztosít számára. Az országgyűlési választásokat követően az államfő a választásokon legtöbb szavazatot szerzett párt, vagy párt-szövetség vezetőjét kéri fel kormányalakításra, még akkor is, ha egyébként nem egyeznek az államfő és a miniszterelnök jelölt politikai nézetei.²²⁸

Az alkotmányok csoportosítása kapcsán felmerülő és ez alapján megválaszolható további kérdés, hogy az alkotmány meghosszabbításának tekintett minősített törvények egyáltalában valóban részét képezhetik-e az alkotmánynak, vagy csak egy ahhoz közel álló szintet jelenítenek meg a jogforrási hierarchiában?

Ahhoz, hogy e problémát taglaljuk, el kell különítenünk egymástól két kategóriát: az alkotmány szűkebb és tágabb értelemben vett fogalmát. Az alkotmány szűkebb kontúrja egy adott dokumentumot jelöl, melyet alkotmánynak vagy alaptörvénynek nevezünk és mely alkotmányos szabályokat rögzít.²²⁹ Egyetlen országot sem ismerünk azonban, ahol valamennyi alkotmányos szabály és elv egyetlen dokumentumba lenne foglalható, az alkotmánynak mindig vannak szövegen túli aspektusai is, melyek – legalábbis az alkotmányértelmezés útján – rendkívül fontosak lehetnek.²³⁰ Magyarországon az Alaptörvény kodifikációja kapcsán erősödtek fel az alkotmány szövegen túli aspektusai.²³¹ Az Alaptörvény *R) cikk* (3) bekezdése kimondja, hogy rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni.

²²⁶ GLENN, Peter: Comparative Legal Families and Comparative Legal Traditions. In REIMANN, Mathias – ZIMMERMANN, Reinhard (eds): *The Oxford Handbook of Comparative Law* (Oxford University Press: Oxford, 2006). 421–440.

²²⁷ DORSEN, Norman (ed.): *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*. 2nd ed. (American Casebook Series, West Academic Publishing, 2010). 55–63.

²²⁸ KUKORELLI István: Az államfő a kormányzati rendszerekben. In KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek* (Korona: Budapest, 1995). 71.; Kutrucz Katalin személyes közlése a vele 2017. február 7-én készített interjú során.

²²⁹ CHRONOWSKI–DRINÓCZI–KOCIS: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény?

²³⁰ CSINK–FRÖHLICH: *Egy alkotmány margójára*. 307.; SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Az alkotmányfogalom szövegen túli aspektusairól. *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, 2013/1. 38–60.

²³¹ CHRONOWSKI–DRINÓCZI–KOCIS: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény?

Az alkotmánykoncepció kiterjesztésének sajátos kísérlete volt az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek elfogadása, később azonban ezt az Alkotmánybíróság megsemmisítette, mivel az átmeneti rendelkezések átmenetinek nem tekinthető alkotmányi szabályokat is tartalmaztak, továbbá aláásták az Alaptörvény egységes, koherens szerkezetét.²³² Az Alaptörvény megalkotóinak egyes nyilatkozataiból kiderül, hogy ők a sarkalatos törvényeket is a tágabb értelemben vett alkotmánykoncepció részének tekintették.²³³ A valóságban a magyar sarkalatos törvények kevés alkotmányos sajátossággal bírnak, de e lehetőség felvetése már önmagában is jelzi, hogy az alkotmány meghosszabbításának elmélete hatott az Alaptörvény szövegezőire is.

Látható, hogy az alkotmány fogalma rendkívül sokrétű jelentéstartalommal bír, egységes definíciójáról nem létezik konszenzus. Jelen könyv keretei között az alkotmányfogalom használatakor kiterjesztő és tartalmi alapú megközelítésből indulok ki: valamennyi normát ideértek, mely megfelel a fentebb tárgyalt főbb tartalmi szempontoknak: az állam alapvető szerveire, vagy az állam és polgárai kapcsolatára vonatkozik, továbbá megfelel az alkotmányosság mércéjének is. Amennyiben az alkotmánynak ezt a kiterjesztő értelmezését fogadjuk el, lehetővé válik a minősített törvényeknek az alkotmány meghosszabbításaként való értékelése.

3. A minősített törvények mint kvázialkotmányos normák: az alkotmányerejű minősített törvények hatása a jogforrási hierarchiára

Ez a megközelítés a minősített törvényi szabályok alkotmányi szintre emelését feltételezi, és bár dogmatikailag talán alátámasztható, a gyakorlatban igen nehezen megvalósítható. A modern jogforrási hierarchia egyik alaptétele, hogy az alkotmány áll a jogrendszer csúcsán, minden más alacsonyabb szintű jogszabálynak ehhez kell igazodnia. Az alkotmány azonban terjedelmileg erősen behatárolt, ha egy egységesen kodifikált jogi dokumentumban gondolkodunk, abban valóban csak az alapok helyezhetők el.²³⁴ Mint már láttuk is, az alkotmányok terjedelme és részletessége régóta tudományos viták tárgya nemzetközileg és Magyarországon is.²³⁵ A problémát az okozza, hogy amennyiben minden, az alkotmányos rendszert meghatározó szabályt az alkotmányba íránk, az Alaptörvény szinte korlátlanul bővíthető lenne. Ez nyilván

²³² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.

²³³ ABLONCZY: *Az Alkotmány nyomában*. 210.

²³⁴ KUKORELLI: *Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése*.

²³⁵ ELKINS–GINSBURG–MELTON: *Identifying Risks to Constitutional Life*. 6–30.

nem lehet cél, viszont az alkotmány meghosszabbításának gondolata alapján azoknak a nagy jelentőségű szabályoknak, melyek nem kerülhetnek az alkotmányba, biztosítani kell egy, az alkotmányoshoz közel álló védelmi szintet. Ez felveti azt a kérdést, hogy az állam alapvető intézményeire és az alapvető jogokra vonatkozó, de az alkotmányba nem kerülő szabályok elfogadhatóak-e az általános törvényhozási eljárás szerint, vagy speciális eljárási garanciákkal kell biztosítani őket?

Az alkotmány meghosszabbításának teóriája tehát abból indul ki, hogy az alkotmánynak rendeznie kell bizonyos tárgyköröket, de azokat nem szabályozhatja teljes körűen. Állandó vitakérdés lesz persze, hogy hol kell meghúzni a határt az alkotmányba, illetve a minősített törvényekbe kerülő szabályok között. Nehéz erre a problémára adekvát választ adni, hiszen az nagyban függ az egyes szabályozási tárgykörök struktúrájától is. Magyarországon az alapvető jogoknál azok lényeges tartalma, Spanyolországban az organikus törvények számára fenntartott szabályozási tere²³⁶ nyújtanak segítséget, de ezek is inkább csak keretjellegű fogalmak, melyek értelmezése igen rugalmas lehet. Több más vonatkozásban később még kitérek rá, de a minősített törvények kvázialkotmányos jellege tehát mindenképpen kérdésessé teszi az alkotmány pontos határait.

Mindenekelőtt a minősített törvények jogforrási jellegéről, illetve a minősített törvények és az alkotmány közti esetleges hierarchiáról szükséges előre bocsátani néhány gondolatot. A minősített törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helye komoly következményekkel jár gyakorlati és elméleti téren egyaránt.²³⁷

A jogforrási hierarchia a tágabb értelemben vett jogállamiság integráns és nélkülözhetetlen eleme.²³⁸ A különböző jogforrásoknak világos hierarchikus rendjük van, az alacsonyabb szintű jogforrások nem lehetnek ellentétesek a náluk magasabbban elhelyezkedő jogi normáknál. Az alkotmányos rendszerek háromféleképpen rendelkezhetnek a minősített törvények jogforrási helyzetéről.²³⁹

- Egyrészt az alkotmány kifejezetten meghatározhatja, hogy a minősített törvények hol helyezkednek el a jogforrások hierarchikus rendjében.
- Másodsorban a nemzeti alkotmánybíróság értelmezéssel kibontja a vonatkozó alkotmányos előírások tartalmát. Kellően pontos alkotmányos iránymutatás híján a testületnek kell kialakítania saját nézőpontját a kérdésről.
- Végezetül a jogelméleti szakemberek kimunkálhatják a minősített törvények jogi természetére vonatkozó álláspontjukat, ami hatással lehet a joggyakorlatra is. Jogforrásként a minősített törvényekkel kapcsolatban számos gyakorlati és elméleti

²³⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; JCC no. 236–2007.

²³⁷ TROPER–CHAGNOLLAUD: *Traité international de droit constitutionnel*. 340.

²³⁸ 19/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 644.; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997.

²³⁹ BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 2012/1. 33–34.

kérdés merül fel, koherens értelmezési rendszer pedig csak valamennyi aspektus figyelembevételével alakítható ki.

Az alkotmányjog tudománya különböző megközelítéseket kínál a minősített törvények jogforrási szerepét illetően.²⁴⁰ Egyértelmű, hogy a minősített törvények az alkotmányi és a törvényi szint között helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, a részleteket tekintve azonban számos a vitás pont.²⁴¹ Be kell azonban látnunk, hogy a felmerülő elméleti kérdésekre többnyire az alkotmánybírói gyakorlat és a releváns jogszabályi rendelkezések alapján találhatunk választ, az elméleti szakemberek ritkán foglalkoznak mélyebben a minősített törvények jogforrási jelentőségével.

A minősített törvények esetében az a fő kérdés, hogy ezek a normák alkotmányi vagy törvényi karakterrel rendelkeznek-e, esetleg egy teljesen külön jogforrástípust jelentenek a két említett jogforrási szint között. A válasz gyakorlati következményei messzire vezetnek. Az egyszerű törvények nem tartalmazhatnak minősített törvénnyel ellentétes szabályt, ez pedig lényegesen bővíti az Alkotmánybíróság mozgásterét.²⁴² A minősített törvények jogforrási jellege meghatározza azok adott jogrendszerben betöltött szerepét. Ha a minősített törvények nem részei az alkotmány szélesebb értelemben vett fogalmának, nem lehetnek ellentétesek az alkotmányi rendelkezésekkel. Ha viszont a minősített törvények is kvázialkotmányi erővel bírnak, nem világos, hogy egy alkotmányos és egy kvázialkotmányos rendelkezés esetén melyiknek kell elsőbbséget élveznie.

Amennyiben a minősített törvényeket alkotmányerővel bíró jogszabályként írjuk le, abból indulunk ki, hogy minden más jogszabály felett állnak. Ebből az következik, hogy nincs hierarchikus kapcsolat a minősített törvények és az alkotmány szabályai között, a minősített törvények ugyanakkor felhívhatók az alacsonyabb rendű jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során mint a jogforrási hierarchiában feljebb elhelyezkedő normák.²⁴³

A minősített törvények alkotmányi erővel történő felruházása többletvédelmet biztosíthat egyes törvényhozási tárgyaknak, ez pedig bizonyosan felértékelheti e normák megítélését és nehezebbé teszi módosításukat, így az érintett jogszabályok előkelőbb helyet tölthetnek be a jogforrások rendjében. A minősített törvények kvázialkotmányi erővel való felruházása politikai megközelítésben különösen kétharmados rendszerekben az ellenzék számára jelenthet biztosítékot, hogy

²⁴⁰ TRÓCSÁNYI László: Aaptanok. In SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (HVG-ORAC: Budapest, 2012). 55.; JAKAB: Az Alkotmány kommentárja.

²⁴¹ AVRIL–GICQUEL: *Droit parlementaire*. 271–273.; TUSHNET, Mark: Constitution-making: An Introduction. *Texas Law Review*, 2013/91. www.texaslawreview.com/wp-content/uploads/2015/08/Tushnet.pdf (előtét ideje: 2015. május 7.)

²⁴² 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

²⁴³ DRINÓCZI: Az új alkotmány szabályozási elveiről. 12.

a kormányoldal nem lesz képes egyoldalúan döntést hozni még a fontosabb szabályozási tárgykörök részletszabályait illetően sem. Ez főként egy átmeneti időszakban lehet komoly érv, amikor az érintettek szükségét érzik annak, hogy az új rend kialakítása során egyik politikai erő se juthasson túlzottan erős pozíciókhoz.

Fenti megfontolások rávilágítanak arra, hogy a minősített törvények alkotmányi erővel való felruházása, így az alkotmány kvázi meghosszabbítása kétségtelenül előnyökkel is járhat, a problémák azonban ezúttal is erőteljesebbek. Legalább négy olyan kérdéskört említhetünk meg, melyek komoly teherként jelennek meg az alkotmány fogalmának kiterjesztése esetén a minősített törvények irányában.

– Először is az alkotmány fogalmának fontos eleme, hogy egy egységes dokumentumról vagy szabályrendszerről beszélünk; az alkotmány egységének elve az alkotmány értelmezés fontos elméleti tétele.²⁴⁴ Amennyiben az alkotmány fogalmába beleértjük a minősített törvényeket is, az alkotmányos szabályrendszert számos jogi dokumentumban elszórva találjuk meg, így az alkotmány határai elmosódnak, ráadásul a minősített törvények lehatárolásának elvi alapja sem lehet szükségszerűen világos. Így erősen vitatható, hogy az alkotmány ezen kibővített felfogásának valóban van-e létjogosultsága az alkotmány fogalmának hagyományos értelemben vett tartalmát tekintve. A széttöredezett alkotmánykoncepció gyakorlati megvalósítását jelenti az osztrák alkotmányos modell, mely ennek következtében átláthatatlan és folyamatosan vitatott.²⁴⁵

– Egy másik nehézség, hogy a minősített törvények alkotmányi erővel történő felruházása esetén azok jogilag egyenrangúak lesznek az alkotmánnyal. Azt viszont ekkor sem állíthatjuk, hogy a minősített törvények a tágan értelmezett alkotmány részei lennének, hiszen alkotmányos erejüket ekkor is magából az alkotmányból, annak meghatározott rendelkezéseiből nyerik. Így egyfajta különbség továbbra is fennmarad az alkotmány és az annak meghosszabbítását jelentő minősített törvények között, mivel a minősített törvények jogforrási jellegét és szabályozási terénümát mindig az alkotmány határozza meg.²⁴⁶

– A harmadik kérdés az, hogy a minősített törvények alkotmányi erővel való felruházása nem tágtítja-e ki túlságosan az alkotmányi szabályozás körét? Az alkotmány egy szűkebb szabályrendszert jelöl a jogrendszer csúcsán, mely minden további jogi norma alapját jelenti.²⁴⁷ Amennyiben azonban a minősített törvé-

²⁴⁴ TAKÁCS: Az alkotmány normativitása. 365.

²⁴⁵ KLECATSKY, Richard Hans: Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht. In SCHAMBECK, Herbert (Hrsg.): *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (Duncker & Humblot: Berlin, 1980). 66–82.; EBERHARD, Harald – KONRATH, Christoph: *Der Österreich-Konvent. JAP/ Juristische Ausbildung & Praxisvorbereitung*, 2004–2005/1. 18., 20.

²⁴⁶ VERPEAUX, Michel – MARYVONNE, Bonnard: *Le Conseil constitutionnel* (La documentation française: Paris, 2007). 101.

²⁴⁷ VARGA Zs.: Néhány gondolat Magyarország új Alkotmányáról. 21–25.; KILÉNYI: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. 201–108.

nyek az alkotmány részei, azok legfeljebb az alkotmány szűkebb értelemben vett fogalmát tehermentesítik, az alkotmány teljes koncepcióját inkább észszerűtlenül kiterjesztik.

– A negyedik megfontolás ismét erőteljesebben politikai jellegű. Ami az ellenzék szempontjából célszerű garancia, az a kormányoldal számára túlságos megkötést jelent. Ha tágan húzzuk meg a minősített törvényi szabályozás határát, így akár kisebb súlyú módosítások esetében is minősített többségre, így ellenzéki támogatásra lesz szükség. A kormányzat ezzel könnyűszerrel legalább részben megbénítható, hiszen a fontosabb törvényekhez, melyek alkotmányi erővel bírnak, az ellenzék hozzájárulása nélkül, vagy minősített parlamenti többség híján nem képes hozzájárulni.

4. Ismert példák az alkotmány meghosszabbítására

A minősített törvények alkotmányi szintre emelésének klasszikus példáját az alkotmányerejű törvények bevezetése jelentette Magyarországon. E jogintézmény történetéről korábban már részletesebben volt szó, ez alapján láthatóak az előbbieken megfogalmazott főbb előnyök és nehézségek is. Az alkotmányerejű törvények rövid élete jelzi, hogy a gyakorlatban mennyire nehezen megvalósítható ez az elképzelés.²⁴⁸

Ehhez hasonló példa a már szintén említett osztrák minta, ahol az alkotmány törzsszövegén kívül az egyes törvényekben találunk elszórva alkotmányi erővel bíró szabályokat, így például az adatvédelmi törvényben. Az idők folyamán aktuálpolitikai megfontolásokból folyamatosan bővült e törvényi szabályok köre. Itt azonban nem az egész törvény kerül az alkotmány szintjére, hanem csak egyes passzusok, melyeket az adott törvényekben egyértelműen megjelölnek. Valószínűleg e különbség magyarázza, hogy Ausztriában a kodifikált, de fragmentált alkotmány koncepciója hosszú életűnek mutatkozik. Magyarországon az Alaptörvény kodifikációja,²⁴⁹ majd az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek elfogadása²⁵⁰ kapcsán merült fel a töredezett alkotmány gondolata; gyökeret verni azonban nem tudott.

Az osztrák minta felelevenítését követően röviden kitérek arra, hogy a fontosabb alkotmányos rendszerekben az esetlegesen létező szűkebb értelemben vett kodifikált alkotmány mellett milyen egyéb kodifikált és kodifikálatlan jogi tartalmakat

²⁴⁸ 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

²⁴⁹ ABLONCZY: *Az alkotmány nyomában*. 210.

²⁵⁰ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.

tekintenek alkotmányos normáknak, és hogyan illeszkedik e rendszerbe a minősített törvények alkotmányi vagy kvázialkotmányi erejének gondolata.

A világ alkotmányos rendszerei kivétel nélkül kodifikált és kodifikálatlan szabályok egységét jelentik, egyik modell sem érvényesül tisztán sehol. Jelen gondolatmenet szempontjából különösen érdekesek azok az alkotmánykonceptiók, melyek történeti típusú alkotmánynak tekinthetők és melyekben hiányzik egy konkrétan alkotmányként kodifikált szöveg. Az alkotmányjog tudománya általában három történeti típusú alkotmányt tart nyilván a jelenkori alkotmányos berendezkedések között: Egyesült Királyság, Izrael és Új-Zéland.²⁵¹

Az angol alkotmányfejlődés a történeti típusú alkotmányozás legismertebb példája: az évszázadok során több alkotmányos jelentőségű jogi dokumentum született és születik napjainkban is. Az angol alkotmány alkotóelemei a következők: a törvények, a bírói precedens, a hatósági joggyakorlat és a parlamenti szokásjog.²⁵²

Izraelben 1948-ban, az önálló zsidó állam megszületését követően nem sikerült megegyezni az egységes alkotmány elfogadásáról, ehelyett a Knesszet négy alaptörvényt fogadott el, melyek máig az izraeli alkotmányos berendezkedés vázát adják. Annak ellenére, hogy e megoldást kezdetben csak ideiglenesnek szánták, mindmáig fennmaradt, a több évezredes zsidó múltra is tekintettel nem került sor egységes alkotmányozásra.²⁵³

Új-Zélandon a brit gyarmati hatalomtól történő fokozatos függetlenedés hozta magával az alkotmány több lépésben való kiteljesítését. A déli sziget több egymást követő megállapodás során vette saját kezébe kormányzatát a gyarmati hatóságoktól, e megállapodásokat törvények rögzítik az új-zélandi jogrendszerben, melyek a gyakorlatban alkotmányos erővel bírnak és az új-zélandi alkotmányos rendszer pillérei.²⁵⁴

A többi alkotmányos rendszert kartális alkotmányként szokás azonosítani, ez azonban nem jelenti azt, hogy a szélesebb értelemben vett alkotmány egyetlen jogi dokumentumra korlátozódna. A már említett osztrák minta mellett érdemes kiemelni a más vonatkozásban már tárgyalt francia megközelítést, mely kidolgozta az alkotmányossági blokk fogalmát. A francia joggyakorlat és jogirodalom az alkotmányossági blokk részeként értelmezi a hatályos alkotmányszövegen felül az 1791-es és az 1946-os alkotmány preambulumát, a Környezetvédelmi kartát, az Emberi és polgári jogok nyilatkozatát, továbbá a III. Köztársaság időszakából származó, az

²⁵¹ ROBBERS, Gerhard (ed.): *Encyclopedia of World Constitutions II* (Facts on File Inc.: New York, 2007). 791.

²⁵² BLICK, Andrew – BLACKBURN, Robert: *Mapping the Path to Codifying – or not Codifying – the UK's Constitution* (Centre for Political and Constitutional Studies, King's College: London, 2012).

²⁵³ ORIT, Rozin: Forming a Collective Identity: The Debate over the Proposed Constitution 1948–1950. *Journal of Israeli History*, 2007/2. 251.

²⁵⁴ SORILEY, John Mc: *The New Zealand Constitution* (Parliamentary Library: Wellington, New Zealand, 2005). 4–5.

alapjogvédelem szempontjából kiemelt fontosságú törvényeket (ilyenek voltak az egyesülési jogra és a gyülekezési jogra vonatkozó törvények).²⁵⁵ Fontos megjegyezni, hogy az organikus törvények nem részei a francia alkotmányossági blokknak. Korábban kitértem már arra is, hogy csaknem egy évszázaddal korábban, a francia III. Köztársaság a három alkotmányi erővel bíró törvénykoncepciójával egyébként is a több dokumentumban megjelenő alkotmányozás egyik jó példája volt.

Az alkotmányossági blokk létezik Spanyolországban is, igaz, itt más tartalommal: azon jogszabályok összességét jelöli, melyek felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során. Itt tehát nem értelmezhetjük az alkotmányossági blokkot egyfajta szélesebb értelemben vett alkotmányként, sokkal inkább egy technikai fogalomként.²⁵⁶

Érdekes a svéd alkotmánykoncepció, mely ugyancsak több alaptörvényre épül. Az elmúlt két évszázad során négy alkotmányi erővel bíró alaptörvényt fogadtak el (1809: a trónöröklésről; 1949: a sajtószabadságról; 1974: a kormányzásról; 1991: a szólásszabadságról), melyek mindegyike alkotmányos jelentőséggel bír.²⁵⁷

Németországban az erkölcsi törvény megemlítése az alaptörvény 1. cikkében jelzi, hogy az alkotmány leírt normái mellett mögöttes értékeket is figyelembe kell venni az alkotmány értelmezésekor.²⁵⁸

A magyar Alaptörvény esetében már szintén kifejtettem a ráépülő alkotmánykoncepció összetett jellegét. E tág értelemben vett fogalomnak a sarkalatos törvények is részei, így Magyarországon jelenleg is érezteti hatását az alkotmány meghosszabbításának elmélete.

Látható fentiekből, hogy egyáltalán nem idegen az európai alkotmányjogi gondolkodástól az alkotmány fogalmának kiterjesztése akár kodifikált, akár kodifikálatlan dokumentumokkal. Azonban mindösszesen két olyan megvalósult példát látunk, amely a minősített törvényeket is ténylegesen beemelte ebbe a körbe: az osztrák alkotmányos rendszert, illetve a magyar alkotmányerejű törvényeket (utóbbiak is csak néhány hónapig léteztek ebben a formájukban).

A kvázialkotmányos normák jelenléte a jogrendszerben jóval több kérdést generál, mint ahánynak megoldásához hozzá tud járulni. Ez az alkotmányos bizonytalanság újabb teherként az alkotmány szempontjából, mely könnyen kikezdeheti tekintélyét. Érdemes még kicsit körbejárni az alkotmány, a minősített törvény és az egyszerű törvény meglehetősen bonyolult viszonyrendszerét.

A minősített törvények jogforrási jellegét rendezheti maga az alkotmány azzal, hogy a jogforrások típusainak felsorolásakor meghatározza a minősített törvény

²⁵⁵ EMERI, Claude: *Le bloc de la constitutionnalité* (RDP: Paris, 1970). 608.

²⁵⁶ TROPER–CHAGNOLLAUD: *Traité international de droit constitutionnel*. 346.

²⁵⁷ <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (letöltés ideje: 2018. január 11.).

²⁵⁸ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 1. cikk (3) bekezdés (1949. május 8.).

fogalmát és pontos helyét a rendszerben. Magyarországon például az 1949. évi XX. törvény, de a mai Alaptörvény is kifejezetten a törvényi jelleget hangsúlyozták.²⁵⁹ Más kérdés, hogy ezt a viszonylag egyértelmű alkotmányi rendelkezést és annak gyakorlati érvényesülését többen is vitatták. *Jakab András* érveléséből kitűnik, hogy a minősített törvények jogforrási helyzete még akkor is vitatható lehet, ha azt az alkotmány *expressis verbis* rendezi.²⁶⁰ Hasonlót tapasztalunk a külföldi alkotmánybíróságok gyakorlatának elemzése során is. A minősített törvényeknek mindenhol van egyfajta alkotmányos karaktere, ami abban nyilvánul meg, hogy az egyszerű törvényeknél szigorúbb szabályok szerint lehet őket elfogadni vagy módosítani, továbbá a törvényhozási tárgyak között fontosabb területeket fednek le. Ugyanakkor a minősített törvények sohasem veszítik el egészen törvényi sajátosságaikat sem: kötelező erejüket az alkotmányból nyerik, szabályozási térrésumukat az alkotmány jelöli ki, főszabályként tartalmilag igazodniuk kell az alkotmányos normákhoz.²⁶¹

A minősített törvények alkotmányi szintre emelésének három tekintetben van fontos hatása a jogforrási hierarchiára nézve.

– Az első szempont magának az alkotmánynak a belső koherenciája. Láttuk, hogy nem feltétlenül szükséges egy koherens alkotmánykoncepcióhoz az, hogy a kodifikált alkotmányos szabályok egyetlen dokumentumban kapjanak helyet. Az viszont nélkülözhetetlen, hogy az alkotmányos szabályrendszer belső logikája egységes maradjon. A minősített törvények alkotmányi szintre emelése ezt a tételt is komolyan veszélyezteti. A jogrendszer minden szegmensének gyökerét az alkotmányban találjuk, tartalmilag az alkotmány szabályai határozzák meg az egyes normák mozgásterét, formailag pedig az alkotmány rögzíti, ki jogosult jogi normákat elfogadni, milyen feltételekkel és milyen körben.²⁶² A minősített törvények ezzel szemben a mindennapi életviszonyokat szabályozó törvények egy speciális csoportját jelentik, melyek ugyan kiemelkednek az egyszerű törvények közül, de mégsem veszítik el egészen törvényi jellegüket. Az alkotmány tartalmi koherenciája még a formai szempontoknál is lényegesebb kérdés. Minden alkotmánynak, történetinek és kartálisnak, kodifikálnak és kodifikálatlannak egyaránt a tartalmi koherencia adja meg az összetartó erőt. Nincs természetesen teljesen ellentmondásmentes alkotmányi szabályrendszer, az alkotmány nagymértékű szétdarabolása, a kvázialkotmányos normák térnyerése azonban jelentősen fokozza az anomáliák kockázatát. Amennyiben az alkotmány határait nem kellő pontossággal határozzuk meg, az alkotmányossági felülvizsgálat is sokkal nehezebb lesz. A jogalkalmazóknak először nem arról kell kialakítani álláspontjukat, hogy egy jogi norma alkotmányos-e, vagy sem, hanem arról, hogy mi

²⁵⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 7. § (2) bekezdés (1949. augusztus 20.); Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés.

²⁶⁰ JAKAB–CSERNE: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában.

²⁶¹ La décision du CC, n° 60–8 DC du 11 août 1960.

²⁶² Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés.

az az alkotmányos szabályrendszer, melyhez az adott normát mérik. Az alkotmány felhívása tehát kihatással van az alkotmánybíráskodás menetére is.²⁶³

– A második jogforrási megfontolás a törvényi és az alkotmányi szint kapcsolata. A jogforrási hierarchia egyik kiindulópontja, hogy a törvények és az alkotmány megfelelően elhatárolhatók egymástól, a törvények egyértelműen az alkotmány alatt találhatók a jogforrások rendszerében. Az alkotmányerejű minősített törvények ezt a megfelelő elhatárolást veszélyeztetik. Láttuk, hogy a minősített törvények úgy lesznek kvázialkotmányos normák, hogy közben törvényi sajátosságaik egy részét is megtartják: a konfliktus eredete e kettősségben gyökerezik. Létezik ugyan egy alkotmánynak nevezett szabályrendszer, de ez a szabályrendszer egy szinten van a legfontosabb törvényekkel. Ebből következően az egyszerű törvényeknek nem egy, hanem két tekintetben kell magasabb szintű normarendszerekhez igazodniuk. A minősített törvényeket alkalmazó országokban ezért is jellemző az imént már említett spanyol típusú alkotmányossági blokk koncepciójának kidolgozása.²⁶⁴ A spanyol berendezkedés jól mutatja, hogy hogyan kerülnek szembe egymással a törvényekre és az alkotmányos szabályokra jellemző sajátosságok. A minősített törvények akkor működhetnek hatékonyan, ha az alkotmány jogforrási jellegüket egyértelműen a törvényi és az alkotmányos szabályrendszer között határozza meg. Különös módon azonban ez sehol nem jellemző, a minősített törvények mindenhol alkotmányi és törvényi sajátosságokkal is bírnak. Ez annak bizonyítéka lehet, hogy a minősített törvények egyfajta idegen testként illeszkednek a jogforrási hierarchiába, melynek lényege, hogy a legfontosabb szabályokat magában foglaló alkotmányi szint alatt a törvényhozás által elfogadott, jogilag egységes törvényi kategória helyezkedik el.²⁶⁵

– Még bonyolultabb problémakör az egyszerű és a minősített törvény közti viszony. Amennyiben az alkotmány meghosszabbításának elméletét elfogadjuk, az alkotmányerejű törvények nem szigorúbb eljárásrend szerint megalkotott törvények, hanem lényeges külön alkotmányos kategóriát testesítenek meg. Az alkotmányerejű törvények az alkotmány törzsszövegének szabályaival helyezkednek el egy szinten, az alkotmánybíróság tehát hivatkozhat rájuk az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során. Mivel a minősített törvények egyértelműen az egyszerű törvények felett helyezkednek el, a két kategória között is hierarchikus a kapcsolat, az egyszerű törvények nem lehetnek ellentétesek a felettük álló minősített törvényekkel tartalmi értelemben.²⁶⁶ A minősített törvények ilyenkor eljárási értelemben is sokkal közelebb állnak az alkotmányhoz, mint a törvényekhez, elfogadásuk szabályai általában nem sokkal enyhébbek, mint az alkotmányozási folyamattal

²⁶³ BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybíráskodás Szemle*, 2011/1. 72–82.

²⁶⁴ JCC no. 142/1993.

²⁶⁵ JAKAB-SZILÁGYI: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben.

²⁶⁶ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.

szemben támasztott elvárások. Az alkotmány meghosszabbításának elmélete tehát a törvények két, hierarchikus alapon elkülönülő csoportját feltételezi. A valóságban azonban ez a modell sohasem érvényesül teljesen tisztán, az egyszerű és a minősített törvények közti viszonyrendszer mindig a hierarchikus és a hatásköri elv elemeinek ötvözete. Ebből adódik, hogy még az alkotmány meghosszabbításának elméletét elfogadó jogrendszerekben sem tekintik a minősített törvényeket az alkotmánnyal teljes mértékben egyenrangúnak. A minősített törvények fontosabbak az egyszerű törvényeknél, de mégiscsak törvények maradnak. Nem szabad azonban a törvény megnevezést kizárólagos ismérvek tekintenünk a törvényi és az alkotmányos szint közti határ megállapításánál. Erre jó példát szolgáltat az 1949. évi XX. törvény, mely formailag egy törvény volt a számos közül, a valóságban azonban alkotmányként funkcionált. Annak ellenére, hogy formáját tekintve az 1949-es Alkotmány semmiben sem különbözött más törvényektől, csupán az elfogadásához és módosításához kellett minősített többség, valamint alkotmányként, illetve alkotmánymódosításként kellett előterjeszteni, mégsem merült fel, hogy a többivel azonos törvényként kezeljék. Ez persze már csak azért sem merülhetett fel, mert önmagát alaptörvénnyé nyilvánította és deklarálta saját kötelező erejét.²⁶⁷ Ez a példa is jól mutatja, hogy a formai szempontok az alkotmány lehatárolása során nem abszolutizálhatók, az egyes szabályokat mindig tartalmilag is meg kell vizsgálnunk.

5. A minősített törvények mint alkotmányt módosító normák

Az alkotmány meghosszabbítása kapcsán szét kell választanunk az írott és az íratlan jogi tartalommal történő kibővítés lehetőségét. A kodifikált dokumentumok beemelése az alkotmány körébe jobban átlátható, hiszen egyértelműen lehatárolhatóak az alkotmányos erővel rendelkező írott normák. Az alkotmány megváltoztatása mindig formális eljáráshoz kapcsolódik, ami szintén a rendszer kiszámíthatóságát, így a jogbiztonságot erősíti. Ezzel szemben az alkotmány íratlan szabályokkal való kiegészítése nem előre meghatározott szabályrendszer alapján történik, így az alkotmány tartalma formális eljárás nélkül is megváltozhat. Ez egyrésztől visszélések táptalaja lehet, más oldalról közelítve viszont az alkotmány rugalmasabbá válik.²⁶⁸ Az alkalmazkodó képesség és a stabilitás érvei az alkotmányjogban is szembeállíthatók egymással, azonban a mérleg álláspontom szerint végső soron a stabilitás irányába billen. A kodifikálatlan alkotmány akkor lehet sikeres,

²⁶⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 71. § (1) és (2) bekezdés (1949. augusztus 20).

²⁶⁸ Dezső: Az alkotmány népszavazással történő elfogadása. 231.

amennyiben megfelelő alkotmányos kultúra kapcsolódik hozzá, ennek hiányában viszont inkább kockázati faktorként értékelhető.

Másrészről különbséget kell tennünk aközött, amikor egy normát kifejezetten az alkotmány módosításaként fogadnak el, illetve amikor egy minősített törvény kerül módosításra, de ezzel gyakorlatilag a szélesebb értelemben vett alkotmány-konceptió módosul. Előbbi esetben *explicit*, utóbbi esetben pedig *implicit* alkotmánymódosításról van szó. Különösen az alkotmányerejű és az alkotmányt módosító törvények között kell meghúzni ezt az éles határt, de a minősített törvények valamennyi formája esetében felmerülhet ezen elhatárolás bizonytalansága.

A minősített törvények esetében az alkotmánymódosítás rendszere nyilván formalizált, azonban további nehézséget jelent, hogy ilyenkor nem csupán az alkotmányos szabályrendszer megkettőződéséről, vagy egyes íratlan normák beemeléséről, hanem az alkotmány számos jogi dokumentumba való szétterítéséről van szó. Korábban már kifejtettem, hogy az alkotmány egységének elve az alkotmányjog tudományának fontos elméleti tétele, ez azonban nem jelenti azt, hogy az alkotmány szükségszerűen egységes volna megjelenésében vagy jogforrási jellegében. Ennek bizonyítéka, hogy számos alkotmány esetében eltérő módosítási szabályok vonatkoznak egyes rendelkezésekre. Bulgáriában bizonyos alkotmányos szabályok megváltoztatásához külön testületet kell összehívni, Lengyelországban a jogállamiság alapvető normái csak népszavazás útján írhatók felül.²⁶⁹ A német alkotmányjog ismeri a módosíthatatlan alkotmányos rendelkezések tételét, az e körbe tartozó szabályok elvileg soha sem változtathatóak meg.²⁷⁰ Ezekhez hasonló rendelkezés Franciaországban vagy Olaszországban a köztársasági államforma örök időkre történő alkotmányba foglalása.²⁷¹

Az tehát önmagában ismert az európai alkotmányjogi gondolkodásban, hogy az alkotmány normái között azok megjelenésében vagy jogforrási jellegében különbséget tegyünk. Amennyiben azonban ez a különbségtétel észszerűtlenül tág, vagy sokrétű, az alkotmány koherenciája valóban veszélybe kerülhet, és nem lesz képes betölteni alapszabvány funkcióját. Amennyiben nagyszámú minősített törvényt ruházunk fel alkotmányi erővel, az alkotmány és az alacsonyabb szintű jogszabályok közti határ elmosódik, a valóságban inkább az alkotmány kerül a minősített törvények szintjére, mintsem ennek fordítottja következik be. Ennek magyarázata az lehet, hogy hiába ered a minősített törvények alkotmányos jellege az alkotmányból, amennyiben maga az alkotmány nagyszámú egyéb normát emel alkotmányi erőre, elveszíti saját központi szerepét a számos egyéb kvázialkotmányos szabály között.

²⁶⁹ Bulgária alkotmányának 157. és 158. cikke (1991. július 12.); Lengyelország alkotmányának 235. cikk (6) bekezdése (1997. április 2.).

²⁷⁰ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 79. cikk (3) bekezdése (1949. május 8.).

²⁷¹ Franciaország alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.); Olaszország alkotmányának 139. cikke (1947. december 22.).

Értelmezhető-e a minősített törvény úgy, mint olyan alkotmányos norma, mely a törzsszöveghez képest könnyebben módosítható? Nézetem szerint e kérdésre nemleges feleletet kell adnunk. Mivel a minősített törvények az alkotmány törzsszövegében található alaptételeket bontják ki, indokolt, hogy ne csak tartalmilag, hanem eljárási és formai szempontból is elkülönüljenek az alkotmányos szabályoktól. Az alkotmány ilyen mértékű kiterjesztésének gondolata az alkotmány eredeti szerepével volna ellentétes, mely azt feltételezi, hogy a normák egy szűk csoportja képezi az egész jogrendszer alapját. Ha a minősített törvényeket alkotmányos normáknak tekintjük, a minősített törvények módosítását pedig alkotmánymódosításnak tartjuk, e logika mentén szinte a teljes jogrendszert alkotmányos normáknak tekinthetnénk, az alkotmányt módosító hatalom mozgástere észszerűtlenül tág lenne, és megszűnhetne az egyensúly az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között. A minősített törvényi szabályozás kétségtelenül fontos törvényeket foglal magában, ez alapot ad arra, hogy az egyszerű törvényeknél fokozottabb védelemben részesüljenek. Azonban sohasem lehet mindig a legfontosabb törvényeket kiválasztani, ráadásul a minősített törvények jelentősége nem elegendő ok azok alkotmányi szintre emelésére. Így bár formailag alátámasztható lenne az az álláspont, hogy a minősített törvények az alkotmányos szabályrendszer egyszerűbben módosítható részét jelentik, tartalmilag e megközelítés nem támogatható.

Érdekes problémakör az alkotmány elfogadásához szükséges minősített többség és a minősített törvények esetén megkövetelt kétharmados szavazatarány összevetése. A törvények esetében a minősített többségi követelmény relatíve erősnek tekinthető, hiszen az általánosnál szigorúbb feltételek érvényesülnek a minősített törvényalkotási eljárásban. Ezzel szemben az alkotmány módosítása terén, mint már korábban láttuk, a minősített többség pusztán előírásánál jóval megszorítóbb módszerek is léteznek az alkotmány stabilitásának elősegítésére. E feszültség jól mutatja, hogy amennyiben a minősített törvények, illetve az alkotmány megváltoztatása azonos, vagy közel azonos eljárásban történik, az tovább relativizálja az alkotmány elsőbbségét, ezzel a jogrendszer csúcsán betöltött pozícióját. A minősített törvények és az alkotmány viszonyrendszere esetében tehát szét kell választanunk a jogforrási kérdést, valamint az eljárási problémát.²⁷² A minősített törvények alkotmányi szintre emelése csak akkor lesz teljes, ha mindkét tekintetben bekövetkezik. Megítélésem szerint a két jogi kategória jogforrási vagy eljárási összemosása hasonló következményeket idéz elő. A jogforrási különbség kiiktatása ahhoz vezet, hogy elméletileg a minősített törvényi rendelkezések egyenrangúak az alkotmány cikkeivel, így adott esetben ellent is mondhatnak azoknak. Az eljárási egyenlőség az alkotmányozási, illetve a minősített törvényalkotási eljárás összevonását vagy közelítését takarja. Az alkotmány meghosszabbításának elmélete tehát mind

²⁷² 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

a jogforrási, mind az eljárási szemléletben ellentétben áll azzal a megközelítéssel, mely az alkotmányt egy, a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő szűk, jól lehatárolható normacsoporthként jellemzi. Az alkotmány egyik alapvető ismérve, hogy a jogrendszer csúcsán áll, minden más jogi norma belőle nyeri kötelező erejét. Nem lehet azonban a jogrendszer alapja egy töredezett szabályrendszer, mely terjedelmileg túlburjánzó, tartalmilag pedig túlságosan heterogén.

6. Az alkotmány terjedelmi korlátai: a minősített törvények mint az alkotmány tehermentesítésének eszközei

Az alkotmány meghosszabbítása várható következményeinek vizsgálata során ki kell térnünk az alkotmány terjedelmi korlátaira. Az alkotmányjog tudományának egyik érdekes kérdése, hogy meddig tágítható egy alkotmány határa. E kérdés megfogalmazását követően ismét az írott és az íratlan alkotmányok korlátainak vizsgálata mentén kell két irányban továbbgondolnunk. Mennyiségi módszerekkel kizárólag a kodifikált alkotmányok vizsgálhatók, hiszen az íratlan alkotmány körvonalai szükségszerűen képlékenyek, és idővel konkrét alkotmányozási aktus nélkül változhatnak is. Az alkotmányjog tudománya foglalkozik azzal a problémával, hogy az egyes országokban hány cikkből áll egy alkotmányos szabályrendszer és milyenek az eltérések az egyes országok alkotmányai között.²⁷³ Természetesen általánosan érvényes következtetést nem lehet megadni, de jól behatárolható az az intervallum, melyen belül az alkotmányos szabályrendszer terjedelmi értelemben mozoghat.²⁷⁴ E vizsgálatok természetesen nem koncentrálnak az alkotmány formális számozására, hiszen ez félrevezető volna. Az alkotmányokba idővel újabb cikkeket illesztnek, máskor jogszabályszerkesztési, vagy egyéb megfontolásokból egy cikk valójában több passzust is magában foglal.²⁷⁵

Az alkotmány terjedelmének mélyebb elemzését adja a specificitás problémája, amikor a cikkeknek kisebb egységeket boncolgatunk, továbbra is mennyiségi nézőpontból. Azt vizsgáljuk, hány normát tartalmaz az alkotmány; hány mondatból, szóból, esetleg karakterből épül fel az alkotmányi szöveg.²⁷⁶

²⁷³ GINSBURG, Tom: *Constitutional Specificity, Unwritten Understandings and Constitutional Agreement. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, 2010/330.

²⁷⁴ TUSHNET: *Constitution-making: An Introduction*.

²⁷⁵ LANDAU, David: *The Importance of Constitution-Making. Denver University Law Review*, 2011/2. 611–614.

²⁷⁶ KLEIN, Claude – SAJÓ, András: *Constitution-Making: Process and Substance*. In: ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András (eds): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press: Oxford, 2012). 419–436.

E mennyiségi megközelítés arra alkalmas, hogy felmérje, általában az alkotmányozás során milyen terjedelmű szabályrendszerek születnek, esetleg milyen összefüggés áll fenn az alkotmányok terjedelme és stabilitása között. Feltehető, hogy a bővebb, részletesebb alkotmányok módosítására gyakrabban van szükség, míg a „mag-alkotmányok” időtállóbbak lehetnek. Ezek a tendenciák befolyásolhatják az alkotmány módosítására megalkotott szabályokat is.²⁷⁷

Mindezek a kutatások eddig formális és mennyiségi megközelítésből indultak ki, a konkrét alkotmánylevél szövegének lehetséges hosszát próbálták beazonosítani. Eddig még nem vizsgált terület, hogy a teljes alkotmányi szabályrendszer meddig bővíthető, hány dokumentumban helyezhetők el az alkotmányos szabályok, illetve meddig lehet elmenni az alkotmány széttöredezésében (ez utóbbi folyamat ment végbe például Ausztriában). Az alkotmányok terjedelmének tehát két aspektusát kell megkülönböztetnünk: egyrészt a formális, kodifikált alkotmány terjedelmét, másrészt a teljes alkotmányi szabályrendszer összetettségét. A minősített törvények szempontjából ez utóbbi, eddig kevés figyelemre méltatott probléma az érdekesebb. Arra az alkotmányjog tudománya nem képes, hogy általánosan érvényes választ adjon az alkotmány összetettségének ideális fokára, arra viszont igen, hogy megadja azokat a szempontokat, melyek alapján egy-egy ilyen szintet meg lehet határozni.²⁷⁸ Az egyik kulcsfogalom az alkotmányos kultúra: amennyiben az alkotmányos szereplők kölcsönösen kellő önmérsékletet tanúsítanak és tiszteletben tartják egymás mozgásterét, akár egy számos kodifikált, vagy kodifikálatlan elemből felépülő alkotmánykonceptió is tartósan működhet. Az időtálló kodifikálatlan alkotmányozás példája az Egyesült Királyság, míg kodifikált alkotmány esetében Ausztriát említhetjük meg mint a többrétegű alkotmány hosszú távon működő példáját. Az alkotmányos kultúrával és demokratikus hagyományokkal kevésbé rendelkező országok hajlamosabbak arra, hogy ragaszkodjanak az alkotmányfogalom és az alkotmányosság formális értelmezéséhez. További szempont, hogy az adott országban milyen az állam berendezkedése: például unitárius vagy föderális államról beszélünk-e, parlamentáris vagy prezidenciális berendezkedésről van-e szó.

Az alkotmány szélesebb értelemben vett fogalmának korlátait jelenti tehát az alkotmány egységének elve, illetve az alkotmány alapnormajellege, a jogrendszer csúcsán betöltött szerepe. Ezek csak akkor érvényesülhetnek megfelelően, ha az alkotmány tágan értelmezett határai is észszerű keretek között maradnak. A minősített törvények alkotmányi erővel történő felruházása biztosan túlmegy ezeken az észszerű kereteken, amennyiben a minősített törvények mostani magyarországi számából indulunk ki. Ha húsz-harminc sarkalatos törvénynek alkotmányi erő tulajdonítanánk, ezzel az eredeti alkotmányi normaszöveg sokszorosára bővülne.

²⁷⁷ ELKINS–GINSBURG–MELTON: Identifying Risks to Constitutional Life.

²⁷⁸ KLEIN–SAJÓ: Constitution-Making: Process and Substance.

Ha viszont a sarkalatos törvényeket négy-öt intézményi, államszervezeti tárgyra korlátozzuk, ezek esetében már alappal felmerülhet, hogy egy szintre, vagy közel egy szintre kerüljenek magával az alkotmánnyal.

Ez a gondolat tovább vezet bennünket az alkotmány által felölelt tárgykörök listájának kérdésére. Az alkotmány alapnormajellellegével ellentétben áll az, hogy egyes szabályozási tárgykörök részletszabályait az alkotmány elfogadásához szükséges eljárásrenddel azonos módon, de az alkotmány szűkebb értelemben vett fogalmán kívül fogadják el. A jogforrási hierarchia logikájának az felel meg, ha az alkotmány csak néhány alapvető normát rögzít, ezek kibontása azonban alacsonyabb jogszabályokban történik. Nem véletlen, hogy ezt tapasztaljuk sokszor a valóságban érvényesülő alkotmányjogi gyakorlatban is, példának okáért az Alaptörvény tartalmazza az államfő megválasztásának rendjét Magyarországon, hatásköreit; a hatáskörök gyakorlása, a jogállás és a javadalmazás azonban már az alkotmánytól élesen elhatárolt sarkalatos törvénybe került.²⁷⁹

További feszültséget jelent, hogy egészen más logika szerint alakul ki az alkotmányos rendelkezések köre, valamint a minősített törvények listája. Az alkotmány határait számos elméleti megfontolás szabja meg, terjedelmét pedig gyakorlati szempontok korlátozzák, ezekről korábban részletesen volt már szó.²⁸⁰ A minősített törvények ettől eltérően sohasem korlátozódnak kizárólag az alapjogokra, vagy az állam alapvető intézményeire, egyéb politikai tárgykörök is ide kerülhetnek, a szelekciónak sokszor nincs racionális alapja, annak mércéje sosem lesz teljes mértékben objektív.²⁸¹

Újabb megközelítésbe helyezi az alkotmány meghosszabbításának elméletét, ha az alkotmányi erővel bíró minősített törvényeket az alkotmány tehermentesítésének eszközeiként értelmezzük. Ez az értelmezés kapcsolódik az alkotmány stabilitását szolgáló eszköz hamarosan bemutatandó koncepciójához is, de csak akkor lehet működőképes, ha a minősített törvényeket megfelelően elhatároljuk az alkotmány törzsszövegétől, mind jogforrási, mind eljárási értelemben. Amennyiben a minősített törvények egyértelműen az alkotmány alatt helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, az alkotmányban található egyes tárgykörök részletszabályai a minősített törvényekbe kerülhetnek, így azok nem az alkotmány törzsszövegét gyarapítják. Ez a megoldás alkalmas az alkotmány időtállóságának elősegítésére is, hiszen csak a valóban elsődleges fontosságú normák módosításához lesz szükség alkotmánymódosításra. Amennyiben a kevésbé jelentős, minősített törvénybe került szabályokon kíván változtatni a jogalkotó, ehhez elegendő a minősített törvényhez nyúlnia. Ez

²⁷⁹ 2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról.

²⁸⁰ WIDNER, Jennifer – CONTIADES, Xenophon: *Constitution-Writing Processes*. In TUSHNET, Mark – FLEINER, Thomas – SAUNDERS, Cheryl: *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge Taylor & Francis Group: London – New York, 2012). 67–68.

²⁸¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

persze még mindig szigorúbb eljárásrendet jelent, mint az egyszerű törvényalkotási eljárás, mégsem egyenlő az alkotmányozással. A garanciális elem tehát megmarad, de az alkotmány funkciói nem sérülnek.

Az alkotmány szűkebb és tágabb értelemben vett fogalmának korábbi elhatárolásán keresztül látható, hogy az alkotmány szintjére helyezett minősített törvények valójában a szűkebb, formálisabb értelemben vett alkotmányt tehermentesítik. A kvázi alkotmányerejű minősített törvényekbe került szabályok továbbra is alkotmányos szinten maradnak, azok módosítása a szélesebb értelemben vett alkotmány megváltoztatását jelenti, amennyiben az alkotmány meghosszabbításában gondolkodunk.

7. Az alkotmányerejű minősített törvények és az alkotmánybíróági normakontroll

Szükséges külön kitérni az alkotmányossági felülvizsgálat elemzésére, valamint az alkotmánybíróág szerepének változására az alkotmány feltételezett meghosszabbítása kapcsán. Az alkotmánybíróág az egyes jogszabályokat csak az alkotmányos szabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálhatja felül, tehát az alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme és súlya attól függ, hogy milyen szélesen definiáljuk az alkotmány fogalmát egy adott jogrendszerben. Az alkotmánybíróág tevékenysége kizárólag az alkotmány és alacsonyabb szintű jogszabály közti ellentétre vonatkozhat; két, az alkotmánynál alacsonyabban álló, de egymással hierarchikus kapcsolatban lévő jogi norma konfliktusa esetén más szervek járhatnak el, vagy ha ugyanaz a szerv végzi is az ilyen felülvizsgálatot, azt nem alkotmánybíráskodási hatáskörei keretei közt teszi.²⁸² Ismert, hogy az alkotmánybíráskodásnak két főbb modellje alakult ki Európában és Észak-Amerikában. Az egyik modellben az alkotmánybíróág külön testület, melynek fő feladata az alkotmány védelme. E megoldást követi Magyarország mellett az európai országok többsége. Ezzel szemben a másik megközelítés a legfelsőbb bírói fórumra telepíti az alkotmánybíráskodás jogát, így az alkotmánybíráskodást végző testület egyben igazságszolgáltató feladatokat is ellát. E berendezkedés legismertebb példája az Amerikai Egyesült Államok, Európában pedig Észtország.²⁸³ Léteznek atipikus berendezkedések is, egyes országokban egyáltalán nincs kifejezett értelemben vett alkotmánybíráskodás: ilyen az Egyesült Királyság, Hollandia és Finnország Európában.²⁸⁴

²⁸² BIHARI Mihály: Alkotmánybíróág és alkotmánybíráskodás. *Magyar Jog*, 1999/4. 200–214.

²⁸³ Észtország alkotmányának 149. cikke (1992. június 28.).

²⁸⁴ COMELLA, Victor Ferreres: The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization? *ICON*, 2004/3. 461–491.

Bármelyik szervezeti modellt is követi egy adott ország, az alkotmány meghosszabbításával az alkotmánybíráskodást végző testület (melyre a továbbiakban csak alkotmánybíróságként utalok) mozgásteret az alkotmány fogalmának definiálásától függ. A minősített törvények beiktatása a jogrendszerbe már önmagában is egy többletjogkört jelent az alkotmánybíróság számára, hiszen a minősített és az egyszerű törvényeket az alkotmányos rendelkezések alapján lehet elhatárolni, vita esetén ez az alkotmánybíróság feladata. Nagy jelentősége van annak, hogy a minősített törvények alkotmányi vagy inkább törvényi erővel bírnak-e, hiszen ettől függ, milyen értelemben hívhatók fel a minősített törvények az alkotmányossági normakontroll során. Ha az alkotmány elsődleges szerepét elfogadjuk, ezt még a kvázialkotmányos normáknak is tiszteletben kell tartaniuk, létezhet viszont olyan érvelés is, mely szerint a minősített törvények teljesen egyenrangúak a magába az alkotmányba foglalt normákkal. Az egyszerű törvények normakontrollja esetén már az alkotmányi erő kérdése határozza meg, hogy a minősített törvények felhívhatóak-e mérceként a normakontroll során. Amennyiben a minősített törvények alkotmányi erővel bírnak, az egyszerű törvények felett helyezkednek el a jogforrási hierarchiában; egyszerű törvény nem lehet minősített törvénnyel ellentét. Más szavakkal megfogalmazva: a minősített törvények figyelembe vehetők az egyszerű törvények alkotmányossági normakontrollja során. Ha a minősített törvényeknek nem tulajdonítunk alkotmányos jelentőséget, a helyzet egészen más lesz. Az egyszerű és a minősített törvények között nem létezik erőteljes hierarchia, az egyszerű törvények ellentmondhatnak a minősített törvényeknek, sőt, a később elfogadott egyszerű norma akár felül is írhatja a korábban megalkotott minősített törvényi szabályokat.

Látható, hogy minél nagyobb fontosságot tulajdonítunk a minősített törvényeknek egy jogrendszerben, annál inkább felértékelődhet e törvények szerepe a normakontrollhoz kötődően, ezzel pedig az alkotmánybíróság bázisa erősödik, hiszen szélesebb joganyagra támaszkodhat az alkotmány értelmezése során. Ezzel párhuzamosan viszont az alkotmánybíróság az alkotmányos és politikai viták homlokterébe kerül, így a testület közvetlenebbül kapcsolódik be a napi szintű politikai diskurzusba. Ez a jelenség az alkotmánybíróság függetlenségét és szakmai integritását veszélyeztetheti, ráadásul az alkotmány pontos határai szükségszerűen vitatottak, az alkotmánybíróság pedig nem kerülheti meg, hogy bekapcsolódjon ebbe a párbeszédbe.

8. Az alkotmány alapnormajellegének eróziója

Még két problémáról kell röviden megemlékeznünk az alkotmány meghosszabbításának elmélete kapcsán. Az első szempont az alkotmány alapnormajellegének eróziója. Már említettem, hogy az alkotmányi szabályrendszer kibővítése és

széttöredezése természeténél fogva megkérdőjelezi az alkotmány központi szerepét a jogrendszerben. Ehhez még számos alkotmányértelmezési nehézség is társul.

- Hogyan kereshetünk logikai egységet egy olyan normahalmazban, mely nem egy időben és még csak nem is egységes akarat alapján keletkezett?
- Hogyan kereshetünk kohéziót egy olyan normarendszerben, melynek alkotó elemei már jogforrási jellegüket tekintve is eltérnek egymástól?
- Alkalmazhatóak-e az alkotmány értelmezés hagyományos módszerei egy olyan ellentét feloldására, amikor az alkotmány törzsszövegének és egy kvázialkotmányos erővel bíró minősített törvénynek egyes szakaszai mondanak ellent egymásnak?

Az alkotmány és a törvény értelmezésének egymáshoz való kapcsolata régóta vitatott kérdés a jogtudományban,²⁸⁵ az azonban bizonyosnak látszik, hogy a kétféle tevékenység között van különbség.²⁸⁶ Ha pedig van különbség, akkor törvényekre, még minősített törvényekre sem alkalmazhatóak az alkotmányértelmezési módszerek, miközben a minősített törvényeket sem interpretálhatjuk úgy, mintha az alkotmány részei lennének. Ha tehát elfogadjuk a minősített törvények kvázialkotmányos szerepének tételét, nem világos, hogy mi az az értelmezési keret, melyben e sajátos helyzetű jogi normákat elhelyezhetnénk. A minősített törvényeket tekinthetjük az alkotmány részének akkor, ha e törvények megalkotásakor a cél már az volt, hogy a minősített törvényekkel együtt legyen teljes az alkotmány, egy következetesen felépített normarendszer legyen az alkotmányos szabályrendszer. A gyakorlatban erre legtöbbször meg van az esély, hiszen a minősített törvényeket rendszerint egy konkrét helyzetre reagálva, valamely politikai/ alkotmányos átmenet időszakában emelik be a jogrendszerbe. A valóságban azonban mégsem érzékeljük ezt az egységre törekvést, a minősített törvények szövegét inkább az aktuálpolitikai erőviszonyok határozzák meg.

A minősített törvények alkotmányi erővel való felruházásának gondolata minden jogrendszerben jelen van, ahol léteznek minősített törvények. Az ilyen elképzelések háttérében a minősített törvények sajátos, tisztázatlan helyzete áll a törvényi és az alkotmányos szint között. Kétségtelen, hogy minden jogrendszerben érzékelhetőek hierarchikus elemek az egyszerű és a minősített törvények viszonyrendszerében, bizonyos esetekben pedig megfigyelhető a minősített törvények kvázialkotmányos jellege is. A kvázialkotmányos normák azonban kikezdi az alkotmány tekintélyét, elmosás és bizonytalanná teszik az alkotmány határait, számos gyakorlati és elméleti nehézséget támasztanak. Fentiek alapján, ha elfogadjuk a minősített törvények létjogosultságát, akkor sem célszerű ezeket a normákat alkotmányos szintre emelni.

²⁸⁵ SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András: *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről* (PPKE JÁK: Budapest, 2010). 61–74.

²⁸⁶ JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (NKE Szolgáltató Kft.: Budapest, 2016). 14–44.

A valóságban az alkotmány meghosszabbításának elmélete mint érvrendszer megkerülhetetlen, a gyakorlatban azonban igen nehezen kivitelezhető, mint ezt az alkotmányerejű törvények hazai sorsa, vagy az osztrák alkotmányos rendszer is bizonyítja. Ezért hosszú távon a másik alkotmányjogi érvrendszernek, mely az alkotmány stabilitását helyezi a középpontba, nagyobb a jelentősége.

Az eddigiek figyelembevételével a továbbiakban a minősített törvényekről mint a jogforrási hierarchiában az alkotmány és a törvény között elhelyezkedő normákról gondolkodhatunk, melyek hozzájárulhatnak az alkotmányok stabilitásához.

V. A minősített törvények mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszközök rendszere

1. Az alkotmány stabilitását biztosító eszközök rendszere

A minősített törvények alkotmányjogi értelemben nem csak az alkotmány meghosszabbított kezének tekinthetők, hanem az alkotmány stabilitását alátámasztó megoldásként is értelmezhetők.²⁸⁷ A minősített többségű jogalkotás tehermentesíti az alkotmányt, ezzel a változtatási törekvések jelentős részének célpontjai az alaptörvény helyett a minősített törvények lesznek.

Az alkotmány stabilitását biztosító eszköz koncepciójának felvázolását az időtállóságot támogató jogi megoldások rendszerének áttekintésével szükséges kezdeni.²⁸⁸ Az alkotmány időbeli dimenzióját számos kutatás vizsgálta már, egy alkotmány átlagos életkora mintegy tizenhét évre tehető.²⁸⁹

A legfontosabb tényező e téren az alkotmány módosításának szabályozása,²⁹⁰ minél merevebb egy alkotmány, annál kisebb az esély a megváltoztatására.

Az alkotmányok időtartama sok tényezőtől függ, de a fő kérdés az alkotmány stabilitását biztosító eszközök rendszere. Emellett számításba kell vennünk a politikai élet belső struktúráját, a társadalmi/gazdasági körülményeket, az ország földrajzi adottságait, az érintett ország külkapcsolatainak alakulását.²⁹¹ Ebben a rendszerben a minősített többségű törvényalkotásnak is megvan természetesen a maga helye, számos funkciót vesz át az alkotmánytól, így a kockázati tényezők egy része is hozzá kerül át.

Az alkotmány időtállóságának több dimenzióját különíthetjük el.²⁹² Az egyik lehetséges indikátor az, hogy milyen gyakran van szükség új alkotmányszöveg megalkotására, a korábbi hatályon kívül helyezésére. Sok esetben azonban nem

²⁸⁷ KILÉNYI: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk.; AVRIL-GICQUEL: *Droit parlementaire*. 270.

²⁸⁸ KILÉNYI: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk.

²⁸⁹ GINSBURG, Thomas – ELKINS, Zachary – MELTON, James: *The lifespan of written constitutions*. October 15, 2009. www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan (letöltés ideje: 2018. január 11.).

²⁹⁰ DIXON, Rosalind: Constitutional amendment rules: a comparative perspective. In GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind: *Comparative Constitutional Law III. Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution* (Elgar Edward: Cheltenham, 2011). 350.

²⁹¹ GINSBURG, Tom – MELTON, James – ELKINS, Zachary: The Endurance of National Constitutions. *John M. Olin Law & Economics Working Paper*, 2010/511.

²⁹² DIXON: Constitutional amendment rules: a comparative perspective.

csak egy teljesen új alkotmány elfogadása fejezi ki az alkotmányos változást, hanem az alkotmány módosításának gyakorisága is beszédes adat. Kiszámíthatjuk a két alkotmánymódosítás közt átlagosan eltelt időt, vagy az egy évre jutó alkotmánymódosítások átlagos számát. Tovább színesíti a képet, hogy az alkotmány módosításának definíciója sem egyértelmű, az alkotmányt ugyanis nem csak a szöveg konkrét átírásával lehet megváltoztatni. Az alkotmányos szabályrendszer változhat az alkotmánybírói gyakorlat módosulásával, vagy az íratlan alkotmányos normák fokozatos átalakulásával is; az alkotmány túlmutat a leírt alkotmányos normákon. Az ilyen *implicit* alkotmánymódosítások számát nehéz objektíven megállapítani, hiszen soknak nincs is konkrét nyoma a jogrendszerben. Az azonban kétségtelen, hogy amikor az alkotmányok időtállóságáról beszélünk, nem felejtkezhetünk meg a szövegen túli aspektusok esetleges változásainak következményeiről sem.²⁹³

Az alkotmány stabilitásának kérdése nagy jelentőségű egy alkotmányos rendszer leírásakor. Az alkotmány stabilitásának vizsgálata kifejezi mindazt, ami az alkotmányt a jogrendszer csúcsára helyezi és megkülönbözteti az alacsonyabb szintű jogszabályoktól. Értékelnünk kell az alkotmányt védő speciális garanciákat, az alkotmányt övező politikai és egyéb folyamatokat, az alkotmány betöltött szerepét az adott társadalomban. Az alkotmány csak akkor lehet igazán egy jogrendszer alapja és valamennyi alacsonyabb szintű jogszabály forrása, ha megfelelő szintű társadalmi elfogadottság kapcsolódik hozzá. Az alkotmány tisztelete pedig csak akkor remélhető, ha annak szabályai hosszabb távon állandóak, kiszámíthatóak, csak különösen indokolt esetben és igen ritkán változnak meg. Az alkotmányos szabályrendszer gyakori megváltoztatása aláássa az alkotmány tekintélyét, mivel az alkotmányt a napi politikai játszmák eszközévé és áldozatává degradálja. Hosszú távon csak az az alkotmány őrizheti meg reputációját, mely távol tud maradni az aktuálpolitikától, és keretként, nem eszközként funkcionál.²⁹⁴ Az alkotmány stabilitása számos más tényező függvénye, de maga is kihat a társadalmi viszonyok széles körére. Az alkotmány állandósága hozzájárulhat a politikai kultúra erősödéséhez, a kiszámítható gazdasági/társadalmi környezet létrehozásához. Az alkotmány gyakori megváltoztatása többnyire gazdasági/társadalmi/politikai/morális válságokhoz köthetőek, vagy mélyebbre ható átalakulások felszínén tapasztalható jeleiként értékelhetők.

Az alkotmány időtállósága tehát nem pusztán technikai probléma, az alkotmányos stabilitás egy társadalom életének számos aspektusát segít megvilágítani. Ezért is különösen fontos, hogy az alkotmány stabilitásának eszközeit keressük és ebben a kontextusban megvizsgáljuk annak lehetőségét, mennyiben szolgálhatják a minősített törvények az állandóságot szolgáló egyéb eszközök mellett az alkotmány időtállóságát.

²⁹³ VARGA Csaba: *Jogállami? Átmenetünk?* (Kráter Műhely Egyesület: Pomáz, 2007). 64–111.

²⁹⁴ HOLLÓ András: Alkotmánybíráskodásunk a közjog és a politika metszéspontjában. *Élet és Tudomány*, 1991/24. 744–746.

2. Az alkotmány módosításának szabályai

Az alkotmány stabilitását mindenekelőtt az alkotmány módosításához előírt szabályok határozzák meg, bár önmagukban csak ezek nem elegendőek egy alkotmányos rendszer állandóságának méréséhez. Ezen a ponton szükséges elhatárolni az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom terrénját. Az előbbi címzettjének akár arra is felhatalmazása lehet, hogy egy teljesen új alkotmányos rendet hozzon létre, figyelmen kívül hagyva a korábban hatályos alkotmányos normákat. Ezzel szemben az alkotmánymódosító hatalom mindig erősen korlátozott: az alkotmány egyes részeinek megváltoztatására irányulhat csak, de nem feshítheti szét a már meglévő alkotmányos kereteket.²⁹⁵ Az alkotmány megváltoztatásának leggyakoribb eszköze az emelt többségi követelmény, amikor az egyszerű parlamenti többség nem elegendő az alkotmányi szabályok megváltoztatásához.²⁹⁶ Leggyakrabban kétharmados konszenzus szükséges az alkotmány módosításához, de különösen a kétkamrás rendszerekben, mint Spanyolország és Franciaország, a minősített többség egy másik formája is igen elterjedt (vagyis, hogy a jelenlévő képviselők többsége helyett a tagok háromötödének szavazatára van szükség a két kamara tagjaiból álló alkotmányozó testületben. Meg kell jegyezni, hogy Franciaországban főszabályként az alkotmány módosítását népszavazásnak is meg kell erősítenie).²⁹⁷ Ismertek olyan megoldások is, amikor az alkotmány egy részének módosítására a parlament jogosult, bizonyos szakaszok felülírásához azonban egy külön alkotmányozó testület összehívására van szükség.²⁹⁸

Mint látni fogjuk, mindez kihatással van a minősített törvények helyzetére, ezért néhány további jellemző példa megemlítését szükségesnek tartom az alkotmánymódosítás szabályainak körében. Dániában olyan nehéz alkotmányt módosítani, hogy az elmúlt százhetven év alatt nem is beszélhetünk alkotmánymódosításokról, ehelyett szükség esetén új alkotmányt szövegeztek.²⁹⁹ Az alkotmány módosításának általános eszköze a minősített többség, mely általában szigorúbb a minősített törvények elfogadásához megkövetelt szavazatánynál. Sok esetben a törvényhozás az alkotmánymódosítás elfogadását követően feloszlik, majd az új választások után

²⁹⁵ ZSUGYÓ Virág: Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/3. 99–122.

²⁹⁶ SAJÓ András: Az önkorlátozó hatalom (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest, 1995). 54–55.

²⁹⁷ Franciaország alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.).

²⁹⁸ Bulgária alkotmányának 158. cikke (1991. július 31.).

²⁹⁹ TSCHENTSCHER, Axel: *The Constitution of Denmark* – Section 88. 2010. www.servat.unibe.ch (letöltés ideje: 2015. május 7.); Dánia alkotmányának 88. cikke (1848. június 5.).

Magyarországon az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem volt lehetőség az alkotmány szövegének alkotmánybíróági felülvizsgálatára, e tekintetben csak az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit megsemmisítő alkotmánybíróági döntés érvelése jelentett elmozdulást.³⁰⁸ Erre válaszként az Alaptörvény negyedik módosítása egyértelműen rendezte a kérdést: az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az alkotmányozás eljárási szabályainak megtartását, az elfogadott alkotmányi szöveg tartalmát azonban nem bírálhatja felül.³⁰⁹

Az alkotmány stabilitását és az alkotmány módosításának lehetőségét döntő módon befolyásolja az, hogy ki kezdeményezhet alkotmánymódosítást.³¹⁰ A jogrendszerben ténylegesen megjelenő alkotmánymódosítások száma értelemszerűen kifejezi azt, hogy milyen társadalmi igény mutatkozik a hatályos alkotmányi szöveg megváltoztatására. Gyakori megoldás, hogy a törvénykezdeményezői körhöz kapcsolják az alkotmány módosításának indítványozását is, ennek hátterében az a nézet áll, hogy az alkotmány bár a jogrendszer csúcán helyezkedik el, lényegében egy törvény, még ha magasabb jogforrási erővel is rendelkezik, mint bármely más jogszabály.³¹¹ Több országban megfigyelhető az a tendencia, hogy az alkotmány módosítását a közjogi tisztségviselők szűk köre vetheti fel csak hivatalosan.³¹² Így felmerülhet alkotmánymódosítás az államfő, az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök, esetleg a parlamenti frakcióvezetők részéről. Ehhez képest az alkotmánymódosítás kezdeményezési lehetősége kiterjeszthető a népi részvétel irányába, akár egészen odáig, hogy bármely állampolgár jogosult az indítványozásra. Ez az *actio popularis*-jellegű megközelítés azonban nem jellemző, hiszen az alkotmányt napi szinten megalapozott és megalapozatlan támadásoknak tenné ki a legkülönbözőbb irányokból.³¹³

Az alkotmánymódosítást kezdeményezők köre persze csak kontextusba helyezve szolgáltathat érdemi támpontot egy alkotmány stabilitásának vizsgálatához. Hiába nyújthat be minden országgyűlési képviselő módosítási indítványt, ha a módosítást egymást követő három törvényhozásnak kell elfogadnia, az alkotmány összességében stabilnak, más megközelítésben rugalmatlannak tekinthető. Ugyanakkor, ha csak néhány közjogi tisztségviselő rendelkezik a módosítás kezdeményezésének lehetőségével, de az előterjesztett módosítást egy kétharmados parlamenti szavazás az alkotmány részévé emelheti, az alkotmány stabilitása nem

³⁰⁸ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.

³⁰⁹ Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdés; Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása 2. cikk.

³¹⁰ KAY, S. Richard: *Standing to Raise Constitutional Issues: A Comparative Analysis* (Bruylant: n.i., 2006). 26–28. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=891186 (letöltés ideje: 2015. március 7.).

³¹¹ AMAR, Vikram David – TUSHNET, Mark (eds): *Global Perspectives on Constitutional Law* (Oxford University Press: New York, 2009). 3–4.

³¹² GINSBURG, Tom: *Comparative Constitutional Design* (Cambridge University Press: New York, 2012). 71–72.

³¹³ RÁCZ: Az Alkotmány megváltoztatásának módjai.; a Velencei Bizottság 469/2008. számú állásfoglalása az alkotmány módosításokról 30–33. pont.

garantált. Összességében tehát a stabilitás oldaláról fontosabb az alkotmány módosításának szabályozása, mint a kezdeményezői kör lehatárolása.

Az alkotmány stabilitásának további érdekes perspektívája az alkotmányon belüli hierarchia problémaköre.³¹⁴ Ez olyankor érhető tetten, amikor az alkotmány egyes szakaszainak megváltoztatása erősebb garanciákhoz kapcsolódik, mint az általános alkotmánymódosítási szabály. Ilyenkor az alkotmányi szabályrendszer nem képez homogén egységet, hanem az alkotmánynak van egy olyan lényeges belső magja, mely fokozott védelmet élvez. Ez a megoldás kihangsúlyozza az alkotmányos szabályok, illetve azon belül az alapelvi rendelkezések elsődleges szerepét, így a minősített törvények alkotmányos szerepe kevésbé merülhet fel.

Az alkotmányon belüli hierarchia elméletileg az alkotmány stabilitását erősíti, hiszen az alkotmányos rendszer alapjai, mint az államforma, vagy a gazdasági berendezkedés csak rendkívüli esetben változhatnak. Itt kell megemlítenünk az elméletileg módosíthatatlan alkotmányos rendelkezéseket, az ilyen alkotmányi szakaszok számos teoretikus kérdést vetnek fel: például: létezhet-e örökké változtathatatlan alkotmányos norma?³¹⁵

Az örökkévalósági klauzulák elvileg a végtelenségig változatlan szöveggel lennének jelen az alkotmányban, ami a gyakorlatban nyilván nem lehetséges. Minden olyan kísérlet, amely az örökkévaló rendelkezések hatályon kívül helyezését, vagy megváltoztatását célozza, e szerint alkotmányba ütközik, hiszen egy alkotmányos rendelkezés megsértéséhez vezet. Ez az ellentmondás az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elkülönítésével oldható fel: az örökkévalósági klauzulákat az alkotmányozó fogadja el azzal a szándékkal, hogy az alkotmánymódosító hatalom mozgásterét korlátozza.

A megváltoztathatatlan szakaszok alkotmányba helyezésével a minősített törvények szerepe csökken a jogrendszerben, hiszen távolabb kerülnek az annak abszolút csúcán elhelyezkedő néhány alkotmányos szabálytól. Amennyiben az alkotmány egyes szakaszai nem változhatnak, a minősített törvények szelepjellege mutatkozik meg, vagyis, hogy a módosítási törekvések inkább a minősített törvények, sem mint az alkotmányi szöveg felé irányulnak.

³¹⁴ BARNÁ Dániel: A stabil alkotmány nyomában. *arsboni.hu*, 2012. arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Barna_Daniel_A_stabil_alkotmany_nyomaban.pdf (letöltés ideje: 2014. szeptember 15.).

³¹⁵ BRAGYÓVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alaptörvényben? *Állam és Jogtudomány*, 2016/3. 35–63.

3. A minősített törvények és az alkotmány stabilitását szolgáló egyes eszközök

A következőkben sorra veszem az egyes fentebb tárgyalt stabilitást szolgáló eszközöket, és megvizsgálom azok kapcsolatát a minősített törvényekkel.

A minősített törvények az alkotmány stabilitását szolgáló eszközök közül leginkább a minősített többségű alkotmánymódosításhoz állnak közel, attól azonban eltérő problémakört jelenítenek meg, mint arra már kitértem, és mint azt a későbbiekben is látni fogjuk.

Az alkotmány elfogadásának és módosításának minősített parlamenti többséghez kötése esetén az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a minősített törvényhozó hatalom bár tartalmilag három külön aktor, formailag lényegében egybeesik, pusztán az előírt többségben látunk kisebb-nagyobb különbségeket. Fentebb már kitértem arra, hogy az alkotmányozó, illetve alkotmánymódosító minősített többség és a kétharmados többséggel elfogadott minősített törvények egymás mellett élése komoly kockázati tényező az állandóság szempontjából. Mind a törvényhozó, mind az alkotmányozó minősített többség esetében felmerül a kérdés: az előírt többség magasabb szintje technikai vagy lényegi előírásnak tekintendő-e?

Álláspontom szerint, mely egybeesik a magyar Alkotmánybíróság nézetével is, mindhárom esetben az a helyes megközelítés, ha a minősített többséget lényegi tartalmi elemként értékeljük, melynek hátterében nem a leadott támogató szavazatok száma, hanem az azokban megtestesülő széles körű konszenzus áll.³¹⁶ Azonban ami a parlamentarizmus logikája indokolatlan csorbitásának tűnhet a minősített törvények esetében, az az alkotmányozás tekintetében túlságosan megengedő szabályként értékelhető, mely nem védi meg az alkotmányt a napi politikai támadásoktól. A formai azonosság esetén is szét kell választani egymástól a minősített törvényhozó, az alkotmányozó és az alkotmányt módosító hatalmat, hiszen a háromféle jogalkotás célja alapvetően más.³¹⁷ Az alkotmányok megszövegezésekor a cél – legalábbis elméletileg – egy hosszú időn keresztül érvényesülő szabályrendszer kidolgozása, mely akár több generáció számára is mércéül fog szolgálni. A körülmények azonban változnak, amire az alkotmányjognak is reagálnia kell, ezért szükséges lehetővé tenni bizonyos korlátok beépítése mellett az alkotmányok módosítását. Ezzel szemben a minősített törvények bár általában véve fontosabbak az egyszerű törvényeknél, gyakran napi életviszonyokra is vonatkoznak, illetve

³¹⁶ „(...) valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.” 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

³¹⁷ BRAGYOVA: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? 80–81.

azok számára biztosítanak keretet. Ezeket az eltérő sajátosságokat figyelembe véve a minősített többség e két fajtája egészen eltérő problémakört jelent, egymás mellett létezésük pedig az alkotmányos rendszerben bizonytalansági tényezőként merül fel.

A népszavazás mint alkotmányozási eszköz ismét más megvilágításba helyezi a minősített törvények problémakörét. További érdekes eset a referendum kapcsolata a minősített törvényekkel mint az alkotmány stabilitását támogató eszközzel. A népszavazás kétélű fegyver, mely szolgálhatja az alkotmány védelmét, de kockázati tényezővé is válhat. Egy népszavazás megszervezése mindig időigényesebb és költségesebb, mint egy parlamenti folyamat lebonyolítása, ez feltétlenül visszatartó erőt jelent az alkotmányos referendumok gyakori kiírása tekintetében. Ugyanakkor a közvetlen demokrácia gyakran előtérbe helyezhet egyes radikális nézeteket, melyek egy népszavazás útján könnyen az alkotmányban is megjelenhetnek. Sokmillió választópolgár voksolásának kimenetelét mindig nehezebb megjósolni, mint néhány száz politikus döntéshozatalát.³¹⁸ Ezt a megállapítást persze a helyi társadalmi viszonyok, a politikai kultúra tükrében árnyalnunk kell. Nem hasonlíthatjuk például a svájci alkotmányozó népszavazásokat más országok hasonló referendumaihoz, hiszen itt az ilyen események a rendes politikai ügymenet részét képezik.

Amennyiben az alkotmányt csak népszavazással lehet megváltoztatni, a minősített törvény a legmagasabb szintű jogforrás, melyet a törvényhozó testület fogad el. Ez egyrészt felértékeli a minősített törvények szerepét a jogrendszerben, másrészt viszont kihangsúlyozza a minősített törvény és az alkotmány közötti határvonalat. A közvetlen demokrácia útján hozott döntések mindig erősebb legitimációval bírnak, mint a parlament határozatai,³¹⁹ az alkotmány tehát élesen elkülönül az alacsonyabb szintű jogszabályoktól, alapnormajellege erősödik. A kötelező alkotmányos referendum másik következménye a minősített törvények korábban már tárgyalt tehermentesítő szerepének erősödése lehet. A népszavazás korlátozza az alkotmány megváltoztatására irányuló törekvéseket, hiszen a felmerülő igények átültetése az alkotmányi szövegbe csak egy hosszadalmas és bizonytalan folyamat eredményeként lehetséges. Az alkotmány normaszövege tehát viszonylag állandó, változás az íratlan alkotmányos normák, illetve a minősített törvények vonatkozásában lehetséges. A minősített törvények ilyen módon az alkotmányos népszavazás lehetősége esetén hozzájárulhatnak az alkotmány stabilitásához, legalábbis az elméleti megfontolások ezt támasztják alá. Nincs azonban olyan gyakorlati példa, mely ezt a konstrukciót valós körülmények között megvilágítaná. Érdekes összefüggés lehet alkotmányos referendum esetén a minősített törvények körének kijelölése,

³¹⁸ HALLÓK Tamás: Népszavazás és alkotmánymódosítás. In *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai*, 1/1 (Bíbor: Miskolc, 2002). 325–347.

³¹⁹ BOGDANOR, Vernon: Western Europe. In BUTLER, David – AUSTIN, Ranney (eds): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (Macmillan: London, 1994). 47–61.

hiszen a minősített törvények jelentik a legerősebb eszközt a törvényhozó kezében. Így feltehető, hogy a minősített törvények köre szűkebb lenne, hiszen a törvényhozás számára legalább a törvények módosításának lehetőségét nyitva kell hagyni.

Az alkotmány módosítását kezdeményezők körének megvonása szintén kihatással lehet a minősített törvények helyzetére. Az alkotmány módosításának indítványozását célszerű szűk kezdeményezői kör számára fenntartani, hiszen az alkotmány csak így óvható meg a direkt politika rendszeres beavatkozásaitól. Körültekintően kell ugyanakkor eljárni a kezdeményezői kör kijelölésekor, nem korlátozható a módosítás indítványozása pusztán a kormányoldalra, vagy a politikai szférára.³²⁰ A korlátozó megközelítés mellett ügyelni kell arra, hogy a valóban érdemi és megalapozott felvetések becsatornázásra kerüljenek az alkotmányos rendszerbe.

Amennyiben az alkotmány módosítását csak néhány közjogi tisztségviselő indítványozhatja, az alkotmány megváltoztatására kevesebb lehetőség van. Ilyenkor ismét a minősített törvények kerülhetnek előtérbe, mint olyan eszközök, melyek kívül esnek az alkotmányon, így széles körű politikai konszenzus esetén viszonylag egyszerűen megváltoztathatók, tehát egyfajta szelepként funkcionálnak. Szűk kezdeményezői kör esetén a minősített törvények válhatnak a jogrendszer modernizációjának motorjává, a stabilitás helyett inkább a változást szolgálhatják, mivel ezek módosítását egyszerűbb kezdeményezni, illetve végrehajtani, mint az alkotmányt.

Az állandóság és a változás azonban relatív fogalmak, melyek ideális mértéke nem határozható meg. Amennyiben az alkotmányozás kezdeményezői köre tágabb, esetleg állampolgári indítványoknak is helye lehet, a minősített törvények szerepe megváltozhat. Mivel a minősített törvények végső soron törvények, megalkotásukat, módosításukat a törvénykezdeményezésre jogosultak indítványozhatják, kevesebb tér nyílik a közvetlen népi részvétel számára, mindez legfeljebb hosszadalmas népszavazási procedura eredményeként lehetséges. Az alkotmány azonban, mint a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő dokumentum túlmutat a jogi kereteken, számos társadalmi, politikai és egyéb érdeket is meg kell jelenítenie. Ennek következtében tág kezdeményezői kör esetén a minősített törvények és az alkotmány közti különbség relativizálódhat, ezzel előtérbe kerülhet a minősített törvények kvázialkotmányos jellegének gondolata.

Az alkotmány módosítását kezdeményezők köre tehát nagymértékben befolyásolja a minősített törvények szerepét az alkotmányos rendszerben, e hatás mikéntje alapvetően a kezdeményezői kör kontúrjaitól függ.

Kitértem már arra, hogy a megváltoztathatatlan szakaszok alkotmányba helyezése az alkotmány jogi értelemben vett egységét veszélyezteti.³²¹ Sok esetben a megváltoztathatatlan szakaszok túlságosan szűk körben szabályoznak, így például az

³²⁰ KLEIN-SAJÓ: Constitution-Making: Process and Substance. 419–436.

³²¹ BRAGYOVA: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?

államformára vagy az állam területi integritására szorítkoznak. Az ilyen keretjellegű normák megváltoztathatatlan karaktere alig van kihatással a minősített törvények helyzetére, legfeljebb annyiban, hogy a minősített törvények felett nem csupán a normák egy homogén körét találjuk a jogrendszerben. Amennyiben nem az alkotmány egésze jelenti a jogrendszer csúcsát, hanem annak csak egy jól körülhatárolható része, a minősített törvények szükségszerűen a „harmadik vonalba” kerülnek, hiszen az alkotmányos szabályok és különösen az alkotmány megváltoztathatatlan szakaszai is felettük találhatók.

Megvizsgálva a megváltoztathatatlan szakaszok és a minősített törvények kapcsolatát, azt tapasztaljuk, hogy az előbb említett áttételes tendenciától eltekintve nincs közvetlen kapcsolat az alkotmány stabilitásának két eszköze között. A megváltoztathatatlan szakaszok annyiban speciálisabbak más alkotmányt védő eszközöknél, hogy szabályozási tárgyuk szűkebb, néhány jól lehatárolható alaptételre korlátozódik. A megváltoztathatatlan szakaszok szükségszerűen szűk térreuma miatt pedig nem találunk komolyan vehető kapcsolódási pontokat az alkotmány megváltoztathatatlan szakaszai, valamint a minősített törvények között.

Érdekes helyzet állhat elő akkor, ha az alkotmánybíróság jogosult az alkotmány módosításainak felülvizsgálatára, miközben a jogrendszerben minősített törvényeket is találunk. Az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetősége idegen az alkotmány eredeti koncepciójától, melynek alaptézise, hogy afelett más norma már nem helyezkedik el. Másik nézőpontból viszont a probléma az, hogy nem megfelelő alkotmányos kultúra esetén kockázatos korlátlan mozgásteret biztosítani az alkotmányozó számára.

Ha az alkotmánybíróság tartalmi értelemben is felülvizsgálja az alkotmány módosításait, fontos különbség veszhet el a minősített törvényi és az alkotmányos szabályok között. A minősített törvények, ha felette is állnak az egyszerű törvényeknek, mindig az alkotmány rendelkezései által behatároltak, mind tartalmi, mind formai tekintetben. Ezzel szemben az alkotmány esetében nem világos, hogy mi lehet a felülvizsgálat mércéje,³²² mi alapján lehet az alkotmány egyes szakaszairól azt állítani, hogy azoknak összhangban kell állniuk más alkotmányos normákkal.³²³ Küpper Herbert amellet érvelt, hogy ilyen hierarchiát és az annak alapjául szolgáló mércét csak az alkotmány állíthat fel, *explicit* módon.³²⁴

Amikor az alkotmánybíróságnak nincs lehetősége az alkotmányi szöveg alkotmányossági felülvizsgálatára, egyértelműen kirajzolódik az alkotmány központi szerepe. A normakontroll hiánya fontos kitétel, hiszen míg a minősített törvényekbe

³²² SÓLYOM László: Normahierarchia az Alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014/1. 1–7.

³²³ LEGÉNY Krisztián: Alkotmányellenes alkotmánymódosítások? *Magyar Jog*, 2006/3. 134.

³²⁴ KÜPPER: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az örökkévalósági klauzula? 1–17.

kerülő szabályokat az alkotmánybíróság megvizsgálhatja alkotmányossági szempontból, az alkotmányba került rendelkezésekhez tartalmi értelemben „nem férhet hozzá”.

Az alkotmányossági felülvizsgálat további kitétele, hogy minden esetben átpolitizálja az alkotmányos folyamatokat, az alkotmánybíróság alkotmánymódosítást felülvizsgáló döntése általában komoly vitákra ad alapot. Ebben az értelemben az alkotmánymódosítás tartalmi felülvizsgálatát elfogadó jogrendszerekben (például: Ausztria vagy Csehország) előnyös lehet a minősített törvények meghonosítása, hiszen az alkotmányozó és az alkotmánybírósági hatalom küzdelmében minden garanciára szükség lehet.

A minősített törvények jogforrási hierarchiában betöltött helye szintén befolyásolhatja az alkotmány állandóságát, két tekintetben: a minősített törvények alkotmánnyal való kapcsolata, valamint a minősített törvényi szabályozás terjedelme vonatkozásában. Az alkotmányhoz jogforrási tekintetben közel álló minősített törvények a korábban már kifejtettek szerint inkább aláássák az alkotmány stabilitását. A minősített törvények alkotmányos vagy kvázialkotmányos jellege azonban viszonylag ritkán merül fel, jellemzőbb, hogy a minősített törvények az egyszerű törvényekhez közelítenek. A minősített törvények jogforrási helyzete rendszerint ilyenkor is számos jogi vitát eredményez, ami nem szolgálja az alkotmányos rendszer időtállóságát. Ellenpéldaként megemlíthetjük például Moldovát, ahol az organikus törvények dogmatikai háttéréről egyelőre nem indult meg érdemi szakmai diskurzus. Általánosságban mégsem egyértelmű, hogy az egyszerű törvények és a minősített törvények között milyen a viszony és ezt mindezidáig a legtöbb alkotmánybíróság nem tudta megnyugtatóan rendezni. A hierarchikus³²⁵ és hatásköri³²⁶ elvek jó elméleti modellt szolgáltatnak a minősített törvények jogforrási helyzetének leírására, ténylegesen azonban sohasem valósulnak meg. Hasonlóan nem egyértelmű, hogy a minősített többségi követelmény meddig terjed, egy minősített tárgykör szabályait milyen részletességig kell a szigorúbb szabályok szerint megalkotni vagy módosítani.³²⁷ Mivel a minősített törvények jogforrási jellege, a minősített szabályozás terjedelme nem határozható meg kellő pontossággal, ezek állandó bizonytalansági tényezőt jelentenek egy jogrendszerben. A minősített törvények helyzetével kapcsolatban nem egységes az alkotmánybírósági gyakorlat, ellentmondásos álláspontokat fogalmaz meg a jogtudomány, a gyakorlatban nem érvényesülnek maradéktalanul a minősített törvényalkotási eljárásra vonatkozó szabályok. Mindez azt

³²⁵ DRINÓCZI: Az új alkotmány szabályozási elveiről. 12.; VARGA Zs.: Néhány gondolat Magyarország új Alkotmányáról. 21–25.

³²⁶ SIRAT, Charles: *La loi organique et la constitution de 1958* (Dalloz: Paris, 1960). 153–160.

³²⁷ Példaként lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; n° 84–177 DC du 30 août 1984.

eredményezi, hogy a minősített törvények mint jogforrások az alkotmányos stabilitás ellen hatnak.

A minősített törvények alkotmányt védő szerepét elemezve nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy az eltérő eljárási szabályokhoz kötött minősített törvényalkotási eljárás eltérő módon hat az alkotmány állandóságára.³²⁸ Az abszolút többség esetén a minősített törvények alkotmányvédő funkciója kevésbé érvényesül, hiszen az emelt többségi követelmény csekély mértékű. Igaz viszont, hogy ilyenkor a minősített törvények nem torzítják olyan szinten a parlamentarizmus logikáját, mint kétharmados szavazatarány esetén. A minősített többség enyhébb, abszolút többségi formája minden esetre kevésbé érinti az alkotmány időtállóságát, mivel nem gördít olyan akadályokat az alkotmánymódosítás útjába, mint a kétharmados szavazatarány. A kétharmados minősített törvények lényegesen fokozottabb védelmet élveznek az egyszerű törvényeknél, így a minősített törvények közelebb kerülnek az alkotmányos szinthez. Ilyenkor a parlamenti munka eredeti mechanizmusai is inkább átalakulnak, a kétharmados többség alapvetően változtatja meg az alkotmányos és politikai folyamatokat. Nehezebb elfogadni és módosítani a minősített törvényeket, kisebb lesz a szakadék a minősített törvényalkotási és az alkotmányozási eljárás között. Mindezek abba az irányba hatnak, hogy a kétharmados többséghez kapcsolt minősített törvények erősítik az alkotmányos bizonytalanságot. A kötelező alkotmányossági felülvizsgálat valamennyi minősített törvény hatálybalépését előzetes normakontrolltól teszi függővé, ilyenkor az alkotmány és a minősített törvények közti hierarchia vitán felül áll. A minősített törvények alkotmányos szerepe nem merül fel, hiszen hatálybalépésük előfeltétele az alkotmánnyal való összhang; a minősített törvények inkább kiemelt törvényként viselkednek. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat tehát általánosságban kevésbé érinti az alkotmányos stabilitás kérdéskörét, jelentősége e tekintetben csak akkor lehet, ha indítványtételi jogosultság is kapcsolódik hozzá, mint azt a továbbiakban hamarosan kifejtem.

4. A minősített törvények mint az alkotmány stabilitását támogató eszközök az egyes nemzeti jogrendszerekben

Az elméleti megfontolásokat követően érdemes kitérni arra, hogy az egyes nemzeti jogrendszerekben milyen kontextusban jelennek meg a minősített törvények mint az alkotmány stabilitását támogató eszközök,³²⁹ ebből tudunk levonni konkrét következtetéseket Magyarországra nézve is. Franciaországban az

³²⁸ ELKINS–GINSBURG–MELTON: Identifying Risks to Constitutional Life. 6–30.

³²⁹ KILÉNYI: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. 112.

organikus törvényekhez abszolút többségi követelmény kapcsolódik, a törvények két típusa közti szavazatarány tehát nem válik szét olyan élesen, mint a kétharmados megoldást választó országok esetében. A kétkamarás jellegből fakadóan azonban nagyobb a második kamara beleszólása az organikus törvényalkotási eljárásba, mint az egyszerű törvényeknél, ezért az organikus jelleg mégis komoly gátat jelent a törvényhozási folyamatban, az organikus törvényeket nehezebb megváltoztatni, mint az egyszerű törvényi szabályokat.³³⁰

Franciaországban, illetve a francia példát követő államokban látunk példákat a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat megvalósítására. A kötelező alkotmányossági felülvizsgálat stabilitásra gyakorolt befolyása főként akkor lehet számottevő, ha van lehetőség vagy kötelezettség indítvány előterjesztésére a normakontrollt megelőzően. Kitértem már arra, hogy amennyiben az organikus törvények indítvány nélkül érkeznek az Alkotmánytanács elé, mint ez jelenleg Franciaországban történik, az Alkotmánytanácsnak semmiféle támpont nem áll rendelkezésére, mivel az Alkotmánytanács mindig leterhelt, nincs arra kapacitása, hogy az elfogadott törvény szövegéből saját maga azonosítsa be az alkotmányossági problémákat, így a normakontroll hatékonysága csökken.

Ráadásul a francia Alkotmánytanács többnyire pragmatikus meghatározást követ, az alkotmányos rendelkezéseket a szöveghez szigorúan ragaszkodva értelmezi. Bár ez a formalizmus az alkotmányossági blokk kibontásával fokozatosan enyhült, még ma is jellemző a francia Alkotmánytanács döntéseire a tömör indoklás és a szöveg merev értelmezése.³³¹

A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat távlati hatásait tovább gyengítette, hogy 2008-ig az utólagos alkotmányossági normakontroll nem volt jelen a francia alkotmányos rendszerben, így az alkotmányos aggályok érvényesítésének kizárólag a törvény vagy az organikus törvény hatálybalépését megelőzően volt terük. Ezzel hangsúlyosabbá vált az indítvány hiánya is, hiszen az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat nem egy lépcső volt az alkotmány védelmében, hanem önmagában megtestesítette az Alkotmánytanács alkotmányvédő funkcióját.

Fontos változást hozott Franciaországban az alkotmányosság terén a 2008 nyarán életbe lépett alkotmánymódosítás, mely bevezette az előzetes alkotmányossági kérdés jogintézményét.³³² Ennek lényege az, hogy a peres fél kezdeményezheti a bíróság előtt az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának utólagos felülvizsgálatát. Ha a bíróság a felvetést megalapozottnak találja, továbbítja azt az Államtanácsnak (*Conseil d'État*), vagy a Semmítőszéknek (*Court de Cassation*),

³³⁰ AVRIL–GICQUEL: *Droit parlementaire*. 292.

³³¹ ROGOFF, Martin A.: *French Constitutional Law: Cases and Materials* (Carolina Academic Press: Carolina, 2011). 257–266.

³³² BALLADUR, Edouard: *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le réequilibrage des institutions de la V^e République* (La documentation française: Fayard, 2008). 209.

ezek támogató döntése esetén pedig a kérdés az Alkotmánytanács elé kerül.³³³ Az Alkotmánytanács dönt az adott hatályos norma alkotmányellenességéről, nem csupán az alkotmány, hanem az alkotmányossági blokk szövegét alapul véve. Látható tehát, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen változott a francia alkotmányos rendszer, így az organikus törvények állandóságot előmozdító szerepe is. A fő kérdés a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat stabilizáló elemként való értelmezhetősége. A legfontosabb tapasztalat pedig az, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat akkor szolgálhatja hatékonyan az alkotmányos rendszer stabilitását, ha lehetőség van indítvány előterjesztésére a kötelező eljárásban, az előzetes felülvizsgálatot pedig korrekciós intézkedésként az utólagos normakontroll reális lehetősége egészíti ki.

Spanyolországban a minősített törvények átmeneti szerepe bizonyult hangsúlyosabbnak,³³⁴ ennek hátterében az a politikai és etnikai sokszínűség állt, melyről korábban máshol már szót ejtettem. Az ország integritásának megőrzése érdekében szükség volt minden, az alkotmányos rendszer stabilitását, az inkluzivitást előmozdító eszközre, ezért merült fel francia mintára az organikus törvények gondolata.³³⁵ A spanyol organikus törvények azonban eljárási tekintetben egyszerűbbek a francia minősített törvényeknél: csak az abszolút többségi követelmény jelenik meg. Kitértem már arra is, hogy az abszolút többség előírása önmagában kevésbé mozdítja elő az időtállóságot, különösen igaz ez Spanyolországra, ahol elegendő az alsóházban az abszolút többség megszerzése a törvényalkotási eljárást lezáró szavazásnál. Spanyolországban tehát a stabil kormánytöbbség elég erős ahhoz, hogy módosítsa az organikus törvényeket, a többletvédelem az autonóm jogállású régiók státusztörvényeit leszámítva kevésbé szembetűnő, mint Franciaországban.³³⁶ Ennek ellenére a jogi különbségtétel ugyanolyan erőteljes Spanyolországban, mint Franciaországban, az alkotmánybírói gyakorlat ugyanazokat a problémákat boncolgatja, mint a francia Alkotmánytanács releváns határozatai. Összességében kijelenthető, hogy Spanyolországban kevesebb hatása van az organikus törvényeknek az alkotmányos rendszer stabilitására, mint Franciaországban, azt azonban nem állíthatjuk, hogy a kapcsolat ne volna kimutatható, főként az organikus törvények eredetét tekintve.

Romániában a francia és a spanyol rendszer elemeit is észrevehetjük az organikus törvények stabilitást támogató szerepét vizsgálva. Az elsődleges motiváció itt

³³³ GUILLAUME, Marc: La question prioritaire de constitutionnalité. *Justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*, 2010/35. www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/qpc_mguillaume_19fev2010.pdf (letöltés ideje: 2015. december 5.).

³³⁴ CONVERSI: The Smooth Transition. 223–244.

³³⁵ Uo. 230.

³³⁶ GARCIA ROCA, Francisco Javier: La 'decostruzione' della Legge del Parlamento. In ROLLA, Giancarlo – CECCHERINI, Eleonora (eds): *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna* (Giappichelli: Torino, 1997). 142.

is az állandóság megerősítése volt, hiszen egy forradalmat követő kibontakozáshoz kapcsolódott az organikus törvények meghonosítása. Az állam struktúráját nézve a minősített többség viszont nem elsősorban a sokszínű társadalom egyben tartását, hanem a versengő parlamenti erők közti küzdelem fékezését szolgálta. Meg kell jegyezni, hogy a román modell eljárási tekintetben a francia megoldást követi, így az organikus törvények stabilizáló szerepe eleve csak korlátozottan vetődhet fel, bár az abszolút többségre a törvényhozás mindkét kamarájában szükség van. Szintén ezt a tendenciát erősíti, hogy Romániában az alapjogok nem tartoznak a minősített jogalkotás körébe, ami tovább relativizálja az organikus törvények szerepét.³³⁷

Magyarországon a sarkalatos törvények igazolására rendelkezésre álló, talán legősibb elmélet az alkotmány stabilitásának érvrendszere. Közjogi irodalmunkban már évszázadokkal ezelőtt megjelent az a gondolat, hogy a sarkalatos törvények szelepként lehetőséget adnak az alkotmány egyes részelemeinek megváltoztatására, miközben maga a jogfolytonos történeti alkotmány egysége és koherenciája sértetlen marad.³³⁸ 1989 után előtérbe került a minősített törvények átmeneti funkciója: fontos szerepet játszottak a békés, demokratikus átalakulásban, s így a stabilitás megőrzésében. Magyarországon sajátosan túltengett ez a biztosítékjellegű megközelítés: később az alkotmányerejű törvények jelenségében öltött testet. A rendszerváltást követő két évtizedben a kétharmados követelmény kétségtelenül erősítette az idetartozó szabályozás, valamint az alkotmányos rendszer állandóságát, speciális helyzetet idézett elő azonban a kétharmados parlamenti többség viszonylag gyakori felmerülése. Amikor a Kormány önállóan is képessé vált a kétharmados törvények megváltoztatására, a minősített többség garancia helyett inkább a bebetonozás eszközévé, stabilizáló tényező helyett a továbblépést gátló mechanizmussá vált. Itt a gyakorlatban is meg tapasztaljuk azt a korábban már kifejtett jelenséget, hogy a stabilitás vagy a rugalmasság nem abszolútizálható értékek, csupán annyit deklarálnunk, hogy törekednünk kell a helyes egyensúly kimunkálására e téren. Az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta több határozatában, hogy a minősített többség sorsát nagymértékben befolyásolta a stabilitás érvrendszere.³³⁹

Az Alaptörvény kodifikációja idején szintén a sarkalatos törvények stabilizáló hatásának elmélete gyakorolta a legnagyobb hatást a dokumentum megszövegezőire.³⁴⁰ Ezt csak felerősítette a kétharmados kormánytöbbség által elfogadott gyökeresen új intézkedések sorozata, melyek az új szabályrendszer hosszú távú fennmaradása zálogaként értelmezhetőek.

³³⁷ Decision of Constitutional Court no 442/10.06.2015, *Official Gazette* no 526/15.07.2015.

³³⁸ HAJNÓCZY: Magyarország Országgyűléséről... 187–264.

³³⁹ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

³⁴⁰ ABLONCZY: *Az Alkotmány nyomában*. 105.

Valamennyi nemzeti példából érzékelhető a stabilitás gondolatának központi szerepe a minősített többség meghonosításában. Más kérdés, hogy a minősített többség mindenhol vitatott jogintézmény, az éremnek tehát két oldala van. Az esetleges garanciális szerep mellett a minősített törvények mindig magukban hordozzák az aktuális alkotmányos rendszer megváltoztatásának igényét, éppen a parlamentarizmus logikájától idegen vonásaik miatt.³⁴¹

A minősített törvények a politikai valósághoz közvetlenül kapcsolódva is elősegíthetik az alkotmányos rendszer kereteinek időtállóságát. Amennyiben a minősített törvényeket széles körű konszenzussal, több politikai erő részvételével fogadták el, a jogalkotásban részt vevő valamennyi szereplő érdeke az lesz, hogy a közösen létrehozott alapot, vagyis a minősített törvényeket és az alkotmányt tiszteletben tartásák. Ilyen esetekben a kormány és az ellenzék között nincs nézetkülönbség a jogi és politikai keretek tekintetében, a törésvonalakat egyes szakpolitikai kérdések jelölik ki. Az ellenzék erőfeszítései nem az alkotmányos keretek megváltoztatására, hanem a hatalom alkotmányos úton való megszerzésére irányulnak. Ez tompítja a politikai ellentéteket, a közéleti diskurzus jogilag szabályozott mederben marad.³⁴²

Amikor a politikai viták magáról az alkotmányról zajlanak, az ellenzék gyakran kivonja magát a parlamenti politikai folyamatokból, és más, alternatív eszközök útján próbálja a hatalmat megszerezni, ezzel az alkotmányos rendszert megváltoztatni. Mivel az alkotmányok jogszerű megváltoztatása gyakran igen szigorú feltételekhez kötött, az ellenzék csak alkotmánysértéssel valósíthatja meg elképzeléseit. A kormányoldal szempontjából az ellenzék konstruktivitásának hiánya, az ellenzék narratívájában pedig a diktatórikus és egyoldalú kormányzás jelenik meg a nyilvánosságra kerülő nyilatkozatokban.

Magyarország esetében röviden megemlékeztem már a minősített törvények sajátos helyzetéről kétharmados kormánytöbbség idején, de célszerű e tárgyról itt külön is kifejteni néhány gondolatot. Amikor a kormányoldal mögött a parlamenti képviselők több mint kétharmada áll, a kormánynak nincs szüksége arra, hogy együttműködjön az ellenzékkel a jogalkotás során. Ilyenkor az alkotmányos stabilitásnak ismét két aspektusára szükséges rávilágítani. Egyrészt a minősített törvényt megalkotó kormánytöbbség aligha lesz motivált saját jogszabályának megváltoztatására, a parlamenti mandátumok kevesebb mint egyharmadát birtokló ellenzéknek pedig belátható időn belül aligha lesz esélye a kétharmados parlamenti többség megszerzésére. A kétharmados kormánytöbbség egyszóval hosszútávon érvényesítheti akaratát, akkor is, ha már nem ő fog kormányozni. Az érem másik oldalát itt az jelenti, hogy a kétharmados

³⁴¹ KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek, 2016). 5–185.

³⁴² NÉMETH Márton: Sarkalatos dilemmák. *arsboni.hu*, 2013/1. https://arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/02/ArsBoni_2013_1.pdf (letöltés ideje: 2015. december 5.).

többséggel, egyetlen politikai formáció akaratából elfogadott alkotmány szükségszerűen komoly ellenérzéseket generál azokból, akik kimaradtak az alkotmányozási folyamatból, vagy távol tartották magukat attól. Az előzőekben már kitértem arra, hogy ezek az ellenérzések hogyan transzformálódhatnak az alkotmányos keretek megdöntésére irányuló akarattá, így az alkotmány időállóságát veszélyeztető tényezővé.

A kétharmados kormánytöbbséggel kapcsolatos gondolatok természetesen csak a kétharmados többséggel elfogadott minősített törvényekre vonatkoznak. Amennyiben a minősített törvények megalkotásához abszolút többség elegendő, a kormánynak nincs szüksége olyan mértékű parlamenti támogatásra, mint a kétharmados rendszerben, igaz, az ellenzéknek is nagyobb esélye van a jövőben abszolút parlamenti többséget szerezni. Az abszolút többségi követelmény tehát kiküszöbölhet néhány olyan destabilizáló faktort, melyek a kétharmados minősített törvények esetében számottevőek.

5. A minősített törvények szerepe átmenetek idején

Az egyes nemzeti példák elemzésekor többször kitértem már a minősített törvények átmeneti szerepére, a következőkben erre fókuszálok. Történelmi sorsfordulók esetében mindig megrendülnek a társadalmi élet addigi keretei, a változásokat nagyfokú bizonytalanság övezi. Nem világos, milyen berendezkedés fog létrejönni az események lezárultával, a győztes hatalom milyen hatalomgyakorlási mechanizmusokat kíván megvalósítani. Ezek a megállapítások különösen igazak akkor, amikor egy diktatórikus rendszerből való kibontakozásról beszélünk: a korábbi egyeduralmat vagy autokratikus berendezkedést demokratikus politikai struktúra váltja fel. Ilyen helyzetben mindig jelen van a korábbi rendszer képviselőitől, esetleges restaurációs törekvéseiktől való félelem. Másrészt viszont a változást képviselő politikai erők szándékai sem világosak, soraikban is általában nagyfokú a megosztottság.³⁴³ A helyzet kiszámíthatatlanságára adott természetes reakció az eseményeket szabályozott mederbe terelő jogi megoldások keresése, ezért merült fel Spanyolországban, Portugáliában, Romániában és Magyarországon is a minősített törvények előtérbe helyezésének gondolata. Franciaországban kevésbé volt drasztikus az 1958-as politikai átmenet, de a stabilitás igénye ekkor is meghatározó volt. A minősített többség átmenet idején felerősíti a széles körű konszenzus igényét, hiszen a viszonyok állandósága az inkluzív politikai diskurzustól remélhető. Átmenetek idején jellemző az is, hogy a résztvevők inkább kevesebb szabályt fogadnak el, kerülnek a leginkább problémás pontokat.

³⁴³ ELSTER, Jon: Constitution-making and violence. *Journal of Legal Analysis*, 2012/1. 7–9., 21–37.

A minősített törvények bizonyos esetekben jelentős tényezővé válhatnak az alkotmányok stabilizálásában, szerepük azonban nagyban függ az aktuális körülményektől, így nem tekinthetjük a minősített törvényalkotást, az alkotmány stabilitását általánosságban biztosító fő eszköznek. Az alkotmány stabilitásának tétele e körben tehát csak korlátozottan értelmezhető, nem igazolható, hogy a minősített törvények komolyan hozzájárulnának az alkotmány időtállóságához.³⁴⁴ Még egyszer hangsúlyozni szükséges, hogy az alkotmány stabilitásáról szóló diskurzus sohasem abszolút értékek mentén zajlik; cél a megfelelő egyensúly megtalálása a stabilitás és a rugalmasság követelményei közt. Kétségtelen, hogy néhány vonatkozásban (például ilyen az alkotmánybírósági normakontroll vagy az alkotmányos népszavazás) felmerülhet a minősített törvények stabilizáló szerepe, sőt az alkotmány tehermentesítésében valóban kiemelt a jelentőségük. Összességében szerepük e téren mégis érintőleges, az alkotmány stabilitásának gondolatköre ingatag érveket nyújthat csupán a minősített törvények létének alátámasztására. További kérdés, hogy az alkotmány stabilitása tekintetében nyújtott esetleges előnyök elegendőek lehetnek-e a felmerülő hátrányok (például a parlamentarizmus torzulása) ellensúlyozására.

A minősített törvények stabilizáló hatása is elsősorban akkor érvényesül, ha a minősített törvények köre szűk és a néhány minősített törvény valóban politikai konszenzus eredménye. Amennyiben a minősített többségű törvényalkotást kiterjesztjük, valamennyi minősített tárgykörben szükség lesz később a különböző politikai erők együttműködésére, ami kihangsúlyozza a minősített törvények korlátozó jellegét.³⁴⁵

Látható tehát, hogy az alkotmányjog tudománya két, egymáshoz kapcsolódó, de eltérő igazoló érvet is kidolgozott a minősített többségű jogalkotás alátámasztására.

Mindkét érvrendszer nézetem szerint a túlbujánzó sarkalatos törvények visszaszorítását támasztja alá. A sarkalatos törvények, akár az alkotmány meghosszabbítását látjuk bennük, akár az alkotmány időtállóságát támogató eszközt, akkor tudják betölteni funkciójukat, ha szabályozási területük észszerűen szűk. Összességében az alkotmány stabilitását hangsúlyozó nézet életszerűbbnek és az alkotmányos realitásokhoz jobban igazíthatónak tűnik, de különösen átmeneti időszakokban felszínre kerülhet az alkotmány meghosszabbításának koncepciója is.

Folytatva a minősített törvények igazolására szolgáló főbb elméletek tárgyalását, a következőkben a minősített törvényeket mint a politikai élet formálásában szerepet játszó tényezőket vizsgálom.

³⁴⁴ KILÉNYI: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. 203.

³⁴⁵ BARNA Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák. *arsboni.hu*, 2013. http://epa.oszk.hu/02700/02769/00001/pdf/EPA02769_ArsBoni_2013_1_005-007.pdf (letöltés ideje: 2015. december 5.).

VI. A minősített törvények mint a politikai konszenzusteremtés eszközei

1. A minősített törvények hatása a politikai párbeszédre

Kilépve a szigorú értelemben vett alkotmányjogi érvelés keretei közül, a minősített törvények egy harmadik lehetséges olvasatát a politikai megközelítés adja. A politológiai szemlélet is jól érzékelteti, hogy az egyes értelmezési narratívák korántsem egységesek, azok több, egymástól részben független feltevésen alapulnak. Esetünkben a kisebbségvédelem, a parlamentarizmus torzulása, a választási rendszerrel való összefüggés, valamint a kétharmados kormánytöbbség jelentik a kulcsfogalmakat. Az alábbiakban röviden kifejtem, mit jelentenek ezek a feltevések a politikai instrumentum gondolkörén belül.

A minősített többségnek mint a széles körű egyetértést megteremtő eszköznek két, egymással szembenálló értelmezése képzelhető el. Az egyik elmélet szerint a minősített többség pusztán egy technikai követelmény, melynek értelmében eltérő mértékű támogató szavazat szükséges egyes fontosabb törvények elfogadásához, mint az egyszerű törvényeknél. Amennyiben ezt a megközelítést elfogadnánk, jelen könyv tézisei közül a legtöbb értelmét veszítené, hiszen a minősített többségnek nem tulajdonítanánk olyan alkotmányos, politikai és egyéb szerepeket, amely jelen munka tárgyát képezi. Annak ellenére, hogy a technikai szabály doktrínája hivatalosan sehol sem érvényesül, hatása kétségtelen a minősített többségről zajló gyakorlati és elméleti párbeszédben egyaránt, minden olyan álláspont háttérében meghúzódik, amelyek relativizálni törekszenek a minősített törvények jelentőségét. A nemzeti alkotmánybíróságok azonban általában nem osztják ezt az értelmezést és a minősített többségi követelményt érdemi alkotmányos előírásnak tekintik,³⁴⁶ a megfelelő szintű konszenzus figyelmen kívül hagyása szubsztantív alkotmány sértést jelent.³⁴⁷ Ha a minősített többség pusztán technikai jellegű előírás volna, annak megítélése a közjogi érvénytelenség keretébe esne, ehelyett azonban sokkal inkább tartalmi alkotmányossági problémáról beszélünk.

A fentiekben vázolt álláspontnál jóval elterjedtebb és könnyebben igazolható az a nézet, mely az emelt többségi követelményt érdemi alkotmányossági kérdésként

³⁴⁶ N° 87-234, DC du 7 janvier 1988, Rec., p. 2.

³⁴⁷ CC, 25 mars 2014, 2014-386 QPC.

kezeli, és ennek megfelelően vizsgálja e jogintézmény esetleges politikai hatásait is.³⁴⁸ „Az Alkotmány tételes szabályaiból fakadó törvényhozási konszenzus-kényszer – mint törvényalkotási eljárási érvényességi feltétel – a törvényalkotási eljárás formai érvényességét meghatározó alkotmányos korlátot jelent az egyszerű többség akár ésszerű törekvéseivel szemben is.”³⁴⁹

Nem véletlen, hogy a konszenzuskényszer mögött minden jogrendszerben a politikai párbeszéd formálásának lehetőségét keresték.³⁵⁰ A minősített többség egyik fontos politikai funkciója az inkluzivitás erősítése. Mennyiségi jellegénél fogva a minősített többség alkalmas arra, hogy nagyobb számú érdekelt számára biztosítson érdemi beleszólási lehetőséget a döntéshozatali folyamatokba. Minden országban jelen van a regionális, etnikai, vallási, gazdasági, politikai megosztottság, e törésvonalak mentén alakulnak ki a politikai formációk és feszülnek egymásnak a parlamenti erők. A minősített többség arra teremt lehetőséget, hogy egy döntésben a sokszínű érdekek érvényesülni tudjanak. Ebből a szemszögből nézve a minősített többség óriási lehetőséget jelent egy ország számára: az inkluzív, tolerancián alapuló és megegyezésre törekvő politikai párbeszédet segítheti elő.³⁵¹ Ennek az elméleti modellnek hibája az, hogy azt feltételezi, a közélet résztvevőit jogi eszközökkel egymás szempontjainak fokozottabb figyelembevételére lehet szorítani. A valóságban csak a felek belső motivációjából eredhet a tényleges inkluzivitást előtérbe helyező politikai diskurzus, amit persze esetleg jogi eszközökkel is lehet befolyásolni. Nagy kérdés tehát, a minősített többség a kétségtelen mennyiségi sokszínűségtől eltekintve valóban alkalmas-e a gyakorlatban a konszenzusteremtő folyamatok erősítésére. Meg kell jegyezni, hogy a konszenzus minden esetben csupán mennyiségi indikátort jelent, nincs olyan kötelezettség, amely az emelt többségi követelmény mellett az ellenzék bevonását is kötelezően előírná. Ennek hiánya sehol sem jelent alkotmányellenességet.

A fenti inkluzivitásnak legalább két szintjét szükséges elkülöníteni. Egyrészt a minősített többség hatása elvileg érzékelhető lehet osztársadalmi szinten. E körben a minősített többség szociológiai szempontú vizsgálatának lehet helye: mennyire van tudatában egy adott társadalom a minősített törvények mibenlétének, és mennyiben formálja ez a jogszabálytípus a közgondolkodást?³⁵²

A szerző személyes tapasztalata alapján a minősített törvények bonyolult és logikailag nehezen alátámasztható rendszere távol marad a hétköznapi emberétől, egy szűk jogász kör érdeklődését kelti fel csupán ez a problémakör. Láttuk és még látni fogjuk, hogy a minősített törvények szinte valamennyi megnyilvánulása

³⁴⁸ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

³⁴⁹ Uo.

³⁵⁰ KILÉNYI: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. 208.

³⁵¹ Uo. 211.

³⁵² JAKAB-SZILÁGYI: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. 96–102.

elüt a megszokott politikai, alkotmányos folyamatoktól, így még a jogtudósok és a politikusok is nehezen tudnak eligazodni e speciális kategória sajátosságain. A minősített törvényeket hiányos, helyenként talán egészen hiányzó dogmatikájuk sem teszi alkalmassá arra, hogy a társadalom szélesebb rétegei számára befogadhatóak legyenek.³⁵³ A minősített törvények mindig aktuálpolitikai megfontolásokból kerülnek be egy jogrendszerbe, később pedig már nem feltétlenül adódik lehetőség e döntés felülvizsgálatára. A jogtörténeti sarkalatos törvények talán azért kerültek közelebb a kor emberéhez, mert önmagukban az alkotmányt testesítették meg és szervesen illeszkedtek a korabeli jogforrási rendbe, eljárási szempontból sem különülve el attól. Ezzel szemben a mai minősített törvények csorbítják a parlamentarizmus logikáját, továbbá alkotmányos viták egész sorát generálják, ami szükségképpen tekintélyük relativizálódásához vezet.

Az inkluzivitás második szintjét a politikai élet résztvevői szempontjából kell vizsgálnunk. A parlamentarizmussal szemben gyakran felmerülő kritika, hogy a politizálást egyoldalúan a regnáló parlamenti többség kezébe adja, és kizárja az ellenzéki csoportokat a politikai döntések meghozatalából. A minősített törvények változtatnak ezen a helyzeten, hiszen egy sor nagy jelentőségű parlamenti döntéshez szükség lesz ellenzéki támogatásra is kétharmados kormánytöbbség híján. A politikai értelemben vett inkluzivitás azonban ugyanúgy kétélű és relatív fegyver, mint össztársadalmi szinten. Az egyes politikai erők könnyen használhatják fel a minősített többségből eredő pozícióikat a többiek zsarolására, így a konszenzus keresése helyett az ellentétek elmélyülése tapasztalható. Ismét csak azt érzékelhetjük, hogy a kompromisszumok keresését nem lehet felülről, a jog erejénél fogva a politikai élet szereplőire kényszeríteni. A minősített többség mint politikai értelemben vett konszenzusteremtő eszköz mindig végső lehetőségként merül fel, amikor más formában nem sikerül a szembenállókat egy asztalhoz kényszeríteni. Ezt láttuk Spanyolországban, de a magyar rendszerváltás kapcsán is.³⁵⁴ Ez a szerves együttműködést pótló jelleg vezet oda, hogy a minősített többség rendszere mindig törékeny és konfliktusokat idéz elő.

A jogalkotás politikai szakasza a hagyományos törvényalkotási eljárásban a kormány vagy legalábbis a parlamenti kormánytöbbség berkein belül zajlik: az érdemi döntések a frakcióüléseken, belső kormányzati fórumokon születnek. Csak nagyobb jelentőségű kérdésekben jellemző a tényleges társadalmi egyeztetés, illetve az ellenzék véleményének előzetes kikérése. A jogalkotás parlamenti lépései többnyire szinte formalitásként jelennek meg, ritkán sikerül az ellenzéknek koncepciójában megváltoztatni a kormányzat javaslatát.³⁵⁵ A minősített törvények jelentősen átala-

³⁵³ KUKORELLI: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. 155.

³⁵⁴ Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

³⁵⁵ SZALAI: *A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon*. 20.

kítják egy előterjesztés politikai előkészítésének mechanizmusait is. Nem elegendő a kormányzaton belül egyeztetni a törvény tervezetéről, már a parlamenti benyújtás előtt be kell vonni az ellenzéket is, hiszen az előkészítetlenül előterjesztett minősített törvényjavaslat ellenzéki támogatás híján könnyen elbukhat, ami látványos kudarc lehet a kormányoldal számára. Az ellenzéket persze fontosabb törvények elfogadása esetén a megfelelő kormánytöbbség rendelkezésre állása esetén is illik tárgyalóasztalhoz hívni, ezek a fórumok azonban rendszerint formálisak, néhány részletkérdésre irányuló javaslat elfogadásában merülnek ki. A jogalkotás politikai szakasza tehát jóval összetettebb minősített törvény esetében, amikor a jogszabály előkészítése során az egységes kormányzati álláspont kialakítása mellett külső szereplők szempontjait is figyelembe kell venni. A minősített törvények e sajátsága ismét komoly lehetőségeket rejt: ideális esetben a gondosabb egyeztetéseknek köszönhetően megalapozottabb rendelkezések kerülhetnek elfogadásra. A gyakorlat azonban nem mindig igazolja ezeket a feltevéseket, a minősített többség sokszor inkább az álláspontok megmerevedéséhez vezet, ami a jogalkotási folyamatot megakaszthatja. Számos példát hozhatunk a rendszerváltást követő két évtized magyar politikai életéből, amikor egyes jogalkotási törekvések a minősített többség következtében feneklettek meg.³⁵⁶ Ilyen volt például az országgyűlési képviselők javadalmazására vonatkozó szabályozás, amelyről mindenki tudta, hogy elhibázott rendszer, megfelelő konszenzus híján módosítására mégsem volt lehetőség. A plakáttörvény kapcsán tapasztalhattuk meg azt, hogy szélsőséges esetben a széles körű konszenzus igénye akár politikai korrupcióra is ösztönözhet, hiszen adott esetben szükség lehet az ellenzéki támogatás megvásárlására is a minősített többség biztosítása érdekében. Ez ismét annak bizonyítéka, hogy a kétharmados követelmény gyakran a visszájára fordulhat, és az abban érdekelteknek számos lehetősége nyílik a konszenzuskövetelmény kijátszására, visszaélészerű alkalmazására.

Meg kell emlékeznünk e körben a minősített törvények és a politikai kultúra kapcsolatrendszeréről, melyre már többször utaltam. A széles körű konszenzus megkövetelése ideális esetben egy asztal mellé ülteti a feleket, ahol a fő cél a reális kompromisszumok elérése lesz. Ezt a magatartást nem lehet jogi eszközökkel a politikai életben meghonosítani, kölcsönös tiszteletre és toleranciára van szükség a nyilvános viták résztvevőitől. Nem törvényszerű, de ez általában azokban az országokban van jelen, melyek hosszabb alkotmányos és demokratikus múlttal rendelkeznek, így kiforrott hagyományai vannak az egymás elfogadásán alapuló konstruktív politikai diskurzusnak. A minősített törvények azonban még ezekben az országokban sem szerves fejlődés, hanem adott történeti sorsfordulók eredményei, ezért nehezen járulhatnak hozzá a politikai kultúra fejlesztéséhez. Amennyiben nem kellően megalapozott egy adott országban a politikai kultúra, a minősített többség

³⁵⁶ ANTAL–BRAUN–FINTA–TÖRÖK: *Sarkalatos kérdések*. 20.

sokkal inkább hatalmi játszmák eszköze, mint garanciális elem a jogrendszerben.³⁵⁷ Az ellenzék számára a minősített többség lesz a döntések közvetlen befolyásolásának szinte egyetlen eszköze, ezért az így szerzett tárgyalási pozíciót fel lehet használni akár az ország kormányzásának indokolatlan hátráltatására is. Az ellenzék politikailag érdekelt lehet abban, hogy a kormány akár előremutató szándékait se tudja megvalósítani, hiszen a jogalkotási folyamat kudarcáért a közvélemény nem az azt ellehetlenítő ellenzéket, hanem a kormányt hibáztatja majd. Így az ellenzék gyakran politikai tőkét kovácsolhat a minősített többség visszaélészerű alkalmazásával, mint erre Magyarországon is láttunk példát a képviselői javadalmazásra vonatkozó törvény kapcsán.³⁵⁸ Ugyanez a tendencia jelenik meg akkor, amikor a kétharmados kormánytöbbség a minősített szavazatarányt a politikai erőter kizárólagossá tételére használja, és az ellenzéket megfosztja a változtatásnak még a jövőbeli lehetőségétől is. Összességében a minősített többség nem – vagy csak csekély mértékben – alkalmas a politikai kultúra alakítására, legfeljebb igazodhat az adott társadalom iratlan politikai normáihoz.

2. A minősített törvények az egyes politikai erők szempontjából

A különböző helyzetben lévő politikai csoportok másként értékelhetik a minősített törvény jogintézményét, attól is függően, hogy aktuálisan milyen pozíciót töltenek be a politikai erőterben.³⁵⁹ Az egyszerű kormánytöbbség szemszögéből a minősített többség elsősorban akadály, mely megköti az aktuális kormány kezét. A kormány számos kérdésben nem viheti keresztül akarátát más politikai pártok egyetértése nélkül, ezért a kormánynak a szokásos jogalkotási mechanizmusok helyett hosszadalmas és bizonytalan kimenetelű tárgyalásokba kell bocsátkoznia. A kormány mozgásterét sokszor igen komoly mértékben szűkítik a minősített törvények, szélsőséges esetben az ország kormányozhatósága is veszélybe kerülhet.³⁶⁰ Az aktuális kormány számára főleg az sérelmes, ha közpolitikai tárgykörök is szerepelnek a minősített törvények sorában. Az államszervezeti kérdések a közjogi rendszer alapjait jelentik, ezért az ilyen irányú jogalkotás esetében joggal merülhet fel az ellenzéki szerepvállalás igénye, hiszen e szabályrendszer szabja meg a politikai

³⁵⁷ PACZOLAY Péter: A kétharmad működése az alkotmányos kultúra hiányáról tanúskodik. *mandiner.hu*, 2012. január 2. mandiner.hu/cikk/20120102_paczolay_peter_a_ketharmad_mukodese_az_alkotmanyos_kultura_hianyarol_tanuskodik (letöltés ideje: 2015. december 5.).

³⁵⁸ Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

³⁵⁹ KILÉNYI: *Alkotmányjogi vélemény*.

³⁶⁰ 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

élet kereteit mindenki számára. A kormánynak azonban szabad kezét kell kapnia a nyugdíjrendszer, az adórendszer, az oktatásügy, az egészségügy, a közigazgatás megszervezésében és számos más társadalmi szektor szervezésében, hiszen e szabadság a kormányzati jogkör lényege, mely a társadalmi viszonyok alakításának valódi lehetőségét teremti meg.³⁶¹ Ha ezek egy része minősített tárgykör, az egyszerű parlamenti többség által támogatott kormány csak annyiban lesz valóban az ország irányítója, amennyiben a minősített törvények erre lehetőséget engednek számára. Az egyszerű kormánytöbbség nézőpontjából a minősített törvények tehát mozgásterének határait jelzik.

Amennyiben a kormány mögött kétharmados parlamenti többség áll, a helyzet gyökeresen megváltozik. Az ilyen kormányt nem kötik többé a kétharmad képezte akadályok, a minősített többség úgy biztosítható, mint más esetben az egyszerű parlamenti többség. Ebben a helyzetben a kormány számára a minősített többség akadályból vissza nem térő lehetőséggé válik: a minősített tárgykörök egyoldalúan szabályozhatóak. Tovább növeli a minősített parlamenti többség értékét, hogy a kétharmados tárgykörök későbbi módosításához is ugyanilyen szavazatarányra lesz szükség, amire a mandátumok kevesebb mint harmadát birtokló ellenzéknek belátható időn belül vajmi kevés esélye nyílik. Míg az egyszerű kormánytöbbség érdeke a minősített tárgykörök szűkítése, a minősített kormánytöbbség számára éppen ennek ellenkezője a kedvező. Minél szélesebb körre terjed ki a kétharmados többség, annál több területen lehet bebetonozni a kormány akaratát és megkötni a későbbi kormányzatok kezét.³⁶² Nem véletlen, hogy az Alaptörvény kodifikációja során a szakmai bírálatok ellenére a minősített többség nemhogy gyengült, hanem inkább erősödött, kiterjesztve terrénumát közpolitikai tárgykörökre is. Kétharmados kormánytöbbség esetén éppen az ellenkezőjét látjuk annak is, amit a jogalkotás politikai szakaszáról fentebb, az egyszerű többséghez igazodva megállapítottunk. A kormányoldal minősített törvények esetében is lefolytathatja az érdemi vitákat saját fórumain, a lényegi kérdések nem a parlamentben dőlnek el. A kétharmados kormánytöbbség pozíciója tehát rendkívül erős, ezért az ellenzék gyakran érzi magát kirekesztve a politikai párbeszédből. Ez mindig a törésvonalak erősödéséhez, a közéleti viták érzelmi túlfűtöttségéhez vezet, a kétharmados kormánytöbbség idején tehát a minősített többség ugyanúgy torzítja a parlamentarizmus

³⁶¹ J. JOHNSON, Nicholas: *A Super Bad Idea: Requiring a Two-thirds Legislative Supermajority to Raise Taxes Protects Special Interest Tax Breaks and Gives Budget Veto Power to a Small Minority of Legislators* (Center on Budget and Policy Priorities: 2006). www.revolvy.com/topic/Supermajority&item_type=-topic (letöltés ideje: 2015. december 5.); SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Alkotmányos-e a minősített többség? arsboni.hu, 2014. jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg (letöltés ideje: 2015. december 5.).

³⁶² SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: Some points against legislating with two-thirds majority. *Arsboni jogi folyóirat*, 2015. www.lawyr.it/index.php/articles/reflections/543-some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority / (letöltés ideje: 2016. június 7.).

rendszerét, mint ennek hiányában.³⁶³ Az ilyen zsákutcaszerű helyzetek megelőzésére lehet egy alkalmas, bár több szempontból bírálható megoldás a mozgó vagy szubsztantív minősített többségi szabály koncepciója, mely nem egy abszolút számban határozná meg az elvárt szavazatarányt, hanem azt követelné meg, hogy az adott parlamenti viszonyok között mindig több politikai erő egyetértésére legyen szükség a minősített törvények elfogadásához vagy megváltoztatásához.³⁶⁴

Kétharmados kormánytöbbség nélkül az erős pozíciókkal bíró ellenzék a minősített többség egyik legnagyobb haszonélvezője, az ilyen pártok gyakran válhatnak a mérleg nyelvén minősített törvényalkotás esetében. Mivel a kormányoldalnak szüksége van az erős ellenzék támogatására, utóbbi erők alkupozációba kerülnek és ezzel jól sáfárkodva több tekintetben érvényesíthetik akaratukat, akár a kormányzattal szemben is. A 2010. évi parlamenti választások előtt gyakran lehattunk tanúi Magyarországon is a kétharmad előidézte kompromisszumoknak, mind a jogalkotás, mind a személyi kérdések terén. Utóbbiak kapcsán gyakran megfigyelhető volt, hogy egy jelölt kétharmados megválasztására csak akkor volt lehetőség, ha ugyanakkor egy ellenzék által preferált személy támogatásába a kormányoldal egyezett bele. Így például az alkotmánybírák megválasztása kapcsán gyakran előfordult, hogy az új tagokat „párban” választották, egy kormánypárti és egy ellenzéki jelölt került be egy időben a testületbe.³⁶⁵ Az erős ellenzék parlamenti helyzetét tehát döntő módon befolyásolja a minősített többség: ilyenkor nem csupán a kormány bírálata, döntéseinek esetleges alakítása és végső soron a kormány leváltása az ellenzék célja, hanem az aktuális politikai döntésekbe is beleszólhat. Az erős ellenzék számára ugyanúgy kedvező a kétharmados törvények körének bővítése, mint a minősített kormánytöbbség nézőpontjából. Sajátos, de a kétharmad többnyire valamilyen módon mindig az erősek számára nyit újabb lehetőségeket, nem pedig a kisebb pártoknak kedvez.³⁶⁶ A kisebb politikai csoportok keveset profitálhatnak a minősített többség esetleges hasznaiból, hiszen a kormányzat számára is a jelentős többlettámogatást nyújtó, nagyobb pártokkal való együttműködés a célravezető. Látható tehát, hogy mind a kormányoldalon, mind ellenzékben a minősített többség a nagyobb súllyal bíró csoportok számára lehet jól használható eszköz.

³⁶³ DRINÓCZI: Az új alkotmány szabályozási elveiről.

³⁶⁴ POZSÁR-SZENTMIKLÓSSY Zoltán: Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2017/3. 281–290.

³⁶⁵ HOLLÓ: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. 93–97.; KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/4. 2–14.; TÓTH István: Alkotmánybíró-választás az európai demokratikus országokban. *Parlamenti Levelek*, 1998/4–5.

³⁶⁶ Differenciáltabb megközelítésben: valószínű ez a tendencia, de nem törvényszerű, mert ha a kormánytöbbség közel van a kétharmadhoz, elég egy kisebb pártot megnyernie a döntéshez. Sőt különböző témákban más-más kisebb pártok adhatják a mérleg nyelvét. Hazai példák is vannak: a 2014–2018 közötti kormányzati ciklusban volt, amikor a Jobbik, máskor viszont az LMP biztosította a döntéshez a kétharmadot.

A kis ellenzéki párt szemszögéből a minősített többség inkább hátrányokat, mint előnyöket tartogat, bár ezek a politikai erők ritkán érzékelhetik ténylegesen az emelt többségi követelmény hasznait vagy hátulütőit, hiszen általában nem juthatnak döntő szerephez. A kétharmados konszenzus létrejötte többnyire a nagyobb pártok állásfoglalásán múlik, ezért a kisebb frakciók érdekeinek megjelenítésére a minősített többség nem alkalmas, vagy legalábbis nem a legalkalmasabb. Feltétlenül növekszik az ellenzéki részvétel esélye a politikai döntéshozatalban kétharmados követelmény esetén, de mint láttuk, ekkor sem valószínű, hogy a kisebb létszámú parlamenti csoportok határoznák meg a szavazás végkimenetelét.³⁶⁷ Ezzel szemben a kisebb pártok háttérbe szorulásához vezethet, hogy a minősített többség mindig a nagyobb tömbök létrehozatala irányába tereli a politikai folyamatokat. Mivel a széttöredezett parlamenti palettán nehéz kétharmados egyetértést teremteni, jellemző hogy a minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben a pártrendszer kevés, de nagyobb centrum köré tömörül.³⁶⁸ Ez szükségszerűen a hatalmi góccok központosításához vezet, ami a kis pártok léte ellen hat. Ez az inkluzivitás fentebb tárgyalt jelenségével látszólag ellentétes tendencia, a valóságban azonban e kétirányú mozgás kiegészíti egymást. Mivel kétharmad esetében több támogató szavazatra van szükség egy törvény megalkotásához, az érdekek szélesebb palettáját kell összeegyeztetni a megfelelő konszenzus eléréséhez. Ugyanakkor az emelt többségi követelmény arra ösztönzi az eltérő világnézetű és érdekű politikusokat, hogy a hosszú távú együttműködés lehetőségeit keressék, hiszen csak ezen a módon biztosítható a minősített többségű törvényalkotás; a minősített törvények pedig a társadalmi élet primer fontosságú viszonyait szabályozzák. A minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben tehát a nagyobb pártokra épülő politikai struktúra az elterjedt.

3. A minősített törvények osztársadalmi megítélése

Fentebb kitértem már néhány gondolat erejéig a minősített többség osztársadalmi megítélésének problémájára. A jogi/politikai folyamatokat rendszeresen nem követők számára a minősített törvények többnyire ismeretlen fogalmak. A többség nincs tisztában azzal, hogy a törvények kategóriája jogi értelemben véve nem egységes, egyesek elfogadásához emelt többségi követelményre van szükség.³⁶⁹ Azok számá-

³⁶⁷ KÓCZY Á. László – PINTÉR Miklós: Az ellenzék ereje – általánosított súlyozott szavazási játékok. *Közgazdasági Szemle*, 2011/6. 543–551.

³⁶⁸ PETRÉTEI: Törvények minősített többséggel. 109–116.

³⁶⁹ DÉNES Balázs – FRIDL JUDIT – HAUER Orsolya (és mtsai): *Társadalmi szervezetek a jogalkotásban* (Társaság a Szabadságjogokért: Budapest, 2000). tasz.hu/files/tasz/imce/tarsadalmisz_a_jogalkotásban.pdf (letöltés ideje: 2017. február 19.).

ra, akik előtt ismert e kettősség, a kétharmad politikai, alkotmányos és egyéb vetületei többnyire nem nyilvánvalóak, sőt, a szakemberektől eltekintve ezek alig foglalkoztatnak bárkit is. Külön kötet témája lehetne az egyes jogintézmények társadalmi megítélésének problémája, a magyar sarkalatos törvények esetében azonban a társadalmi visszhang szinte teljes hiánya figyelhető meg, talán a vitatható történeti párhuzam felismerésétől eltekintve. Ennek magyarázata az, hogy bár e törvények érintik valamennyi állampolgár életét, az már nem kézzel fogható a mindennapi életben, hogy a minősített törvényeket más módszer szerint kell megalkotni, mint az egyszerű törvényeket. A kétharmados konszenzus megteremtése alapvetően a pártpolitika színpalái mögött zajlik, a társadalom e folyamatokból legfeljebb azok eredményét érzékeli (például, hogy egy minősített törvényt hosszabb időn keresztül nem lehet módosítani a megfelelő egyetértés hiánya miatt). Grandiózus lehetőség, és a minősített törvényi koncepció új perspektíváit vethetné fel, ha a konszenzustermést szélesebb társadalmi értelemben is ki lehetne terjeszteni (például a minősített törvények abban, vagy abban is különböznének az egyszerű törvényektől, hogy ezek esetében a népi részvétel erőteljesebb lenne). Egy ilyen irányú koncepcióváltás közelebb hozhatná a minősített törvényeket a társadalom szélesebb rétegeihez, így a minősített törvények új modelljében e logikának is helye lehet.³⁷⁰

4. A minősített törvények és a választási rendszer

A minősített törvényalkotás tényleges hatása szorosan összefügg az adott ország választási szisztémájával, hiszen az határozza meg, hogy milyen rendszerben lehetséges egy parlamentben megszerezni a kétharmados többséget.³⁷¹ A vegyes választási rendszer jellemző Európa számos országában, mely ötvözi a többségi és az arányos választási rendszer elemeit. A vegyes választási rendszerek sokfélék lehetnek,³⁷² ezt akár Magyarország példáján is érzékelhetjük. Míg 2012 előtt a vegyes rendszerben a mandátumok többségét az arányosság elve alapján osztották ki, az új választási rendszer azonban már a többségi elemet részesíti előnyben.³⁷³ A vegyes választási

³⁷⁰ CZAPANSKI, Karen Syma – MANJOO, Rashida: The right of public Participation in the Law-making Process and the Role of Legislature in the Promotion of this Right. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2008/1. 1–40. scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=djcil (letöltés ideje: 2018. október 2.).

³⁷¹ GALLAGHER, Michael: Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 10/1991. 33–51., 40.

³⁷² *Az új magyar választási rendszer* (Századvég Alapítvány: Budapest, 2015). 55. www.szazadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszer-szazadveg-tanulmany130802.pdf (letöltés ideje: 2017. július 25.).

³⁷³ Uo.

rendszerek minősített többséghez fűződő viszonyát főként e két vonulat egyensúlya határozza meg. Az arányosság mindig a sokszínűség felé mozdítja el a parlamenti erőviszonyokat, ilyenkor tehát nehezebb megszerezni a kétharmados parlamenti többséget. A többségi elv ezzel szemben az egyébként is erős pártokat hozza kedvezőbb helyzetbe, így a politikai erőter két-, esetleg hárompólusúvá alakul. Ebben a helyzetben reális célkitűzés lehet a kétharmados kormánytöbbség elérése; viszonylagosan kevés, akár 50%-os választási eredmény elérése már elegendő lehet a minősített többséghez a parlamentben. Hangsúlyozni kell, hogy ez a választási eredmény csak a megszerzett parlamenti többséghez képest lehet kevésnek minősíthető, a valóságban szabad választásokon rendkívül nehéz ilyen mértékű támogatottságot elérni. Arra, hogy ez mégis lehetséges, jó példát szolgáltathat Magyarország vagy Románia; miközben az arányos választási rendszer és a közélet fragmentált jellege következtében Spanyolországban a kétharmados parlamenti kormánytöbbség szinte kizárt.

A minősített törvények és a választási rendszer kapcsolatának értékelése mindig szubjektív, hiszen nagy kérdés, a kettő közül melyiket kell a másikhoz igazítani. Álláspontom szerint a helyes felfogás az, ha mindkét jogintézményt önmagában vizsgáljuk, egyiket sem tekintjük előbbre valónak a másiknál, ezért a kölcsönös egymásra hatás általános törvényszerűségeiből indulunk ki.

További kérdésként vethető fel, hogy a nagyszámú minősített többséghez kötött törvény jelenléte a jogrendszerben indokolthat-e olyan alkotmányjogi megfontolásokat, melyek szerint az arányos ágak nagyobb szerepet kell adni a vegyes választási rendszeren belül a kétharmados követelmény ellensúlyozására?

A tisztán többségi választási rendszerben a legtöbb szavazatot szerző párt a rá leadott szavazatok arányánál a mandátumok nagyobb részét szerezheti meg, mint arányos vagy vegyes rendszerben, hiszen egy választókerületben csak a győztesre leadott szavazatok eredményeznek mandátumot, minden más szavazat a választási eredmény szempontjából irreleváns. A többségi választási rendszer hatalomkoncentráló sajátágaiból eredően megkönnyíti a parlamenti minősített többség megszerzését, ezért a kétharmados kormánytöbbség ezekben a rendszerekben könnyebben elérhető.³⁷⁴ A többségi vagy túlnyomó részt többségi választási rendszer és a minősített szavazatarány egymás mellett élése kockázatos, hiszen a minősített kormánytöbbség egyoldalú megerősödésének igen nagy a valószínűsége. Mivel a választási rendszer az erőket preferálja, a minősített többségnek nem annyira kisebbségvédő, hanem a hatalmat koncentráló, a politikai párbeszédet kisajátító vonásai erősödhetnek fel. Nem véletlen, hogy a többségi rendszerekben (főként a *common law* jogrendszerű országokban) nem jellemző jogintézmény a minősített törvény, hiszen e két

³⁷⁴ Dezső Márta: A választási rendszer életképessége és anomáliái. In Bóhm Antal – Szoboszlai György (szerk.): *Parlamenti választások, 1994. Politikai Szociológiai Körkép* (MTA Politikai Tudományok Intézete: Budapest, 1995). 84–91.

megközelítés egymás mellett élése rendkívül sérülékennyé teszi a pluralizmus és a parlamentarizmus alapját képező pártok közti versengést. Egy ilyen megoldás hosszabb távon a sokszínűség visszaszorulásához vezethet, és a mindenkor erős politikai formációk érdekeit szolgálja. A kedvezményezettek szempontjából ezzel szemben mindenekelőtt a parlamenti munka hatékonyságát segíti elő egy ilyen konstelláció. A minősített többségű jogalkotás és a többségi elv közti súrlódás is rámutat arra, mennyire nehezen egyeztethető össze a minősített törvény gondolata a választási rendszer hagyományos logikájával, továbbá alappal vethető fel az, hogy a minősített többség széles körű alkalmazása a törvényhozásban egyfajta alkotmányos kötelezettséget keletkeztethet a választási rendszer arányos jellegének előtérbe helyezésére.

Arányos választási rendszer esetében a minősített többségű jogalkotás visszaságait más irányból érzékeljük. Ilyenkor a választási eredmény közelebb áll a leadott szavazatok tényleges megoszlásához, ami a parlament szétfűzöttségét erősíti. Ez az egyik oldalról nézve az inkluzivitást növeli, más megközelítésben viszont a parlamenti munka hatékonyságát ássa alá, hiszen a több kis párt nyilvánvalóan nehezebben jut egyezsége, mint a kisebb számú, de egyenként nagyobb súlyú politikai tömörülések.³⁷⁵ Arányos választási rendszerben csekélyebb a valószínűsége annak, hogy egy párt vagy pártszövetség megszerzi a kétharmados parlamenti többséget, különösen pedig annak, hogy ezt hosszabb távon is képes lesz megtartani. Ilyenkor a kétharmad konszenzust teremtő szerepe erősödik fel, annak minden előnyével és hátrányával. Az emelt többségi követelmény együttműködésre kényszeríti a feleket, a felülről érkező tárgyalási hajlandóság azonban sohasem őszinte, ezért kevésbé hatékony. A kormány kezéből könnyen kicsúszhat a valódi folyamatok irányítása, az ellenzék pedig a mérleg nyelveként akár döntési helyzetbe is kerülhet. Ismét azt látjuk, hogy egy politikai erő hiába szerzi meg a szavazatok többségét, csak részben jutott valódi kormányzati pozíciókhoz, hiszen számos kérdésben nem valósíthatja meg saját elképzeléseit.

5. A minősített törvények és a parlamentarizmus logikája

A választási rendszer és a minősített többség összemérése rávilágít arra, hogy a minősített törvények logikája mennyire ellentétes a parlamentarizmus klasszikus működési modelljével.³⁷⁶ A parlamentarizmus ideális rendszerében a kormány és az ország-

³⁷⁵ LUPHART, Arendt: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990* (Oxford University Press: Oxford, 1994). 25–56.

³⁷⁶ KUKORELLI István: A magyar állam- és kormányforma stabilizátorai és demokráciadeficitjei. *Magyar Tudomány*, 2016/8. 908–912.

gyűlés között igen erős az összefonódás, a kormány viszonylag könnyen keresztül-viheti akaratát, ha saját berkein belül fenn tudja tartani a bizalmat. A kormány felett az ellenőrzést egyrészt a parlamenti ellenzék gyakorolja, mely folyamatosan bírálja a kormányzati törekvéseket. Másrészt a parlamenten kívül a kormány mozgásterét a választásokon való jó szereplés kényszere szűkíti: egyetlen kormány sem vállalhat fel széles körben népszerűtlen intézkedéseket a választási vereség kockázata nélkül.

A minősített törvények komolyan befolyásolják ennek az elméleti modellnek a működését.³⁷⁷ A kormány és a parlament eltávolodnak egymástól, a parlament mint jogalkotó akarata sokszor ellentétes lesz a kormány szándékaival, mivel bizonyos esetekben a jogalkotó nem a parlamenti többség, hanem a kétharmados parlamenti többség lesz. Ebben a helyzetben nem azonosítható az sem, hogy kinek kell vállalnia a politikai felelősséget egyes döntésekért. A parlamentarizmus keretében a kormánytöbbség áll az országgyűlés döntései mögött, a minősített többség azonban ezt is torzítja, hiszen az ellenzék egy része is beáll a törvényjavaslat mögé. Így az sem világos, kinek kell vállalnia a döntés következményeit: például a választási vereséget. A társadalom számára a parlamenti döntésért minden esetben a többség a felelős, a már említett szociológiai sajátosságok miatt nem különül el a köztudatban a minősített törvények eltérő felelősségi rendszere. Így az ellenzék anélkül tud megakadályozni egyes kormányzati intézkedéseket, hogy ezért a politikai felelősséget vállalnia kellene. A parlamentarizmus további sajátossága, hogy a versengő pártoknak kormányzati pozícióban viszonylag széles a mozgásterük, ellenzéki szerepben viszont reális esélyük van a kormány leváltására és a hatalom megszerzésére. A minősített többség alkalmas eszköz arra, hogy ezt a váltógazdálkodást kiiktassa a rendszerből, ami a politikai szféra egyoldalú eltolódását segíti elő. Nem lehet természetesen a váltógazdálkodást sem abszolút értékként bemutatni, hiszen ennek is megvannak a maga árnyoldalai: például, hogy az egyes kormányzatoknak nincs lehetőségük hosszú távú koncepcióik következetes megvalósítására.³⁷⁸

A minősített többség támogatói politikai tekintetben gyakran hívják fel a figyelmet a kétharmados szavazatarány parlamenti kisebbségvédő funkciójára. Kétségtelen, hogy a minősített többségnek létezik ilyen aspektusa, erősen kérdéses azonban, hogy számba véve a tárgyalta hátrányokat, ezt milyen súllyal kell értékelnünk a mai magyar viszonyok között. A parlamenti kisebbségek oltalma és a politikai beleszólás lehetőségének biztosítása reális igény lehetett a rendszerváltás kapcsán, amikor a felek szándékai ismeretlenek, a pártállam visszaélései azonban nagyon is ismertek voltak.³⁷⁹ Álláspontom szerint három évtizeddel később a helyzetet egészen másként

³⁷⁷ 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

³⁷⁸ TOLGYESSY Péter: *Túlterhelt demokrácia. In Igazságosabb és testvériesebb világot! Tíz év távlatából* (Vigilia: Budapest, 2008). 120–136.

³⁷⁹ BOZÓKI: *A rendszerváltás forgatókönyve*.

kell értékelnünk. A demokratikus intézményrendszer – kétségtelenül számos hibával, de – működőképesnek és stabilnak bizonyult, nem kell olyan, az alapvető jogokat és szabadságokat semmibe vevő törekvésekkel számolni, mint a rendszerváltás idején. Emellett számos belső és nemzetközi lehetőség áll a kisebbségben lévő politikai erők rendelkezésére a kormány elleni fellépésre. Az ellenzéknek mindenekelőtt széles körű parlamenti jogosítványai vannak,³⁸⁰ például az obstrukció,³⁸¹ a politika azonban ma már nemcsak a színpalak mögött és a parlamentben, hanem az utcán, tüntetések formájában is gyakorolható, a kormányra ilyen módon is nyomás helyezhető.³⁸² Az ellenzék emellett jogi eszközöket is igénybe vehet: bírósági, alkotmánybírói eljárásokat kezdeményezhet (igaz, ez utóbbiakat 2012 óta immár *actio popularis* nélkül,³⁸³ alkotmányjogi panasz útján), az ombudsmanhoz fordulhat (igaz, itt pedig nagyon sok múlik a biztosi szerepfelfogáson),³⁸⁴ vagy a jogvédelemben szerepet játszó hatóságok döntését kérheti.

Az ország határain túl számos nemzetközi fórum: bíróságok és nemzetközi szervezetek feladata, hogy örökadjenek a hazai folyamatok demokratikus és jogállami keretei felett.³⁸⁵ Ugyanakkor nem szabad azt sem elfelejtenünk, hogy az utóbbi években több garanciális intézmény eljárási lehetőségei szűkültek, gyakorlatai átalakultak,³⁸⁶ vagy szerepfelfogása változott, a nemzetközi kontroll eredményessége pedig erősen megkérdőjelezhető, így pedig az esetek egyre nagyobb körében hiányzik a ténylegesen hatékony jogorvoslat. Mindezeket figyelembe véve a kisebbségvédelmi funkció a mai viszonyok között nagyon is aktuális, ha talán nem is oly mértékben, mint a rendszerváltás idején. Ráadásul a kétharmados szavazatarány kisebbségvédő funkciója önmagában is nagyon kérdéses, mint arra a kétharmados parlamenti kormánytöbbség idején fellépő jelenségek kapcsán már utaltam. Az esetleges kisebbségvédelmi előnyök tehát nagyon is kétségesek, a parlamentarizmus logikájának torzulása ezzel szemben nagyon is reális kockázatot testesít meg, a minősített törvények pedig

³⁸⁰ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban – Pártok és politika* (Gondolat Kiadói Kör: Budapest, 2008). 208.

³⁸¹ ARLETTAZ, Jordane – BONNET, Julien – ROUSSEAU, Dominique: *Pouvoirs et démocratie en France* (CRDP: Montpellier, 2012). 211.

³⁸² BOZÓKY Tamás: *Az utcai politizálás határai* (Méltanyosság Politikaelemző Központ: Budapest, 2008). www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/azutcaipolitizalashatarai-081006.pdf (letöltés ideje: 2017. február 12.)

³⁸³ SÓLYOM László: Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 5–9. ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/22.pdf (letöltés ideje: 2014. augusztus 31.).

³⁸⁴ Alaptörvény 30. cikk.

³⁸⁵ GYÓRFI Tamás: *A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás*. politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/4077_0_Alkotmanyozas_Magyarorszagon_I_2.pdf (letöltés ideje: 2018. február 19.).

³⁸⁶ *Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában. Az egypárti alkotmánybírák 2011–2014 között hozott egyes döntéseinek elemzése* (Társaság a Szabadságjogokért: Budapest, 2015). tasz.hu/files/tasz/imce/2015/ab_kiadvany_70_oldalas_vegleges.pdf (letöltés ideje: 2018. február 19.).

gyakran kisebbségvédő eszközök helyett a visszaélések forrásaivá válhatnak. Ez a sajátosság azt idézheti elő, hogy a politikai párbeszéd élesebbé válik, egyes tárgykörök szabályozásának módosítása pedig hosszú időn keresztül lehetetlenné válhat.³⁸⁷

A minősített többség eltérően jelenik meg az egykamarás, illetve a kétkamarás parlamentek esetében. Az egykamarás törvényhozás mellett gyakoribb a kétharmados többségi modell, a kétkamarás parlamentek esetén azonban csak az „első” kamara abszolút többségére vonatkozó előírás a jellemző. A második kamara már önmagában is egy féket épít be a törvényhozásba: egyik funkciója az, hogy a törvényeket, vagy azok meghatározott körét az általános eljáráshoz képest megfontoltabb, szélesebb kör részvételét biztosító eljárásban fogadják el. A második kamarának ez a szerepe közel áll a minősített többség mögött meghúzódó elméletekhez, ezért a minősített többség, illetve a második kamara egymás melletti fenntartása szükségtelen. Franciaországban és Spanyolországban, ahol a törvényhozás kétkamarás, nem tapasztaljuk a minősített többségnek azt az erős formáját, mint Magyarországon. Amennyiben a második kamara és a kétharmados többség egymás mellett létezne, ez olyan mértékben fogná vissza a törvényalkotási eljárást, ami már szinte az alkotmányozás garanciális mércéi irányába tolná el az ilyen típusú jogalkotást. Láttuk, hogy a legtöbb országban az alkotmány megváltoztatásához sem kötődnek olyan szintű garanciák, mint amit a minősített többség és a kétkamarás törvényalkotás jelentene. A második kamara jelenléte nyújt magyarázatot arra, hogy a minősített törvények abszolút többségi modelljében miért jut kisebb hangsúly az emelt többségi követelménynek. Ezekben a rendszerekben az abszolút többség kevéssé tér el az egyszerű parlamenti többségtől, viszont az így hiányzó garanciális elemeket más eszközök, a második kamara fékező hatása, vagy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat biztosítják. A minősített többség és a második kamara tehát elválaszthatatlanok abban a tekintetben, hogy létük vagy hiányuk egymást kölcsönösen meghatározzák. Ez az egymásra hatás jól jelzi, hogy a minősített törvényeket egy adott kontextusban csak az egész jogrendszer vizsgálata alapján tudjuk reálisan elhelyezni.³⁸⁸

Többször említettem már, hogy a minősített többség erodálja a parlamentarizmus hagyományos felelősségi rendszerét. A kormány felelős a parlamentnek, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az őt támogató parlamenti többség felé kell beszámolnia tevékenységéről. A parlamenti többség irányában a lojalitást a bizalom teremti meg a parlament és a kormány között, láttuk azonban, hogy ez a rendszer nem mindig ennyire egyszerű minősített többségű jogalkotás esetében. A minősített

³⁸⁷ SZALAI: *A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon.*; ANTAL–BRAUN–FINTA–TÖRÖK: *Sarkalatos kérdések.*

³⁸⁸ DEZSÓ Márta: *A második kamarák alkotmányos funkciói.* In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 56–62.

törvények tehát megkérdőjelezzik a parlamenti felelősség hagyományos, az összes képviselő több mint felének egyetértésén alapuló értelmezését, és bizonytalan struktúrát állítanak fel, ami a döntések következményeinek vállalását illeti.

A minősített törvények politikai szerepét módosíthatja, ha ezek hatálybalépéséhez az alkotmánybíróság előzetes normakontrolljára van szükség.³⁸⁹ Ebben az esetben pozitív irányú elmozdulás remélhető a tekintetben, hogy a minősített törvények alkotmányellenes tartalommal nem léphetnek hatályba. Ha figyelembe vesszük, hogy ezek a törvények összességükben mindenképpen nagyobb jelentőségűek az egyszerű törvényeknél, ezt az előnyt nem szabad lebecsülnünk. Ugyanakkor a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat átpolitizálja az alkotmánybíróság működését, mivel a minősített törvény elfogadása az adott pillanatban mindig politikai kérdés is. Az alkotmánybíróságnak a napi politikába kell beavatkoznia, az aktuális politikai akaratról kell véleményt nyilvánítania. Ezt a megállapítást tompítja, hogy a minősített törvények nem feltétlenül kötődnek kizárólag a kormányoldalhoz, így az alkotmánybíróságnak nem közvetlenül a kormányhoz kell folyamatosan pozicionálnia magát. Igaz viszont, hogy egy több politikai erő által is támogatott törvény megsemmisítésével a testület nyomban többirányú politikai támadások keresztútjába is kerülhet. További érvként merülhet fel, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat követelménye dogmatikailag nem támasztható alá, mivel a minősített többség funkciója nem az érintett jogszabályok tartalmi alkotmányosságának vagy minőségi színvonalának biztosítása, hanem az általánosnál erősebb legitimáció megteremtése.

A minősített többség politikai szerepe megjelenik az egyes alkotmánybíróságok gyakorlatában is. Az alkotmánybírósági határozatokban a minősített törvények politikai funkciója elsősorban a konszenzusteremtés, ez pedig lényegi előírás. Az alkotmánybírósági esetjog sohasem kizárólag alkotmányjogi kategóriaként kezelte a minősített törvényeket, mindig figyelembe vette azt is, hogy erős e jogintézmény politikai háttere is.³⁹⁰ Az alkotmánybírósági gyakorlat a minősített törvények már említett politikai vonatkozásaira helyezi a hangsúlyt, de talán az inkluzivitást emelhetjük ki mint a leggyakrabban felbukkanó megfontolást. Az alkotmánybíróságok felismerték a minősített törvények azon sajátosságát, hogy képesek a politikai és társadalmi csoportok szélesebb köreit bevonni a politikai párbeszédbe. A konszenzus előírásának lényege nem technikai szabály, nem is a képviselők közti egyetértés megteremtése. A kétharmad valódi célja a szélesebb társadalmi bázis biztosítása a jogalkotási folyamat mögött, mely az egyes döntések legitimációját erősítheti.³⁹¹

³⁸⁹ TROPER: *La V^e République et la séparation des pouvoirs*.

³⁹⁰ ARDANT-MATHIEU: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 344–345.

³⁹¹ Példaként lásd: 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

6. A minősített törvények és a bizalmi szavazás

A parlamentarizmus egyik központi fogalma a bizalom kérdése: a kormány addig maradhat helyén, és addig tarthatja kezében az ország sorsát, ameddig a parlamenti többséget maga mögött tudhatja.³⁹² Amennyiben a parlament kifejezi, hogy többé nem ért egyet a kormány politikájával, a kormánynak távoznia kell. Általában a parlament egyszerű többségének támogató szavazatára van szükség a bizalom kifejezéséhez, ellenkező esetben a bizalom megvonásáról van szó. A bizalmi szavazást kezdeményezheti maga a miniszterelnök, de meghatározott számú parlamenti képviselő is (Magyarországon a parlamenti képviselők egyötöde).³⁹³

A magyar Alaptörvény szerint a bizalmi szavazásnál az adott törvény elfogadásához előírt többségre van szükség a bizalom kifejezéséhez, tehát sarkalatos törvény esetében ez a jelenlévő képviselők kétharmadának támogatását jelenti. Ebből az következik, hogy sarkalatos törvény esetében bizalmi szavazást kérni a gyakorlatban szinte egyenlő a politikai öngyilkossággal, ha csak nem különösen erős a miniszterelnök parlamenti pozíciója, mint ahogyan azt tapasztaltuk az elmúlt években. Magyarországon elméletileg lehetséges sarkalatos törvényhez kötni a bizalmi szavazást, a gyakorlatban erre azonban elenyésző az esély,³⁹⁴ és nem is láttunk még rá példát. Más országokban, így például Franciaországban és a francia mintát követő államokban viszont úgy gondolkodnak, hogy a bizalom a parlamenti többséghez kötődik, nem kapcsolható össze a minősített többségű jogalkotás problémájával, ezért minősített törvény esetében nem kezdeményezhető bizalmi szavazás.³⁹⁵

7. A minősített törvények és a kisebbségi kormányzás

Különös jelenség a kisebbségi kormányzás problémája a minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben. A kisebbségi kormány nem bírja a parlamenti többség bizalmát, ezért folyamatosan ellenzéki támogatásra szorul akarata keresztülvitele

³⁹² FRANCZEL Richárd: Nyugati országok miniszterelnöki intézményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/1. 69–96. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/ppb-2015-1bel-5589.original.pdf> (letöltés ideje: 2016. május 28.).

³⁹³ SÁRI János: A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben („pártunk és kormányunk”-tól az Unióig). *Magyar Közigazgatás*, 2005/6. 321.

³⁹⁴ Alaptörvény 21. cikk (4) bekezdés.

³⁹⁵ CAMBY: Quarante ans de lois organiques. 1690.

érdekében.³⁹⁶ A kisebbségi kormány nem feltétlenül állandó ellenzéki partnerekkel működik együtt, szükség szerint más-más irányból szerezheti meg a többséghez szükséges szavazatokat. A kisebbségi kormány számára a tét nem a minősített többség biztosítása, hanem az egyszerű többség garantálása, hiszen a napi politikai erőviszonyoktól függően ezt sem feltétlenül tudja maga mögött. Ebben a helyzetben a minősített többségű jogalkotás szinte reménytelen vállalkozás, hiszen ehhez már nem elegendő egy-egy ellenzéki csoport együttműködése, hanem a konszenzust valóban széles körre kell kiterjeszteni. Nem véletlen, hogy a minősített törvényeket ismerő jogrendszerekben igen ritka, ha nem is rendkívüli jelenség a kisebbségi kormányzás. A kisebbségi kormányzás leggyakrabban a többségi elvre épülő választási rendszerekben gyakori, ahol a választásokon és a parlamentben is a „többség mindent visz” elve érvényesül.³⁹⁷ A kisebbségi kormányzás a *common law* jogrendszerű országokban a leggyakoribb, ahol a választások az említett keretek között zajlanak, az ilyen felfogású kormányzásban viszonylag gyakori, hogy a kormány és a parlamenti többség eltávolodik egymástól. A kisebbségi kormányzásra például Kanadában vagy Ausztráliában szép számmal találunk példákat, nem állítható azonban a minősített törvények léte esetében sem, hogy lehetetlen lenne a parlamenti többség támogatása hiányában irányítani egy országot. A minősített törvényeket alkalmazó országok közül meg kell említenünk Magyarországot, ahol a kétharmados törvények jelenléte mellett 2008. május 1. és 2010. május 10. között szocialista kisebbségi kormányzás létezett, mely az SZDSZ külső támogatásával két éven keresztül többé-kevésbé sikeresen navigált.³⁹⁸ Az azonban ezzel együtt is kétségtelen, hogy a minősített többségű jogalkotás jelenléte csökkenti a kisebbségi kormányzás életképességét.

8. A minősített törvények politikai karaktere az egyes nemzeti modellekben

A történeti részben röviden szó volt már a minősített törvények szerepéről az egyes jogrendszerekben, most érdemes ezt ismét szemügyre venni, miután a minősített

³⁹⁶ HAZELL, Robert – PAUN, Akash (eds): *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*. www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20minority%20government%20work.pdf (letöltés ideje: 2018. május 17.).

³⁹⁷ FRANCZEL Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4. 48–68. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/franczel-richard-az-egyedul-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 17.).

³⁹⁸ PETRÉTEI József – TILK Péter: A kisebbségi kormányzás sajátosságairól. In SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról* (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány: Budapest, 2009). 456–472.

törvényeket politikai tényezőként vizsgáltuk. Az összehasonlítás egy érdekes párhuzamot eredményez valamennyi releváns modell között: a minősített többség nem jogi, hanem politikai megfontolásokból került a jogrendszerbe, ezért is illeszthető olyan nehezen a jogrendszer szerkezetébe.

Franciaországban *de Gaulle* olyan időszakot követően kezdett hozzá a jelenleg is hatályos francia alkotmány megszövegezéséhez, amikor a kormány szinte semmilyen eszközzel nem rendelkezett a parlamenttel szemben, az egyes kormányok élettartama nem érte el az egy esztendőt sem, szinte folyamatossá és hétköznapivá vált a kormányválság.³⁹⁹ Mivel ebben a helyzetben semmilyen nagyobb szabású reform nem volt keresztülvihető, ráadásul az elszakadni törekvő gyarmatokon felerősödtek a franciák ellen irányuló, fegyveres és egyéb megmozdulások, erős fellépésre és állandó, kiszámítható politikai konstellációra volt szükség. *De Gaulle* és környezete nem foglalkozott a minősített törvények dogmatikai vonatkozásaival; ekkoriban az organikus törvényeket kizárólag a törvények egy speciális alkategóriájaként kezelték. A parlamentarizmus racionalizálásának jelszavával a kormány számára kívántak eszközt biztosítani, hogy súlya növekedjen a jogalkotási folyamatban.⁴⁰⁰ Láttuk korábban, hogy a minősített többség abszolút többségi modellje nem nyújt olyan lehetőségeket az ellenzék számára, mint a kétharmados megközelítés, az emelt többségi követelmény mégis gátat jelent a parlament jogalkotási tevékenységében. Ennél is fontosabb korlát az Alkotmánytanács kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálata, mivel egyetlen organikus törvény sem léphet hatályba anélkül, hogy annak alkotmányosságát az Alkotmánytanács el ne bírálta volna. Az organikus törvények franciaországi bevezetése értelmezhetetlen az aktuális politikai kontextus figyelembevétel nélkül, a minősített többség gondolatát elsősorban a politikusok vetették fel, minden más, akár jogi, akár történeti érvelés csak mellékesen jöhetett számításba.⁴⁰¹ A francia fejlődésben a jogi és a politikai elemek összekapcsolódása némileg párhuzamba állítható a magyar rendszerváltáshoz kötődő folyamatokkal, mint arra hamarosan rámutatok.

Spanyolországban semmilyen, a minősített törvényekhez kötődő jogi hagyomány nem létezett, a politikai szempontok tehát itt is meghatározó szerepet játszottak az emelt többségi követelmény meghonosításában. Spanyolországban Franciaországgal szemben a cél nem a demokratikus intézményrendszer megújítása és önvédelmi képességének fokozása, hanem éppen a jogállami keretek kialakítása volt. Ez azonban rendkívül nehéz feladatnak bizonyult egy olyan országban, melyben korábban a demokratikus kísérletek sohasem tudtak gyökeret verni. Emellett kulcsfogalom a bizonytalanság, vagyis, hogy a kortársak sem voltak tisztában azzal, az egyes szereplőknek

³⁹⁹ DEBRÉ: *La nouvelle Constitution*. 7.

⁴⁰⁰ ARDANT-MATHIEU: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 344–345.

⁴⁰¹ HAURIU, Maurice: *Principes du droit public*. *Harvard Law Review*, 1918/31. 813–821.

mekkora befolyásuk lesz az események menetére, illetve egyáltalán milyen szándékaik vannak. Utólag a demokratikus kibontakozást lineáris folyamatként képzelhetjük el, a valóságban viszont még az sem volt világos, hogy az uralkodó, *I. János Károly* folytatni kívánja-e elődje kormányzati módszereit, vagy teret enged a többpártrendszernek és a közügyek szabad megvitatásának. Nem véletlen, hogy *Franco* halálát követően mintegy három évre volt szükség a demokratikus intézményrendszer megszilárdulásához. Mindehhez járult még a spanyol közélet korábban már tárgyalt sokszínűsége is, mely tovább erősítette a széles körű konszenzus iránti igényt.

Annyiban hasonlít a spanyol példa a franciához vagy a magyarhoz, hogy a minősített többségi modell bevezetésére itt is az alkotmánybíráskodás meghonosításával egy időben került sor, a minősített törvények létét azonban mindvégig elsősorban politikai alapon támasztották alá.⁴⁰² A tárgyalások résztvevői nem az alkotmány védelmét, meghosszabbítását, esetleg az alapjogokat övező garanciákat tartották szem előtt, hanem azt, milyen hatással lesz az új jogintézmény a pártrendszerre, hogyan alakítja majd a parlamenti folyamatokat. A spanyol minősített törvények a magyarhoz hasonlóan a túlzott óvatosság következtében meglehetősen széles körre (például az alapjogok tág csoportjára) terjedtek ki, e túlzottan *prudenciális* megközelítés következményeit később az alkotmánybírási gyakorlat enyhítette a minősített tárgykörök megszorító értelmezésével.⁴⁰³

Láttuk, hogy Magyarországon a rendszerváltás idején erősen hatottak a jogtörténeti előképek,⁴⁰⁴ illetve a külföldi minták is. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy a minősített törvények immár közel három évtizedes magyarországi történetük során mindvégig az aktuális politika céljaihoz igazodóan alakultak, így nem alkotmányjogi, hanem direkt politikai célokat szolgáltak.⁴⁰⁵ A rendszerváltáshoz kötődő átmenet levezénylését segítették az alkotmányerejű törvények, melyek megkötötték a rendszer valamennyi szereplőjének, de különösen a Kormánynak a kezét. A demokratikus kibontakozáshoz kapcsolódó túlzott óvatosságot Magyarországon nem az Alkotmánybíróság, hanem a politikai pártok korrigálták, amikor 1990-ben az MDF–SZDSZ-paktum megkötésével biztosították az ország hosszú távú kormányozhatóságát.

Továbbá politikai megfontolások eredménye az is, hogy a számtalan szakmai/ alkotmányjogi bírálat ellenére⁴⁰⁶ a minősített törvények nem hogy marad-

⁴⁰² CONVERSI: The Smooth Transition. 230.

⁴⁰³ SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2).

⁴⁰⁴ Bővebben lásd: ZÉTÉNYI: A történeti alkotmány. 1406.

⁴⁰⁵ Bővebben lásd: KUKORELLI István: Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei. In KUKORELLI István – TÓTH Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai (Antológia: Lakitelek, 2016). 5–185.

⁴⁰⁶ Ezekről összefoglalóan lásd: JAKAB–SZILÁGYI: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. 96–102.

tak a magyar jogrendszerben, hanem terrénunk bizonyos tekintetben bővült is. Magyarország helyzete speciális abban a tekintetben, hogy a minősített törvénynek legalább három egymást követő modelljét kell elkülönítenünk alig három évtized alatt. Ilyen rugalmas, az aktuális politikai igényekhez elvtelenül⁴⁰⁷ alkalmazkodó minősített törvénykonceptiót egyetlen más országban sem ismerünk. Franciaországban vagy Spanyolországban a minősített törvények egy átmenet zökkenőmentes lebonyolítását segítették elő, majd a konszolidációt követően jól-rosszul, de beilleszkedtek a kialakult új jogrendbe, sajátos funkciót töltve be azokban. Magyarországon ezzel szemben azt látjuk, hogy a politikai elit a minősített törvényekre pusztán, mint a hatalmát erősítő vagy gyengítő eszközre tekintett, az emelt többségi követelményhez való viszonyulást mindig a hatalmpolitikai megfontolások határozták meg és változtatták meg időről időre.

Az Alaptörvény kapcsán került előtérbe a sarkalatos törvények magyar történeti vonatkozása, ami egy további dimenziót kínál a minősített törvények hazai értelmezésének. Korábban már kitértem arra, hogy a jogtörténeti sarkalatos törvények hogyan viszonyulnak a jelenleg hasonló néven létező jogszabályi kategóriához. Ennek a párhuzamnak a mesterséges feltámasztását is csak akkor érthetjük meg, ha figyelembe vesszük a minősített törvények politikát formáló szerepét: a jogtörténeti elnevezés felélesztésével arra tett kísérletet az alkotmányozó, hogy történelmi támpontok aktualizálásával közelebb hozza a minősített törvényeket a társadalom szélesebb rétegeihez, fokozva ezzel a kétharmados szavazatarány legitimációját, mely a minősített kormánytöbbség akaratának bebetonozását szolgálta.

Végezetül le kell szögezni, hogy a minősített törvények politikai szempontú értelmezése alapvetően nem hordoz értéktartalmat; nem beszélhetünk az alkotmányjogi megközelítés primátusáról a politológiai értelmezés felett. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy az esetleges politikai előnyök mindig egy szűk elit érdekeit szolgálják, ezzel szemben a minősített törvény jogrendszerre gyakorolt kedvezőtlen hatásai minden, a közéletet nyomon követő állampolgár számára kézzel foghatóak. A minősített törvények által az erős kormányzatnak vagy a nagyobb ellenzéki pártoknak biztosított előnyök nem elhanyagolhatóak, de csak úgy tekinthetünk rájuk, mint a teljes körkép egy csekély szeletére. Összességében a minősített törvények politikai eszközként való elemzésekor is arra jutunk: kétségtelenül vannak az emelt többségi követelményhez kapcsolódó előnyök, de ezek nem állíthatók arányba a negatívumokkal.

⁴⁰⁷ Bővebben lásd: Tóth Károly: A kétharmados törvények. In Kükorelli István – Tóth Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek, 2016). 187–253.

VII. A minősített törvények mint az alapjogok védelmének eszközei

Ebben a fejezetben annak megvilágítására törekszem, milyen hatással lehet az alapvető jogok védelmi szintjére, ha a rájuk vonatkozó törvényi szabályokat minősített többséggel kell elfogadni, illetve milyen esetleges kockázattal jár ennek a követelménynek az eltávolítása. A minősített törvények alapvető jogokat védő szerepe rendkívül összetett és nehezen értelmezhető az alapvető jogok legfontosabb sajátosságainak és az azokat védő főbb intézményeknek és mechanizmusoknak a felidézése nélkül. Ezért az alapjogvédelmi eszköz érvrendszerének kibontása előtt rövid kitérőt teszek, melyben az alapvető jogok elméleti és intézményi hátterére koncentrálok.

1. Az alapvető jogok kialakulása, fogalma és logikája

Az alapvető jogok sok évszázados eszmetörténeti, valamint gyakorlati folyamatok eredményeként kristályosodtak ki, mai koncepciójuk a felvilágosodás korszakában körvonalazódott.⁴⁰⁸ Az alapjog természetesen csak a jogok egyik lehetséges csoportja, beszélhetünk alanyi, állampolgári, alkotmányos vagy emberi jogokról is, mégis általában alapjogoknak nevezzük azokat a jogosultságokat, melyek az állampolgár helyzetét az állammal szemben meghatározzák, és melyek adott esetben kikényszeríthetőek az állammal szemben.⁴⁰⁹ Az alapjogok jogosultja mindig az állampolgár, vagy az állampolgárok meghatározott csoportja (például: civil szervezet), akik alapvető jogukat kívánják érvényesíteni. Ezzel szemben a kötelezett oldalon mindig az állam, vagy annak meghatározott képviselője, illetve az állam nevében eljáró személy vagy szervezet áll.⁴¹⁰ Bár nem lehetetlen az alapjogokat magánszemélyek közti jogvitákra értelmezni, főszabályként ezekre a jogviszonyokra az alapjogi logika mégsem vonatkozik.⁴¹¹

⁴⁰⁸ SCHMIDT Péter: Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei. In Dezső Márta (és mtsai): *Alkotmánytan*, Kukorelli István szerk. (Osiris: Budapest, 1998). 127.

⁴⁰⁹ BALOGH Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/19. plwp. eu/evfolyamok/2011/119-2011-19 (letöltés ideje: 2014. szeptember 19.).

⁴¹⁰ SONNEVEND Pál: Az alapjogi bírászkodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4. 79–84.

⁴¹¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra, Doktori értekezés (n.i.: Győr, 2010). 26–31.

El kell határolnunk egymástól az alapvető jogok, illetve szabadságok kategóriáját. Az alapvető jogok akkor érvényesülhetnek a gyakorlatban, ha az állam pozitív intézkedésekkel előmozdítja e jogok érvényesülését. Ezzel szemben az alapvető szabadságok kiaknázása az egyén kizárólagos lehetősége, az ezekkel való rendelkezés az állampolgárok döntésén múlik. Az egyén dönthet úgy is, hogy szabadságával nem él, de ilyen döntést az állam senkire sem kényszeríthet rá.⁴¹²

Az alapjogoknak nincs egységes, mindenki által elismert katalógusa, nincs két olyan alkotmány, mely az alapjogoknak azonos listáját rögzítené. Az alapjogok lényeges közös vonása dogmatikai háttérük, mely az állam és polgárai viszonyrendszerében értelmezhető.

Az alapjogok fejlődése nem zárult le az elméleti alapok lefektetésével a felvilágosodás idején, az elmúlt bő két évszázadban fokozatosan formálódott ki az alapjogok három generációja.⁴¹³ Az első generáció a közéletben való részvételhez kötődő, a második generáció a gazdasági, szociális és kulturális, a harmadik pedig a kollektív alapjogokat foglalja magában.

Az alapjogok logikája nem önmagáért létrehozott konstrukció, céljuk az egyén szabadságának védelme, kiteljesedése feltételeinek biztosítása. Ebből következően az alapvető jogok néhány esettől eltekintve nem korlátozhatatlan értékeket testesítenek meg, már csak azért sem, mert gyakran az alapjogok szembe is kerülhetnek egymással.⁴¹⁴ Minden alkotmány megfogalmaz átfogó célkitűzéseket, melyek előmozdítására az államnak törekednie kell. Az alkotmány általában lehetőséget biztosít az alapvető jogoknak az alkotmányban megfogalmazott célkitűzésekhez kapcsolódó korlátozására is. Az alapjogok korlátozásának kérdése az alapjogvédelem kulcsproblémája, a viták mindig arról zajlanak, hogy egy adott intézkedés vagy szabályozás összhangban áll-e az alapjog-korlátozás alkotmányosan rögzített követelményeivel. Egyes alapjogok esetében a korlátozás fogalmilag kizárt, így nem beszélhetünk az élethez való jog korlátozásáról, mivel az életet csak egészében lehet elvenni, egy részét elvonni azonban nem.⁴¹⁵ Hasonlóképpen nem lehet korlátozni a kínzás vagy embertelen bánásmód tilalmára vonatkozó jogot, illetve az emberi méltóságot sem.⁴¹⁶ A korlátozhatatlan alapjogok azonban csak szűk

⁴¹² WALDRON, Jeremy: *Liberal Rights: Collected Papers 1981–91* (Cambridge University Press: Cambridge, 1993). 7.

⁴¹³ VASAK, Karel: A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *The UNESCO Courier*, 11/1977.

⁴¹⁴ BARAK, Aharon: *Constitutional rights and their limitations* (Cambridge University Press: Cambridge, 2012). 131–174.

⁴¹⁵ VÖRÖS Judit: Az élethez való jog néhány jogelméleti kérdéséről. *Debreceni Jogi Műhely*, 2013/1. www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2013/az_elethez_valo_jog_nehany_jogelmeleti_kerdeserol/ (letöltés ideje: 2016. március 9.).

⁴¹⁶ NEDERMAN, Cary – PASNAU, Robert: Individual autonomy. In PASNAU, Robert (ed.): *The Cambridge History of Medieval Philosophy* (Cambridge University Press: Cambridge, 2009). 551–564.

körben vannak jelen a jogrendszerben, az alapjogok többségénél gyakori az állami beavatkozás.⁴¹⁷

A minősített többség jogvédelmi szerepéhez csak a legfontosabb vonatkozó mechanizmusok elemzése útján juthatunk közelebb, ezért a következőkben röviden áttekintem az alapjogvédelem aktuális magyarországi, valamint európai eszközrendszerét és tendenciáit.

2. Az alapjogok védelme a mai Magyarországon

Másként kell értékelnünk az alapjogokat diktatórikus, illetve demokratikus berendezkedés esetében: Magyarországon a rendszerváltás óta ez utóbbit tapasztaljuk. Amennyiben a közélet a pluralizmus mentén szerveződik, kisebb az alapjogok figyelmen kívül hagyásának vagy sérelmének kockázata, mint egy autokratikus, diktatórikus rezsim idejében.

Az egypártrendszerben az alapjogokat az Alkotmány elméletileg ugyan védelmezte, a gyakorlatban azonban e védelem mögött nem volt sem megfelelő intézményrendszer, sem valódi politikai szándék. A végrehajtó hatalom felett külső ellenőrzés nem létezett, így az alapjogokat korlátozó jogalkotási és hatósági tevékenységnek semmi nem szabott gátat. Az alapjogokról kialakult szemlélet az évtizedek folyamán lassan módosult, ennek egyik bizonyítéka, hogy 1972-től kezdve az alapvető jogok már nemcsak a dolgozókat illették meg és oltalmazták, hanem formálisan mindenkit.⁴¹⁸ Az alapjogi megközelítésnek ez a féloldalas elismerése azonban még mindig nem jelentett érdemi biztosítékot az alapjogok tiszteletben tartására. Különösen az elmúlt évek fejleményei tükrében a mai közéleti és társadalmi viszonyok közepette is természetesen reális és állandó kockázat továbbra is az alapvető jogok sérelme, azonban ez a veszélyforrás nem mérhető a diktatúra évtizedeiben tapasztalható nyomáshoz. A politikai élet demokratizálódása, az állampolgári részvétel erősödése, a fékek és ellensúlyok rendszerének meghonosítása mind az alapjogok védelmének irányába ható tendenciák, még akkor is, ha ezeket a kereteket gyakran nem szokás az alapjogokat védő eszközrendszer körében közvetlenül nevesíteni. További változás, hogy az alapjogok védelme napjainkban részben határokon átívelő jelenség, mely nem csupán nemzeti szinten zajlik.

⁴¹⁷ LAUREN, Paul Gordon: *Philosophical Visions: Human Nature, Natural Law, and Natural Rights*. In LAUREN, Paul Gordon: *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen* (University of Pennsylvania Press: Philadelphia, 2003). 10–23.

⁴¹⁸ Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény.

Egyre több nemzetközi szervezet, civil tömörülés is hallatja hangját az emberi jogi visszasságok kapcsán.⁴¹⁹

A minősített törvények alapjogvédő funkcióját ebben a környezetben kell vizsgálnunk.

Az alapjogok védelmét kiterjedt eszközrendszer biztosítja Magyarországon, az államszervezet szinte valamennyi szegmensében, de ezek nem mindig takarnak hatékony garanciákat. Az egyes szervek hatásköreit, függetlenségének szintjét, valamint gyakorlatát is figyelembe kell vennünk az alapjogok valós védelmi szintjének megállapításához. Rátérve az egyes eszközökre, mindenekelőtt az Alaptörvény általános alapjog-korlátozási klauzuláját kell kiemelnünk.⁴²⁰ Két rendkívül fontos garanciális eszköz az alapvető jogok oltalmazására a hatósági jogvédelem,⁴²¹ illetve a rendes bíróságok ítélkezési tevékenysége.⁴²² A bírósági eljárásokban (a polgári és büntető-, valamint egyéb ügyekben egyaránt) a felek gyakran azért fordulnak bírósághoz, vagy kerülnek a bíróság elé, mert az egyedi esetben vélt vagy valós alapjogsértés történt. Büntetőügyekben egyértelmű az alapjogi érintettség, a polgári bíraskodásban pedig az alapvető jogok horizontális hatályának kérdése vetődik fel, vagyis hogy mennyire alkalmazható ez a szemlélet egymással mellérendeltségi viszonyban álló felek vitájában. A közigazgatási perekben a bírósági felülvizsgálatot kérők a feltételezett hatósági túlkapásokkal szemben keresnek jogorvoslatot. A rendes bíróságok alapjogokat védő tevékenysége többszintű. A bíróság a jogszabály értelmezésekor ideális esetben figyelembe veszi az alapvető jogokat, és ítéleteivel védelemben részesíti azokat, akik esetében a sérelem tényét bizonyítottnak látja. Az ítélkezési tevékenységen felül a bíróság a fél kérelmére, vagy saját döntése nyomán az Alkotmánybírósághoz is fordulhat, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az ügyben alkalmazandó jogszabály ellentétes az Alaptörvénnyel.⁴²³ A magyar bíróságokat nem illeti meg a felperes jog, tehát az Alaptörvényt sértő jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára nem jogosultak. Ilyen jellegű normakontrollt kizárólag az Alkotmánybíróság végezhet, amely egyedül jogosult az Alaptörvényt sértő jogszabály megsemmisítésére. Az alkotmánybírósági eljárás idejére a bírósági eljárást felfüggesztik, addig érdemi eljárási cselekményekre nem kerülhet sor.⁴²⁴ Az ügyet tárgyaló bíró alapjogi problé-

⁴¹⁹ VARGA Péter – HORVÁTH László: A civil szervezetek szerepének erősödése az utóbbi két évtizedben Magyarországon. *Bolyai Szemle*, 2009/3. 63–78.

⁴²⁰ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

⁴²¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény; az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény; az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

⁴²² Alaptörvény 28. cikk (7) bekezdés.

⁴²³ VISSY Beatrix: *Az alapjogok bírói védelme*. alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/20160926_ktetelre_biroi.pdf (letöltés ideje: 2018. október 30.).

⁴²⁴ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bíróságok sajátos kötelezettségei és ennek korlátai az alapjog érvényesítésben. *De Iurisprudentia et iura publico*, 2011/2. dieip.hu/wp-content/uploads/2011-2-05.pdf (letöltés ideje: 2018. február 19.).

ma esetében az ország határain kívül is kereshet jogorvoslatot: uniós jogi értelmezési kérdés esetén az Európai Unió Luxemburgban székelő bíróságához fordulhat az ügy elbírálásához szükséges előzetes kérdés eldöntése érdekében. A luxemburgi testület korábban távol tartotta magát az emberi jogi kérdésektől, az utóbbi években azonban egyre többször foglal állást a bíróság emberi jogi ügyekben is.⁴²⁵ A rendes bíróságok kapcsán szükséges hangsúlyozni, hogy azok alapjogvédő tevékenysége elsősorban függetlenségükkel áll arányban.⁴²⁶

Az Alkotmánybíróság, valamint az alkotmánybíráskodás az alapvető jogok oltalmazásának legfontosabb, rendszerváltást követően létrejött garanciái közé tartoznak.⁴²⁷ Alapjogokat korlátozó jogszabályok felülvizsgálatára, adott esetben megsemmisítésére az Alkotmánybíróság jogosult, ezért a rendszerszintű anomáliák kiszűrése elsősorban ezen az úton várható. A rendes bíróság az egyedi ügyekben szembesül az alapjogok sérelmével, és ezek kiküszöbölése érdekében munkálkodik, bár a közvetett alkotmányjogi panasz az absztrakt alkotmányossági felülvizsgálatban is mozgásteret biztosít a bíróság számára. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben nemcsak (és nem elsősorban) az egyedi jogsérelmek ellen lép fel, hanem arra törekszik, hogy kivonja a jogrendszerből az alapjogokat sértő jogszabályokat. Az Alkotmánybíróságnak több eszköz is rendelkezésére áll az alapjogok védelmére. Az absztrakt utólagos normakontroll a már hatályba lépett jogszabályok megsemmisítésére irányuló hatáskör, mely csak meghatározott indítványra gyakorolható.⁴²⁸ Magyarországon 2012 előtt az *actio popularis* keretében bárki fordulhatott az Alkotmánybírósághoz ilyen kezdeményezéssel, jelenleg csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész, valamint a Kúria elnöke élhetnek ezzel a joggal. Az előzetes normakontroll a jogszabályoknak még hatálybalépésüket megelőző alkotmányossági felülvizsgálatát jelenti. Ehhez képest az alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben alapjogsérelmet elszenvedők részére biztosít jogorvoslati lehetőséget.⁴²⁹ Emellett az Alkotmánybíróság értelmezheti az Alaptörvény szövegét, mulasztásban megvalósuló alkotmányvétség állapíthat meg, valamint egyéb módon is részt vehet az Alaptörvény védelmében. Az Alkotmánybíróság folyamatos kontrollt gyakorol a közigazgatás és a jogalkotás felett, ezzel komoly visszatartó erőt jelent az alapjogsértések tekintetében, ha pedig

⁴²⁵ BÚRCA, Gráinne: The Road Not Taken the European Union as a Global Human Rights Actor. *American Journal of International Law*, 2011/4. 649–693.; 649–673.

⁴²⁶ BADÓ Attila (szerk): *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika* (Gondolat: Budapest, 2011).

⁴²⁷ Az alkotmánybíróságok alapjogvédő szerepének összehasonlító elemzéséről lásd: BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Constitutional courts as positive legislators. A comparative law study* (Cambridge University Press: Cambridge, 2011).

⁴²⁸ COMELLA: The European model of constitutional review of legislation... 461–491.

⁴²⁹ ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/20. plpw.eu/evfolyamok/2016/178-orban-endre-a-biroi-dontesek-ellen-benyujtott-alkotmanyjogi-panaszok-tapasztalatai-nr-2016-20 (letöltés ideje: 2018. február 7.).

ez mégis bekövetkezik, hatékonyan tud beavatkozni.⁴³⁰ Mindez még akkor is igaz, ha számolunk az Alkotmánybíróság hatáskörének csökkentésével, valamint összetételének és gyakorlatának elmúlt években tapasztalható változásaival.

Az ombudsmani típusú jogvédelem Svédországból ered és egészen más logikán alapul, mint az előbb említett jogvédelmi eszközök. Az ombudsman célja nem az alapvető jogok közvetlenül kikényszeríthető oltalma, hanem a rendszer folyamatos ellenőrzése, továbbá az egyéni jogsérelmek feltárása és nyilvánosságra hozatala.⁴³¹ Az ombudsman a tudomására jutott, alapjogokkal összefüggő visszaállás kivizsgálására jogosult, a vizsgálat eredményeként pedig intézkedéseket kezdeményezhet. Az ombudsman tehát nem hozhat a felekre nézve kötelező döntéseket, azonban ajánlásokat fogalmazhat meg, a nyilvánosság elé tárhatja az ügyet, vagy bírósági, illetve hatósági eljárást is kezdeményezhet.⁴³² Az ombudsman legnagyobb fegyvere a nyilvánosság: az általa megfogalmazottak elméletileg nem kikényszeríthetőek a címzettekkel szemben, az érintettek számára azonban célszerű követni az útmutatást a kellemetlen botrányok elkerülése érdekében. Az ombudsmani jogvédelem eltér tehát a hatósági vagy bírósági úttól abban, hogy nem irányulhat konkrét döntések elfogadására. Magyarországon ezért került sor 2012-ben az adatvédelmi kérdések leválasztására az ombudsmani rendszerről, mivel az ilyen ügyekben szükség lehet a felek számára kötelező érvényű, azonnal végrehajtható döntések meghozatalára.⁴³³ Az ombudsmani jogvédelem további eszköze az Alkotmánybírósághoz fordulás, az utólagos normakontroll indítványozásának lehetősége.⁴³⁴ Az ombudsman elméletileg bármilyen alapjogsérelem esetében jogosult eljárni, a gyakorlatban azonban tevékenysége bizonyos területekre összpontosul. Az ombudsman különös figyelmet fordít a gyermekek, a fogyatékkal élők, a nők védelmére, valamint a környezetvédelmi szempontokra.⁴³⁵ Az ombudsmani modell kialakulása mindig a demokratikus intézményrendszer kiteljesedésének jele, hiszen ezzel a lépéssel egy, a közigazgatás tevékenységét alapjogi szempontból folyamatosan ellenőrző szereplő kerül a rendszerbe, ami számottevő visszatartó erő. Az ombudsman kérelemre vagy hivatalból bármikor ellenőrizheti a közigazgatási szervek tágan értelmezett körének jogalkalmazását.⁴³⁶ Meg kell jegyezni, hogy az utóbbi időszakban a hazai ombudsmani szerepfelfogásban is eltolódás figyelhető meg: a korábbi aktivista megközelítéshez képest csökkent a biztos tevékenységének általános intenzitása.

⁴³⁰ TILK Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/2. 4–14.

⁴³¹ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem* (ELTE Eötvös: Budapest, 2010). 15.

⁴³² REIF, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Nijhoff Martinus: Leiden, 2004). 9–10.

⁴³³ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

⁴³⁴ LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3. 47–53.

⁴³⁵ CSINK Lóránt: *Ombudsman*. jog.tk.mta.hu/uploads/files/21_Csink_Lorant.pdf (letöltés ideje: 2018. április 13.).

⁴³⁶ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §.

3. A civil szféra szerepe és a nemzetközi jogvédelem megerősödése

A jogállam egyik ismérve a civil szféra megerősödése: az állam nem telepszik rá az állampolgárok önszerveződéseire, az emberek a jogszabályi keretek között szabadon szervezkedhetnek törvényes céljaik megvalósítására.⁴³⁷ A diktatúrák egyik első célpontja mindig a társadalmi kezdeményezések ellehetetlenítése, hiszen ezek az államhatalom szempontjából nem kiszámíthatóak, illetve ellenőrizhetőek. A civil szféra súlya egyre nagyobb az alapjogvédelem rendszerében, az állam belső mechanizmusairól a hangsúly fokozatosan a társadalmi önszerveződés felé tolódik. A civil szervezetek becsatornázzák az állampolgári álláspontokat, segítenek a hasonló véleményen lévők egységes akarátának kifejeződésében. A társadalmi szervezetek gyakran lépnek fel az aktuális kormányhatalom bírálójaként, amikor úgy vélik, a kormányzat törekvései nincsenek összhangban a jogállami értékekkel, esetleg közvetlenül alapjogokat sértenek. Az ilyen társadalmi nyomás gyakran képes megváltoztatni a kormány szándékait, ezért a 21. század alkotmányos berendezkedéseiben komoly hatalmi tényezőnek számít.⁴³⁸ A kormány rendszerint elfogultsággal vádolja az ellene fellépő civil szférát, politikai motivációt feltételezve a civilként fellépő szereplők cselekedetei mögött. A civil szervezetek gyakran nyújtanak jogvédelmet, akár díjmentesen is, a jogsérelem áldozatainak, akik így élhetnek jogorvoslati jogaikkal, melyeket saját erőből nem lennének képesek gyakorolni. A jogi képviselőt igen nagy anyagi terhet ró a jogkeresőre, aki megfelelő felkészültség híján e nélkül aligha vihetné sikerre ügyét. Ráadásul bizonyos jogorvoslatok esetében eleve kötelező a jogi képviselőt (alkotmányjogi panasz, felsőbb bíróságok eljárásai).⁴³⁹

A civil jogvédelem újabb jelensége a határokon átvívelő alapjogokat védő civil szervezetek megjelenése és megerősödése.⁴⁴⁰ Ezek a szervezetek számos országban jelen lehetnek, és a világ legkülönbözőbb részein tehetnek kísérletet az alapjogokat veszélyeztető vélt vagy valós tendenciák elleni fellépésre. A nemzetközi civil jogvédelmi tevékenység komoly lehetőségeket rejt, mivel minden eddiginél hatékonyabb formáját testesíti meg a társadalmi nyomásgyakorlásnak. Más irányból nézve viszont ez a jelenség külső szereplőknek enged beleszólást az alapjogokról zajló

⁴³⁷ KAPRINAY Zsófia: Az egyesület működésével összefüggő alkotmánybíróági határozatok. *De iurisprudentia et iura Publico*, 2014/2. dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-09.pdf (letöltés ideje: 2016. május 19.).

⁴³⁸ DONNELLY, Jack: Human rights. In BAYLIS, John – SMITH, Steve – OWENS, Patricia (eds): *Globalisation of World Politics: introduction to International Relations* (Oxford University Press: Oxford, 2011). 496–508.

⁴³⁹ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.

⁴⁴⁰ BOLI, John – THOMAS, George M.: World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization. *American Sociological Review*, 2/1997. 171–190.

helyi diskurzusba, az állampolgári önszerveződés háttérbe szorul, ami minden esetben feszültségeket generál.⁴⁴¹

A civil szféra határokat átívelő együttműködése átvezet bennünket az alapjogok nemzetközi védelméhez, a nemzetközi együttműködés jelentőségéhez. Az egyén többé már nem védtelen az állammal szemben, hiszen jogainak tiszteletben tartását az adott államszervezettől teljesen független aktorok is figyelemmel kísérik.⁴⁴² Az államhatalom képes lehet az országon belül felszámolni az autonóm működésű szerveket, az ellenőrzés lehetséges bástyáit. Arra azonban már nem terjed ki mozgástere, hogy a nemzetközi szervezeteket és civil mozgalmakat befolyása alá vonja, ezeket legfeljebb kitilthatja az ország területéről, ez azonban napjaink kormányaira nem jellemző.

A nemzetközi együttműködés földrajzi értelemben több szinten fogalmazódik meg. Az ENSZ és még néhány, az egész világra kiterjedő nemzetközi szervezet globális távlatokban mozdítja elő az alapvető jogok tiszteletben tartását. A világméretű együttműködés mellett számolnunk kell a regionális szintű jogvédelmi rendszerekkel, melyek általában kiterjedtebb eszközrendszerrel és mindenképpen mélyebb rálátással bírnak a nemzeti jogrendszerekre, mint a globális szereplők. Magyarország esetében az Európai Unió és az Európa Tanács jogvédelmi tevékenységét kell kiemelnünk, de hasonló mechanizmusok léteznek a világ szinte valamennyi kontinensén Afrikától kezdve Amerikán át Ázsiáig és az arab világig.⁴⁴³ Európában regionális szinten az Európa Tanács jogvédelmi szerepe a jelentősebb, ez a nemzetközi szervezet kezdettől fogva az alapjogok védelmét tekintette fő céljának. Az Európai Unió sokkal inkább gazdasági kérdésekre fókuszált hagyományosan, ezért e körben csak az utóbbi években terjed az alapjogi szemlélet.⁴⁴⁴

A nemzetközi együttműködés több szinten biztosítja az alapjogok védelmét az eszközrendszer tekintetében is: nemzetközi szervezetek az államok részvétele mellett törekednek ennek megvalósítására. A nemzetközi szervezetek többsége az állami szuverenitásból eredő korlátok miatt nem alkalmazhat kötelező erejű szankciókat az egyes államokkal szemben, szerepük a folyamatok figyelemmel kísérése, vizsgálatok lefolytatása, ajánlások megfogalmazása, esetleg intézkedések

⁴⁴¹ MUNOZ, Palma: The Possible Contribution of International Civil Society to the Protection of Human Rights. In CASSESE, Antonio (ed.): *Realizing Utopia: The Future of International Law* (Oxford University Press: Oxford, 2012). 75–88.

⁴⁴² WOODIWISS, Ashli: The law cannot be enough. Human rights and the limits of legalism. In MECKLED-GARCIA, Saladin – CALI, Basak (eds): *The Legalisation of Human Rights. Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law* (Routledge: London, 2006). 30–58.

⁴⁴³ DONNELLY, Jack: *Universal human rights in theory and practice*, 2nd ed. (Cornell University Press: Ithaca, 2003). 135–140.

⁴⁴⁴ SÁNCHEZ, Sara Iglesias: The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights. *Common Market Law Review*, 2012/5. 1565–1611.; GRÁINNE, de Burca: After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013/20. 168–184.

kezdemenyezése.⁴⁴⁵ Ez a nemzetközi kontroll már önmagában is visszatartó erejű, de igazán azok a mechanizmusok tudnak hatékonyan működni, melyekhez kikényszeríthető döntések kapcsolódnak. Az ilyen beavatkozással azonban óvatosan kell bánni, hiszen a nemzetközi szervezetek által megvalósított jogvédelem az adott ország szemszögéből nézve mindig külső beavatkozásként jelenik meg.

A legerősebb jogvédelmi mechanizmus a bírósági típusú jogvédelem, melyet Európában az Emberi Jogok Európai Bírósága, illetve újabban az Európai Unió Bírósága képvisel. Alapjogi ügyekben általában az előbbi, Strasbourgban székelő testület ítélkezik, ezért a továbbiakban erre térek ki röviden. Strasbourgban a formai követelmények tiszteletben tartásával bárki kezdeményezheti a Bíróság eljárását, aki úgy véli, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamely jogát az egyezményben részes államok valamelyike megsértette. A Bíróság nem jogosult módosítani az adott állam jogszabályait, és intézkedésre sem kötelezheti a nemzeti hatóságokat. Ítéleteiben viszont kártérítést juttathat a panaszosoknak; a bírósági döntések nyilvánossága, illetve a későbbi kártérítések megelőzése pedig általában elegendő ahhoz, hogy az egyezményben részes országok igazodjanak a Bíróság ítélkezési gyakorlatához.⁴⁴⁶ A strasbourgi testület szinte valamennyi egyezményes jog tekintetében kiterjedt gyakorlatot alakított ki immár több évtizedes múltja során. Ez a gyakorlat, illetve az alapjogok külföldi bíróság előtti kikényszeríthetősége az állammal szemben a hatékony jogvédelmi mechanizmus szempontjából rendkívüli jelentőségű. A bíróság előtti eljárások gyakorisága, az elmarasztaló döntések száma egy országban az emberi jogok tiszteletben tartásának fontos indikátorai. A gyakori kártérítésre marasztalás komoly presztízsveszteség egy országnak, és hosszabb távon konzekvens jogsértések esetén az ebből eredő pénzügyi teher is számottevő lehet. Kétségtelen, hogy a nemzetközi bíróságok útján megvalósuló jogvédelemnek is megvannak a maga nehézségei (a jogkeresők nehezebben jutnak el a bíróság elé; az ügyteher rendkívül gyorsan növekszik, a bíróságon nincsenek tisztában a helyi körülményekkel és társadalmi viszonyokkal),⁴⁴⁷ összességében mégis hatékony jogvédelmi eszköznek tekinthető, mely komoly perspektívákkal bír.

A továbbiakban a nemzetközi szerződések kiterjedt joganyagáról szükséges megemlékeznünk. A két világháborút követően fogadta el az ENSZ az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, mely dokumentum mindmáig az emberi jogi gondolkodás

⁴⁴⁵ BÓDIG Mátyás: Gazdasági és szociális jogok az ENSZ emberi jogi mechanizmusai: egy emancipációs folyamat tanulságai. *Fundamentum*, 2015/1. 5–22.

⁴⁴⁶ HARRIS, David (et al.): *The Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford University Press: Oxford, 2014). 7–24.

⁴⁴⁷ FLOGAITIS, Spyridon – ZWART, Tom – FRASER, Julie (eds): *The European Court of Human Rights and its Discontents. Turning Criticism into Strength* (n.i.: Cheltenham–Northampton, 2013). 6–32.

alapköve világszerte.⁴⁴⁸ A későbbiekben számos további egyezmény született, melyek egyes, különösen veszélyeztetett csoportok érdekeinek védelmére összpontosítottak. Itt említhetjük meg a gyermekjogi egyezményt, a nők jogait védő egyezményt vagy a fogyatékkal élőkre vonatkozó nemzetközi normákat. Az alapjogok újabb generációját részesítette védelemben a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, valamint a Gazdasági és szociális jogok nemzetközi egyezségokmánya.⁴⁴⁹ Az Európa Tanács elfogadta az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményt,⁴⁵⁰ majd később az Európai szociális kartát. Magyarország esetében szintén hangsúlyos az Európai Unió Alapjogi kartája.

Az EU alapvetően nem jogvédelmi céllal létrehozott nemzetközi együttműködés, a tagországok főként gazdaságpolitikájuk összehangolását remélték a közöségtől. Az alapjogi megközelítés fokozatosan nyert teret az uniós szakpolitikákban, később az intézményrendszerben. Ma már az EU szervei folyamatosan figyelemmel kísérik a tagállamokban a jogállamiság és a demokrácia helyzetét, az alapvető jogok tiszteletben tartását. Ezzel párhuzamosan a koppenhágai kritériumok részévé vált az alapvető emberi jogok maradéktalan érvényesülése, különösen a kisebbségi jogok gyakorlásának biztosítása.⁴⁵¹ Ma már az alapszerződéseknek is része az emberi jogokra való utalás, az Európai Unió Alapjogi kartájának elfogadásával pedig új korszak kezdődött az Unió jogvédelmi tevékenységében. Az európai ombudsman jogintézményének felállításával lehetőség van az uniós szervek tevékenységének alapjogi szempontból történő ellenőrzésére is. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában egyre gyakoribbak az emberi jogi vonatkozású döntések, az utóbbi években különösen a menekültügy terén.⁴⁵²

4. A minősített törvények szerepe az alapjogok védelmében

A minősített törvények sajátja, hogy két fő területre: az állam szervezeti felépítésére, illetve az állam és a polgár kapcsolatára, vagyis az alapvető jogokra koncentrálnak,

⁴⁴⁸ KUKORELLI István: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának jelentősége, mai üzenete. *Acta Humana*, 1999/34. 4–10.

⁴⁴⁹ KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog* (Complex Kiadó: Budapest, 2014). 471–473.; SIEGHART, Paul: *The International Law of Human Rights* (Oxford University Press: Oxford, 1983). 25.

⁴⁵⁰ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

⁴⁵¹ BOGDANDI, Armin: Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States. *Common Market Law Review*, 2012/2. 489–519.

⁴⁵² BOSWELL, Christina: The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 2003/3. 619–638.

de a sarkalatos törvényi szabályozás terjedelmét elsősorban mindig politikai szempontok határozzák meg.⁴⁵³ A magyar Alkotmánybíróság konkrétan ki is mondta a rendszerváltást követő években, hogy határozottan meg kell különböztetni az intézményi és az alapjogi kétharmadot.⁴⁵⁴ Az alapvető jogok valóban a társadalmi berendezkedés alappillérei, melyek a kormány hatalmának lényeges korlátjai, védelmük biztosítékai az állampolgárok jólétét és szabadságát is garantálják. Ezen okoknál fogva indokolható, hogy az alapvető jogokat minősített tárgykörként szabályozzuk, definiálva ezzel az egyén helyzetét az alkotmányos rendszerben, körvonalazva jogait és kötelezettségeit. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy az államszervezeti kérdések meghatározzák a jogalkotás körülményeit, valamennyi további törvény módosításának lehetőségeit. Az alapjogok ezzel ellentétben ilyen módon nem választhatóak el a törvényalkotási tárgyaktól, ezek nem a politikai élet kereteit, hanem az államhatalom gyakorlásának feltételeit szabályozzák.⁴⁵⁵ Ebből az következik, hogy a garanciák rendszerét nem csak és nem elsősorban a végrehajtó, illetve a törvényhozó hatalmi ág letéteményesei között kell keresnünk, hanem azokon kívül, azoktól független belső és külső tényezőktől várhatjuk.⁴⁵⁶ A széles körű politikai konszenzus alkalmas lehet arra, hogy hozzájáruljon egy politikai közösség egyben tartásához az alapvető keretekre vonatkozó egyetértés megteremtésével. Az alapjogokra ugyanez a logika nem vonatkozik: itt a fő kérdés nem elsősorban az, hogy a közéletben létrejött-e a minősített többségű egyetértés, hanem az, hogy az alapjogok érvényesülésének megvannak-e a szükséges garanciái. Mindezek alapján az alapjogi kétharmad nehezebben támasztható alá jogi érvekkel, mint az intézményi minősített többség.

A minősített tárgykörök listája nem korlátozható kizárólag az intézményi és alapjogi tárgykörök nevesítésére: a valóság ennél bonyolultabb. Magyarországon az Alaptörvény kodifikációja kapcsán volt érzékelhető az az irányváltás, hogy az alapjogi és intézményi tárgyak mellett közpolitikai tárgykörök is nagyobb számban a minősített törvények közé kerültek. A közpolitikai tárgykörök esetében szakmailag nehezen magyarázható az emelt többségi követelmény, mivel nincs olyan megfontolás, ami e garancia alkalmazását indokolná. E megközelítés támogatói rendszerint arra hívják fel a figyelmet, hogy a közpolitikai tárgykörök közvetlenül érintik az alapjogi szabályozást, ezért kell rájuk is kiterjeszteni a minősített többséget. E felfogás hibája nézetem

⁴⁵³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

⁴⁵⁴ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.

⁴⁵⁵ SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: Qualified Law as an Instrument for the Protection of Fundamental Right. In MANOLACHE, Cristina – GHEORGHE, Anamaria (eds): *Book of Abstracts. Romanian Association of Young Scholars (RAYS). International Interdisciplinary Doctoral Conference Third Edition. International Interdisciplinary Doctoral Conference (Bucharest, 29–30 September 2017)*. 125.

⁴⁵⁶ TUSHNET, Mark: The issue of state action/horizontal effect in comparative constitutional law. *ICON*, 2003/1. 79–98.

szerint az, hogy annak logikáját követve szinte valamennyi törvényt minősített tárgykörűnek kellene tekintenünk.⁴⁵⁷ Az alapjogi kétharmad túlerjeszkedésének súlyos következményeit megtapasztalhattuk Magyarországon az alkotmányerejű törvények elfogadásakor; ezek alapján nem célszerű visszatérni erre az ösvényre. A közpolitikai tárgykörök közül válogatásszerűen kiemelt minősített tárgykörök esetében még inkább meggyengül az az elméleti alap, mely egyébként sem meggyőző a minősített törvényeknél. A közpolitikai tárgykörök lényege, hogy a parlamentarizmus logikájából eredően azok a mindenkori kormány mozgásterébe tartoznak, ezeken keresztül tudja a kormány a választásokon szerzett felhatalmazásnak megfelelően alakítani az ország sorsát.⁴⁵⁸ A minősített többség valamennyi formája ellentétes a parlamentarizmus logikájával, ezért nehezen illeszthető be annak alkotmányos és politikai rendszerébe; látható azonban, hogy az okozott visszasságoknak különböző fokozatai léteznek az egyes tárgykörcsoportok esetében. Az alapvető jogok kapcsán nézetem szerint más irányban kell keresnünk a jogvédelem érdemi biztosítékait, a minősített többség esetleges garanciális funkciójáért fizetett ár nincs összhangban a remélhető előnyökkel. Hozzá kell tennünk, hogy ennek az egyensúlynak a megítélése térben és időben változhat, mint arra látunk is hamarosan példát.

A minősített törvény különböző modelljeinek hatása is eltér az alapjogvédelem vonatkozásában. A Magyarországon alkalmazott kétharmados megoldás a biztosítéki szerepet kívánja erősíteni a minősített többség szigorúbb formájával, ezzel azonban kidomborítja a korlátozó funkciót is. Ehhez képest az abszolút többség kevésbé érinti a parlamentarizmus alapvető logikáját, ilyenkor nincs akkora különbség az egyszerű törvényalkotási eljáráshoz képest. Az eltérések mértékéből adódóan az abszolút többség előírása valamivel könnyebben összeegyeztethető az alapjogi logikával, mint a kétharmados minősített többség megkövetelése, azonban továbbra is fennáll az az állítás, hogy a jogvédelem igazi garanciáit máshol kell keresnünk.

A kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll a minősített törvény lehetséges építőelemei közül talán a leghatékonyabb jogvédelmi eszköz. Az Alkotmánybíróság általában előre rögzített tesztek alapján foglalkozik az alapjogok esetleges korlátozásával,⁴⁵⁹ így ilyen felvetés esetén az alapjogokat túlzottan korlátozó törvény még hatálybalépése előtt kiszűrhető a jogrendszerből. Felhívtam már azonban korábban is a figyelmet, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll hatékonysága főként az indítványozás lehetőségének a megnyitásától függ.

⁴⁵⁷ BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Változások a magyar alkotmány-jogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* (Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó: Budapest, 2012). 53–79.

⁴⁵⁸ JAKAB-SZILÁGYI: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. 96–102.

⁴⁵⁹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az alapjogi tesztek rendeltetése. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013/2. 85–92.

5. A minősített törvények jogvédelmi funkciója az egyes nemzeti jogrendszerekben

A minősített törvények szerepe alapjogvédelmi eszközként különbözik az egyes nemzeti jogrendszerekben. Az eredeti francia modellben az alapvető jogok nem kaptak szerepet, *de Gaulle* és környezete nem tartották fontosnak az alapjogi megközelítést. Az 1958-as francia alkotmány egyáltalán nem tartalmazott alapjogi katalógust, csupán preambulumban utalt néhány, jogok védelmét biztosító dokumentumra. A francia alkotmány pragmatikus szemlélete miatt az V. Köztársaság eredeti rendszerében az intézményi kérdések szerepe volt a meghatározó, az állampolgárok jogainak *expressis verbis* védelme nem merült fel. Ebből következően az organikus törvények eredeti terrénuma sem terjedt ki az alapjogokra, kizárólag az államszervezet fő kérdései tartoztak ide.⁴⁶⁰ Az organikus törvények a közvetlen alapjogvédelem terén ma sincsenek jelen, a jogvédelem közvetett eszközeinek egy része azonban e körbe került. Így a francia ombudsmanra vagy az Alkotmánytanácsra vonatkozó szabályok organikus törvényekben kapnak helyet. A másik fontos irányváltás, hogy az Alkotmánytanács 1971-től kezdve több határozatában kidolgozta a már említett alkotmányossági blokk rendszerét. E koncepció elsődlegesen arra irányult, hogy helyettesítse az alkotmányi szövegből kimaradt alapjogi katalógust, megteremtve a hatékony jogvédelem garanciarendszerét. Az Alkotmánytanács többször is kimondta, hogy az organikus törvények nem részei az alkotmányossági blokknak, így közvetlenül az alkotmányfogalom kiterjesztése nem érintette a francia minősített törvényeket. Felülvizsgálati tevékenysége során az Alkotmánytanács azonban a kiterjesztett alkotmányi szabályrendszerrel veti össze az organikus törvényeket, tehát az organikus törvényeknek meg kell felelniük az alapjog-korlátozásra vonatkozó szabályoknak. Az utólagos felülvizsgálat részletes lehetőségének 2008-as megnyitásával ez az állítás hatványozottan igaz. A francia helyzet tehát még ma is sajátos: nem az organikus törvények szolgálnak jogvédelmi eszközként, hanem annak feltételeit kellett megteremteni, hogy az organikus és egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során az alapjogi szempontokat figyelembe lehessen venni.⁴⁶¹

A spanyol fejlődés a minősített törvények és az alapvető jogok kapcsolatát tekintve más irányú. A spanyol és a magyar minősített törvények közös vonása, hogy egy diktatúrából történő kibontakozás eredményeként kerültek a jogrendszerbe. Míg Franciaországban a cél éppen a parlamentarizmus racionalizálása, a stabilitás megteremtése volt, Spanyolországban és Magyarországon a demokratikus intézményrend-

⁴⁶⁰ TROPER: Constitutional Law. 1–34.

⁴⁶¹ ARDANT–MATHIEU: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 344–345.

szer meghonosítása került előtérbe.⁴⁶² Ennek az eredménye, hogy Spanyolországban és Magyarországon kezdettől fogva meghatározó koncepcióként jelent meg a minősített többség jogvédelmi szerepét hangoztató nézet. Spanyolországban az alkotmány 81. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a minősített törvény terrénumának három fő iránya van: az intézményi, az alapjogi és az egyikbe sem sorolható tárgykörök. Ez elméletileg azt jelentené, hogy a spanyol megközelítés közel állt a magyar alkotmány-erejű törvények szemléletéhez, vagyis, hogy valamennyi alapjogokat érintő szabályozást minősített törvényekbe kell foglalni. A spanyol gyakorlat, a magyarhoz hasonlóan érzékelte, hogy ez a helyzet hosszú távon fenntarthatatlan, az alapjogi minősített többség érvényesülési körét szűkíteni kell. Magyarországgal ellentétben erre a lépésre azonban nem a politikai pártok kompromisszumának eredményeként létrejött alkotmánymódosítással, hanem az alkotmánybírói gyakorlat alakításával került sor.⁴⁶³ A spanyol alkotmánybíróóság leszögezte, hogy csak azok az alapvető jogok tartoznak az alkotmány 81. cikk (1) bekezdése hatálya alá, melyeket a spanyol alkotmány 15–29. cikke szabályoz. Ezzel a döntéssel vált véglegessé a minősített többség szerepe a spanyol jogvédelmi rendszerben, láttuk azonban, hogy a spanyol alkotmány az abszolút többséget tekinti minősített szavazatáránynak, így ennek hatása nem olyan mértékű, mint kétharmados konszenzuskényszer esetében.

Magyarország ismét kivételes helyzetben van, mivel itt a minősített többség jogvédelmi szerepének többféle megközelítést tapasztalhattuk az elmúlt csaknem három évtizedben. Kezdetben a spanyolhoz közel álló értelmezés volt a meghatározó, az 1990-es évek fejleményei is ezt a logikát követték; két évtizeddel később az Alaptörvény azonban – a jogvédelmi szemléletet háttérbe szorítva – a francia logika irányába tolódott el a magyar rendszer, noha valószínűleg nem beszélhetünk tudatos mintakövető magatartásról.⁴⁶⁴ Kezdetben (a diktatórikus tapasztalatokból kiindulva) minden alapjogot érintő szabályozás a minősített többség körébe került, ez azonban ellehetetlenítette már rövid távon is az ország kormányzását. Ezt felismerve döntöttek úgy a politikai pártok, hogy a minősített alapvető jogok körét egy taxatív felsorolt listára kell szűkíteni, hogy az ne kösse meg túlságosan a kormányzat kezét.⁴⁶⁵ Az Alaptörvény megszövegezői úgy ítélték meg, hogy a minősített többség nem megfelelő jogvédelmi eszköz, ezért az alapvető jogok gyakorlatilag kikerültek a minősített tárgykörök közül.⁴⁶⁶

⁴⁶² SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben. In SOLTÉSZ István (szerk.): *Parliaments Practicum 2011–2012* (Parlamentari Módszertani Iroda: Budapest, 2014). 71–101.

⁴⁶³ SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

⁴⁶⁴ JAKAB: *Az Alkotmány kommentárja*. 38.

⁴⁶⁵ *Kutruccz Katalin* szóbeli közlése a vele készített interjú során (2017. február 8.).

⁴⁶⁶ SCHMIDT Péter: A sarkalatos törvények dilemmája. *szalaykor.blog.hu*, 2013. május 15. szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr_schmidt_peter_a_sarkalatos_torvenyek_dilemmaja (letöltés ideje: 2016. május 7.).

Megalapozottnak tekinthető-e ez a döntés, nem jár-e a jogállami értékek sérelmével? Erre a kérdésre keresem a választ a következőkben, jó példát adva ezzel a minősített többség jogvédelmi funkciójának időbeli dimenziójára (az egyes megközelítések közti hangsúlyok változásaira) is.

A demokratikus átmenet időszakában egészen más körülményekkel kellett számolni, mint bármikor az azóta eltelt három évtizedben,⁴⁶⁷ ezért valóban észszerű döntésnek tűnhetett az alapjogi kétharmad széles körű meghatározása, hiszen a korszakot jellemző bizonytalan légkörben minden, az aktuális kormányzat kezét megkötő mechanizmus értékesnek látszott.⁴⁶⁸ A korszakban frissen éltek még a köztudatban a diktatúra jogtipró hatalomgyakorlási módszerei, a jogvédelmi intézményrendszer pedig legfeljebb papíron létezett. Az 1980-as években az Országgyűlés bizottságaként működött az ún. Alkotmányjogi Tanács, ennek szerepe azonban formális maradt. A rendszerváltás korában Magyarországon nem létezett alkotmánybíróság, ismeretlen volt az ombudsmani típusú jogvédelem, a civil szféra működését az államszocializmus pedig ellehetetlenítette. A belső garanciák hiányát tovább súlyosbította az a tény, hogy az alapjogok határokon kívülről érkező védelmének sem volt olyan realitása, mint napjainkban. Magyarország az ENSZ tagállamaként részese volt néhány emberi jogi egyezménynek (a népirtás tilalmáról szóló egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya), a jogvédelmi nemzetközi együttműködésben azonban a szocialista tábor tagjaként csak korlátozottan vett részt. Az európai szintű regionális jogvédelmi mechanizmusok egy része ekkorra már kialakult, azonban Magyarország nem kapcsolódott be sem az Európai Gazdasági Közösség, sem az Európa Tanács munkájába, ebből következően nem létezett az alapvető jogok nemzetközi bíróságok vagy szervezetek általi védelme sem.⁴⁶⁹

A jogvédelmi biztosítékok hiányára tekintettel érthető, hogy az akkori döntéshozók minden lehetséges garanciális elemet fel kívántak használni az alapjogi megközelítés meghonosítása érdekében. Annak ellenére, hogy a minősített többség nem tekinthető klasszikus jogvédelmi eszköznek, valóban alkalmasnak tűnhetett a jogvédelmi szint intézményes védelmének erősítésére, ezért is vált a korszak meghatározó koncepciójává a kétharmad jogvédelmi szerepe, mind annak közvetlen, mind pedig közvetett formájában.⁴⁷⁰

Két évtizeddel később, az Alaptörvény kodifikációja idején már egészen más vonatkozásban merült fel az alapjogi kétharmad kérdésköre. A minősített többség két évtizede rámutatott a rendszer hiányosságaira és hátrányaira: kiderült,

⁴⁶⁷ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.

⁴⁶⁸ SZENTGÁLI-TÓTH: A minősített törvények mint az alapvető jogok védelmének eszközei Közép- és Kelet-Európában.

⁴⁶⁹ Mind erről részletesen lásd: KILÉNYI: *Az Alkotmány alapelvei*.

⁴⁷⁰ KILÉNYI: *Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények*. 206.

hogy a minősített többség komolyan torzítja a parlamentarizmus logikáját. Az új megközelítésre hatott az a gondolkodásbeli irányváltás is, mely az alapjogi vonulat mellett más alkotmányos céloknak és értékeknek szélesebb teret engedett a jogalkotásban és a társadalmi viszonyokban. Ez az új felfogás racionális folyamatokra is szép számmal támaszkodott: az Alaptörvény kodifikációja idején a jogsérelem kockázata kisebb, a lehetséges jogvédelmi eszközök tárháza pedig szélesebb volt, mint húsz esztendővel korábban. Az Alkotmánybíróság nem csak hogy megkezdte működését, hanem kiterjedt jogvédelmi gyakorlatot is kialakított, sokszor aktivista módon beavatkozva alapjogi sérelmek feltételezése esetén.⁴⁷¹ Létrejött a többszintű ombudsmani rendszer, mely biztosította a közigazgatás tevékenységének folyamatos jogvédelmi monitorozását. Megszilárdult a civil szféra, így a társadalom közvetlenül is képessé vált jogai védelmére. Magyarország belépett az Európa Tanácsba, majd az EU-ba, olyan jogi dokumentumok kötelező hatályát ismerte el, mint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény⁴⁷² vagy az Európai Unió Alapjogi kartája. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy 2011-ben már létezett egy olyan jól strukturált jogvédelmi rendszer, melyben már nem látszott indokoltnak a minősített többség jogvédelmi szerepét fenntartani.

A tényleges változás ennél bonyolultabb, hiszen az Alaptörvény hatálybalépésével több, a jogvédelmi sztemderdet érintő változásra is sor került. Az egyik legfontosabb lépés az *actio popularis* már említett megszüntetése volt, amivel az állampolgárok elestek az absztrakt normakontroll közvetlen kezdeményezésének lehetőségétől. Ez önmagában nem lenne kifogásolható, hiszen kevés országra jellemző az indítványozási jogosultság ilyen mértékű kiterjesztése. Az Alkotmánybírósághoz azonban jelenleg csak egy rendkívül szűk kör fordulhat, így összességében nehezebb becsatornázni a rendszerszintű anomáliákat az Alkotmánybíróság elé, a testület munkája az absztrakt irányból az egyedi ügyek felé tolódott el. Ráadásul az alkotmányjogi panaszok befogadhatósági kritériumai igen szigorúak.⁴⁷³

Ennél is komolyabb probléma az Alkotmánybíróság teljes felülvizsgálati jogosultságának korlátozása: a testület elvileg csak ideiglenes jelleggel és gazdasági szükségyszerűségből (valójában azonban – tekintettel a magyar államadósság kilátásaira – belátható időn belül egyáltalán nem) jogosult a költségvetési, adó- és vámtörvények alkotmányossági felülvizsgálatára, csak bizonyos alapjogok sérelmével összefüggésben. Az ilyen megkötés igen ritka az alkotmányokban és legalábbis vitatható alapon tesz különbséget alapjogok, valamint törvényhozási tárgyak

⁴⁷¹ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris: Budapest, 2001). 277.

⁴⁷² Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

⁴⁷³ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

között. Előfordulhat, hogy e rendelkezés miatt bizonyos jogsérelmek érdemi hazai felülvizsgálatára egyáltalán nem lesz lehetőség.

Átalakult az ombudsmani rendszer is: a korábbi tagolt modell helyett most egyetlen biztos áll a rendszer élén. Ennek az átszervezésnek előnye lehet, hogy az egy személyi ombudsman jobban össze tudja hangolni a különböző területek munkáját, egységes koncepció mentén léphet fel az alapjogokat érintő visszasságok esetén. Ugyanez azonban e megközelítés kockázata is: amennyiben az egyetlen ombudsman bizonyos területeket vagy hatásköröket kevésbé tart fontosnak, ezek elsikkadhatnak. Különösen igaz ez az utólagos normakontroll-kezdeményezési jogosultságra, mely az állampolgári felvetések becsatornázásának fő eszköze a mostani rendszerben.⁴⁷⁴

Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán az alapjogi kétharmad elhagyását tehát a jogvédelmi sztenderd komplex újraértelmezésének kontextusába kell helyoznunk. Összességében a jogvédelmi szint mozdulásáról, bizonyos fokú csökkenéséről beszélhetünk, azonban ehhez figyelembe kell venni azt is, hogy a rendszerváltást követően kialakult jogvédelmi szint messze a nemzetközi elvárások felett állt. Tekintettel a minősített többség parlamentarizmust torzító hatásaira is, a minősített többség jogvédelmi szerepének mellőzése szakmailag indokolható, és jogvédelmi szempontból is alátámasztható, ha nem is üdvözlendő lépésnek tűnik. Más kérdés, hogy ez nem ad magyarázatot arra, miért kerültek az alapjogok helyére közpolitikai tárgykörök a sarkalatos törvények listájába. Erős érvek lennének felhozhatóak az alapjogi kétharmad ismételt bevezetése mellett is, a fő problémát azonban az jelenti, hogy az alapjogvédelmi rendszer létező elégtelenségeinek orvoslására nem a minősített törvények, hanem sokkal inkább a más alapjogvédelmi eszközök tűnnek alkalmasabbnak.

Még egyszer hangsúlyozni kell, hogy a változás csak a minősített többség közvetlen alapjogvédő szerepét érinti, nem jelenti azt, hogy a kétharmad többé semmiféle kapcsolatban nem állna a jogvédelmi rendszerrel. Az alapjogokhoz közvetlenül kapcsolódó intézményi tárgykörök közül továbbra is sarkalatos a sajtószabadság,⁴⁷⁵ a pártok működése és gazdálkodása,⁴⁷⁶ valamint a vallási közösségek és a bevett egyházak státuszára vonatkozó⁴⁷⁷ szabályozás. Ezen felül az Alkotmánybíróságról vagy az alapvető jogok biztosáról szóló törvény továbbra is minősített tárgykörűnek számítanak, így a jelenlegi magyar megközelítés e tekintetben a francia rendszerhez áll közel.

A minősített többség jogvédelmi szerepét tekintve azt tapasztaljuk, hogy e téren igen nehéz objektív szakmai indokokkal alátámasztani a széles körű konszenzus előírását. Az alapjogi logikába nehezen illeszthető a parlamenti munka visszafogása,

⁴⁷⁴ LÁPOSSY: Túl a szerepfelfogáson? 45.

⁴⁷⁵ Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdés.

⁴⁷⁶ Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdés.

⁴⁷⁷ Alaptörvény VII. cikk (5) bekezdés.

sokkal inkább a jogszabályok felülvizsgálatára, a jogalkalmazói gyakorlat folyamatos és hatékony monitorozására van szükség.

A minősített többség alapjogi szerepét mindig a politikai átmenetek hozzák felszínre: a bizonytalan helyzetben a széles körű egyetértés garanciális elemnek tűnhet, mely azonban a jogrendszerben maradvá biztosíték helyett fokozatosan tehetetlenné válik. A minősített többségnek annyiban lehet helye a jogvédelmi rendszerben, hogy annak szerkezeti kereteit minősített törvényekbe lehet foglalni. Így szakmailag indokolható, hogy minősített többséggel elfogadott törvény rendelkezzen az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről, hiszen e testület mibenléte az államszervezet alapvető kérdése. Hasonlóan vélekedhetünk az ombudsmanra vonatkozó törvényi szabályozásról is. Az alapjogok védelme nézetem szerint azonban csak ebben a leszűkített minősített törvényi térenumban és csak közvetett vonatkozásában merülhet fel. Feltétlenül támogatandó törekvés a jelenlegiek mellett további jogvédelmi biztosítékok kutatása, a meglévők hatékonyságának fokozása, azonban úgy tűnik, ennek nem a minősített többségű jogalkotás a megfelelő iránya.

A jogvédelmi aspektus kibontását követően a következőkben utolsó igazoló érvként a hatalommegosztás és a minősített törvények kapcsolatának kérdéseivel foglalkozom.

VIII. A minősített törvények mint a hatalommegosztást befolyásoló tényezők

1. A hatalommegosztás elméleti gyökerei

A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati koncepciója a modern állam- és alkotmányosságfelfogás egyik központi eleme, e gondolkör nélkül az elmúlt két-három évszázad államelméletének és politikai struktúrájának fejlődése nem értelmezhető.

A felvilágosodást megelőzően az államhatalom egységessége és Istentől eredeztetett jellege volt az általános nézet,⁴⁷⁸ bár a hatalommegosztás előfutárainak tekinthető gondolatok már jóval korábban megjelentek (például Platón államfilozófiájában a társadalom felosztása filozófusokra, katonákra és dolgozókra).⁴⁷⁹ Az ókori demokratikus városállamokban, a Római Köztársaságban, később pedig a klasszikus feudalizmusból kibontakozó rendi monarchiákban már nem tartották korlátatlannak a végrehajtó hatalmat, bár a fékek és ellensúlyok rendszere a maguk teljességében még nem létezett.⁴⁸⁰ A középkor végén és a koraújkorban a rendi intézmények gyakran felléptek az uralkodóval szemben, egyes országokban (Anglia, Magyarország) még a törvényes ellenállás jogával is rendelkeztek.⁴⁸¹ Az adók és az újoncok megszavazása a rendek kizárólagos joga lett, ez pedig gyakran alkalmas eszköznek bizonyult az uralkodó akaratának megghiúsítására, vagy legalább módosítására.⁴⁸²

A rendiség rendszere mögött meghúzódó gondolat, az uralkodói hatalom társadalmi korlátozása a 18. században a felvilágosodás kapcsán gyűrűzött tovább az állami főhatalom struktúrája tekintetében. Ekkorra a transzcendens eredetű egységes főhatalom elmélete túlhaladottá vált, a gondolkodók racionális szempontok alapján törekedtek új, a kormányzottak érdekeit leginkább szolgáló politikai berendezkedés kimunkálására. Ez az igény hívta életre Franciaországban először Montesquieu-nél,⁴⁸³ majd Észak-Amerikában az államhatalom többpólusú

⁴⁷⁸ KILÉNYI Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/5. 268–278.

⁴⁷⁹ PLATÓN: *Az állam*.

⁴⁸⁰ MONTESQUIEU, Charles de Secondat: *The Persian Letters*, ford.: HEALY George Robert (Bobbs-Merrill: Indianapolis, 1964). 177–178.

⁴⁸¹ MOLNÁR, Miklós: *A Concise History of Hungary* (Cambridge University Press: Cambridge, 2001). 32–33.

⁴⁸² HAJDÚ Lajos: *A rendi monarchia*. www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_rendi_monarchia/ (letöltés ideje: 2018. január 9.).

⁴⁸³ MONTESQUIEU, Charles de Secondat: *A törvények szelleméről* (Osiris-Attraktor: Budapest, 2000).

értelmezését, melyben az egyes hatalmi tényezők kölcsönösen ellenőrzik, korlátozzák egymást, így egyetlen alkotmányos szereplő sem kerülhet egyoldalú hatalmi helyzetbe.⁴⁸⁴ A hatalommegosztás eszmerendszere szinte kezdettől fogva kettévált: egyrészt a hatalommegosztást, másrészt a fékek és ellensúlyok rendszerét előtérbe helyező nézetekre. Az utóbbi évtizedek eredményeként a mai hatalommegosztási elméletek összetettebbek a hagyományos struktúránál, túllépnek a három hatalmi ágra épülő felfogáson, újabb távlatokat nyitnak⁴⁸⁵ (napjainkban például az alkotmánybíróság, a média vagy a civil társadalom irányába).

A hatalommegosztás eredeti megközelítését Montesquieu dolgozta ki Franciaországban, majd az Amerikai Egyesült Államok alapító atyái részletezték tovább és ültették át először a gyakorlatba.⁴⁸⁶ Később az elméletnek fokozatosan két fő ága fejlődött ki. Az egyik értelmezés szerint a hatalmi ágak szétválasztása az elsődleges kérdés, e koncepció alapján az államhatalom rendszere három fő hatalmi tényező: a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmi ágra bontható szét. E három hatalmi ág egymástól szervezetileg és személyi tekintetben független, egymás tevékenységére nincs ráhatásuk. A hatalommegosztás garanciarendszerének fő célja, hogy ezt az éles elhatárolást biztosítsa és alátámassza. Ismételten meg kell jegyezni, hogy a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás rendszerre egy, ma már túlhaladottnak tekinthető, a tudományos párbeszédben mégis gyakran idézett megközelítést tükröz, ezen elmélet jelenlegi képviselői általában több hatalmi központtal számolnak (külön hatalmi ágnek tekintik például az államfőt, az alkotmánybíróságot vagy a médiát). E felfogás gyengesége abban áll, hogy nem veszi figyelembe a hatalmi ágak szükségszerű egymásra hatásának jelenségeit, és az államszervezetet több, egymás mellett létező, de szinte teljes mértékben elkülönült hatalmi tényező tevékenységeként írja le.⁴⁸⁷ Továbbá ez az értelmezés nem tud mit kezdeni az esetleges személyi összefonódásokkal sem, amikor ugyanazon személy több hatalmi ágban is érdekelt (például az országgyűlési képviselők kormánytagok is egyben). Álláspontom szerint közelebb áll a valósághoz a fékek és ellensúlyok rendszerének gondolata. E teória értelmében a hatalmi ágak nem teljesen függetlenek egymástól, hiszen alkotmányos feladataik ellátása során szükségszerűen érintik egymás terrénját. A fő kérdés az, hogy egyik hatalmi ág se kerüljön egyoldalúan túlsúlyba a többiek rovására; az alkotmányos rendszert úgy kell kialakítani, hogy a hatalmi ágak kölcsönös függőségben, egymásra utaltságban működjenek. Az egyes hatalmi tényezők szerepet játszanak a többi fél személyi állományának kialakításában, döntéseik jóváhagyásában, a jogszabályi környezet kialakításában,

⁴⁸⁴ *The Federalist Papers*, No. 51 (1788). <https://billofrightsinstitute.org/founding-documents/primary-source-documents/the-federalist-papers/federalist-papers-no-51/> (letöltés ideje: 2019. június 16.).

⁴⁸⁵ BÍBÓ István: *Válogatott tanulmányok*, II. kötet (Magvető: Budapest, 1986). 393–394.

⁴⁸⁶ LASKI, Harold: *Authority in Modern State* (Yale University Press: New Haven, 1919). 74.

⁴⁸⁷ SÁRI János: *A hatalommegosztás* (Osiris: Budapest, 2000). 25–26.

esetleg az egyes hatalmi ágak szervezetének formálásában is. A hatalommegosztás lényegi elemei azok az alkotmányos szabályok, melyek a hatalmi ágak közti egyensúly fenntartását erősítik.⁴⁸⁸ E megközelítés tehát a hatalmi ágak közti kapcsolat hiánya helyett e viszonyrendszer kiegyensúlyozott jellegét húzza alá. Az állam tényleges működését valójában az egyes alkotmányos szervek mozgástere szemlélteti, e viszonyrendszer pedig a jelenleg uralkodó nézet szerint a kölcsönösségen alapul. Itt nem feltétlenül beszélünk a hatalmi ágak taxatív felsorolásáról, a koncepció az egész államszervezeten átható elven, a hatalmi tényezők közti egyensúlyon alapul.⁴⁸⁹

Magyarországon a hatalommegosztás gondolata a felvilágosodáshoz, később pedig a reformkorhoz kapcsolódott, a liberális ellenzék bár nem használta még ezt a fogalmat, lényegében ezen elmélet gyakorlatba történő átültetésére törekedett.⁴⁹⁰ A mintát ekkoriban a francia forradalom szolgáltatta, a hazai reformerek „vigyázó szemüket Párizsra vetették”.⁴⁹¹ A kiegyezést követően a hatalommegosztó tendenciák ismét előtérbe kerültek, megjelent az igazságszolgáltatás függetlenségének alapelve, és kialakult a törvényhozás és a végrehajtás maihoz közelálló kapcsolatrendszere is. Az uralkodó rendkívül erős jogosítványai mégis az államfő irányába tolták el az akkori hatalommegosztási modellt. A hatalommegosztás jelen volt a két világháború közti szakmai párbeszédben is, a gyakorlatban azonban a parlamentarizmus válsága és a rendkívüli állapot gyakori kihirdetése e szemlélet háttérbe szorulását eredményezte. A hatalmi ágak elválasztásán alapuló felfogás szükségszerűen eltűnt a totalitárius diktatúrák közgondolkodásából: e berendezkedések magja a korlátlan és egy kézben összpontosuló államhatalom volt. Az államhatalmi ágak szervei nem csupán egymástól, hanem az állampárt belső struktúrájától sem voltak függetlenek, sőt, ténylegesen ez utóbbi határozta meg a döntéshozatalt.

A rendszerváltás hozta ismét felszínre a hatalmi ágak létének és szigorú elhatárolásának gondolatát, egyszersmind a fékek és ellensúlyok rendszerének ismételt bevezetését. Az 1989-től kezdve kialakuló alkotmányos rend egyik pillére lett ez a koncepció, bár konkrétan az Alkotmány egészen 2011-ig nem nevesítette. Az Alaptörvény már *expressis verbis* kimondja, hogy a magyar állam alkotmányos rendszere a hatalmi ágak elválasztásán alapul.⁴⁹²

⁴⁸⁸ CSERVÁK: A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati megvalósulása.

⁴⁸⁹ KUKORELLI: Az államfő a kormányzati rendszerekben. 71.

⁴⁹⁰ CONCHA Győző: *Politika*, I. kötet (Grill Károly Könyvkiadó: Budapest, 1894). 272.

⁴⁹¹ ECKHARDT Sándor: *A francia forradalom eszméi Magyarországon* (Franklin Társulat: Budapest, 1929).

⁴⁹² Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

2. A kétharmados és az abszolút többségi modell elhatárolása

Csak úgy, mint egyéb tekintetben, a hatalommegosztás viszonylatában is meg kell különböztetnünk a kétharmados és az abszolút többségi modellt. A kétharmados többség megkövetelése jelentősen módosítja a hatalmi tényezők egymáshoz fűződő kapcsolatát, legalább három tekintetben.

Egyrészt a kétharmados és az egyszerű többség szembeállítása az Alkotmánybíróság számára újabb lehetőséget teremt az alkotmányossági normakontroll gyakorlására: a minősített többségi követelmény figyelmen kívül hagyásával elfogadott törvényeket az Alkotmánybíróság megsemmisítheti.⁴⁹³ A hatalommegosztás e dimenziója különösen hangsúlyos akkor, ha a minősített törvényekhez kötelező előzetes normakontroll kapcsolódik. Hozzá kell tennünk azonban, hogy még egy ilyen rendszer sem lehet képes kiszűrni a minősített többségi követelmény mellőzését, hiszen a parlamentben egyszerű többséggel elfogadott törvényeket nem kellene előzetes normakontrollra bocsátani, amennyiben a kötelező felülvizsgálat csak a minősítettként megalkotott törvényekre vonatkozna.

A kétharmados többségű törvényalkotás módosítja a kormány és a parlament parlamentáris rendszerekre általában jellemző összefonódását is: a kormánytöbbség támogatása nem feltétlenül elegendő egy törvényjavaslat elfogadásához, ezért a parlament a végrehajtó hatalmtól élesen elkülönül, a törvényhozás akár gátat is vethet a végrehajtó hatalom akarátának. Ez a lehetőség persze egyszerű többség esetében is fennáll, ilyenkor erre azonban ritkán kerül sor a kormánytöbbség parlamenti túlsúlya miatt.⁴⁹⁴

Kétharmados parlamenti kormánytöbbség esetén a kormányoldal egyoldalúan érvényesítheti szándékait, sőt a jövőbeli kormányokat is megakadályozhatja az elfogadott törvények megváltoztatásában. Ezt a jelenséget tekintjük a hatalommegosztás temporális aspektusának: a későbbi kormányok mozgástere számottevően szűkebb lehet az aktuális hatalom döntéseiből következően.⁴⁹⁵

A fentebb tárgyalt jelenségek kevésbé érvényesülnek az abszolút többségi modell esetében. Az enyhébb minősített többségi követelmény általában egybeeshet a kormánytöbbséggel, így nem jelent érdemi változást a kormány és a parlament, következésképpen a kormány és a parlamenti ellenzék viszonyrendszerében.⁴⁹⁶ A hatalmon lévő kormányzatnak nincs igazán széles körű lehetősége a későbbi kormányok befolyásolására, mivel a minősített törvényeket csak ellenzéki

⁴⁹³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

⁴⁹⁴ KILÉNYI: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében.

⁴⁹⁵ MÖLLERS, Christoph: *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford, 2013). 80.

⁴⁹⁶ KILÉNYI: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében.

együttműködéssel változtathatja meg. Az alkotmánybíróság helyzete is kevésbé módosul az abszolút többségi megoldás esetében, mégis, a kétféle többség jelenléte az alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségének kibővítését eredményezi.

3. A minősített törvények szerepe a kormány és az országgyűlés kapcsolatának alakításában

A következőkben egyenként vizsgálom a minősített törvények, főként a kétharmados modell hatalommegosztásra gyakorolt hatásának három fő irányát. Elsőként a kormány és a parlament kapcsolatával foglalkozom. A parlament egyik fontos funkciója a végrehajtó hatalom folyamatos ellenőrzése, ennek számos eszköze ismert: a kérdés, az interpelláció, a parlamenti beszámoló, valamint a parlament számára készített jelentések.⁴⁹⁷ Ezek az eszközök azonban nem sokat érnek akkor, ha például a kormánypárti képviselők élnek velük, akiknek nem céljuk a kormány tevékenységének bírálata.⁴⁹⁸ Ezért a parlament ellenőrzési jogainak tényleges címzettjei az ellenzéki képviselők, akik valóban a kormány hibáira, a munkája során tapasztalható visszásságokra fókuszálhatnak. A minősített többség mindig felértékeli az ellenzék szerepét a parlamenten belül, általa módosulhat ténylegesen a kormány és a parlament, azaz valójában a kormány és a parlamenti ellenzék viszonya.

Az ellenzéki szerep előtérbe kerülésével a parlamentarizmus formái felerősödnek, a kormánynak a jogalkotásban és a parlamenti ellenőrzés kapcsán komolyabban kell számolnia az országgyűlési folyamatokkal. Minősített többség híján az ellenzék képes a kormányzati munka befolyásolására, a parlamentben élhet az obstrukció eszközével, akár szinte el is lehetetlenítheti a hatékony parlamenti munkát. Az ellenőrzési eszközök igénybevételével a kormány rendszeresen szembesíthető politikája hibásnak tartott elemeivel, a parlamenti nyilvánosság eszközével pedig a vélt vagy feltételezett visszásságok a szélesebb értelemben vett politikai közösség elé tárhatóak. A parlamentarizmus hagyományos rendszerében a parlament inkább csak korrigálja a végrehajtó hatalom tevékenységét, a rendszer azonban nem működhet a kormányzat és a törvényhozás közti erőteljes együttműködés hiányában. Franciaországban (igaz nem parlamentáris, hanem félprezidenciaális rendszerben) a *cohabitation* esete jól példázza, milyen bonyodalmakhoz vezethet, ha a törvényhozás többsége nem áll az aktuális kormányzat mögött. Ilyenkor a kormány energiáit nem elsősorban elképzeléseinek megvalósítása, hanem a törvényhozással

⁴⁹⁷ KÜPPER, Herbert – TÉREY Vilmos: A Kormány és tagjai országgyűlési felelőssége. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I. kötet (Századvég: Budapest, 2009). 1376–1387.

⁴⁹⁸ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15–17.

folytatott politikai és alkotmányos küzdelem foglalja le. Az érem másik oldala viszont az, hogy amennyiben a törvényhozás nem támogatja szinte fenntartások nélkül a kormány politikáját, a nyilvánosság előtt zajló parlamenti viták (és a színpalak mögött sorra kerülő pártok közötti egyeztetések) során a kormány-előterjesztések számottevően átalakulhatnak. Ez a sajátosság azért is figyelemreméltó, mert a minősített többség az érdemi vitákat a parlament pártokhoz kapcsolódó fórumairól, a frakciók üléseiről a pártközi egyeztetésekre tolja át. Ez viszont könnyen eredményezhet pillanatnyi érdekeken alapuló kompromisszumokat, melyek gyakran a szakmai szempontok mellőzéséhez vezethetnek.⁴⁹⁹

A hatalommegosztás tradicionális értelmezése szerint a kormány feladata megbízási ideje alatt terveinek átültetése a gyakorlatba, míg az ellenzék egyrészt törekszik a kormány szándékainak megváltoztatására, akár megakadályozására, másrészt igyekszik megnyerni a választók bizalmát, hogy a választásokon felülkerekedve magához ragadhassa a kormányrudat. A kormány és ellenzék szerepe természetesen nem konstans politikai pártokhoz, hanem a pillanatnyi erőviszonyokhoz kötődik: a politikai erőter átalakulásával a mai ellenzék holnap kormányra kerülhet, illetve ennek megfordítottja is elképzelhető. A minősített többség jelenléte változtat ezen az általában elképzelt modellen: az ellenzék a minősített tárgykörökben a törvényalkotás érdemi tényezőjévé válhat, egyetértése nélkül az érintett szabályok nem módosíthatóak. Ennek a felállásnak két értelmezése lehetséges. Az egyik megközelítés szerint kedvező folyamat, hogy a többség egyoldalúan nem nyúlhat hozzá a kulcsfontosságú törvényekhez, a minősített többség tehát elsősorban garanciális elem. A másik olvasat alapján a kétharmados többségű jogalkotás az ország kormányozhatóságát lehetetleníti el azzal, hogy kvázi jogalkotói minőségre emeli a jelentősebb ellenzéki erőket.

A minősített többség a hatalommegosztás szempontjából tehát a kormány mozgásterét korlátozza. A kormánynak széles körű döntési lehetőséget kell biztosítani annak érdekében, hogy megbízási ideje alatt elképzelései szerint alakíthassa a jogszabályi környezetet, valamint a szakpolitikai irányokat. A demokratikus jogállami berendezkedés fontos ismérve, hogy ez a mozgáster nem lehet korlátlan; más alkotmányos tényezőknek azt megfelelő határok közé kell szorítaniuk. A minősített többség magyar modellje eredetileg e kontextusba illeszthető: célja e vonatkozásban az, hogy a legfontosabb jogalkotási tárgyak tekintetében a kormány ne kapjon szabad kezdet, osztoznia kelljen a döntéshozatalban más politikai erőkkel.

Kérdéses azonban, hogy a hatalommegosztás kormányzati jogköröket korlátozó teóriája indokolhatja-e azt, hogy éppen a legfontosabb törvényalkotási tárgyakban elvonjuk a kormánytól a döntéshozatal lehetőségét? E kérdésre az igenlő válasz

⁴⁹⁹ PETRÉTEI József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In BRAGYÓVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára* (Bíbor: Miskolc, 2003). 329–358.

mellett főként az alkotmány meghosszabbítása köréből vett érvek hozhatók fel; melyek szerint az alkotmányos szabályokat a legfontosabb törvényalkotási tárgyakról alkotott törvényi szabályrendszer bontja ki, ezért célszerű ezeknél a széles körű konszenzus előírása, így minél szélesebb társadalmi támogatottság biztosítása a minősített törvények számára. A másik irányból nézve a kérdést: viszont éppen hogy a kormányzásra kapott felhatalmazást üresítené ki, ha a regnáló kormányzat pont azokhoz a törvényekhez nem férhetne hozzá, melyek módosításával a legnagyobb hatást érhetné el.⁵⁰⁰ Látható, hogy nem egy fekete-fehér problémáról van szó, az azonban biztos, hogy a minősített többség a kormány és a parlament kapcsolatát tekintve előbbi pozícióját gyengíti, míg utóbbi szerepét előtérbe helyezi. Számolnunk kell ugyanakkor azzal is, hogy ezek a tendenciák kétharmados parlamenti kormánytöbbség esetén az ellenkezőjükre fordulhatnak.

A minősített többség jelentősen módosítja a jogalkotást övező politikai folyamatokat is, e jelenségekről az előző fejezetekben már részletesen szoltam. Itt elegendő annyiban visszautalni a korábban elmondottakra, hogy a kormány folyamatos egyeztetésekre kényszerül más politikai pártokkal akarátának keresztülvitele érdekében. E ponton érzékelhető igazán, hogy a minősített törvények valójában nem a kormány és az országgyűlés, hanem a kormány és az ellenzék viszonyrendszerében értelmezhetőek. Ez az a pont, ahol a jelenlegi minősített törvények Magyarországon és külföldön is eltérnek történelmi előképektől.⁵⁰¹ Míg a koraujkorban Magyarországon a sarkalatos törvényeket az uralkodó és a rendek kapcsolatát tekintve értelmezték, ezzel szemben napjaink sarkalatos törvényei a felelős kormány, valamint az ellenzék közti erőviszonyokat befolyásolják. Hatalommegosztási aspektusból nézve tehát könnyen alátámasztható az a korábbi megállapítás, hogy a kétségtelen közös vonások ellenére a jelenlegi sarkalatos törvények csak korlátozottan állíthatóak párhuzamba a hasonló nevű, de eltérő tartalmú történelmi jogintézménnyel.⁵⁰²

4. A minősített törvények a kormány és az alkotmánybíróság viszonyrendszerében

A kormány és az alkotmánybíróság relációjában a minősített törvények mindig az utóbbi javára billentik a mérleg nyelvét. Meg kell jegyezni, hogy az itt leírtak értelemszerűen vonatkoznak az országgyűlés és az alkotmánybíróság kapcsolatára is. Az alkotmánybíróság az egyéb alkotmányossági szempontok vizsgálata mellett azt

⁵⁰⁰ SÁRI: *A hatalommegosztás*. 26.

⁵⁰¹ KÜPPER: *A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben*. 3.

⁵⁰² Uo. 4.

is figyelembe veszi a normakontroll során, hogy a megfelelő többséggel fogadta-e el az adott jogszabályt a parlament. A magyar, illetve számos más alkotmánybíróság is leszögezte, hogy a minősített többség követelménye nem formai, hanem tartalmi alkotmányossági kérdés,⁵⁰³ ugyanakkor nem ismerünk egyetlen országban sem olyan alkotmánybírószági döntést, mely pusztán a kormánytöbbség egyoldalú döntéshozatalára hivatkozva megsemmisített volna egy minősített többséggel elfogadott törvényt. Az alkotmánybírószági gyakorlatban tehát a minősített többség mint tartalmi alkotmányossági szempont elsősorban számszerű, nem pedig szubsztantív kategória, az ellenzék bevonása legfeljebb politikai, de nem alkotmányos követelmény.⁵⁰⁴ Ezzel együtt az alkotmánybíróság szerepe növekszik ilyen esetekben, viszont erősödik politikai karaktere is, mivel a minősített törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírószági határozatok politikai tekintetben különösen érzékenyek. Az alkotmánybírószági normakontroll jelentősége kiemelt a minősített többség esetében, mivel az ilyen törvények későbbi módosítására kisebb az esély az egyszerű törvényekhez képest. Az alkotmánybírószág felelőssége tehát fokozott az alkotmányellenes tartalmak kiszűrése terén.

Az alkotmánybírószág szerepe más vonatkozásban is fontos lehet a minősített többségű jogalkotással kapcsolatban. A minősített törvények esetében mindig vitatott, hogy pontosan mely tárgykörökben és milyen mélységig van szükség minősített többségre, még akkor is, ha az egyes törvényekben klauzulák nevesítik a minősített rendelkezéseket, mint az jelenleg Magyarországon is történik.⁵⁰⁵

A klauzulák esetében is felmerül: összhangban vannak-e ezek az alkotmányos szabályokkal, nem lépte-e túl a jogalkotó a minősített törvény alkalmazása során alkotmányban rögzített hatáskörét?⁵⁰⁶ Ezekre a kérdésekre az alkotmány védelmének legfőbb szerveként az alkotmánybírószágnak kell választ adnia, mely kötelező valamennyi érdekeltre nézve. Végso soron a mélységi teszt lehetne alkalmas arra, hogy segítsen egyes rendelkezések sarkalatos karakterének lehatárolásakor.

Az alkotmánybírószág helyzete különleges akkor, ha a minősített törvényekhez előzetes normakontroll, esetleg kötelező előzetes normakontroll kapcsolódik. Ilyen esetekben az alkotmánybírószág szorosan kötődik a napi politikai folyamatokhoz, hiszen minden elfogadott minősített törvényről ki kell alakítania álláspontját. Az alkotmánybírószág tehát valóban negatív jogalkotóvá válhat: a minősített körben nem csak a parlament, hanem az alkotmánybírószág támogató döntése is szükséges egy norma hatálybalépéséhez. Míg a parlament azonban pozitív módon magáról a szövegről határoz, az alkotmánybírószág feladata annak megállapítása,

⁵⁰³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; JCC no. 236–2007.; n° 84–177 DC du 30 août 1984.

⁵⁰⁴ Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú alapján.

⁵⁰⁵ BARNA – SZENTGÁLI-TÓTH: Stabilitás vagy Parlamentarizmus?

⁵⁰⁶ BODNÁR-MÓDOS: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. 33–34.

hogy felmerülhet-e olyan alkotmányossági aggály, melynek következtében az elfogadott jogszabály nem léphet hatályba.⁵⁰⁷ A kötelező előzetes normakontroll révén tehát az alkotmánybíróság kvázijogalkotóvá válik (hasonlóan ahhoz, amit a parlamenti ellenzék és a minősített többség viszonya kapcsán már láttunk). Ilyenkor az alkotmánybíróság jogalkotó szerepe nem csupán eseti, hanem maga is a minősített jogalkotási folyamat részese. Ez a részleges és kvázijogalkotói státusz egyrészt jelentősen erősíti az alkotmánybíróság pozícióját, másrészt viszont megkérdőjelezi függetlenségét, hiszen egy eredendően politikai folyamatnak, a jogalkotásnak lesz állandó résztvevője.

Az alkotmánybíróság hatalommegosztásban betöltött szerepét a minősített törvény jelenléte esetén is befolyásolja az a tény, hogy van-e lehetősége az alkotmány módosításainak felülvizsgálatára. Kitértem már arra, hogy az alkotmány módosításainak tartalmi normakontrollja azt feltételezi, hogy létezik egy, az alkotmány felett álló jogi szint, vagy az alkotmányon belül valamiféle hierarchia érvényesül, illetve azonosíthatóak olyan elvek, melyekkel ellentétes tartalom még az alkotmányban sem rögzíthető.⁵⁰⁸ Amennyiben ezeket az előfeltételeket elfogadjuk, a minősített törvények normakontrollja csak másodlagos kérdés lesz az alkotmány módosításainak vizsgálata mögött. Az alkotmánybíróság hatalmi pozícióját elsősorban nem a minősített törvények, hanem az alkotmány módosításainak normakontrollja jelöli ki, de természetesen utóbbi feltételezi, hogy adott jogrendszerben az előbbi is érvényesül. Amennyiben a minősített törvényeket az alkotmány meghosszabbításaként értelmezzük, a minősített törvények módosítása is kvázi-alkotmánymódosításnak fogható fel. Az alkotmány módosításainak tartalmi felülvizsgálata híján a minősített törvények normakontrollján keresztül lehet képes az alkotmánybíróság az alkotmányos jelentőségű kérdésekbe beavatkozni. Ilyenkor természetesen az alkotmánybíróság mozgástere jórészt az alkotmányos részletszabályokra szorítkozik, mivel az irányokat kijelölő átfogó szabályok az alkotmányban kapnak helyet. Amennyiben az alkotmánymódosításokat is felülvizsgálhatja az alkotmánybíróság, a minősített törvények felett legalább két szintet találunk a jogrendszerben. Ilyen esetekben a legfontosabb kérdések az alkotmány módosításainak tartalmi normakontrollja kapcsán merülnek fel, a minősített törvények felülvizsgálata ahhoz az alkotmányos szöveghez igazodik, melynek tartalmát az alkotmánybíróság is képes befolyásolni. A minősített törvények felülvizsgálata során hozott döntések nem lehetnek ellentétesek azokkal, melyek az alkotmány módosításainak normakontrollja kapcsán

⁵⁰⁷ SZALBOT Balázs: Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében. *arsboni.hu*, 2012. arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot_Balazs_Az_Alkotmanybirosag_hataskoreinek_modosulasa.pdf (letöltés ideje: 2016. október 6.).

⁵⁰⁸ KÜPPER: Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja. 273.

születnek. Az alkotmánybíróság és a kormány kapcsolatában tehát a minősített törvények alkotmányosságának kérdése csupán másodlagos jelentőséggel bírhat.⁵⁰⁹

A minősített többség összességében növeli az alkotmánybíróság szerepét az alkotmányos tényezők közti erőviszonyok tekintetében. E tendenciának több elemét szükséges azonosítani. Az alkotmánybíróság a minősített törvényeket felülvizsgálhatja formai szempontból: amennyiben a minősített többségi követelményt nem tartották tiszteletben, az elfogadott minősített törvény jogilag érvénytelen.⁵¹⁰ A pusztán formai mellett létezik a minősített törvények normakontrolljának egy, részben már tartalmi szintje is: az alkotmánybíróság azt veszi szemügyre, hogy a minősített törvényi jogalkotás mindenben megfelelt-e az alkotmányban foglalt felhatalmazásnak. Ez sokszor igen bonyolult kérdés, melynek formai és tartalmi vetületét kell elkülönítenünk. Formai tekintetben a kérdés az lesz, hogy a jogalkotó tiszteletben tartotta-e a minősített többségű jogalkotásra vonatkozó alkotmányos előírásokat. A tartalmi megközelítés keretein belül az alkotmánybíróság arra fókuszál, hogy a minősített többség térrénumának megfelelően alkalmazta-e a jogalkotó a széles körű konszenzus követelményét. Ez csak akkor dönthető el, ha az elfogadott rendelkezéseket összevetjük az alkotmány minősített többséget előíró releváns szakaszaival.⁵¹¹ Sokszor egy törvényen belül minősített és egyszerű szabályok is felbukkannak, gyakran szinte szétválaszthatatlan egységet alkotva, az alkotmánybíróságnak e tekintetben is eligazítást kell nyújtania.⁵¹² Végezetül a minősített törvények tisztán tartalmi szempontból is górcső alá vehetők: ezeknek a normáknak ugyanúgy összhangban kell állniuk a tartalmi alkotmányos előírásokkal, mint az egyszerű törvényeknek. Fentiek mellett az alkotmánybíróság szerepét aláhúzza, ha előzetes normakontroll, különösen, ha kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll létezik az adott jogrendszerben. Emellett az alkotmánybíróság súlyát növeli, a minősített törvények normakontrolljának kérdését azonban relativizálja, ha az alkotmánybíróság jogosult az alkotmány módosításainak tartalmi felülvizsgálatára.⁵¹³

Érdekes kérdéseket vet fel az alkotmánybíróság átpolitizálódásának problémája. Szükségszerű, hogy az alkotmánybíróság alkotmányt védő tevékenysége során gyakran szembekerüljön a regnáló hatalommal, s így az aktuálpolitika örvényeibe sodródjon. Ez elkerülhetetlen, ha figyelembe vesszük az alkotmánybíróság funkcióját, mely szorosan kötődik a jogalkotáshoz. Ezért álláspontom szerint önmagában nem tekinthetjük problémának, ha az alkotmánybíróság része a napi szintű politikai párbeszédnek, adott esetben a politikusok nyilatkozataiban az alkotmánybíróság

⁵⁰⁹ HOLLÓ: Alkotmánybíráskodásunk a közjog és a politika metszéspontjában. 744–746.

⁵¹⁰ 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.

⁵¹¹ NÉMETH: Sarkalatos dilemmák.

⁵¹² N° 86–217, DC du 18 septembre 1986; például 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.; CAMBY: Quarante ans de lois organiques. 1695.

⁵¹³ KÜPPER: Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja.

pozitív vagy negatív felhanggal megjelenik.⁵¹⁴ Már az alkotmánybírók választása is egy politikai folyamat, nem állítható tehát, hogy alapvetően szakmai karaktere ellenére az alkotmánybíróság teljes mértékben függetleníthetné magát a politikai behatásoktól.⁵¹⁵ Ezt az is alátámasztja, hogy az alkotmánybírák döntéseik során nem hagyhatják figyelmen kívül azt a társadalmi és politikai konstellációt, melyben határozatukat meghozzák. Megalapozottabb lehet az alkotmánybíróság autonómiájának terminológiája, melynek értelmében az alkotmánybíróság szakmai döntéseivel és működésével összefüggésben külső szereplők által nem utasítható, vagy közvetlenül nem befolyásolható. Az alkotmánybíróság és a politikai szféra kapcsolata tehát nem elvetendő, sőt a modern alkotmányos rendszerek sajátosságaiból eredő szükségszerűség. A gondot az jelentheti, ha a politikai erők megpróbálják átvenni az alkotmánybíróság szerepét, vagy meg akarják kerülni a testületet, kikezdve annak tekintélyét. A minősített törvények feltétlenül növelik ennek a valószínűségét, hiszen nagyobb az esélye annak, hogy fontos kérdésekben az alkotmánybíróság a kormányzati törekvések kerékkötőjévé válik. Különösen igaz ez akkor, ha kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat kapcsolódik a minősített törvényekhez. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat elméletileg az alkotmánybíróság pozícióját erősíti, a valóságban azonban sok múlik az alkotmányértelmezési gyakorlaton, az alkotmánybíróság szerepfelfogásán és az eljárási szabályokon. Az tehát önmagában nem kifogásolható, hogy a minősített többségű jogalkotás erősíti az alkotmánybíróság és a politikai szféra kapcsolatát. Ha viszont ez az összefonódás túlzott mértékűvé, esetleg egyoldalúan a politika által irányítottá válik, az már akadályozhatja az alkotmánybíróság rendeltetészerű működését.

A következőkben szükséges még egyszer elhatárolni a minősített törvények formai és tartalmi felülvizsgálatának kérdését. A formai aspektus arra szolgál, hogy az alkotmánybíróság kikényszeríthesse a minősített többségi követelmény érvényesülését a gyakorlatban. Amennyiben az alkotmánybíróság nem vizsgálhatná felül egyes törvényeknél vagy egyes törvényi rendelkezéseknél a minősített többségi követelmény tiszteletben tartását, ez az előírás pusztán egy elméletben létező szabály volna, melynek méltánylása a mindenkori kormány akaratától függene. Mivel a minősített többségi követelmény a jogalkotási eljárás szubsztantív elemévé teszi a széles körű konszenzust, szükség van arra, hogy megfelelő garanciák biztosítsák érvényesülését. Az alkotmánybíróság ezért vizsgálhatja egy konkrét norma esetében a minősített többségi követelmény érvényesülését, illetve összevetheti egy adott törvényben a minősített többséghez kapcsolt rendelkezések körét az emelt többség alapjául szolgáló alkotmányos normával. Ez utóbbi esetben a formai szempontok összeérnek a tartalmi vizsgálattal, hiszen a minősített többségi követelmény

⁵¹⁴ HOLLÓ: Alkotmánybíráskodásunk a közjog és a politika metszéspontjában.

⁵¹⁵ HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság tizenöt éve. *Magyar Közigazgatás*, 2004/10. 577–608.

alkotmányos alapja csak akkor támasztható alá, ha az érintett szabály tartalmát is figyelembe vesszük. Ilyenkor lehet jelentősége annak, ami a jelenlegi magyar Alaptörvényben is elkülönül: az alkotmány a minősített többséget egy adott tárgykör alapvető, vagy részletes szabályai tekintetében rendeli-e el?⁵¹⁶

Az alapvető vagy részletes szabályok tekintetében a válasz sohasem abszolút: az alkotmánybíróság mindenkor értelmezése lehet irányadó. A reménybeli mélységi teszt egyértelműbb választ adhat majd arra a problémára is, mit kell egy adott tárgykör alapvető rendelkezéseinek tekintenünk.

A tartalmi aspektus először a minősített és egyszerű rendelkezések szétválasztása kapcsán jut szerephez. Ilyenkor a lényegi megközelítés nem irányul a teljes alkotmányos szabályrendszer érvényesítésére, csupán annak megállapítására, hogy az adott norma esetében szükség van-e minősített többség alkalmazására. Ennél egy átfogóbb szint, amikor a minősített törvény érdemi alkotmányosságát bírálja el az alkotmánybíróság. Ilyenkor minden olyan szabályra tekintettel kell lenni, mely a jogforrások hierarchiájában az adott minősített törvény felett helyezkedik el. Ez általában az alkotmánnyal azonosítható, de bizonyos esetekben ennél bonyolultabb lehet a helyzet. Az egyik ilyen eset az alkotmányon belüli hierarchia példája: ilyenkor a minősített törvények felett a normáknak akár több szintjét találhatjuk. A másik lehetséges nézőpont, amikor a minősített törvények nem alkotnak homogén kategóriát, közöttük is alá-fölé rendeltségi viszony létezhet. Erre példaként említhetjük Magyarországon a nagy és kis kétharmad esetét, mely a 2011-et megelőző két évtizedben volt jellemző.⁵¹⁷ Franciaországban az államháztartásra vonatkozó organikus törvény az Alkotmánytanács gyakorlata értelmében kvázialkotmányos jelleggel bír, így a többi organikus törvény felett áll. Franciaországban és Magyarországon is külön csoportot testesítenek meg az állam szuverenitásának korlátozásáról rendelkező minősített törvények.⁵¹⁸ Spanyolországban az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények különülnek el az egyéb minősített törvényektől.⁵¹⁹ A tisztán tartalmi felülvizsgálat esetén mindezekre a jogforrási sajátosságokra figyelemmel kell a normakontrollt lefolytatni.

⁵¹⁶ Alaptörvény I) cikk (4) bekezdése és 40. cikke.

⁵¹⁷ PAPP: Kétharmaddal vagy a nélkül? 117–124.

⁵¹⁸ Alaptörvény E) cikk (4) bekezdés; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.; Franciaország alkotmányának 88. cikk (3) bekezdése (1958. október 4.); Spanyolország alkotmányának 104. cikk (1) bekezdése (1978. január 4.).

⁵¹⁹ CHOFRE SIRVENT: *Significado y función de las leyes orgánicas*. 215–224.

5. A minősített törvények mint a jövőbeli kormányok mozgásterét befolyásoló tényezők

A minősített törvények nem csupán a hatalommegosztás horizontális, hanem temporális dimenzióját is érintik.⁵²⁰ Korábban már részletesen tárgyaltam azt az esetet, amikor a kormány kétharmados többséget tudhat maga mögött a parlamentben, és egyoldalúan módosíthatja a minősített törvényeket. Ilyenkor érzékelhető az a jelenség, hogy a hatalmi ágak szétválasztása nemcsak statikus koncepció, mely egy adott pillanatra érvényes, hanem időbeli kiterjedésével is számolnunk kell. Amennyiben az aktuális kormányzat megváltoztatja a minősített törvényi szabályozást, és a későbbi kormányoknak nincs reális lehetőségük ennek újragondolására, a jövőbeli végrehajtó hatalom és parlamenti többség mozgásteré idő előtt drasztikusan leszűkíthető.⁵²¹ A minősített többség tehát nem csak az adott pillanatban, hanem hosszabb távon is súlyos torzulásokat idézhet elő a parlamentarizmus logikájában és a kormányozhatóság terén, ami tovább növeli a jogintézménnyel kapcsolatos bizonytalanságot.⁵²² A hatalommegosztás időbeli dimenziójával azért kell számolnunk, mert rávilágít arra: a minősített törvények széles körű jelenléte hosszú távon valamennyi politikai erő számára káros lehet, különös tekintettel a változó politikai erőviszonyokra. A hatalmi ágak szétválasztásával ellentétes törekvések többnyire pillanatnyi jelleggel bontják meg az egyensúlyokat. A minősített törvények és a kétharmados parlamenti többség veszélye az, hogy ilyenkor az aktuális intézkedések hatása akár évtizedekre konzerválhatja a jogrendszert, a reformtörekvéseket pedig a jogszerűség határán túlra kényszeríti. Ebből következően a jogrendszer stabilitása csak látszólagos lesz, hiszen a változatlan jogi szabályozás mögött rendkívül éles ellentétek húzódnak meg. Az egyoldalú jogalkotásból kimaradt csoportok minden alkalmat megragadnak álláspontjuk érvényre juttatására, a szakadék pedig egyre inkább mélyül a kormányoldal és az ellenzék között.⁵²³ A parlamentarizmus logikájából az következik, hogy a kormány megbízási ideje alatt korlátozott, mégis kiterjedt jogosítványokkal rendelkezik tervei megvalósítására, azonban a kapott felhatalmazás csak a kormány megbízási idejének megszűnéséig tart. A minősített törvények egyoldalú megváltoztatása tulajdonképpen a kormány felhatalmazáson történő túlterjeszkedéseként értelmezhető. Természetesen a kormány szemszögéből nézve az ilyen lépés szükségszerűségből fakad, amit az ellenzék együttműködési hajlandóságának hiánya vagy korlátozott volta indokol.

⁵²⁰ ERDŐS Csaba: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései. *Diskurzus*, 2011/1. 54–62.

⁵²¹ MÖLLERS: *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 80.

⁵²² Alaptörvény 40. cikk.

⁵²³ SZENTGÁLI-TÓTH: Some points against legislating with two-thirds majority.

A kétharmados csapda különösen releváns Magyarország esetében, más minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben azonban kevésbé, mert az abszolút többségi modell az általánosan elterjedt. Abszolút többség esetén nincs jelentősége a parlamenti többség arányának, csupán annak, hogy a parlamenti képviselők több mint fele támogassa a kormányt (tehát ne beszéljünk kisebbségi kormányzásról). Ilyenkor nem áll fenn a veszélye olyan zsákutca kialakulásának, mint amit a kétharmados többség esetében tapasztaltunk. A kormány minősített többség hiányában is képes módosítani a minősített törvényeket, viszont ugyanezt megtehetik majd a jövőbeli kormányok is. Az abszolút többség tehát kevésbé drasztikus a hatalommegosztás temporális vetülete szempontjából, hiszen a hatalmon lévő kormány – függetlenül többségének arányától – nincs abban a helyzetben, hogy a későbbi kormányok mozgásterét nagymértékben szűkítse. Némileg másként kell megítélnünk, ha az alkotmány és a minősített törvények módosítása egyaránt kétharmados szavazatarányhoz kötődik; az esetleges különbség csupán az összes és a jelenlévő képviselők viszonyítási alapként való figyelembevételében tapasztalható. Ilyenkor a minősített törvények mellett az alkotmány reformjára sincs reális lehetőség, ami végképp kilátástalan helyzetbe hozhatja az aktuális rendszer megváltoztatását szorgalmazókat. Utaltam rá korábban, hogy az alkotmányos berendezkedés stabilitása önmagában érték, azonban a megváltoztatás észszerű lehetőségének kizárása kockázatos lépés: az ellenzék fő célja az alkotmányos rend megdöntése lesz.

A hatalmi ágak elválasztása időbeli aspektusának jelentősége függ attól, hogy mely tárgykörök tartoznak a minősített törvények körébe. Az államszervezeti és alapjogi kérdések elsődleges fontosságúak, ezért ezek széles körű konszenzushoz kötése többé-kevésbé alátámasztható az alkotmányos rendszer társadalmi és politikai elfogadottságának szükségességével. Ennél nehezebb kérdés a közpolitikai tárgykörök kétharmados szavazatarány alá rendelése. A hatályos magyar Alaptörvény minősített tárgykörnek tekinti az adórendszer és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait, illetve a termőföldön való tulajdonszerzés rendjét.⁵²⁴ A minősített többség ilyen körben való alkalmazása nem példa nélküli, találunk hasonló eseteket például Romániában is.⁵²⁵ Amennyiben az államszervezeti kérdések, valamint az alapjogok mellett a közpolitikai tárgyköröket is kivonjuk a kormányzás elidegeníthetetlen elemeinek sorából, a kormánynak igen szűk mozgástere lenne az ország sorsának befolyásolására. A modern alkotmányos berendezkedésekben el kell választanunk a társadalmi/politikai élet alapját jelentő szabályokat az aktuális igényeket kielégítő intézményektől, szektoroktól. Előbbinél megalapozottan felvethető a minősített többség igénye, utóbbi téren viszont már nem találunk ilyen érveket. Az adó- és nyugdíjrendszer, az oktatásügy, az egészségügy és számos más,

⁵²⁴ Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése, valamint 40. cikke.

⁵²⁵ Románia alkotmányának 44. cikk (2) bekezdése (1991. december 21.).

a társadalom napi működését szolgáló szektor sajátossága, hogy a politikai pártok elképzelései különböznek ezekről, tehát a választások idején e kérdésekről zajlik a politikai vita.⁵²⁶ Meg kell jegyezni, hogy még ezeken a területeken is vannak olyan alapelvi jellegű rendelkezések, melyek esetében a minősített többség aligha kifogásolható. Itt ismét utalnunk kell a minősített tárgykörök lehatárolásának logikát gyakran nélkülöző jellegére. A minősített törvénnyé nyilvánítás nem feltétlenül jelent objektív fontossági sorrendet, bár kérdéses, hogy egyáltalán felállítható-e egy ilyen, teljes mértékben tárgyilagos skála. Az azonban bizonyos, hogy a közpolitikai tárgyköröket, de legalábbis azoknak az alapelvi tételeket végrehajtó szabályait helyesebb az aktuális kormányzat belátására bízni, ellenkező esetben a társadalmi viszonyok széles körét szabályozó kódexek – módosítás híján – eltávolodhatnak a valós életviszonyoktól.⁵²⁷

Érdemes néhány gondolatot szentelni annak, hogy a minősített tárgykörök az egyes országok közti kisebb-nagyobb eltérések ellenére érintik valamennyi hatalmi ágat, illetve fontosabb alkotmányos tényezőt. Minősített törvény szabályozza az országgyűlés működését, a jogalkotás rendjét, a bíróságok és a bírák jogállását, az alkotmánybíróság és az alkotmánybírák jogállását, az ombudsman, az állami számvevőszék jogi helyzetét. A minősített törvények tehát amellet, hogy pusztán létükkel befolyásolják az alkotmányos tényezők közti erőviszonyokat, terrénuktól függően meghatározzák a hatalmi ágak szétválasztásának anyagi jogi kereteit is. A hatalmi ágak rendszerét az alkotmány körvonalazza, a szabályrendszer azonban csak a minősített törvények figyelembevételével lehet teljes, amennyiben ezek jelen vannak a jogrendszerben. A minősített törvények a hatalmi ágak elválasztásának vertikális szintjén is hatást fejthetnek ki: föderatív vagy autonóm közösségekkel bíró államokban az autonóm közösségek jogállását általában minősített törvények szabályozzák. Erre a jelenségre Spanyolország, illetve a spanyol mintát követő latin-amerikai államok szolgáltatják a legjobb példát; itt a központi kormányzat és az egyes független közösségek viszonyrendszerét organikus törvények rögzítik.⁵²⁸

6. A minősített törvények a hatalommegosztás rendszerében az egyes alkotmányos berendezkedésekben

A következőkben röviden megvizsgálom a három, témánk szempontjából legfontosabb jogrendszert: Franciaországot, Spanyolországot és Magyarországot abból

⁵²⁶ Dezső: A választási rendszer életképessége és anomáliái. 84–91.

⁵²⁷ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.

⁵²⁸ Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése (1978. január 4.).

a szempontból, hogy hogyan befolyásolja a minősített többségű jogalkotás jelenléte a hatalmi ágak elválasztását.

Franciaországban az organikus törvényeket életre hívó egyik fő megfontolás éppen a hatalmi ágak erőviszonyának átrendezése volt. *De Gaulle* és környezete úgy ítélte meg, hogy a parlament túlságosan tág jogosítványokkal rendelkezik, ezzel ellehetetleníti a stabil kormányzást, mivel nincs állandó parlamenti többség a kormányzat mögött. Az ország sorsát a IV. Köztársaság idején nem a kormány, hanem a parlamenti többség határozta meg a gyakorlatban. *De Gaulle* a IV. Köztársaság instabilitásáért a parlamentnek ezt az erőfölényét okolta, ezért alkotmányos reformjai arra irányultak, hogy a törvényhozást háttérbe szorítsa. Ennek fontos eszközét látta az organikus törvényekben, mivel így a parlamenti többségi követelmény is szigorodott a minősített törvények esetében, továbbá kötelezővé vált az ilyen normák előzetes alkotmányossági felülvizsgálata.⁵²⁹ Franciaországban az organikus törvények tehát az Alkotmánytanács szerepét helyezik előtérbe, bár 2008 óta létezik már az absztrakt normakontroll utólagos lehetősége is. Az utólagos normakontroll azonban nem kezdeményezhető az organikus törvényalkotási eljárás formai követelményeinek mellőzése esetén, csak akkor, ha az organikus törvény tartalmi alkotmányossági problémát vet fel.⁵³⁰ Az organikus törvények határozzák meg a köztársasági elnök státuszát, a törvényhozás tagjai megválasztásának módját és működését, az igazságszolgáltatás kereteit; tehát valamennyi hatalmi ág szempontjából meghatározó a szerepük. Míg a minősített törvények kétharmados modellje a kormány kezének megkötésére törekszik, a francia abszolút többségi modell a törvényalkotás folyamatába kíván fékeket beépíteni. Ezt a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll beépítésén kívül az a különbség is jól példázza, hogy Magyarországon a sarkalatos törvény összekapcsolható bizalmi szavazással, míg Franciaországban ez a lehetőség az organikus törvényekre nézve kizárt.

Spanyolországban a minősített törvények a hatalmi ágak szétválasztásának vertikális szintjén fejtik ki hatásukat. Az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények elkülönülnek az egyéb organikus törvényektől, és szabályozzák a központi kormányzat, valamint az önálló önkormányzattal rendelkező területi közösségek viszonyrendszerét. Mivel Spanyolországban több nagy területű és gazdasági súlyú régió is létezik, az organikus törvények e funkcióját nem szabad lebecsülnünk. Ezen felül az organikus törvények Spanyolországban is rögzítik az igazságszolgáltatás és a törvényhozás működésének kereteit, illetve külön organikus törvény rendelkezik az alkotmánybíróság tevékenységéről, mely az autonóm közösségek státusztörvényeihez hasonlóan kiemelkedik az egyéb organikus törvények sorából. Ne feledjük, hogy Spanyolországban a minősített többség abszolút

⁵²⁹ VERPEAUX-MARYVONNE: *Le Conseil constitutionnel*. 101.

⁵³⁰ Décision en 2012. 278 QPC du 5 octobre 2012; CC, 25 mars 2014, 2014-386 QPC.

többségi modellje jellemző, illetve szintén jelen van a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat is, de csak az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények esetében. A spanyol organikus törvények tehát elsősorban a közvetlen szabályozás eszközével befolyásolják a hatalmi ágak kapcsolatrendszerét, az egyéb vonatkozások a minősített többség megkövetelt alacsonyabb aránya miatt kevésbé relevánsak.

Magyarországon ismét számolnunk kell a minősített törvények egymást követő modelljeivel. Az alkotmányerejű törvények a kisebbségvédelem fontosságából indultak ki, és a széles körű konszenzust tekintették a döntéshozatal fő értékének. Láttuk, hogy ez a megközelítés erőteljesen korlátozta a parlamentarizmus logikáját, ezért hosszú távon nem volt fenntartható. Az új, kétharmados törvények néven szereplő minősített törvény kategória továbbra is a parlamenti ellenzék védelmére helyezte a hangsúlyt, ezt azonban racionális keretek között tette. Az ellenzék beleszólási jogot kapott egyes döntések meghozatalába, a szabályozás érintett köre azonban erősen korlátozott maradt.⁵³¹ Ez a viszonylagos egyensúly felborult 1994-et követően, amikor a parlamenti képviselők több mint kétharmada a kormányoldalon foglalt helyet. A „kétharmados gőzhenger” jelenségét ekkor figyelhettük meg először a magyar jogfejlődés során, igaz, az alkotmányozás tekintetében a minősített parlamenti többség viszonylagos önmérsékletet tanúsított.⁵³² A kétharmados törvények két évtizede során a Kormány és a parlamenti ellenzék, továbbá a Kormány és az Alkotmánybíróság viszonyrendszerét érintő érvrendszerek érvényesülését tapasztalhattuk, ezek minden előnyével és hátrányával.

2010 után szét kell választanunk a parlamenti erőviszonyok megváltozásából, illetve az Alaptörvény elfogadásából következő változásokat. Előbbi kapcsán az a hangsúlyos, hogy a kormányzatnak lehetősége nyílt – az 1994-et követő évekhez hasonlóan – az egyoldalú jogalkotásra, illetve az alkotmányozásra is. Ennek következményeit a korábbiakban már részletesebben tárgyaltam. Az Alaptörvény a sarkalatos törvények és a hatalmi ágak szétválasztását oly módon alakította át, hogy megváltoztatta a minősített többség térréumát. Az alapvető jogok egyszerű törvénybe helyezésével megnövekedett azon sarkalatos törvények szerepe, melyek az alapjogok védelmét garantáló eszközökre vonatkoznak (mint az Alkotmánybíróságra vagy az alapvető jogok biztosára). Ugyanakkor az alapvető jogok helyét közpolitikai tárgykörök foglalták el a sarkalatos törvények sorában, tehát az Alaptörvény erősebb megkötéseket tartalmaz az aktuális kormányzat mozgásterében, mint az előző Alkotmány.⁵³³

⁵³¹ SMUK Péter: Ellenzéki jogok a parlamentben, különös tekintettel a parlament ellenőrzési tevékenységére. *Jogtudományi Közöny*, 2007/2. 62–73.

⁵³² KUKORELLI: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*.

⁵³³ SZENTGÁLI-TÓTH: A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben.

A minősített törvények jelenléte a jogrendszerben minden esetben befolyásolja a hatalmi ágak szétválasztásának rendszerét és hangsúlyait, ez a hatás azonban eltérő lehet: egyaránt irányulhat a kormány és a parlament kezének megkötésére. Az abszolút többségi modellben a parlament háttérbe szorulása jellemző, míg a kétharmados többségi követelmény, ha a kormányzó pártnak nincs kétharmados többsége a parlamentben, a kormányzat mozgástere korlátozásának eszköze. A minősített többség nemcsak a kormány és a parlament relációjában értelmezhető, hanem számottevően érinti az alkotmánybíróság alkotmányos pozícióját is. A hatalommegosztás és a minősített többség egymásra hatásának vizsgálata alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy ez a megoldás nem szolgálja hatékonyan a fékek és ellensúlyok racionális modelljének kialakítását, egyes szereplőket túlzott hatalomhoz juttathat, másokat pedig akár hosszú távra is kizárhat a döntéshozatalból. Mindezek alapján ismét azt állapíthatjuk meg: a széles körben alkalmazott minősített többség torzítja a parlamentarizmus logikáját, hátrányai hangsúlyosabbak, mint előnyei. A minősített törvények tehát legfeljebb néhány alapvető államszervezeti tárgykörben tekinthetők célszerű megoldásnak.

IX. *De lege ferenda* javaslatok

1. A *de lege ferenda* javaslatok lehetséges irányai

Az előző fejezetekben részletesen tárgyaltam a minősített törvények, egyben a hazai sarkalatos törvények létjogosultságának alátámasztására szolgáló elméleteket. E vizsgálatok alapján az a következtetés vonható le, hogy a jelenlegi sarkalatos-törvény-koncepció hátulütői hangsúlyosabbak az előnyeinél, szükséges tehát, hogy olyan alternatívákat keressünk, melyek megtartják a kedvező tendenciákat, ugyanakkor alkalmasak a hátrányok kiküszöbölésére. Az esetleges továbblépésnek több lehetséges iránya vázolható fel. Lehetőség van a törvényalkotási eljárás részbeni újragondolására, például hosszabb felkészülési idő bevezetésére, a törvény elfogadására vonatkozó moratórium intézményesítésére, vagy további bizottsági szűrők beépítésére. A törvényalkotási eljárás befejező szakaszában felmerülhet a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat garanciája is, mely a minősített törvények esetében a jogalkotási folyamat megkerülhetetlen része lenne. A jogforrási hierarchia kapcsán a törvényi és a rendeleti szint viszonyának újraértelmezése vetethető fel. Magyarországon a törvények hagyományosan az életviszonyok rendkívül széles körét fogják át, miközben számos európai jogrendszerben bevett gyakorlat a törvényi felhatalmazás alapján történő rendeleti szabályozás. Ezt a modellt figyelembe véve bizonyos szempontokból Magyarországon is megvalósítható lehet egy ilyen irányú elmozdulás: az Alaptörvény kifejezetten nevesítené a törvényhozási tárgyak körét, ettől eltekintve a Kormány a parlament felhatalmazása alapján és ellenőrzése mellett rendeletben szabályozhat. Régóta jelen van a magyar közéletben az a meggyőződés, mely a minősített törvények terrénumát szűkítené; néhány, az államszervezet szempontjából elsődleges tárgykörben alkalmazná csak ezt a megoldást. Magam is osztom ezt a nézetet, és megítélésem szerint a sarkalatos törvények ideális helyét ezen az úton találhatjuk meg a magyar jogrendszerben. Végül sokan képviselik azt az álláspontot is, mely szükségtelennek tartja a minősített törvényeket, és az emelt többségi követelményt korrekciós intézkedések nélkül eltávolítaná az Alaptörvényből.⁵³⁴ Felvethető még a második kamara mint a minősített törvények garanciális szerepét kiváltó és a minőségi jogalkotást biztosító jogintézmény ismételt bevezetése Magyarországon, egy ilyen lépés következményei azonban

⁵³⁴ JAKAB-SZILÁGYI: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. 96–102.

messze túlmutatnának a minősített többségű jogalkotás problémakörén. A témát kiterjedt hazai szakirodalom dolgozta már fel,⁵³⁵ ezekhez képest jelen keretek között csak rendkívül elnagyoltan tárgyalhatnám ezt a területet. Ezért külön fejezetben könyvemben nem térek ki a kétkamarás törvényhozás lehetséges alternatívájára, de távlatokban gondolkodva erről a lehetőségről sem szabad megfeledkeznünk.⁵³⁶

2. A jogalkotási folyamat esetleges újragondolása

A jogalkotási folyamat a minősített többség kiváltásának fontos terepe lehet. E tekintetben két irányban kell folytatnunk a további gondolkodást: a törvényalkotási folyamat parlamenti, valamint az országgyűlési elfogadást követő szakaszát kell elkülönítenünk. A parlamenti szakasz kapcsán három lehetséges megoldás merülhet fel. Egyrésztől beépíthetünk a jelenlegi törvényalkotási mechanizmusba egy újabb bizottsági szűrőt, mely csak a minősített törvényekkel foglalkozna, az egyszerű törvények kívül esnének e grénium hatáskörén. Ez a modell kellően alapos előkészítés esetén lehetőséget teremt a jogalkotás átgondoltságának fokozására, azonban könnyen kiüresíthető, mechanikus szűrővé alakítható. A parlamenti vitára rendelkezésre álló időkeret bővítése szintén megkülönböztetheti a minősített és az egyszerű törvényeket. Ennek a módszernek a hátulütője ismét az, hogy eredménye csupán mennyiségi indikátorral mérhető, arra viszont nincs biztosíték, hogy a vita valóban érdemi lesz, a tárgyhoz fog kapcsolódni és teret fog engedni a hosszú távú megfontolásoknak. A harmadik eshetőség a jogalkotás parlamenti szakasza kapcsán a társadalmi részvétel újragondolása. A szakmai szervezetektől, nemzetközi megfigyelőktől, szakértőktől, jogalkalmazóktól és magánszemélyektől érkező javaslatok fontos

⁵³⁵ A kétkamarás törvényhozásra vonatkozó hazai szakirodalomból példaként lásd: ÁDÁM Antal – CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 27–41.; DEZSŐ: A második kamarák alkotmányos funkciói. 56–62.; HOMOKI-NAGY Mária: A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy és két kamarára vonatkozóan. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 62–69.; SMUK Péter: Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások. *MTA Law Working Papers*, 2014/14. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_14_Smuk.pdf (letöltés ideje: 2016. május 7.); SZENTE Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 79–95.; SZENTPÉTERI NAGY Richárd: A második kamarák típusai a világban. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 95–111.

⁵³⁶ BIN, Roberto – PITRUZZELLA, Giovanni: *Diritto costituzionale*, Giuseppe Giappichelli ed. (n.i.: Turin, 2008). 322.

adalekok egy törvény elfogadásának folyamatához. Jelenleg is létezik a magyar jogrendszerben a jogalkotásban való társadalmi részvételtől szóló törvény.⁵³⁷ A minősített törvények esetében előírható meghatározott fórumok szervezése vagy elektronikus felületek létesítése, ahol bárki kifejtheti nézeteit az új törvény tervezetével kapcsolatban. A parlamenti szakaszt követően a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat merülhet fel, mely – különösen, ha általánosan kötelezővé tesszük – a jogalkotási folyamat része lenne. A kötelező *a priori* normakontroll gondolata azonban messze túlmutat a törvényalkotási eljárás hagyományos keretein, ezért ezt teljesen külön alternatívaként is értelmezhetjük.

2.1. A bizottsági szűrő

A jogalkotási folyamat egyes elemei közül először a bizottsági szűrő bővítésének gondolatára térek ki. A jelenlegi parlamenti működésben is fontos szerepet játszanak a bizottságok: azokat a javaslatokat, melyek nem kapnak legalább egyharmados támogatást az illetékes állandó szakbizottságtól, nem vennék tárgysorozatba.⁵³⁸ A törvényalkotási bizottság feladata az, hogy összegezze a szakbizottságok által megvitatásra érdemesnek tartott felvetéseket, és ezt az összegzett javaslatot terjeszti az országgyűlés elé.⁵³⁹ A minősített többség kiváltására fel lehetne állítani egy olyan speciális országgyűlési állandó, ám nem szakbizottságot, mely kifejezetten csak a minősített törvényekre fókuszálna. Ebben a bizottságban többféle módszer is támogathatná a minősített többség egyes elemeinek továbbörökítését. A kormányoldal és az ellenzék paritásos elven foglalhatna helyet e testületben, a parlamenti erőviszonyok tiszteletben tartása esetén pedig minősített többségi követelményt lehetne előírni. E bizottság munkájába be lehetne vonni külső szakértőket is, akik a szakterületükhöz kötődő törvények kapcsán fejthetnék ki álláspontjukat és meghívásos alapon vennének részt az üléseken. A külső szakértők nem rendelkezhetnének szavazati joggal, hiszen nincs mögöttük semmiféle demokratikus legitimáció, az egykamarás parlament lényege pedig a népképviselet.⁵⁴⁰ A szakértők jelenléte azonban a minősített törvényjavaslatok megvitatásakor mégis elengedhetetlen. A minősített törvények tárgyalására felállított bizottság tagjainak kiválasztásánál szempontként lehetne rögzíteni, hogy az érintetteknek van-e a minősített tárgykörökhöz kapcsolódó releváns szakmai tapasztalata, gyakorlata. Egy ilyen előírás azt is feltételezi, hogy a sarkalatos törvények köre jóval szűkebb lenne, mint jelenleg.⁵⁴¹

⁵³⁷ 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől.

⁵³⁸ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 58. §-a.

⁵³⁹ A 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 46. §-a.

⁵⁴⁰ SZENTE: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? 79–95.

⁵⁴¹ KUKORELLI: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése.

A minősített törvények terrénumának szűkítése valamennyi egyéb alternatív javaslat mögött meghúzódó megfontolás, mégis külön is kitérek majd rá, mint az irányváltás legfontosabb, de nem feltétlenül egyetlen elemére.

2.2. A parlamenti vita időtartama

Napjainkban a parlamenti jogalkotás futószalagon zajlik, nincs sem idő, sem igény a felmerülő problémák mélyebb megvitatására az Országgházban.⁵⁴² E jelenséget több tényezővel magyarázhatjuk.⁵⁴³ Egyrészt a parlament tagjainak többsége nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel egy adott törvényjavaslat kapcsán, ezért nem képes érdemben hozzászólni a vitákhoz. Másrészt a parlament egyre inkább „törvénygyárként” funkcionál, mint erre később még visszatérek. A rendszerváltást követően minden évben meghaladta a százat az elfogadott törvények száma; az utóbbi néhány évben ez a szám nem egyszer már jóval túllépte a kettőszázat is.⁵⁴⁴ Ebben a helyzetben az Országgyűlésben nem áll rendelkezésre sem az idő, sem a kapacitás alaposabb viták lefolytatására, az ellenzék obstrukciós politikája pedig tovább rombolja a parlamenti viták hatékonyságát és tekintélyét.⁵⁴⁵ A minősített törvények megvitatására rendelkezésre álló időkeret kiterjesztése igen kockázatos eszköz. Nem jelent semmiféle biztosítékot arra, hogy a viták színvonala emelkedni fog, tartalma kapcsolódik majd a terítéken lévő javaslatához. A megnövelt időkeret több lehetőséget biztosít a frakcióknak álláspontjuk kifejtésére, viszont éppen ezért az ellenzék kezében erős obstrukciós jogosultsággá is válhat. Az időkeret növelése csak akkor lenne eredményes eszköz a minősített törvényalkotás átgondoltságának fokozására, ha ehhez minőségi garanciák is társulnának. Hasonló logika mentén lehetne előírni, hogy a minősített törvények záró vitája és záró szavazása között meghatározott időnek kelljen eltelnie, így az érdekelteknek módjukban áll fontolóra venni álláspontjukat. Felvethető persze, hogy az illetékesek valójában erre használnák-e az így nyert időt, ez az eszköz is könnyen válhat az időhúzás instrumentává. A törvényalkotási folyamat lassítása ellentétben állna a parlamenti munka jelenlegi tendenciáival, ugyanakkor nagy lehetőséget teremthet a törvényalkotási kultúra megteremtésére.⁵⁴⁶ Erre azonban nem elegendő a mennyiségi szemlélet, szükség van arra, hogy e megközelítést minőségi szempontokkal kombináljuk.

⁵⁴² SOLTÉSZ: *Az Országgyűlés*. 106.

⁵⁴³ PAPP Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére. *Kodifikáció*, 2012/2. 5–36.

⁵⁴⁴ RIXER Ádám: Az újabb jogalkotás jellemzői. *Kodifikáció*, 2012/2. 37–54.

⁵⁴⁵ MEZEY, Barna: Die Obstruktion in der ungarischen Rechtsgeschichte. *Parliaments, Estates and Representations*, 2003/1. 97–122.

⁵⁴⁶ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Milyen az alkotmányos kultúránk? *Magyar Jog*, 2015/9. 492–497.

2.3. A társadalmi részvétel erősítése

A társadalmi részvétel ma már nem kivételes jellegű, hanem általános elvárás valamennyi jogalkotási folyamattal szemben.⁵⁴⁷ A közelmúlt alkotmánymódosításra irányuló eljárásai (Írország, Izland)⁵⁴⁸ rámutattak arra, hogy egy korszerű alkotmányozási folyamatnak kulcsfogalma az inkluzivitás. A jogalkotásban ezek a követelmények valamivel enyhébbek, de itt sem hagyhatóak figyelmen kívül. Magyarországon 2011. január 1-től hatályos a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, ami jelzi, hogy ez a szemléletváltás a magyar alkotmányos rendszert sem hagyta érintetlenül. Magyarországon a népszavazás, a közvetlen demokrácia kivételes formának tekinthető, inkább a népi részvétel egyéb, puhább formái nyertek teret. A törvénytervezetek kialakítása során közigazgatási és társadalmi egyeztetésre kerül sor, időről időre nemzeti konzultációk keretében van lehetőségük az állampolgároknak nézeteik kifejtésére egyes kérdésekről. A minősített törvények úgy is elhatárolhatóak az egyszerűektől, hogy esetükben szigorúbb előírások vonatkoznának a társadalmi részvételre. Ennek több iránya is felmerülhet. Lehetőség van *workshop*ok, fórumok, kerekasztalok szervezésére, melyek nyitottak valamennyi érdekelt és érdeklődő számára, bárki elmondhatja ezek keretében észrevételeit a törvényjavaslattal kapcsolatban, szóban vagy legalább írásban. A másik lehetőség a nem személyes részvételen alapuló platformok kötelező létesítése, ahol hosszabb időn keresztül folyamatosan nyitva áll a lehetőség mindenki számára észrevételei megfogalmazására, a tervezet megvitatására. Erre a célra elektronikus felületeket lehetne létesíteni és kellően hosszú idő állna rendelkezésre a társadalmi input becsatornázására.⁵⁴⁹ Az inkluzivitás első formája a szakmai/érdekképviselői oldalon teremtené reális esélyt a párbeszédre, míg a közvetett platformokon a magánszemélyek járulhatnak hozzá a jogalkotási folyamathoz. A minősített törvények esetében a társadalmi részvétel mindkét formája erősíthető lenne, így a jogalkotás bázisa bővíthet. Nem lehet viszont cél a társadalmi részvétel eggyel erősebb formáinak megkövetelése minden minősített törvény kapcsán, ez ugyanis ismét rendkívül merevvé tenné a szabályozást.

⁵⁴⁷ REISINGER Adrienn: *Társadalmi részvétel helyi, területi és európai uniós szinten*. kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/ujkormanyzas/ReisingerAdrienn.pdf (letöltés ideje: 2016. november 19.).

⁵⁴⁸ LANDERMORE, Hélène: Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. *Journal of Political Philosophy*, 2014/2. 166–191.; FARRELL, David M. – O'MALLEY, Eoin – SUITER, Jane: Deliberative Democracy in Action Irish-style. *Irish Political Studies*, 2013/1. 99–113.

⁵⁴⁹ AICHHOLZER, Georg – ALLHUTTER, Doris: *Online forms of political participation and their impact on democracy*. 2011. ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-f6b6-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf (letöltés ideje: 2016. május 9.)

3. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat

A minősített többség kiváltásának fontos eszköze a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat. Ebben a logikában valamennyi elfogadott minősített törvényt kötelező előzetesen megküldeni az alkotmánybíróságnak, hogy hatálybalépése előtt a testület állást foglaljon a szöveg alkotmányosságáról. Ennek a koncepciónak a következményei messzire mutatnak. Értelemszerűen a jogalkotás folyamata időben elhúzódik, cizelláltabb lesz és legalább a lehetősége adott az alkotmányossági szempontok gondos mérlegelésének. A kötelező *a priori* normakontroll elméleti modellként rendkívül hatékony, hiszen szinte kizárja annak lehetőségét, hogy alkotmányellenes minősített törvények kerüljenek a jogrendszerbe. Felmerülhet azonban ezzel szemben az a megfontolás, hogy a minősített törvények elsősorban nem alkotmányossági, hanem legitimációs funkciót töltenek be, ezért nincs szükség arra, hogy az elfogadott normaszöveg tartalmi alkotmányosságának biztosítására a már létezők mellett újabb garanciák intézményesítésével törekedjünk. Látnunk kell továbbá, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll önmagában nem elegendő, csak akkor töltheti be igazán funkcióját, ha néhány eszköz kapcsolódik hozzá. Az egyik ilyen elem az indítvány lehetőségének megnyitása a normakontrollra való megküldéssel egy időben.⁵⁵⁰ Szükség van arra is, hogy az előzetes normakontrollra megküldött törvények vizsgálatára szoros határidőt szabjon meg az alkotmány, máskülönben a jogalkotási folyamat rendkívüli és beláthatatlan késedelmet szenvedne.⁵⁵¹ Az is járható út, hogy az előzetes normakontroll kötelezettségét nem rendeljük hozzá valamennyi törvényhez, csak e jogszabályok egyes csoportjaihoz (ilyenek Spanyolországban például az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények).⁵⁵² Az előzetes alkotmányossági normakontroll csak akkor lehet igazán hatékony, ha annak tiszteletben tartása kikényszeríthető. Ez oly módon biztosítható, ha a kihirdetést követő rövid határidőn belül utólagos normakontroll kezdeményezhető a jogalkotási folyamat alkotmányos követelményeinek érvényesülésével kapcsolatban. A kötelező előzetes normakontroll az említettek mellett mindig a taláros testületre nehezedő ügyteher gyarapodásával jár együtt, ami veszélyeztetheti az elvégzett munka színvonalát. Kitértem már arra, hogy a kötelező felülvizsgálat az alkotmánybíróságra nehezedő politikai nyomást is fokozhatja, s ez könnyen alááshatja a testület irányába fennálló társadalmi bizalmat.

⁵⁵⁰ TROPER: La V^e République et la séparation des pouvoirs. 43.

⁵⁵¹ THOMAS, Julien: *L'indépendance du Conseil Constitutionnel*, PhD diss. (Université Libre de Bruxelles: Bruxelles, 2010). 108–109.

⁵⁵² Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése (1978. január 4.).

A következőkben az alkotmánybíróság előtti indítvány lehetőségére térek ki kötelező előzetes normakontroll esetén. Az alkotmánybíróság gyakran jelentős és terjedelmes törvényeket vizsgálna alkotmányossági szempontból, erre rövid idő állna rendelkezésére, ezért orientáció híján erősen kérdéses lenne, hogy volna-e lehetőség érdemi normakontrollra. A kötelező előzetes normakontroll e hiányosságain segíthet az, ha megnyitjuk a kötelező *a priori* normakontroll lehetőségét legalább egy szűk kezdeményezői kör számára. Nem célravezető e tekintetben *actio popularis*t alkalmazni, ehelyett a politikai folyamat résztvevői, valamint az alapjogok védelme terén érintett állami intézmények vezetőinek lehetne ilyen jogosítványt adni. Az indítványt csak olyan személy nyújthatná be, aki releváns szakmai/politikai ismeretekkel rendelkezik az elfogadott minősített törvénnyel kapcsolatban. Erre azért is van szükség, mert az előzetes felülvizsgálat sürgős jellegéből eredően az indítvány előterjesztésére is csak legfeljebb néhány nap állna rendelkezésre. A rövid határidőből következően testület nem kaphatna ilyen felhatalmazást, indítványt csupán egyes személyek nyújthatnának be. Álláspontom szerint az alkotmánybíróság munkáját segítő tartalmi indítvány előterjesztésére kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll esetén a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselők (esetleg meghatározott számú képviselő), az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész, valamint a Kúria elnöke lehetne jogosult. Az indítványban rá lehetne mutatni az elfogadott törvényben esetlegesen azonosítható alkotmányossági problémákra, melyekre fókuszálhat az alkotmánybíróság a normakontroll során. Az indítvány előterjesztése jogosultság lenne, nem kötelezettség, az alkotmánybíróság nem lenne kötve az indítvány tartalmához, korlátlan felülvizsgálati jogosultsággal rendelkezne. Meg kell jegyezni, hogy az indítványozásra jogosultak taxatív nevesítése nem zárná ki azt, hogy bárki más, akár magánszemélyek levélben ismerethessék álláspontjukat az államfővel.

A kötelező előzetes normakontroll esetén fontos kérdés, hogy hol húzzuk meg e kötelezettség határait. A kötelező normakontroll kapcsolódhat valamennyi minősített törvényhez, a minősített törvények egy jól körülhatárolható csoportjához, illetve néhány kiemelt tárgykörhöz is. Az első modellre Franciaország szolgált példát, ahol az Alkotmánytanács előzetes felülvizsgálati kötelezettsége az organikus törvények tekintetében teljes körű.⁵⁵³ A francia modellt azonban annak tükrében kell értelmeznünk, hogy 2008-ig kizárt volt az utólagos alkotmányossági felülvizsgálat és az utóbbi években is csak lassan nyer teret Franciaországban. Az *a posteriori* felülvizsgálatot előtérbe helyező jogrendszerekben nem jellemző az előzetes normakontroll kötelező előírása. Spanyolországban a kezdetben létező kötelező előzetes felülvizsgálatot eltörölték, majd később az autonóm közösségek jogállását szabályozó organikus törvények tekintetében állították csak vissza. Spanyolország

⁵⁵³ Franciaország alkotmányának 46. cikke (1958. október 4.).

esete arra példa, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat alkalmazható a minősített törvényeknek csak egy jól körülhatárolható csoportja tekintetében is (ez Magyarországon 2011 előtt például az intézményi vagy az alapjogi kétharmad lehetett volna).

Hazánkban ezt az utat ma valószínűleg nem lehetne követni, mivel a minősített törvények nem oszthatóak két nagy csoportra oly módon, mint ez 2011 előtt jellemző volt. A kötelező előzetes felülvizsgálatot nézetem szerint helyesen akkor alkalmaznánk, ha néhány legfontosabb államszervezeti tárgykörben (a már említettek: alkotmánybíróság, országgyűlés, köztársasági elnök, alapvető jogok biztosa, bírói függetlenség, választási törvény, szuverenitás korlátozása) íránk elő kötelezően. A teljes körű előzetes alkotmányossági felülvizsgálat hatékony garancia lehet, amennyiben a tárgyalta kiegészítő elemek is jelen vannak, túlburjánzása azonban az alkotmánybíróság egyéb hatásköreinek rendeltetésszerű gyakorlását veszélyeztetheti. A sarkalatos törvények új modelljében a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll meghonosítása csak a sarkalatos törvények listájának jelentős szűkítése mellett képzelhető el. Meg kell még jegyezni, hogy a kötelező előzetes normakontrollt követően a köztársasági elnök már nem emelhetne alkotmányossági vétót a jelenleg ismert módon a sarkalatos törvénnyel szemben.

Az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat tiszteletben tartása csak akkor lesz kikényszeríthető, ha annak elmulasztásához érdemi és a gyakorlatban érvényesíthető szankció kapcsolódik. Ilyen jogkövetkezményt csak a törvény hatálybalépését követően lehet beépíteni a rendszerbe, hiszen ekkor mérhető fel, hogy valamennyi alkotmányos előírást tiszteletben tartották-e a jogalkotási folyamat során. Ezért lehet szükség az utólagos normakontroll egy speciális alakzatára, mely csak a törvény elfogadását követő rövid (például 30 napos) határidőn belül lenne kezdeményezhető. Hosszabb időre nem célszerű nyitva hagyni a pusztán formai alapon benyújtható utólagos normakontroll lehetőségét, mivel ez fölösleges bizonytalanságot eredményezne a jogrendszerben. A törvény kihirdetését követően tehát 30 napra lehetne megnyitni a közjogi érvénytelenség megállapítására irányuló utólagos normakontroll kezdeményezését a fentebb tárgyalta indítványozói kör számára. Amennyiben az elfogadott törvényt az alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítéli, ez nem feltétlenül járna a törvényjavaslat napirendről történő levételével, a parlament újratárgyalhatná a javaslatot az alkotmánybíróság észrevételei alapján. A parlament által második olvasatban elfogadott törvényt ismét az alkotmánybíróság elé kellene küldeni, hogy az alkotmányellenes tartalmak és eljárási cselekmények kiszűrése továbbra is biztosítható legyen. Ha az alkotmánybíróság az újratárgyalást követően elfogadott szöveget sem tartja alkotmányosnak, a törvényjavaslat lekerül a napirendről. Az elfogadott és kihirdetett törvény kapcsán nem érne véget a jogalkotási folyamat, hiszen nyitva állna a 30 napos határidő a közjogi érvénytelenség utólagos vizsgálatának indítványozására. Ezt az indítványt ugyanaz a személyi kör terjeszthetné elő,

amely az előzetes normakontroll kezdeményezésére is jogosult. A 30 napos határidő elteltét követően formai alapon már nem kezdeményezhető alkotmányossági felülvizsgálat, a tartalmi normakontroll lehetősége azonban továbbra is nyitva áll. Ez a viszonylag bonyolult rendszer természetesen csak a minősített törvények szűk körére vonatkozna, az egyszerű törvényekre nem.

4. A jogforrási hierarchia újragondolása

A minősített többség korlátozásának további lehetséges eszköze a jogforrási hierarchia részbeni újragondolása. Magyarországon hagyományosan törvények szabályozzák a legtöbb életviszonyt, a rendeleti szintre csak részletszabályok vagy a törvényi kereteket kitöltő normák kerülnek. A jelenlegi körülmények között a parlament inkább törvénygyárként funkcionál, ahol egy-egy törvényjavaslat megtárgyalására kevés idő jut, a törvényeket futószalagon ontja magából az Országgyűlés.⁵⁵⁴ A törvényi szabályhalmaz terjedelme szinte felbecsülhetetlen és évről évre gyarapszik. Magyarországon ez a sajátosság részben közjogtörténeti hagyományainkból ered; már a történeti alkotmány időszakában a törvénycikkek jelentették a jogrendszer pilléreit.⁵⁵⁵ A törvények központi szerepüket csak a szocializmus évtizedeiben veszítették el, amikor az Országgyűlés működése formálissá vált, a költségvetés és néhány nagyobb kódex megalkotására korlátozódott.⁵⁵⁶

A magyar példa nem elszigetelt Európában, mégis említhetünk más jogrendszereket, ahol a megfelelő ellenőrzés mellett zajló rendeletalkotásnak komoly hagyományai vannak. Franciaországban az alkotmány nem általános jogalkotási felhatalmazást ad a parlamentnek, hanem rögzíti a törvényhozási tárgyakat, a parlament tevékenysége ezekre korlátozódik. Ami ezen kívül esik, az a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik,⁵⁵⁷ illetve lehetősége van a kormányzatnak a törvényhozás ellenőrzése melletti rendeletalkotásra is.⁵⁵⁸ Magyarországon a rendeleti jogalkotás térnyerése általában pejoratív tartalmat hordoz, a végrehajtó hatalom ellenőrizetlen előretörésével azonosul a törvényhozás rovására.⁵⁵⁹ A rendszerváltásig jelen volt jogrendszerünkben az a gyakorlat, mely rendeleti szinten korlátozta, vagy

⁵⁵⁴ SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés húsz éve. In SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról* (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány: Budapest, 2009). http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html (letöltés ideje: 2017. december 11.).

⁵⁵⁵ MEZEY Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*, 3. átdolgozott kiadás (Osiris: Budapest, 2004). 86–87.

⁵⁵⁶ PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Osiris: Budapest, 2002). 158.

⁵⁵⁷ TROPER, Michel: The Development of the Notion of Separation of Powers. *Israel Law Review*, 1/1992. 1–15.

⁵⁵⁸ Franciaország alkotmányának 37. és 38. cikke (1958. október 4.).

⁵⁵⁹ ERDŐS Csaba: *Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban*. dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erd%C5%91s.pdf (letöltés ideje: 2015. május 7.).

üresítette ki az alapvető jogokat. Napjainkban azonban létezik a jogforrási hierarchia hangsúlyainak egy olyan irányú újragondolása, mely korlátozná francia mintára a törvényalkotási tárgykörök számát, ezzel párhuzamosan kiterjesztené a garanciákkal övezett rendeleti jogalkotás területét.⁵⁶⁰ A jogforrási hierarchia jelenlegi szintjei nem változnának, az egyes szinteken elhelyezkedő joganyag mennyisége viszont igen. A kevesebb törvény nagyobb figyelmet kaphatna a parlamentben, így a törvényalkotási eljárás színvonala emelkedhet, a törvényhozás presztízse is megváltozhat. A kevesebb törvényre figyelemmel nem lenne szükség a sarkalatos törvények olyan széles körére, mint ami napjainkban jellemző, sőt a hatályoshoz közelálló szabályozás különösen torz lenne a törvények számának jelentős csökkenése esetén. Ismét tehát visszajutunk ahhoz az alapfeltevéshez, hogy a sarkalatos törvények megváltozott koncepciója csak néhány minősített tárgykörrel számolna a magyar jogrendszerben. Mivel a törvények köre szűkülne, felértékelődne nem csupán a minősített, hanem az egyszerű törvények szerepe is. A rendeleti szabályozás terén a kulcsmomentum a garanciák rendszerén lenne: a rendeleti jogalkotás felett a parlament folyamatos ellenőrzést gyakorolna. Legalább arra lenne szükség, hogy a kihirdetett rendeleteket a Kormány a törvényhozás következő ülésén az országgyűlés elé terjessze tudomásul vétel céljából. Az országgyűlésnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy amennyiben nem ért egyet a rendelet szövegével, azt leszavazza, így az adott jogszabály hatályát veszítené. Ehhez viszont arra lenne szükség, hogy az országgyűlési képviselők és szakértők érdemben áttekinthessék az eléjük terjesztett rendeleteket, ezért a hatály fenntartásáról tartott szavazásra legalább 15 nappal a rendelet kihirdetését követően kellene sort keríteni. Célszerű lenne egy maximális időtartam meghatározása is (például 30 nap), hogy a parlamenti szavazás ne válhasson pusztá formalitássá, amit akár meg is lehet kerülni. Főszabályként akár a parlamenti jóváhagyáshoz lehetne kötni ezeknek a rendeleteknek a hatálybalépését, rendkívül sürgős eseteket leszámítva, amikor az új jogszabály alkalmazása valóban nem tűr halasztást. A parlamenti munka megváltozna a törvényi szint újraértelmezésére tekintettel, feltételezhető, hogy így a csekély számú minősített törvény is nagyobb figyelmet élvezne. A jogforrási hierarchia újragondolása persze – hasonlóan a kétkamarás parlamenthez – olyan eszköz, mely az egész jogrendszert érinti, és kétségtelen, hogy ez a szemléletmód nem illeszkedne a hazai közjogi hagyományokba. Mégis, figyelemmel a jelenleg tapasztalható nehézségekre, valamint az érzékelhető európai trendekre, a garanciákkal övezett rendeleti jogalkotás kiterjesztése, ezzel párhuzamosan a törvényi és sarkalatos törvényi szint szűkítése megfontolandó válaszlépés lehet.

A rendeleti szabályozás kiterjesztése megváltoztatná egész jelenlegi elképzelésünket a jogforrási hierarchiáról. A mostani magyar alkotmányos rendszer egyik

⁵⁶⁰ RIXER: Az újabb jogalkotás jellemzői. 37–54.

alapelve, hogy az egyre magasabb szinteken egyre inkább csak keretszabályokat találunk, a törvények kibontják az alkotmányos szabályokat, a rendeletekben pedig a törvényi előírások gyakorlati érvényesülését körvonalazó normák kapnak helyet. Az új szemléletben a parlament továbbra is a jogalkotás elsődleges letéteményese maradna, de ezt a funkcióját gyakran nem a vonatkozó szabályok elfogadásával, megalkotásával tölténé be, hanem csupán utólag hozzájárulását adná, tudomásul venné az elfogadott rendeleteket. A jogalkotás súlypontja a kormányzat, a végrehajtó hatalom irányába mozdulna el, a végrehajtó hatalom eme tevékenysége azonban csak szigorú korlátok között érvényesülhet. A parlamentnek minden esetben biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy érdemi ellenőrzést gyakoroljon a jogalkotás folyamata felett és adott esetben megakadályozza egyes szabályok hatálybalépését. Ez a lehetőség időben persze behatárolt, az országgyűlésnek főszabályként a rendelet kihirdetését követő első ülésén kellene határoznia hozzájárulásáról, a rendelet kihirdetése és az országgyűlési döntés között azonban legalább 15, de legfeljebb 30 nap telhet el. Egyetlen rendelet sem léphet hatályba az országgyűlés megerősítő határozata nélkül, így az országgyűlés olyan szerepet töltené be a rendeletalkotási eljárásban, mint az alkotmánybíróság kötelező előzetes normakontroll esetén. Az országgyűlést a rendeletek tekintetében csak a negatív jogalkotói kompetencia illetné meg, a megsemmisítés nem lenne indokoláshoz kötve, az pusztán a parlamenti többség akaratából következne. A megsemmisítésről szóló döntés előtt mindig biztosítani kellene az érdemi vita lehetőségét.

A szűkebb törvényi szint kereteit az alkotmány körvonalazná, taxatíve nevesítve a törvényalkotási tárgyakat. Az alkotmány tehát nem azt rögzítené, hogy mely tárgykörök szabályozhatóak kizárólag törvényben, hanem éppen ellenkezőleg azt, hogy mely területeken van helye a törvényalkotási eljárásnak. A törvények szintje valamivel tágabb lehetne, mint a jelenlegi sarkalatos törvények köre, jóval szűkebb azonban, mint a hatályos törvényi szabályozás terrénuma, nagyjából harminc-negyven témát ölelhetne fel. Ebben a rendszerben kellene elhelyezni azokat a sarkalatos törvényeket, melyek elkülönülnének az egyszerű törvények szélesebb halmazától. A törvények közé kerülhetnének az államszervezet fontosabb szabályai, az alapvető jogok, valamint egyes közpolitikai tárgykörök (nagyjából azok, melyek ma Magyarországon sarkalatos tárgykörnek minősülnek). Ezzel szemben minősített törvénybe közpolitikai tárgykörök nem kerülnének, az alapvető jogok esetében pedig elegendő ezek védelméről ilyen szinten közvetett módon gondoskodni. A minősített törvények fő területe az államszervezet lehetne: elsősorban itt kell megtalálnunk a legfontosabb tárgyköröket, ahol indokolt többletgaranciák nyújtása. A politikai rendszert a választásra vonatkozó jogszabályok körvonalazzák, ez határozza meg, hogy a pártok milyen feltételekkel versengenek a hatalomért. Mindenképpen szükséges tehát az országgyűlési és helyi önkormányzati képviselők választásának rendjét minősített törvénybe foglalni. Az Európai Parlament tagjainak választása

esetén tekintettel az európai parlamenti képviselők viszonylag korlátozott mozgásterére ez a garancia már nem feltétlenül indokolt. Az Alkotmánybíróság őrködik az Alaptörvény tiszteletben tartása felett, szerepe fontos az alapvető jogok oltalmazásában, ezért fokozott védelme alátámasztható. Az alapvető jogok biztosa a minősített többség közvetett jogvédelmi szerepét erősítheti. Az országgyűlés a választói akarat megtestesítője és kifejezője, napi politikai csatározások színtere, működésének szabályai esetén helye van a politikai konszenzusra törekvésnek. Minősített törvénybe kerülhet még a köztársasági elnök jogállását, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségét biztosító szabályozás, továbbá Magyarország szuverenitásának korlátozása. Ettől eltekintve valamennyi törvény egyszerű törvény lenne, ugyanazon törvényben minősített és egyszerű törvényi rendelkezések nem kaphatnának helyet. Amennyiben egy szabály nem megfelelő törvénybe kerül (például egy minősített rendelkezés egyszerű törvénybe) az Alkotmánybíróság a szóban forgó normát megsemmisítené. A minősített törvények nem feltétlenül a minősített többségből eredően különbülnének el az egyszerűektől: többletgaranciát jelenthetne a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat vagy a jogalkotási folyamat részbeni újragondolása.

5. A minősített tárgykörök körének szűkítése

A fentiekben azokat a lehetőségeket vettem sorra, amikor a minősített törvény gondolatát nem vetjük el, csupán annak koncepcióját és terrénumát kívánjuk átalakítani. Erős érvekkel támasztható alá azonban az az álláspont is, mely egyáltalán nem számol a minősített törvények jövőbeni szerepével és az egységes, homogén törvényi kategória mellett érvel. Megítélésem szerint azonban a minősített törvények létjogosultságát alátámasztó érvek meggyőzőbbek, amennyiben a minősített törvények körét nem vonjuk meg észszerűtlenül tágan. A minősített törvény logikája komoly lehetőség egyes esszenciális tárgykörök stabilitásának biztosítására, amennyiben ezt az eszközt jól használjuk, az alkotmányos rendszer érdemi garanciája lehet. Számos ország létezik, ahol a minősített törvények egyáltalán nincsenek jelen, az országok nagy többsége elegendő bizonyítékot szolgáltat arra, hogy működőképes az a modell, mely a törvényi kategóriát homogén egységként kezeli. Mégis a minősített törvény teljes tagadása Magyarország esetében egy, már létező lehetőség visszautasítását jelentené. Minősített törvények híján az alkotmányt törvényi szabályok bontanák ki, a technikai szabályok pedig rendeletekbe kerülnének. Számos jogelméleti és dogmatikai vita kiküszöbölhető lenne, ugyanakkor elveszne az a perspektíva, hogy a politikai élet, az állami működés alapvető szabályai esetében széles körű konszenzus-követelményt állítsunk fel. A minősített

törvények kiiktatása a jogrendszerből tehát védhető álláspont, én mégsem osztom ezt a nézetet.

A minősített törvények terrénumának szűkítésekor figyelemmel kell lennünk arra, hogy mely jogintézmények fogják átvenni, illetve továbbvinni a minősített törvény garanciális szerepét. Az Alkotmánybíróság normakontroll-tevékenysége, a közigazgatási, valamint a hazai és nemzetközi bírói fórumok mind abban az irányban hatnak, hogy a jelenleg minősített többséghez kötött jogintézmények jogszerű működése kikényszeríthető legyen. A közjogi rendszer alapvető szabályai közül a fontosabbak az Alaptörvénybe kerülhetnének, bővítve annak tartalmát, a kevésbé lényegesek egyszerű törvénybe csoportosíthatóak át.⁵⁶¹ Az alapjogok kapcsán a jogvédelmi intézményrendszer megerősítésére célszerű koncentrálni; bár korábban rámutattam már arra, hogy a jelenlegi jogorvoslati lehetőségek száma és hatékonysága lényegesen meghaladja a bő két évtizeddel ezelőtti szintet. A minősített többség elhagyása mellett szükség lenne viszont a jogvédelmi szint relativizálódásához vezető előírások kiiktatására (mint például az Alkotmánybíróság normakontroll-lehetőségének korlátozása, vagy az utólagos normakontroll-kezdeményezői körének indokolatlan leszűkítése).⁵⁶²

A minősített törvények terrénumának szűkítése, ám a jogrendszerben való benntartásuk esetén nem oldódnának meg azok a dogmatikai és jogelméleti viták, melyek jelenleg is zajlanak a minősített törvények jogforrási jellegéről, a minősített szabályozás terjedelméről az érintett országokban. Álláspontom szerint ezek kiküszöbölésére a helyes megoldás az lenne, ha az Alaptörvény nem sarkalatos tárgyköröket, hanem valóban törvényeket nevesítene. Sarkalatos törvénynek a korábban már említett tárgykörök minősülhetnének: a választási rendszerről, az Országgyűlésről, az Alkotmánybíróságról, a köztársasági elnökről, a bírói függetlenségről, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvények, továbbá Magyarország szuverenitásának korlátozása, tehát összesen mintegy nyolc tárgykör. A szuverenitás korlátozására vonatkozó kitétel természetesen nyíltvégűvé tenné a sarkalatos törvények listáját. Az Alkotmánybíróság feladata lenne, hogy őrködjön a minősített és az egyszerű törvényi szint megfelelő szétválasztása felett. Amennyiben a jogalkotó nem szabályszerűen járt el, minősített törvényekbe kerültek egyszerű rendelkezések, vagy mindez fordítva történt, az Alkotmánybíróság nem csupán elhatárolja a nem összeillő rendelkezéseket, hanem a nem megfelelő szintre került szabályokat meg is semmisíti. A megsemmisítés arra az esetre is vonatkozna, ha egyszerű törvénybe kerül minősített rendelkezés, de arra is, ha mindez fordítva játszódik le. Az nem lenne megengedhető, mint jelenleg, hogy egy törvényben egymás mellett találunk minősített és egyszerű rendelkezéseket, hiszen ez a sajátosság a minősített

⁵⁶¹ JAKAB–SZILÁGYI: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. 96–102.

⁵⁶² BALOGH–CSERNY–PATYI–TÉGLÁSI: *Változások a magyar alkotmányjogban*. 53–79.

törvényekkel kapcsolatos viták egyik alapja. A jelenlegi nagyszámú sarkalatos törvénynél a tökéletes elkülönítés nehezen lenne elképzelhető, a minősített törvények szűkebb köre esetében azonban már reális célkitűzés lehet. A megsemmisített rendelkezéseket a jogalkotó a megfelelő eljárásrendben és a formai előírások tiszteletben tartásával újra elfogadja. Ebben a felállásban az nem volna elegendő, hogy a minősített többséggel elfogadott egyszerű törvényi rendelkezés esetében az alkotmányos előírás teljesül, ha az ilyen egyszerű törvényi szabály egy egyébként sarkalatos minősített törvényben kapna helyet; az Alkotmánybíróság a jogállamiság és a jogbiztonság elveire hivatkozva akkor is megsemmisíthetné. Közel állna ez a szisztéma ahhoz, mely ma is létezik a költségvetési törvény kapcsán: a költségvetési törvény (bár nem sarkalatos) elfogadása, illetve módosítása semmilyen más törvény elfogadásával, illetve módosításával nem kapcsolható össze.⁵⁶³

6. Néhány megjegyzés a *de lege ferenda* javaslatokhoz

Az említett felvetések újszerű megoldásokat ültetnének a magyar jogrendszerbe, sőt ezen elképzelések egy részére nem is találunk működő példát más államokból. Mégis, a sarkalatos törvények új koncepciójának kutatása jogtörténeti hagyományaink továbbörökítését is szolgálja, mivel a sarkalatos törvény egyik tradicionális alapgondolata az volt, hogy egyes törvények jelentőségüknél fogva kiemelkednek az egyszerű törvények sorából. Igaz ugyan, hogy a jogtörténeti megközelítésben ez az elhatárolás nem jelentett változást a jogalkotási eljárásban, ez a sarkalatos törvény előbb említett alapgondolatát nem befolyásolja. A sarkalatos törvény, illetőleg a minősített törvény teljes kiiktatása a magyar jogrendszerből egy sok évszázados jogintézmény hazai fejlődését zárna le. Helyesebb lehet inkább egy régi megoldás újszerű alternatíváinak keresése, a hagyományokon építkező haladás gondolatának gyakorlati átültetése. A sarkalatos törvény jelenlegi koncepciójának megváltoztatásához támpontot a külföldi jogrendszerek biztosíthatnak, ez azonban nem jelenti a nemzetközi minták kritika nélküli átvételét. Nem célszerű a francia vagy a spanyol megoldás változtatás nélküli átemelése, ehelyett arra kell törekednie az alkotmányjog tudományának, hogy egy, a magyar hagyományokból és a nemzetközi jogfejlődésből építkező, de egyúttal egészen újszerű elemeket is felvonultató megoldás kimunkálásában működjön közre, továbbá szerepet vállaljon a mélységi teszt felállításában. A megelőző fejezetekben felvázolt koncepciót e követelmények szem előtt tartásával alakítottam ki.

⁵⁶³ 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101. (Ügyszám: 76/B/2005).

A *de lege ferenda* javaslatok ismertetése kapcsán felmerülhet, hogy ezek hiábavalóak, mivel belátható időn belül nincs reális lehetőség a jelenlegi minősített törvénykoncepció akár részletes átdolgozására sem. A sarkalatos törvények mostani formájukban eredeti stabilizáló szerepük helyett inkább a jogrendszer kiegyensúlyozott fejlődésével szemben hatnak, mivel fokozzák a társadalmi és politikai feszültségeket, továbbá egyes törvények módosítását számottevően akadályozhatják. Érdemes belegondolni abba, hogy mi történik majd akkor, ha egy, az Alaptörvény elfogadását követően megalkotott sarkalatos törvényeket elutasító kormányzat kerül hatalomra. Ez a kormányzat vagy megsértve az Alaptörvényt egyszerű többséggel módosítja a sarkalatos törvényeket, vagy az Alkotmánybíróság elé küldi a minősített többséggel elfogadott jogszabályokat, hogy a testület normakontroll keretében mondja ki a minősített többség alkotmány sértő voltát. Előbbi megoldás nyílt alkotmány sértéshez, utóbbi az alkotmánybíróság direkt politikai szerepének túlsúlyához vezetne.⁵⁶⁴ Az első forгатókönyv esetén felmerülhet az is, hogy a jövőbeni ellenzék, mely korábban elfogadta a sarkalatos törvényeket, az egyszerű többséggel megszavazott módosításokat megtámadja az Alkotmánybíróságon. A politikai vitában a döntő szót ezúttal is a taláros testület mondaná tehát ki. Egyik felvázolt perspektíva sem ígérkezik csábítónak, ezért lehet célszerű még idejekorán újragondolni a sarkalatos törvények jelenlegi rendszerét. Az alkotmányjog tudományának fontos feladata, hogy egy későbbi esetleges módosítás számára rögzítse azokat a szakmai mércéket, melyek e módosítás során támpontként számításba vehetők, illetve veendőek. Az már más kérdés, hogy az alkotmányos reformok idején az alkotmányjogi megfontolások általában csak a politikai akarat függvényében jutnak szerephez.

Ebben a fejezetben a sarkalatos törvények alátámasztásának igazolására szolgáló elméletekre támaszkodva sorra vettem azokat a lehetséges alternatívákat, melyek a jelenlegi sarkalatosságkoncepció megváltoztatására vagy árnyalására szolgálhatnak. Természetesen nincs olyan módosító javaslat, mely egyszerre operálna a kétkamaras parlament gondolatával, a törvényalkotási folyamat és a jogforrási hierarchia megváltoztatásával, valamint a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal. Mindezek egy esetleges reform lehetséges elemei, ezekből építkezve alakítható ki egy hosszú távon garanciaként funkcionáló minősített többség koncepció. A korábbiakban többször utaltam már rá, hogy hogyan vélekedem a reform egyes lehetséges irányairól, azonban mindeddig nem vázoltam fel a maga egészében az általam az ideálshoz közelállónak tartott sarkalatosságkonceptiót. A befejező részben bemutatom, hogy hogyan működne az eddigi megfontolások alapján az általam leghelyesebbnek tartott sarkalatostörvény-modell. Már most előre kell bocsátanom, hogy ezt a modellt magam sem tekintem befejezett egésznek, hanem csak egy gondolkodási folyamat egy állomásának, ami lehetőséget teremt a továbblépésre. Az előzőekben

⁵⁶⁴ NÉMETH: Sarkalatos dilemmák.

ismertetett, *de lege ferenda* javaslatok is elsősorban arra szolgálnak, hogy orientációt nyújtsanak a további szakmai párbeszéd számára. A sarkalatosságkonceptió perspektíváit vizsgálva két adottsággal számoltam: egyrészt, hogy nem vetjük el eleve a minősített többségű jogalkotás gondolatát, másrészt hogy a minősített törvények jelenlegi terrénjának számottevő szűkítésére lenne szükség. A fentebb ismertetett lehetséges irányok e két hipotézis keretein belül nyithatnak új távlatokat a sarkalatos törvények számára.

X. Összegzés, a sarkalatos törvények javasolt új modellje

1. A főbb gondolatok összegzése

A könyvemet lezáró fejezetet két fő részre osztom. Először röviden áttekintem az egyes nagyobb egységekben tárgyalt megfontolásokat, melyek alapján következtéseimet levontam. Erre alapozva munkám zárásaként a teljes körűségre és részletességre törekedve felvázolom azt a modellt, melyet személy szerint követendőnek tekintek a sarkalatos törvények vonatkozásában, illetve alkalmasnak arra, hogy további szakmai viták alapját képezze. Végezetül néhány összegző gondolatot fogalmazok meg. Bízom abban, hogy ez a koncepció alkalmas lesz arra, hogy ösztönözze a további gondolkodást a sarkalatos törvények magyarországi perspektíváiról.

Munkám első fázisában a minősített törvények alátámasztására szolgáló érvrendszerek átfogó felvázolására, továbbá az alkalmazott módszerek és szakirodalom ismertetésére fektettem a hangsúlyt. A minősített törvények interdiszciplináris, a hazai előzményeket, a nemzetközi példákat, valamint a különböző tudományterületek szempontjait egyaránt figyelembe vevő elemzésére mindeddig nem került sor. Jelen kötetemben erre tettem kísérletet, a minősített törvények létjogosultságának öt elméletét nevesítve: az alkotmány meghosszabbításának, az alkotmány stabilitását szolgáló eszköznek, a politikai instrumentumnak, az alapjogokat védő garanciának, valamint a hatalommegosztást befolyásoló tényezőnek a tételét. Ebben a szakaszban még nem törekedtem a mélyebb elemzésre, csupán az egyes megközelítések szembeállítására, a különböző érvrendszerek körvonalazására. Munkám két tekintetben eltér a területtel foglalkozó eddigi tanulmányoktól. Egyrészt a sarkalatos törvények jelenlegi és lehetséges koncepcióinak előnyeit, hátrányait valamennyi releváns megközelítés szempontjainak számbavételével igyekeztem azonosítani és mérlegre tenni. Az egyes igazoló érveket több szerző feldolgozta már, elmaradt azonban ezek szinoptikus, átfogó elemzése. A kiválasztott elméletek köre persze vitatható és sohasem lehet abszolút lezárt és teljes körű: én azt az öt értelmezést választottam ki, melyek szakirodalmi háttere számottevőnek látszott. A másik újdonság a minősített törvények nemzetközi (francia, spanyol, német, román, angol és más nyelvű) forrásainak rendszerezése. E tanulmányok jelentős része mindeddig ismeretlen maradt a magyar szakmai közvélemény számára, ezért elemzésük újabb impulzust adhat a minősített törvényekről zajló hazai szakmai párbeszédnek.

A történeti rész azért kívánczított a bevezető fejtegetéseket követő helyre, mivel a magyar jogtörténeti hagyományok ismerete nélkül a modern minősített törvény hazai fejlődése nem érthető meg. Magyarország helyzete eltér más, a minősített törvényeket alkalmazó országokétól, mivel e területen több évszázados hagyományokkal rendelkezik e jogintézmény. Láttuk azonban, hogy a jogtörténeti sarkalatos törvények azonban bizonyos hasonlóságok ellenére alapvetően más logikai struktúrában működtek, mint a jelenlegi minősített törvények, ezért célszerűtlen és történelmietlen a két jogintézmény közötti folytonosságot feltételezni. A jogtörténeti sarkalatos törvények a jelenlegi emelt többségi követelmény közvetett előzményeinek tekinthetők. Az Alaptörvény megalkotása során azonban inkább hivatkozási alapnak, sem mint az alkotmányozást ténylegesen befolyásoló hagyománynak gondolhatjuk ezeket. A rendszerváltás idején az alkotmányozási folyamat irányítói a történeti alkotmány jogfolytonosságára nem támaszkodhattak, így a korábbi sarkalatos törvények sem játszottak fontos szerepet az átalakulásban. Meg kell viszont azt is jegyezni, hogy a modern minősített törvények közül éppen a rendszerváltás idején létező hat sarkalatos törvény elhatárolása állt legközelebb az eredeti sarkalatos törvényi gondolatkörhöz.⁵⁶⁵ Az alkotmányerejű, illetve a kétharmados törvények időszakában a tradíciók háttérbe szorultak és az Alaptörvény kapcsán is csak a retorika és a terminológia szintjén éledtek újra. Ez nem egyoldalúan negatív tendencia, a hagyományok megtartása, illetve a modernizáció közti egyensúlyt ugyanúgy szinte patikamérlegen kell megállapítanunk, mint azt korábban a stabilitás és a rugalmasság kapcsán láttuk.⁵⁶⁶ Tisztában kell azonban lennünk azzal, hogy jelenlegi sarkalatos törvényeink nem elsősorban jogtörténeti hagyományainkból táplálkoznak. Ugyanakkor arról sem felejtkezhetünk meg, hogy könnyen lehet: a jogtörténeti előképek nélkül ma nem léteznének Magyarországon sarkalatos törvények, a törvényi kategória cizellált leírásának ugyanis nagy hagyományai vannak Magyarországon.⁵⁶⁷ A jogtörténeti megközelítés akár külön igazoló érv is lehetne, azonban funkciójánál fogva inkább egy valamennyi elmélet mögött húzódó alapvetésnek, sem mint a sarkalatos törvények igazolására önmagában alkalmas koncepciónak látszik.

A nemzetközi háttér a rendszerváltás kapcsán volt hangsúlyos, amikor az alkotmányozási folyamat résztvevői a külföldi demokratikus átmenetek elemzésével törekedtek a megfelelő megoldások azonosítására. Franciaország, Spanyolország és Ausztria – és nem a sarkalatos törvények tekintetében, de sok más vonatkozásban nem kis mértékben Németország alkotmányos berendezkedése – jelentették az elsődleges mintát, az akkori közéletben a nemzetközi példák fontosabb hivatkozási

⁵⁶⁵ ANTAL–BRAUN–FINTA–TÖRÖK: *Sarkalatos kérdések*. 20.

⁵⁶⁶ KUKORELLI: *Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése*. 451.

⁵⁶⁷ HORVÁTH: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*. 123.; HORVÁTH Attila: *Glosszák a készülő Alkotmányhoz*. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 48–52.

pontul szolgáltak, mint az 1945 előtti hazai sarkalatos törvények.⁵⁶⁸ A rendszerváltás idején a külföldi körkép kizárólag Európát jelentette, ma már azonban ennél szélesebb horizonton vizsgálhatjuk a minősített törvényeket. A demokratikus átmenet kapcsán a francia, a spanyol és az osztrák minta merült fel, ma már azt is figyelembe kell vennünk, hogy különösen Franciaország és Spanyolország esetében e két modellt követő országról beszélünk a világ valamennyi kontinensén. A minősített törvény nem csupán néhány jelentős nyugat-európai ország elszigetelt sajátossága, melyet az alkalmazó országok súlyánál fogva komolyan kell vennünk, hanem olyan jogintézmény, mely széles körben elterjedt Madagaszkártól Ecuadorig, Chilétől Moldováig. A magyar alkotmányfejlődést ebben a sokszínű keretben kell elhelyeznünk, és közben nem veszíthetjük szem elől, hogy a minősített törvények tekintetében Magyarország külön nemzeti modellt képvisel. Egyedi sajátossága a magyarországi minősített törvényeknek, hogy számos formájuk létezett már; csak a rendszerváltás óta legalább három eltérő szisztémát különíthetünk el. Az egyes átalakulásokat a belpolitikai viszonyok mellett mindig befolyásolták a nemzetközi trendek is, a külföldi minták azonban csak közvetett előzményként értékelhetők: nem kiváltói, csupán alakítói voltak a magyarországi fejleményeknek.⁵⁶⁹ A jelenlegi sarkalatos törvények közvetlen előzményeinek a rendszerváltás óta eltelt szűk három évtized eseményeit kell tekintenünk, más országok jogrendszerei csak összehasonlító jogi szempontként vagy kiegészítő érvként merülhettek fel. A történeti és a nemzetközi háttér feltérképezése nem ad kielégítő magyarázatot a jelenlegi sarkalatos törvény-koncepció struktúrájára, ismerete ennek elemzéséhez mégis elengedhetetlen. Az egyes elméletek ismertetésére olyan logikát választottam, hogy először a bevezető részben csak néhány gondolat erejéig tértem ki az öt érvrendszerre, majd a negyedik fejezettől egy-egy külön részt szenteltem valamennyi értelmezésnek, hogy a megfelelő alapossggal vizsgálhassak minden, a minősített törvények alátámasztására szolgáló tételt. A minősített törvények tudományos vizsgálata általában a gyakorlati folyamatokból, az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiból indul ki, az elméleti/dogmatikai alapok igen hiányosak.

Az első konkrét elméletet tárgyaló fejezetben az alkotmányelméleti megfontolások a hangsúlyosak, melyek azonban messzire mutató gyakorlati következményekkel bírnak. A magyar szakmai közvéleményben is jelen van egy olyan irányzat, mely a sarkalatos törvényeket az alkotmány részének tekinti, az alkotmányt az Alaptörvény és a sarkalatos törvények összességéként írja le.⁵⁷⁰ Hasonló álláspontok külföldi szerzőknél is megfigyelhetők.⁵⁷¹ Az alkotmány fogalmának felhívítása, túlságo-

⁵⁶⁸ Somogyvári István szóbeli közlése a vele készített interjú során (2016. október 27.).

⁵⁶⁹ Somogyvári István szóbeli közlése a vele készített interjú során (2016. október 27.).

⁵⁷⁰ ABLONCZY: *Az Alkotmány nyomában*. 210.

⁵⁷¹ GENEVOIS, Bruno: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. In BRAIBANT, Guy de: *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (Daloz: Paris, 1996). 324.

san tág, illetve bizonytalan lehatárolása számos jogalkalmazási nehézséget vet fel, illetve általános jogbizonytalanságot eredményez. A minősített törvényeket csak akkor lehet az alkotmány részének tekinteni, ha terrénükük kellően szűk, a jelenlegi kiterjedt minősített törvényi szabályozás mellett ez a megközelítés relativizálná az alkotmány tekintélyét és a gyakorlatban is nehezzé tenné az alkotmány funkciójának betöltését. A minősített törvényi kvázialkotmányos, illetve az alkotmányos szabályok között nem lenne egyértelműen hierarchikus viszony, a sarkalatos törvények ezzel szemben minden kétséget kizáróan az egyszerűek fölé kerülnének a jogforrási hierarchiában. Az Alkotmánybíróságnak nem egy egységes, behatárolható jogi dokumentumot és a hozzá kapcsolódó gyakorlatot kellene figyelembe vennie normakontroll-tevékenysége során, hanem több mint harminc jogszabályt, illetve egyéb, sarkalatosnak minősülő jogszabályi rendelkezéseket. Amennyiben a sarkalatos törvények kvázialkotmányos normák, a minősített törvényi szabályozás terrénjáról zajló technikainak látszó viták tulajdonképpen az alkotmány határaitól zajlanának. Kétségtelen, hogy Ausztriában létezik hasonló megoldás, ez azonban ott is folyamatosan vitatott, illetve ma már több évtizedes gyakorlat áll a működő rendszer hátterében. Magyarországon a minősített többség következtelen használata, koncepciójának és terrénjárának gyakori változtatása óvatosságra int bennünket: nem engedhető meg, hogy az Alaptörvényt a kvázialkotmányos, minősített törvényi rendelkezések módosításával megváltoztassa a politikai akarat.⁵⁷² A minősített törvények kvázialkotmányos karaktere tehát nem támogatható felvetés, csak akkor lenne észszerűen kivitelezhető, ha a minősített törvények köre a jelenleginél jóval szűkebb volna.

A minősített törvények alkotmányt stabilizáló szerepét csak az alkotmány időtállóságát biztosító eszközök rendszerének ismeretében ítéltethetjük meg helyesen. A minősített törvényeket általában nem szokás a közvetlen alkotmányvédelmi mechanizmusok közé sorolni, kétségtelen azonban, hogy közvetetten ilyen hatásokkal bír. Az alkotmány szabályainak kibontása, az alkotmány alapszabályjelleget előtérbe helyezése és a széles körű konszenzus megkövetelése egyaránt az alkotmány gyakori módosításai ellen hatnak. Mégis úgy tűnik, a minősített többségű jogalkotás nem célszerű eszköz az alkotmány stabilitásának előmozdítására. Azon túl, hogy garanciális hatásai csak áttételesek, jelentősek az állandóság ellen ható következményei is, mint a folyamatos dogmatikai viták, a fokozódó politikai feszültségek és az alkotmány határainak elbizonytalanodása. Álláspontom szerint az alkotmány módosításának emelt többséghez kötése, a népszavazás, a módosíthatatlan rendelkezések, valamint az alkotmánybíróság alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára kiterjedő hatásköre hatékonyabb és megfelelőbb eszközök az alkotmány gyakori módosításának megelőzésére. Az alkotmány stabilitásának

⁵⁷² BARAK, Aharon: Unconstitutional constitutional amendments. *Israel Law Review*, 2011/3. 329–330.

erősítése reális igény lehet a magyar alkotmányos rendszerben, ennek eszközeit azonban nem a minősített törvények irányában kell keresnünk. Az igazoló érvek többsége nyomán beépíthetőek egyes elemek az ideálisnak tekintett minősített törvénykoncepcióba, az alkotmányt stabilizáló eszköz víziója azonban nem szolgáltat ilyen szempontokat. Amit a minősített törvény e téren ad az egyik oldalon, azt el is veszi a másikon, a minősített törvény két alkotmányos igazolása közül tehát minden önellentmondásával együtt is az alkotmány meghosszabbítása tűnik a védhetőbb koncepciónak. A sarkalatos törvényeknek csak másodlagos és mellékes funkciójuk lehet az alkotmány időtállóságának erősítése, ehhez legalábbis az szükséges, hogy a minősített törvények helyzete a jogrendszerben teljes mértékben tisztázott legyen. Ez a cél pedig szinte elérhetetlennek tűnik.

A minősített törvények politikai szerepe kapcsán a négy kulcsfogalmat szükséges újra hangsúlyozni: a kisebbségvédelmet, a parlamentarizmus torzulását, a választási rendszerrel való összefüggést, valamint a kétharmados kormánytöbbséget. A minősített törvények politikai szerepe csak e négy elem együttes figyelembevételével értelmezhető megalapozottan. A minősített törvények, főként azok kétharmados modellje nem egyeztethető össze széles szabályozási térréum esetén a parlamentarizmus alapvető logikájával. Kétharmados kormányzat esetén a minősített többség könnyen válhat a politikai erőter kisajátításának eszközévé, ami további feszültségek táptalaja lehet. A kisebbségvédelemnek számos eszköze létezik a jelenlegi alkotmányos rendszerben, annyi bizonyos, hogy nem a minősített többségű törvényalkotás ennek a leghatékonyabb modellje. A választási rendszerrel való összefüggés sokrétű: a minősített törvények hatása nagyban múlik azon, hogy mennyire nehéz egy adott jogrendszerben megszerezni a parlamentben a kétharmados, vagy legalább a kétharmadoshoz közeli parlamenti többséget. Másként kell értékelnünk a kétharmados többséget többségi, arányos és vegyes választási rendszer esetében, másként unitárius és föderatív és ismét eltérően egykamarás és kétkamarás rendszerben. A minősített törvények politikai szerepe megnövekszik átmeneti időszakokban, amikor egy autoriter rezsim hirtelen, vagy fokozatosan átadja helyét a demokratikus politikai és társadalmi struktúrának.⁵⁷³ Ilyen esetekben az erőviszonyok és a fejlemények mindig kiszámíthatatlanok, ezért mindenkinek az az érdeke, hogy a folyamatokat konszolidált mederbe terelő eszközök kerüljenek az alkotmányba. A minősített törvények átmenetet támogató politikai funkciója valamennyi olyan európai országban fontos volt, ahol modellértékű formája alakult ki a minősített törvényeknek. Magyarországon a rendszerváltás kapcsán hangsúlyozhatjuk az átmeneti funkciót; az Alaptörvény elfogadása idején

⁵⁷³ GINSBURG, Tom – ELKINS, Zachary – BLOUNT, Justin: Does the Process of Constitution-Making Matter? *The Annual Review of Law and Social Sciences*, 2009/5. home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesTheProcessOfConstitutionMakingMatter.pdf (letöltés ideje: 2016. május 23.)

a sarkalatos törvényeknek ilyen szerep nem jutott, a deklarált cél a hosszú távú stabilitás megteremtése, nem pedig a reformfolyamat zavartalanságának biztosítása volt.⁵⁷⁴ Ez a kormányzat akkori kétharmados többségi pozíciójából is következett.

A minősített többségű jogalkotás alapjogvédő funkciója mindig is vitatott elméletként létezett, számos esetben azonban ez a megközelítés jutott érvényre. Az alapjogok védelmének szervezeti eszközei csak akkor lehetnek hatékonyak, amennyiben szakértelemmel rendelkező és elkötelezett testületek és személyek működtetik a garanciális mechanizmusokat. A minősített törvények jogalkotási garanciaként egyaránt alátámaszthatják az alapjogokra vonatkozó közvetlen tartalmi szabályozás, valamint az alapjogokat oltalmazó szervezeti garanciák védelmét. A minősített törvények alapjogvédelmi szerepe kapcsán e két területet határozottan szét kell választanunk. Az alapjogokra vonatkozó tartalmi szabályozás fokozott védelme indokolt, minősített többséghez kötése azonban az alapjogi szabályrendszer túlságosan széles köre miatt számos veszélyt is rejt magában. Az alkotmányok alapjogi katalógusa kiterjedt, és egyre inkább bővül: az Alaptörvény több mint húsz alapjogot nevesít.⁵⁷⁵ Amennyiben e tárgykörökben a Kormány döntési lehetőségét kizárjuk, vagy jelentősen korlátozzuk, az számottevően csökkenti a kormányzásra kapott felhatalmazás értékét, a politikai folyamatok pedig könnyen zsákutcába kerülhetnek. Ami a közvetett jogvédelmi szerepet illeti, a minősített törvények terrénját ezekre kell korlátozni. Az Alkotmánybíróság, valamint az alapvető jogok biztosa két olyan jogvédelmi mechanizmust testesítenek meg, melyek esetében indokolt a jogi szabályozás mögötti széles körű politikai konszenzus. Amennyiben létezik a kétharmados többség által támogatott kontroll az alapjogok felett, a szabályozás gyorsan változó igényei miatt nem indokolt a minősített többség előírása. A sarkalatos törvények alapjogokat védő szerepe tehát a szűkített terrén esetében sem elvetendő gondolat, a minősített többségű jogalkotás e funkcióját azonban az alapjogvédelem közvetett eszközeire kell korlátozni. A jelenlegi magyar szabályozás álláspontom szerint e tekintetben közel áll az ideálshoz: az Alkotmánybíróság, a bíróságok és az ombudsman azok az alkotmányos szereplők, akik esetében fenn kell tartani a kétharmados szavazatarányt, egyéb tekintetben erre nincs szükség. A mai magyar jogrendszerben a problémát azok a jogvédelmi standardokat megkérdőjelező szabályok testesítik meg, melyek az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére, illetve az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének meghatározására vonatkoznak.

A hatalommegosztás kapcsán ismét a minősített törvények által kifejtett hatás főbb irányaira érdemes rámutatni. A kormány, az országgyűlés valamint az alkotmány-

⁵⁷⁴ SCHMIDT: *A sarkalatos törvények dilemmája*.

⁵⁷⁵ KOVÁCS, Kriszta – TÓTH, Gábor Attila: Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review*, 2011/7. 183–203.

bíróság, a kormány és a parlament, valamint a kormány és a későbbi kormányzatok közti hatáskör megosztás komolyan befolyásolja az alkotmánybíróság munkáját, ezen keresztül az egész alkotmányos rendszert. A minősített törvények általában a kormány mozgásterét szűkítik, amennyiben a Magyarországon is alkalmazott kétharmados modellről beszélünk.⁵⁷⁶ Az abszolút többségi keretben a parlament szerepének visszafogása a fontosabb.⁵⁷⁷ A kormány rovására a parlament, illetve az alkotmánybíróság pozíciója erősödhet meg, az alkotmánybíróság szélesebb körben folytathatja normakontroll-tevékenységét. Minden esetben az alkotmánybíróság feladata, hogy minősített többség esetében az emelt szavazatarány követelményét érdemi alkotmányos garanciának tekintse, megsértését ennek megfelelően bírálja el. Az alkotmánybíróságra hárul az is, hogy a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos dogmatikai kérdésekben állást foglaljon. Az ilyen döntések nem feltétlenül jelentik az elméleti viták lezárását, de a jogalkalmazás és a joggyakorlat többnyire igazodik az alkotmánybíróság határozataiban lefektetett tételekhez. A parlamenten belül az ellenzék szerepét kell hangsúlyoznunk: a parlamenti ellenzék a minősített többségű jogalkotás esetén döntő szerephez juthat, így funkciója nem korlátozódik az ellenőrzésre és a kormányzati jogalkotás opponálására. A minősített többség a hatalommegosztás tekintetében a kormányzati és az ellenzéki szerep elmosódásával jár, nem válik szét élesen a jogalkotói és a bírálói szerep a parlamentben. Ez a sajátosság ellentét a hatalmi ágak szétválasztásának elméleti alapjaival, amennyiben nem a klasszikus hármas felosztásban gondolkodunk. A parlamentarizmus rendszere akkor működik jól, ha van egy megfelelő felhatalmazással bíró és a parlamenti többség által támogatott kormányzat, illetve egy, a kormányoldal törekvéseivel szemben a törvényes keretek között fellépő ellenzék. A végleges döntés a kormányé, az ellenzék korrekciós, illetve jogorvoslati mechanizmusokat vehet igénybe, mint az alkotmánybírószági normakontroll, vagy az ombudsman eljárásának kezdeményezése, illetve a nemzetközi bírói fórumok előtti jogvita. Ezek azonban nem közvetlenül a döntési folyamatba beépülő, hanem azt követő lépések.

Az utolsó előtti fejezet a korábbi eszmefuttatások eredményeit tükrözi: azokat a lehetőségeket, melyek az egyes igazoló érvek alapján kirajzolódnak, itt veszem sorra. Négy főbb irányt tartok lehetségesnek a jelenlegi minősített törvénykonceptió továbbgondolására (a parlament struktúrájának megváltoztatása; a jogalkotási eljárás felülvizsgálata; kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll; a jogforrási hierarchia újraértelmezése). Könyvemben az utóbbi három alternatívát tettem át részletesebben. Ezeket a tételeket abban a keretben értelmeztem, hogy a sarkalatos törvények létjogosultságát nem kérdőjeleztem meg, illetve azok terrénumának jelentős szűkítésével számoltam. Fontos hangsúlyozni, hogy a sarkalatos

⁵⁷⁶ HOLLÓ András: A hatalommegosztás, mint alkalmazott alapelv az alkotmánybíráskodás kialakulásának tükrében. In Tóth Károly (szerk.): Kovács István Emlékkönyv (JATE ÁJK: Szeged, 1991). 119–130.

⁵⁷⁷ BLACHER: *Le Parlement en France*. 11–23.

törvények koncepciójának újragondolása nem képzelhető el egy elszigetelt, kizárólag a minősített többségű törvényalkotás kérdését rendező alkotmányos reformként. Amennyiben a sarkalatos törvények struktúráját, terjedelmét jelentősen megváltoztatjuk, ez kihatással lesz az alkotmányos rendszer más szegmenseire is, mint ahogy más céllal alkalmazott módosítások is érinthetik a sarkalatos törvényeket (például a sarkalatos törvények terrénumának megváltoztatása). Az utolsó előtti fejezetben még nem törekedtem javaslataim teljes körű felvázolására, ehelyett az egyes elemeket vettem górcső alá, a különböző alternatívák mellett és ellen felhozható érveket sorakoztattam fel. Munkám legfontosabb eredményeinek a *de lege ferenda* javaslatokat tekintem, mivel álláspontom szerint a tudományos értekezések fő feladata az, hogy reflektáljanak az aktuális fejleményekre, jobbító szándékkal javaslatokat fogalmazzanak meg. A minősített törvények kapcsán az ilyen javaslatok keresésénél az a feladat, hogy összeegyeztessük a történeti hagyományokat a közelmúltbeli fejleményekkel, a nemzetközi tapasztalatokkal, ugyanakkor újszerű, mindeddig kiaknázatlan perspektívákat is feltárjunk.

Többször is kitértem már arra, hogy javaslatom egyik alapját az a feltevés jelenti, hogy sarkalatos törvényekre szükség van a magyar jogrendszerben. Ezt a tételmondatot nézetem szerint valamennyi elméleti koncepció érvei alátámasztják, a hangsúly tehát nem a sarkalatos törvények létjogosultságán, hanem azok racionalizálásán van. Reális alapja van annak a megközelítésnek, hogy a törvényi kategória jogforrási tekintetben nem egységes, a közjogi rendszer körvonalait megeremtő szabályokat ki kell emelnünk a törvények sorából, és az alkotmányoshoz közel álló védelmet kell számukra biztosítanunk. Ezzel megvalósul az alkotmány tehermentesítésének tétele, ugyanakkor nem csorbul indokolatlanul a parlamentarizmus logikája, a kormányzat az alkotmányos rendszer alapjaitól elvonatkoztatva minden tekintetben szabad kezét kap (a megfelelő kontrollmechanizmusok feladata az alkotmányos korlátok kijelölése és tiszteletben tartása). A sarkalatos törvények megtartása érdekében fontos érvként szolgálhatnak történelmi hagyományaink is, melyek a törvényi kategórián belüli *distinkciónak* sok évszázados tradícióját teremtték meg. Fel kell viszont ismernünk, hogy a jogtörténeti hivatkozás csak egy érv a sok közül, a megváltozott társadalmi és jogi környezetben a jogtörténeti sarkalatos törvények koncepciója már nem támasztható fel. A sarkalatos törvények körének szűkítésével funkcióik is átalakulnának és előtérbe kerülhetnének az alkotmányjogi megfontolások. Megvalósulna az alkotmány meghosszabbítása, de a kapcsolódó dogmatikai viták nélkül. Az Alkotmánybíróság számára megnyílna a normakontroll lehetőségének újabb terepe, viszont a sarkalatos törvények szűk köre miatt ez nem vezetne a testületnek a napi politikai vitákba való bekapcsolódásához. A sarkalatos törvények funkcióval rendelkeznének az alapjogok védelme terén is, de anélkül, hogy ez indokolatlan korlátozást jelentene az aktuális kormányzat számára. Biztosított lenne a legfontosabb kérdésekben a politikai konszenzus, de ez nem válna a jogalkotás mintegy napi szintű gátjává. A minősített

törvények terrénumának szűkítése esetén felmerül a kérdés: mely tárgyköröket kellene továbbra is minősített törvényekben szabályozni? Álláspontom szerint a minősített törvények új modelljének az államszervezeti kérdésekre kellene fókuszálnia. A politikai rendszer alapjait megteremtve minősített törvénybe kerülne a választási rendszer (országos és helyi szinten egyaránt), valamint a parlament működésének szabályozása, utóbbi kapcsán a házszabály újra egységes lenne, sarkalatos törvényként illeszkedne a jogrendszerbe. Sarkalatos törvény szabályozná az Alkotmánybíróság működését és jogállását, az alkotmánybírák megválasztásának rendjét, ezzel az alkotmány védelmének legfontosabb garanciája is fokozott védelemben részesülne. Az államfő státuszára vonatkozó részletes szabályok döntően meghatározzák az alkotmányos rendszer struktúráját, indokolt ezek kapcsán is megkövetelni a széles körű konszenzust. Az Alkotmánybíróság önmagában is részt vesz az alapvető jogok védelmében, de a hatékony jogvédelem elengedhetetlen kelléke modern alkotmányos rendszerekben az ombudsman jogintézménye, mely szintén sarkalatos törvényben kapna helyet. Az igazságszolgáltatás függetlensége a jogállamiság alapvető, bár nem korlátozhatatlan garanciája, ennek részleteit szintén kétharmados szavazataránnyal kellene elfogadni. Összesen tehát hét állandó sarkalatos tárgykör létezne, ezen felül viszont Magyarország szuverenitásának korlátozásához minden esetben minősített többségre, illetve sarkalatos törvényre lenne szükség. Olyan törvényt, mely Magyarország szuverenitását nemzetközi szervezet javára korlátozza, egységesen csak minősített törvényalkotási eljárásban lehetne elfogadni.

2. A sarkalatos törvények javasolt új modellje

Mindenekelőtt szükséges hangsúlyozni, hogy a sarkalatos törvények új modellje csak az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok egyidejű újragondolása mellett képzelhető el. Mivel a sarkalatos törvények vázolt modellje a mostani megközelítésben még az alkotmányos rendelkezéseknél is szigorúbb körülmények között kerülne elfogadásra, ebben a formában nem volna összeegyeztethető a jogforrási hierarchia alapvető követelményeivel. Egy, az alkotmánymódosítás elé a mostaninál erőteljesebb akadályokat állító modellben azonban már helye lehetne az új típusú sarkalatos törvény-koncepciónak is. Mivel könyvemben nem egy teljes alkotmány-reform-tervezet kimunkálására, hanem a sarkalatos törvények jövőjére vonatkozó felvetések megfogalmazására és alátámasztására törekedtem, nem térek ki arra, hogyan lehetne az alkotmány módosításainak szabályait újragondolni. Ez akár egy külön kötet témája is lehetne. A sarkalatos törvény-koncepció jelentős átdolgozása azonban valószínűleg csak az alkotmány módosítására vonatkozó szabályrendszer egyidejű átalakításával párhuzamosan képzelhető el.

Az általam javasolt új sarkalatostörvény-modellben a minősített többség nem a jelenlegi kétharmados szavazatarányt jelentené, mivel a mostani sarkalatostörvény-koncepció hátrányai a túlságosan széles szabályozási terep mellett a túlzó többségi követelményből erednek. Magyarországon kívül jelenleg csupán néhány harmadik világbeli országban alkalmaznak ilyen magas szavazatarányt a törvényhozásban, eltekintve az adott ország szuverenitásának korlátozásától. A minősített törvény elterjedtebb modellje abszolút többségre épít, és az enyhébb szavazatarány mellett egyéb garanciák beépítésével törekszik a megfelelő védelmi szint biztosítására.⁵⁷⁸ Álláspontom szerint Magyarországon is indokolt lenne áttérni az abszolút többségi modellre, ezzel a parlamenti szavazások, így a politikai folyamatok során enyhülne a különbség a minősített és az egyszerű törvények között. Nem relativizálná a kormányoldal és az ellenzék közti határvonal, nem fordulhatna elő, hogy a jogalkotási folyamat a politikai konszenzus hiánya miatt akadjon meg. A garanciális elem a politikai szintről (kétharmados konszenzus) szakmai irányba tolódna a jogalkotás parlamenti szakaszának kibővítésével, valamint az Alkotmánybíróság szerepének erősítésével. Abszolút többségi modell esetén jóval kisebb azon zsákutcák kialakulásának valószínűsége, melyekről a kétharmad kapcsán részletesen értekeztem. A tárgyalt négy fő politikai következmény közül egyedül a kisebbségi kormányzás jelenségének visszaszorulása lenne releváns abszolút többségi modell esetében, egyebekben a sarkalatos törvények politikai karaktere helyett azok alkotmányjogi funkciója kerülhetne előtérbe. Könnyen belátható, hogy abszolút többség előírása esetén a sarkalatos törvények nem is elsősorban a megkövetelt többség tekintetében térnének el az egyszerűektől, hiszen a kormány általában maga mögött tudhatja a parlamenti többség támogatását. A különbség sokkal inkább az egyéb, a minősített törvényekhez rendelt garanciális elemekben volna tetten érhető. Magyarországon a jelenlegi parlamentben az abszolút többség 100 támogató képviselői szavazatot jelentene a korábbi legfeljebb 133 helyett, mely a kétharmados modellhez kapcsolódott.⁵⁷⁹ Ez számottevő eltérés, a különbség viszont rámutat arra is, hogy szükség van a kieső konszenzust pótló elemekre a rendszerben.

A minősített többségi követelmény enyhülését két jogintézmény ellensúlyozhatná. Egyrészt az országgyűlés állandó bizottságot állíthatna fel, mely kizárólag a sarkalatos törvényekkel foglalkozna. Ez a bizottság paritásos elven állna fel, azaz egyenlő arányban foglalnának helyet képviselők a kormányoldaltól, illetve az ellenzék részéről. A bizottsági helyek egyes konkrét megoszlását a paritásos kereteken belül a frakciók létszáma határozná meg. A bizottságban főszabályként többségi döntésre lenne szükség egy javaslat támogatásához, amennyiben azonban a bizottságban az előterjesztés 50%-os (tehát pusztán kormányzati) támogatást kapott, az Országgyűlés

⁵⁷⁸ TROPER: Constitutional Law. 1–34.

⁵⁷⁹ KÓCZY-PINTÉR: Az ellenzék ereje – általánosított súlyozott szavazási játékok. 543–551.

elnöke dönthet úgy, hogy a javaslatot a plénum elé kell vinni. Az Országgyűlés elnökének ez a lehetősége nem lenne korlátlan, hiszen ez kiüresítené a bizottság munkáját. Oly módon lehetne racionalizálni az Országgyűlés elnökének szerepét, hogy maximalni kellene, ülésszakonként hányszor élhet ezzel a jogával, illetőleg meg lehetne határozni, hogy egy frakció adott ülésszakban hányszor kezdeményezhetné a pusztán 50%-os támogatást kapott javaslat megvitatását a plenáris ülésen. Feltehetően ezzel a lehetőséggel általában kormánypárti frakciók élnének, azonban az ellenzék is részesedhet abból, amennyiben az 50%-os támogatást az egyetértésben szavazó ellenzéki képviselők voksai teremtenék meg. A független képviselők külön frakcióként jelennének meg e speciális bizottságban. Mivel a sarkalatos törvények száma csökkenne, viszonylag kevés törvénnyel foglalkozna az említett testület, éppen ezért remélhető lenne, hogy az egyes törvényjavaslatokat alaposabban megvitatják a képviselők. A bizottság elnökét mindig a kormányoldal adná, alelnökei közül az egyik a kormányoldal, a másik az ellenzék soraiból kerülne ki. A bizottság döntéshozatala során azért lenne szükség ennyire speciális, bonyolultnak mondható szabályozásra, hogy ne váljon mechanikus szűrővé, mely érdemi garanciát nem jelent a jogalkotás szempontjából. Ugyanakkor azt is el kell kerülni, hogy az ellenzék – kihasználva pozícióját politikai előnyök szerzése érdekében – a sarkalatos törvényekkel foglalkozó bizottságban ellehetetlenítse a kormányoldal sarkalatos törvények megváltoztatására irányuló észszerű törekvéseit. A bizottság állandó bizottságként működne, nem lenne viszont szakbizottság, hiszen nem egy szakterület vizsgálatára, hanem a jogszabályok egy meghatározott körének tárgyalására alakulna. A mai bizottsági struktúrában a törvényalkotási bizottsághoz állna legközelebb a funkciója, e szerepe viszont a sarkalatos törvényekre korlátozódna. Az illetékes szakbizottságok természetesen továbbra is eljárának a sarkalatos törvények esetében. Bár ez nem lényegi kérdés, az új bizottság neve „*Sarkalatos Törvények Bizottsága*” lehetne. Üléseit szükség szerint, a terítéken lévő, hatáskörébe tartozó törvényjavaslatok számától függően tartaná, az egyes előterjesztések a szakbizottsági tárgyalást követően kerülnének e testület elé.

A sarkalatos törvények bizottságának szűrőjén átjutott, a plénumon abszolút többséggel elfogadott és az Országgyűlés elnöke által aláírt sarkalatos törvény még nem léphet hatályba, ameddig az Alkotmánybíróság meg nem állapította, hogy összhangban van az Alaptörvénnyel. Az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt öt napon belül megküldené az Alkotmánybíróságnak, egyúttal a köztársasági elnöknek tájékoztatás végett. Az Országgyűlés elnöke ezzel egyidejűleg megküldené a javaslatot az alapvető jogok biztosának, a Kúria elnökének és a legfőbb ügyésznek. Bármely (de legalábbis meghatározott számú) országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész a törvény zárószavazását követő 15 napon belül eljuttathatja álláspontját az Alkotmánybíróságnak az elfogadott normaszöveg alkotmányosságáról, szükség esetén felhívhatja az Alkotmánybíróság figyelmét az esetlegesen aggályos

pontokra. A véleményezési, indítványozási jogosultság nem jelent kötelezettséget. Az Alkotmánybíróságnak 30 napja van döntése meghozatalára attól a naptól kezdve, amikor az Országgyűlés elnöke megküldte részére az elfogadott törvényszöveget. Amennyiben az Alkotmánybíróság nem talál alkotmányossági problémát, ezt határozatában rögzíti és a törvény az államfői ellenjegyzést követően az Alkotmánybíróság határozatának közzétételétől számított öt napon belül kihirdetésre kerül. Ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a sarkalatos törvény szövege nincs összhangban az Alaptörvénnyel, visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, amely 30 napon belül ismét napirendjére tűzi a tervezetet. Ezt a határidőt úgy kell számítani, hogy csak az Országgyűlés ülészakájának időtartama vehető figyelembe.

Amennyiben az Országgyűlés nem kezdi meg 30 napon belül az újratárgyalást, a törvényjavaslat már nem tűzhető ismételten a parlament napirendjére, legfeljebb a teljes törvényalkotási eljárás indítható el ismételten. Az esetleges újratárgyalást követően meg kell ismételni az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, ha a testület ezúttal is alkotmányellenességet állapít meg, az előterjesztést másodszor már nem küldi vissza a parlamentnek. A törvény elfogadását követő 30 napon belül a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat során indítványozásra jogosultak kezdeményezhetik, hogy az Alkotmánybíróság 30 napos határidőn belül vizsgálja felül, a törvényalkotási eljárás során tiszteletben tartották-e az alkotmányos követelményeket, különösen az előzetes felülvizsgálat szabályait. Amennyiben a válasz erre a kérdésre nemleges, az Alkotmánybíróság a törvényt megsemmisíti, mivel az közjogilag érvénytelen.

Az új rendszernek fontos eleme lenne a minősített és az egyszerű törvények határozott és egyértelmű szétválasztása. Sarkalatos törvényekre tárgykörönként csak egyre volna szükség, mely tartalmaz valamennyi minősített többséghez kapcsolódó szabályt. Minden törvény egyértelműen rögzítené, hogy minősített vagy egyszerű törvénynek kell-e tekinteni. A sarkalatos törvény csak minősített többséghez kötött szabályokat, az egyszerű törvény csak egyszerű rendelkezéseket tartalmazhatna. Az Alkotmánybíróság megsemmisítené az olyan törvényi rendelkezéseket, melyek indokolatlanul, alkotmányosértő módon kerültek sarkalatos, vagy egyszerű törvénybe, az Országgyűlésnek újabb jogalkotási aktussal kellene a jogforrási hierarchiát helyreállítania. Nem fordulhatna elő az a helyzet, hogy egy törvény egyes részei sarkalatos, más részei egyszerű törvénybe kerülnek, hiszen a minősített többség nem törvényi rendelkezésekhez, hanem meghatározott törvényekhez kapcsolódna. Szintén az Alkotmánybíróság feladata lenne annak kikényszerítése, hogy a minősített többség terrénuma ne terjeszkedjen túl az alkotmányos felhatalmazáson, az alkotmány által meghatározott körben viszont érvényesüljön az abszolút többségi konszenzus. A sarkalatos törvények nem volnának felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során, így kvázialkotmányos jellegük nem merülhetne fel. Az Alkotmánybíróságnak tehát a jelenleginél is

szélesebb felülvizsgálati jogosultságai lennének a sarkalatos törvények tekintetében, megszűnnének viszont azok a dogmatikai és gyakorlati viták, melyek a kétharmados többségű jogalkotásra vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kereteinek értelmezése kapcsán megfigyelhetők. Összesen tehát mintegy nyolc sarkalatos törvény létezne a jogrendszerben (a szuverenitás korlátozására vonatkozó kitétel miatt ennek száma csekély mértékben emelkedhet), a sarkalatos tárgykörök egyben egy konkrét törvényt is jelölnének. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-tevékenysége lehetővé tenné azt, hogy a sarkalatos és egyszerű törvényi rendelkezések megfelelő szétválasztása megvalósuljon a jogalkotási folyamat során.

Hasonlóképpen rendezni lehetne egy ilyen irányú reform során a sarkalatos törvények jogforrási jellegét, és erre szükség is lenne az e téren tapasztalható bizonytalanságok kiküszöbölése érdekében. Mint azt korábban részletesen kifejtettem, a sarkalatos törvények egyértelműen kívül esnek az alkotmány keretein, rögzíteni kell tehát, hogy az alkotmány alatt helyezkednek el a jogforrások hierarchiájában, nem tartalmazhatnak az alkotmányba ütköző rendelkezéseket. Ugyanakkor annak egyértelműsítésére is szükség lenne, hogy a minősített többség nem csupán technikai szabály, egy ilyen elhatárolásnak jogforrási következményei is vannak. Különös tekintettel a sarkalatos törvények szűkebb terrénumára indokolt lenne annak alkotmányi megjelenítése, hogy a minősített törvények az egyszerű törvények felett találhatók a jogforrási hierarchiában, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával szemben a minősített és az egyszerű törvények viszonyát nem a hatásköri, hanem a hierarchikus elv határozná meg.⁵⁸⁰ A hatályos Alaptörvény tartalmazza a jogforrások felsorolását,⁵⁸¹ e lista kiegészítése az egyszerű törvények fölé kerülő sarkalatos törvényekkel megfelelően kezelné ezt a problémát. A hatályos Alaptörvény keretei közt gondolkodva, a sarkalatos törvény definícióját meghatározó rendelkezés módosulna a sarkalatos törvény új koncepciójának megfelelően.⁵⁸² A sarkalatos törvények jogforrási jellegének rendezése a dogmatikai viták egy újabb lehetőségét iktatná ki a rendszerből: egyértelmű lenne, hogy mi a szerepe a sarkalatos törvényeknek az alkotmányossági felülvizsgálat során, mint ahogy az is, hogy a sarkalatos törvények nem képezik részét az alkotmánynak, még a fogalom szélesebb értelmét tekintve sem.⁵⁸³

A hatályos magyar Alaptörvényt figyelembe véve nem szabad megfejtkeznünk arról, hogy a minősített többség terrénumának szűkítésével párhuzamosan szükség lenne egyes garanciális intézkedésekre. Egyrésről az Alkotmánybíróság jelenleg korlátozott felülvizsgálati lehetőségét teljessé kellene tenni, nem engedhető

⁵⁸⁰ TROPER–CHAGNOLLAUD: *Traité international de droit constitutionnel*. 344–345.; La décision n° 96–386, DC du 30 décembre 1996.

⁵⁸¹ Alaptörvény T) cikk.

⁵⁸² Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés.

⁵⁸³ La décision du CC, n° 84–177 DC du 30 août 1984; JCC no. 11/1981, 1981. április 8.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

meg, hogy a gazdasági alkotmányosság terén széles körben kikerüljön a törvényi szabályozás az alkotmányossági kontroll számos vonatkozása alól.⁵⁸⁴ Ez eddig azért is okozott sok nehézséget, mert az Alkotmánybíróság felülvizsgálati lehetőségét az Alaptörvény részben a sarkalatos törvények kapcsán is korlátozza.⁵⁸⁵ Annak ellenére, hogy formálisan az Alkotmánybíróság hatáskörének csorbitása ideiglenes és célhoz kötött, valójában belátható időn belül nincs remény annak feloldására, ezért csak az Alaptörvényből való kiiktatásával lehetne helyreállítani a védelmi szintet.⁵⁸⁶ Hasonlóképpen célszerű lenne az utólagos normakontroll-kezdeményezői körének kiszélesítése, ezzel az Alkotmánybíróság normakontroll-tevékenységének hatékonyabbá tétele. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárását jelenleg csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, valamint a legfőbb ügyész kezdeményezheti. Az *actio popularis* visszaállítása nem merül fel, indokolt lenne azonban a kezdeményezői kör racionális kiszélesítése (például a parlamenti frakciók vezetői, egyes társadalmi szervezetek, szakmai érdekképviseltek tekintetében, esetleg az indítványhoz szükséges országgyűlési képviselők számának csökkentésével).

Megítélésem szerint a sarkalatos törvények elnevezése nem kulcskérdés. Korábban kitértem arra, hogy a különböző, Magyarországon már alkalmazott, illetve a minősített törvények megnevezésére még nem használt kifejezések eltérő jelentéstartalmat hordoznak, ez azonban a lényegen keveset változtat. A sarkalatos törvények koncepciójának valódi jellegét a tényleges szabályok és nem a terminológia határozza meg. A sarkalatos törvény kifejezés önmagában nem kifogásolható, és a párhuzam korlátainak hangsúlyozása mellett nem elvetendő a jogtörténeti előzményekre való visszautalás sem. Bármely elnevezés mellett tesszük is le a voksunkat, a lényeg az, hogy ez a választás nem válhat ideologikussá, illetve értékválasztást szolgáló elemmé. A minősített törvények funkciói hasonlóképpen alakultak mind az alkotmányerejű, mind a kétharmados, mind pedig a sarkalatos törvények időszakában; a szabályok folyamatos módosításai hozták az igazi változást. A terminológiai viták általában (így a minősített törvények esetében is) arra alkalmasak, hogy a lényegi kérdésekről eltereljék a figyelmet, formai törésvonalak mentén megosszák az érdekelteket. Ez nem volna célszerű a jelenlegi sarkalatos törvény-koncepció esetleges újragondolása esetén, így a legjobb megoldás a jelenlegi elnevezés fenntartása lenne a tartalmi szabályok korábban vázolt megváltoztatása mellett.

⁵⁸⁴ DEÁK Dániel: *Alkotmány és adójog* (HVG-ORAC: Budapest, 2016). 225.

⁵⁸⁵ SZENTGÁLI-TÓTH: Alkotmányos-e a minősített többség?

⁵⁸⁶ ERDŐS Csaba: Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai. In KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok 2013* (Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola: Győr, 2013). dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20műhelytanulmányok/erdos.pdf (letöltés ideje: 2018. február 19.).

Az eddigiekben arra koncentráltam, mely elemekre épülne a sarkalatos törvények új koncepciója, néhány szóban azonban ki kell térni azokra az alternatívákra is, melyek végül kimaradtak a vázolt konstrukcióból. Az egyik ilyen a rendeleti jogalkotás kiterjesztése, ezzel párhuzamosan a törvényi szintű szabályozás terjedelmének visszafogása. A magyar alkotmányos rendszer évszázadok óta a törvényi szint túlsúlyán alapul, a rendeleti jogalkotás kiterjesztő értelmezése szorosan kötődik a totalitárius rendszerek jogtipró gyakorlataihoz. Magyarországon a végrehajtó hatalom beavatkozása a törvényalkotásba mindig a rendkívüli állapotokhoz kapcsolódott, ezért nincsenek hagyományai a parlamenti ellenőrzés mellett zajló rendes kormányzati jogalkotásnak.⁵⁸⁷ Egy ilyen lépés stabil alapokon fekvő politikai kultúrát követel meg, mely a jelenlegi magyar közéletben nem érzékelhető. A jogforrási hierarchia szinte teljes újragondolása kétségtelenül komoly perspektívákat hordoz a sarkalatos törvények problémakörének kezelése terén, ugyanakkor hatásai olyan messzire mutatnának, hogy egy ilyen lépés csak egy új alkotmány, vagy kvázi új alkotmány elfogadása esetén lenne kivitelezhető. Az eddigiek mellett felmerülnek jogbiztonsági kifogások is a rendeleti jogalkotás kiterjesztésével szemben, továbbá erősen kérdésessé válhatna az ilyen módon elfogadott jogszabályok legitimitása is.

Könyvemben nem volt célom, hogy szélesebb körű alkotmányos reformot körvonalazzak, arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a jelenlegi alkotmányos keretek egyes elemeinek módosításával hogyan lehet kezelni a sarkalatoságkonceptió ismert hátulütőit.

A sarkalatos törvény új koncepciójának bevezetése mellett talán még fontosabb, hogy e jogintézménnyel kapcsolatos mentalitás megváltozzon. Jelentős különbségek figyelhetőek meg az egyes országok minősített törvényei között, az azonban Magyarországot leszámítva mindenhol közös pont, hogy az egyszer már bevezetett minősített törvénykonceptió állandónak bizonyult. Sor került esetleg a minősített törvények körének bővítésére vagy a koncepció egyes elemeinek megváltoztatására (mint Spanyolországban a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll esetében), a minősített törvény fogalmi keretei azonban változatlanok maradtak. Ezzel szemben Magyarországon legalább négy különböző változatát tapasztaltuk már a minősített törvény jogintézményének, a különböző politikai formációk szinte elvtelenül, mindig saját céljaiknak megfelelően alakították a minősített többségű jogalkotás elméletét és gyakorlatát.⁵⁸⁸ Folyamatosan változott a minősített törvények köre, az elfogadásukhoz megkövetelt minősített többség, a minősített törvények jogforrási helyzete, így következetes jogalkalmazói gyakorlat sem alakulhatott ki ezen a téren. Franciaországban

⁵⁸⁷ POLNER Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége. *Jogállam: jog- és államtudományi szemle*, 1917/1–2. 25–42.; 2017/3–4. 129–150.; BUZA László: Az államjogi kivételes állapot. *Jogtudományi Közöny*, 1915/27. 305–306.; 1915/28. 313–314.; 1915/33. 361–362. és 1915/36. 386–387.

⁵⁸⁸ SCHMIDT: A sarkalatos törvények dilemmája.

1958 óta, Spanyolországban 1978 óta az organikus törvények rendszere lényegében állandónak tekinthető. Ezzel szemben Magyarországon csak az elmúlt három évtizedben három különböző modellje létezett a sarkalatos törvényeknek, ami egyedülálló az egész világot tekintve. Franciaországban vagy Spanyolországban egy alkotmányozási folyamat kereteibe illeszkedő megfontolás eredményezte az organikus törvények megjelenését a jogrendszerben. Magyarországon is hasonlóan indult a minősített többségű jogalkotás története: 1989-ben az átmenet békés lebonyolításának eszközt látták a széles körű konszenzus megkövetelésében. A minősített törvények fejlődése akkor siklott ki természetes vágányáról, amikor a kezdetben elfogadott koncepció hibáit érzékelve a politikai élet résztvevői aktuálpolitikai célokra kezdték felhasználni a minősített többségű jogalkotást, illetve a kétharmados/sarkalatos törvény koncepciójának megváltoztatását. Ez a megközelítés nem teszi lehetővé stabil gyakorlat kialakítását a minősített törvények kapcsán, ezért a legfontosabb, hogy egy állandó, időtálló, kiszámítható koncepció jöjjön létre. Joggal merülhet fel, hogy az általam felvázoltak csupán egy újabb modellt jelentenek, ami a sarkalatos törvények elvtelen alkalmazásának egy újabb fejezetét nyithatja meg. Álláspontom szerint a korábbi reformok kudarcának, féloldalasságának egyik oka éppen azok előkészítöttség volt, nem került sor a minősített többségű jogalkotás dogmatikai háttérének és gyakorlati hatásainak tisztázására. Ezért a cél az lehet, hogy széles körű politikai és szakmai párbeszéd eredményeként alakuljon ki a sarkalatos törvények olyan rendszere, mely nem az adott történelmi/politikai pillanat kihívásaira megfogalmazott válasz, hanem hosszú távon is működőképes és előnyös alkotmányjogi megoldást jelent. Ehhez szükség lenne arra, hogy néhány évtizeden belül a negyedik minősített törvény modell kerüljön a magyar jogrendszerbe, tartós eredmény viszont csak akkor remélhető, ha a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos attitűdök megváltoznak.

Könyvem alapgondolatai tehát: egy konszolidált és megfelelően előkészített reform, majd ennek eredményeként egy hosszú távon stabil sarkalatos törvény-koncepció.

3. Záró gondolatok

Munkám során főként nem véglegesnek szánt tételek lefektetésére törekedtem, új perspektívákat kívántam felvetni, melyek a hazai sarkalatos törvény-koncepció javítását szolgálhatják. A kiérlelt, megfontolt módosításokhoz az szükséges, hogy valamennyi érdekelt részvételével inkluzív szakmai és politikai párbeszéd bontakozzon ki a sarkalatos törvények jövőjéről az elkövetkező években. A folyamatban kulcsszerep juthat a politikai pártoknak, az alkotmányjogi és jogelméleti szakembereknek, a jogalkalmazóknak, valamint a társadalmi szervezeteknek. A sarkalatos törvények

továbbgondolása kapcsán szem előtt kell tartani, hogy a hazai hagyományok, a nemzetközi tapasztalatok, az alkotmányjog tudományának általános és konkrét tételei, valamint újszerű megoldások ötvözete vezethet el a legkedvezőbb megoldás kimunkálásához. Jelen munkám szerény hozzájárulás ehhez a folyamathoz.

A sarkalatos törvények sorsa általában véve is tanulságos a hazai alkotmányjogi fejlődést tekintve: jól mutatja a szerves fejlődés hiányát Magyarországon, melyet *Szűcs Jenő* évtizedekkel ezelőtt fogalmazott meg.⁵⁸⁹ A gyakori rendszerváltozások, politikai átrendeződések eredményeként nem beszélhetünk időtálló alkotmányos keretekről az elmúlt évszázadban, minden generáció életében legalább egyszer olyan politikai és alkotmányos átalakulás zajlott le, ami az alapoktól kezdve megváltoztatott mindent. Természetes, hogy az alkotmányjogi kereteknek igazodniuk kell az idők változásaihoz, a módosítás viszont nem válhat napi rutinná vagy politikai eszközzé, mint arra számos példát láttunk a rendszerváltást követő évtizedekben is. A sarkalatos törvény koncepciójának lényegét tekintve állandónak kell lennie ahhoz, hogy az alkotmány stabilitását szolgálhassa, illetve, hogy valóban betöltse alkotmányjogi, politikai és egyéb funkcióit. Az állandóság legbiztosabb eszközei pedig a kiérlelt és átgondolt változtatások lehetnek.

Végezetül ismételten köszönöm mindazok munkáját, segítségét és támogatását, akik jelen könyv megírásához bármilyen formában hozzájárultak.

Köszönöm a Feljebbvalónak, hogy mindezt megírhattam.

⁵⁸⁹ Szűcs Jenő: Vázlat Európa három történeti régiójáról. *Történelmi Szemle*, 1981/3. 313–359.

Bibliográfia

Angol nyelvű források

- AICHHOLZER, Georg – ALLHUTTER, Doris: *Online forms of political participation and their impact on democracy*. 2011. ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-fb6b-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf (Letöltés ideje: 2016. május 9.)
- BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Constitutional courts as positive legislators. A comparative law study* (Cambridge University Press: Cambridge, 2011).
- ALBERT, Richard: The Structure of Constitutional Amendment Rules. *Wake Forest Law Review*, 1/2014. lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=lsfp (Letöltés ideje: 2018. január 11.)
- ALBERTS, Susan – WARSHAW, Chris – WEINGAST, Barry R.: Democratization and Countermajoritarian Institutions: Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy. In GINSBURG, Tom (ed.): *Comparative Constitutional Design* (Cambridge University Press: New York, 2012). 71–72.
- AMAR, Vikram David – TUSHNET, Mark (eds): *Global Perspectives on Constitutional Law* (Oxford University Press: New York, 2009). 3–4.
- BARAK, Aharon: *Constitutional rights and their limitations* (Cambridge University Press: Cambridge, 2012). 131–174.
- BARAK, Aharon: Unconstitutional constitutional amendments. *Israel Law Review*, 2011/3. 321–341.
- BENVINDO, Juliano Zaiden: *On the Limits of Constitutional Adjudication Deconstructing Balancing and Judicial Activism* (Springer: Berlin, 2010).
- BEUKERS, Thomas – WITTE, Bruno de – KILPATRICK, Claire (eds): *Constitutional Change through Euro Crisis Law* (Cambridge University Press: Cambridge, 2017).
- BLICK, Andrew – BLACKBURN, Robert: *Mapping the Path to Codifying – or not Codifying – the UK's Constitution* (Centre for Political and Constitutional Studies, King's College: London, 2012).
- BLYTHE, Michael James: *The Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages* (Princeton University Press: Princeton, New Jersey, 2004).
- BOGDANDI, Armin: Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States. *Common Market Law Review*, 2012/2. 489–519.
- BOGDANOR, Vernon: Western Europe. In BUTLER, David – AUSTIN, Ranney (eds): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (Macmillan: London, 1994). 47–61.

- BOLI, John – THOMAS, George M.: World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization. *American Sociological Review*, 1997/2. 171–179.
- BONIME-BLANC, Andrea: Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm. In MILLER, Laurel E. – AUCOIN, Louis (eds): *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (USIP Press: Washington, 2010). 417–432.
- BOSWELL, Christina: The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 2003/3. 619–638.
- BRANDHOF, Hans van den: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (Kluwer: n.i. 2004). 743.
- BÚRCA, Gráinne: The Road not Taken the European Union as a Global Human Rights Actor. *American Journal of International Law*, 2011/4. 649–693.
- CZAPANSKIY, Karen Syma – MANJOO, Rashida: The right of public Participation in the Law-making Process and the Role of Legislature in the Promotion of this Right. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2008/1. 1–40. scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=djcil (*Letöltés ideje: 2018. október 2.*)
- CARNAT, Teodor: *Constitutional law* (State University of Chisinau: Chisinau, 2005). 129–130.
- COMELLA, Victor Ferreres: The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization? *ICON*, 2004/3. 461–491.
- COMELLA, Victor Ferreres: The Framing of the Spanish Constitution. In COMELLA, Victor Ferreres: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Hart Publishing: Oxford – Portland, Oregon, 2013). 4–34.
- Constitutional Law. In *AAVV. Portuguese Law – An Overview* (Lisboa: Almedina, 2007). 75–89.
- CONVERSI, Daniele: The Smooth Transition. *National Identities*, 2002/3. 223–244.
- DIXON, Rosalind: Constitutional amendment rules: a comparative perspective. In GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind: *Comparative Constitutional Law III. Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution* (Elgar Edward: Cheltenham, 2011). 350.
- DONNELLY, Jack: *Universal human rights in theory and practice*, 2nd ed. (Cornell University Press: Ithaca, 2003). 135–140.
- DONNELLY, Jack: Human rights. In BAYLIS, John – SMITH, Steve – OWENS, Patricia (eds): *Globalisation of World Politics: introduction to International Relations* (Oxford University Press: Oxford, 2011). 496–508.
- DORSEN, Norman (ed.): *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*. 2nd ed. (American Casebook Series, West Academic Publishing, 2010). 55–63.
- DUCOULOMBIER, Peggy: Rebalancing the power between the Executive and Parliament: the experience of French constitutional reform. *Public Law*, 2010/4. 688–708.
- ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom – MELTON, James: Identifying Risks to Constitutional Life. In ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom – MELTON, James (eds): *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press: Cambridge, 2009). 6–30.

- ELSTER, Jon: Constitution-making and violence. *Journal of Legal Analysis*, 2012/1. 7–9., 21–37.
- ELSTER, Jon – PREUSS, Ulrich: Constitutional Politics in Eastern Europe. In ELSTER, Jon – OFFE, Claus – PREUSS, Ulrich: *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Open Sea* (Cambridge University Press: Cambridge, 1998). 63–108.
- FARRELL, David M. – O'MALLEY, Eoin – SUITER, Jane: Deliberative Democracy in Action Irish-style. *Irish Political Studies*, 2013/1. 99–113.
- FLOGAITIS, Spyridon – ZWART, Tom – FRASER, Julie (eds): *The European Court of Human Rights and its Discontents. Turning Criticism into Strength* (n.i.: Cheltenham–Northampton, 2013). 6–32.
- FOMBAD, Charles Manga (ed.): *Separation of Powers in African Constitutionalism. Stellenbosch Handbook in African Constitutional Law* (Oxford University Press: Oxford, 2017).
- GALLAGHER, Michael: Popular Sovereignty and Referendums. In AUER, Andreas – BÜTZER, Michael: *Direct democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot, 2001). 229.
- GALLAGHER, Michael: Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 1991/10. 33–51.
- GILES, Frank: *The locust years: The story of the Fourth French Republic, 1946–1958* (Secker & Warburg: London, 1991).
- GINSBURG, Tom: *Comparative Constitutional Design* (Cambridge University Press: New York, 2012). 71–72.
- GINSBURG, Tom: Constitutional Specificity, Unwritten Understandings and Constitutional Agreement. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, 2010/330.
- GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind: Comparative Constitutional Law: Introduction. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, 2011/362.
- GINSBURG, Tom – ELKINS, Zachary – BLOUNT, Justin: Does the Process of Constitution-Making Matter? *The Annual Review of Law and Social Sciences*, 2009/5. home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesTheProcessOfConstitutionMakingMatter.pdf (Letöltés ideje: 2016. május 23.)
- GINSBURG, Thomas – ELKINS, Zachary – MELTON, James: *The lifespan of written constitutions*. October 15, 2009. www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan (Letöltés ideje: 2018. január 11.)
- GINSBURG, Tom – MELTON, James – ELKINS, Zachary: The Endurance of National Constitutions. *John M. Olin Law & Economics Working Paper*, 2010/511.
- GLENN, Peter: Comparative Legal Families and Comparative Legal Traditions. In REIMANN, Mathias – ZIMMERMANN, Reinhard (eds): *The Oxford Handbook of Comparative Law* (Oxford University Press: Oxford, 2006). 421–440.

- GLUCK, Jason – BALLOU, Brendan: New Technologies in Constitution Making. *Special Report*, 343. 2014/5. 12. www.usip.org/sites/default/files/SR343_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf (Letöltés ideje: 2018. január 11.)
- GRÁINNE, de Burca: After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013/20. 168–184.
- HARRIS, David (et al.): *The Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford University Press: Oxford, 2014). 7–24.
- HAZELL, Robert – PAUN, Akash (eds): *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*. www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20minority%20government%20work.pdf (Letöltés ideje: 2018. május 17.)
- JOHNSON, Nicholas: *A Super Bad Idea: Requiring a Two-thirds Legislative Supermajority to Raise Taxes Protects Special Interest Tax Breaks and Gives Budget Veto Power to a Small Minority of Legislators* (Center on Budget and Policy Priorities: 2006) www.revolvy.com/topic/Supermajority&item_type=topic (Letöltés ideje: 2015. december 5.)
- KAY, S. Richard: *Standing to Raise Constitutional Issues: A Comparative Analysis* (Bruylant: n.i., 2006). 26–28. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=891186 (Letöltés ideje: 2015. március 7.)
- KLEIN, Claude – SAJÓ, András: Constitution-Making: Process and Substance. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András (eds): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press: Oxford, 2012). 419–436.
- KOVÁCS, Kriszta – TÓTH, Gábor Attila: Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review*, 2011/7. 183–203.
- LANDAU, David: The Importance of Constitution-Making. *Denver University Law Review*, 2011/2. 611–614.
- LANDERMORE, Hélène: Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. *Journal of Political Philosophy*, 2014/2. 166–191.
- LASKI, Harold: *Authority in Modern State* (Yale University Press: New Haven, 1919). 74.
- LAUREN, Paul Gordon: Philosophical Visions: Human Nature, Natural Law, and Natural Rights. In LAUREN, Paul Gordon: *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen* (University of Pennsylvania Press: Philadelphia, 2003). 10–23.
- LEYLAND, Peter: *The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis* (Hart Publishing: Portland, OR, 2012). 25–42.
- LIJPHART, Arendt: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990* (Oxford University Press: Oxford, 1994). 25–56.
- LISSKA, Anthony J.: Human rights and natural law. In LISSKA, Anthony J.: *Aquinas's Theory of Natural Law: an Analytic Reconstruction* (Clarendon Press: Oxford, 1997). 150–167.
- MOLNÁR, Miklós: *A Concise History of Hungary* (Cambridge University Press: Cambridge, 2001). 32–33.

- MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de: *The Spirit of the Laws*. 1752. www.ucc.ie/archive/hdsp/Montesquieu_constitution.pdf (*Letöltés ideje: 2018. október 2.*)
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat: *The Persian Letters*, ford.: HEALY George Robert (Bobbs–Merrill: Indianapolis, 1964). 177–178.
- MÖLLERS, Christoph: *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford, 2013). 80.
- MUNOZ, Palma: The Possible Contribution of International Civil Society to the Protection of Human Rights. In CASSESE, Antonio (ed.): *Realizing Utopia: The Future of International Law* (Oxford University Press: Oxford, 2012). 75–88.
- NEDERMAN, Cary – PASNAU, Robert: Individual autonomy. In PASNAU, Robert (ed.): *The Cambridge History of Medieval Philosophy* (Cambridge University Press: Cambridge, 2009). 551–564.
- ORIT, Rozin: Forming a Collective Identity: The Debate over the Proposed Constitution 1948–1950. *Journal of Israeli History*, 2007/2. 251.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSSY Zoltán: Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2017/3. 281–290.
- REIF, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Nijhoff Martinus: Leiden, 2004). 9–10.
- ROBBERS, Gerhard (ed.): *Encyclopedia of World Constitutions II* (Facts on File Inc.: New York, 2007). 791.
- ROGOFF, Martin A.: *French Constitutional Law: Cases and Materials* (Carolina Academic Press: Carolina, 2011). 257–266.
- SADURSKI, Wojciech: Twenty Years after the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe. *Sydney Law School Research Paper*, 2009/69. 38.
- SÁNCHEZ, Sara Iglesias: The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights. *Common Market Law Review*, 2012/5. 1565–1611.
- SIEGHART, Paul: *The International Law of Human Rights* (Oxford University Press: Oxford, 1983). 25.
- SORILEY, John Mc: *The New Zealand Constitution* (Parliamentary Library: Wellington, New Zealand, 2005). 4–5.
- SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: Some points against legislating with two-thirds majority. *arsboni.hu*, 2015. www.lawyr.it/index.php/articles/reflections/543-some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority (*Letöltés ideje: 2016. június 7.*)
- SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: Qualified Law as an Instrument for the Protection of Fundamental Right. In MANOLACHE, Cristina – GHEORGHE, Anamaria (eds): *Book of Abstracts. Romanian Association of Young Scholars (RAYS). International Interdisciplinary Doctoral Conference Third Edition*. International Interdisciplinary Doctoral Conference (Bucharest, 29–30 September 2017). 125.

- The Federalist Papers*, No. 51 (1788). <https://billofrightsinstitute.org/founding-documents/primary-source-documents/the-federalist-papers/federalist-papers-no-51/> (Letöltés ideje: 2019. június 16.)
- TROPER, Michel: The Development of the Notion of Separation of Powers. *Israel Law Review*, 1992/1. 1–15.
- TROPER, Michel: Constitutional Law. In BERMAN, George – PICARD, Etienne (eds): *Introduction to French Law* (Wolters Kluwer: Netherlands, 2008). 1–34.
- TSCHENTSCHER, Axel: *The Constitution of Denmark* – Section 88. 2010. www.servat.unibe.ch (Letöltés ideje: 2015. május 7.)
- TUSHNET, Mark: Constitution-making: An Introduction. *Texas Law Review*, 2013/91. www.texasrev.com/wp-content/uploads/2015/08/Tushnet.pdf (Letöltés ideje: 2015. május 7.)
- TUSHNET, Mark: The issue of state action/horizontal effect in comparative constitutional law. *ICON*, 2003/1. 79–98.
- VASAK, Karel: A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *The UNESCO Courier*, 1977/11.
- VILE, Maurice John Crawley: *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford, 1967). 15.
- VOSYLIUTE, Lina: *ECtHR and the ECJ Overlapping Jurisdictions on Common EU Asylum Policy Issues: What Matters?* (Central European University: Budapest, 2011.) www.academia.edu/2706355/ECtHR_and_ECJ_Overlapping_Jurisdiction_on_Common_EU_Asylum_Policy_Issues_What_Matters (Letöltés ideje: 2017. november 21.)
- WALDRON, Jeremy: *Liberal Rights: Collected Papers 1981–91* (Cambridge University Press: Cambridge, 1993). 7.
- WIDNER, Jennifer – CONTIADES, Xenophon: Constitution-Writing Processes. In TUSHNET, Mark – FLEINER, Thomas – SAUNDERS, Cheryl: *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge Taylor & Francis Group: London – New York, 2012). 67–68.
- WOODIWISS, Ashli: The law cannot be enough. Human rights and the limits of legalism. In MECKLED-GARCIA, Saladin – CALI, Basak (eds): *The Legalisation of Human Rights. Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law* (Routledge: London, 2006). 30–58.

Francia nyelvű források

- ARDANT, Philippe – MATHIEU, Bertrand: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 26^e édition. (LGDJ – Librairie générale de droit et de jurisprudence: Paris, 2014). 344–345.
- ARLETTAZ, Jordane – BONNET, Julien – ROUSSEAU, Dominique: *Pouvoirs et démocratie en France* (CRDP: Montpellier, 2012).

- AVRIL, Pierre: *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique* (Université Panthéon Assas Paris II.: Paris, 2010).
- AVRIL, Pierre – GICQUEL, Jean: *Droit parlementaire* (Dalloz: Paris, 2014). 267–307.
- AVRIL, Pierre – POURHIET, Anne-Marie le: *Représentation et représentativité* (Dalloz: Paris, 2008).
- AVRIL, Pierre – SEILLER, Bertrand: *Le contrôle parlementaire de l'administration* (Dalloz: Paris, 2010).
- BALLADUR, Edouard: *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le réequilibrage des institutions de la V^e République* (La documentation française: Fayard, 2008).
- BLACHER, Philippe: *Le Parlement en France* (LGDJ: Paris, 2012). 11–23.
- BONNET Julien: *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel, 1958–1983* (Dalloz: Paris, 2009).
- BRAIBANT, de Guy: *Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein* (Dalloz: Paris, 1996).
- CAMBY, Jean-Pierre: *La loi organique dans la Constitution de 1958* (RDP: Paris, 1989). 1401.
- CAMBY, Jean-Pierre: Les archives du Conseil constitutionnel: déclaration d'indépendance. *Les Petites affiches*, 2008/192. 6–14.
- CAMBY, Jean-Pierre: Quarante ans de lois organiques. *Revue de droit publique*, 1998/5–6. 1686–1698.
- DAVID, René: *Les grands systèmes de droit contemporains* (Dalloz: Paris, 1964). 630.
- DEBRÉ, Michel: La nouvelle Constitution. *Revue française de science politique*, 1959/3. 7–29.
- Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. III (La Documentation Française: Paris, 1958).
- Droit constitutionnel et science politique*, XV^e édition. 379.; also for instance: Organic ordinance of 24 October 1958.
- EMERI, Claude: *Le bloc de la constitutionnalité* (RDP: Paris, 1970). 608.
- FAVOREU, Louis: Le principe de constitutionnalité, essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel. In WALINE, Marcel: *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann* (Cujas: Paris, 1975) 33.
- GENEVOIS, Bruno: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. In BRAIBANT, Guy de: *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (Dalloz: Paris, 1996). 323–339.
- GUILLAUME, Marc: La question prioritaire de constitutionnalité. *Justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*, 2010/35. www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/qpc_mguillaume_19fev2010.pdf (*Letöltés ideje: 2015. december 5.*)
- HAURIOU, Maurice: Principes du droit public. *Harvard Law Review*, 1918/31. 813–821.

- ILIOPOULOS-STRANGAS, Julia: *Cours suprêmes nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration?: in memoriam Louis Favoreu* (Bruylant: Bruxelles, 2007). 153.
- L'ANNEE, du Maghreb: *Dossier: Un printemps arabe* (CNRS: Paris, 2012). 50–62.
- LUCHAIRE, François – CONAC, Gérard (eds): *La Constitution de la République française* (Economica: Paris, 1979). 179–207.
- POURHIET, Anne-Marie le: *Droit constitutionnel* (Economica: Paris, 2007). 233–243.
- SIRAT, Charles: *La loi organique et la constitution de 1958* (Dalloz: Paris, 1960). 153–160.
- THOMAS, Julien: *L'indépendance du Conseil Constitutionnel*, PhD diss. (Université Libre de Bruxelles: Bruxelles, 2010).
- TROPER, Michel – CHAGNOLLAUD, Dominique (eds): *Traité international de droit constitutionnel* (Dalloz: Paris, 2012). 328–346.
- TROPER, Michel: La V^e République et la séparation des pouvoirs. *Droits*, 2006/1. 33–44.
- VERPEAUX, Michel – MARYVONNE, Bonnard: *Le Conseil constitutionnel* (La documentation française: Paris, 2007). 101.

Német nyelvű források

- EBERHARD, Harald – KONRATH, Christoph: Der Österreich-Konvent. *JAP/Juristische Ausbildung & Praxisvorbereitung*, 2004–2005/1. 18., 20.
- HUFELD, Ulrich – KUBE, Hanno – REIMER, Ekkehart: *Entwicklungslinien der Finanzverfassung* (Lehmanns Media: Berlin, 2016). 96–102.
- KELSEN, Hans: *Reine Rechtslehre 2* (Franz Deuticke: Wien, 1960).
- KLECATSKY, Richard Hans: Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht. In SCHAMBECK, Herbert (Hrsg.): *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (Duncker & Humblot: Berlin, 1980). 66–82.
- MEZEY, Barna: Die Obstruktion in der ungarischen Rechtsgeschichte. *Parliaments, Estates and Representations*, 2003/1. 97–122.
- VORMBAUM, Thomas: Strafgesetze als Verfassungsgesetze. In Memoriam Knut Amelung. *JuristenZeitung*, 2018/2. 53–63.
- WALDHOFF, Christian: *Der positiv und negativ Verfassungsvorbehalt* (Nomos: Baden-Baden, 2016).
- WIEDERIN, Ewald: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich. In BOGDANDY, Armin von – VILLALÓN, Pedro Cruz – HUBER, Peter Michael (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum* (C. F. Müller: Heidelberg, 2007). 389–449.

Olasz nyelvű források

- BIN, Roberto – PITRUZELLA, Giovanni: *Diritto costituzionale*, Giuseppe Giappichelli ed. (n.i.: Turin, 2008). 322.
- GARCIA ROCA, Francisco Javier: La ‘decostruzione’ della Legge del Parlamento. In ROLLA, Giancarlo – CECCHERINI, Eleonora (eds): *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna* (Giappichelli: Torino, 1997). 142.

Román nyelvű források

- DELEANU, Ioan: *Instituii si proceduri constitutionale* (C. H. Beck: Bucuresti, 2006). 220.
- MREJERU, Teodor: *Tehnica legislative* (Academiei: Bucuresti, 1979).
- VIDA, Ioan: *Legistica formala* (Lumina Lex: Bucuresti, 2006). 52–62.

Spanyol nyelvű források

- BARCELÓ I SERRAMALERA, Merce: *La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes* (Atelier Libros Juridicos: Barcelona, 2004).
- CHOFRE SIRVENT, José Francisco: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Tecnos: Madrid, 1994).
- PEÑA, José Heriberto García: *Los Tipos Normativos en la Constitución de 1999* (Tribunal Supremo de Justicia: Caracas, 2005).
- SEPÚLVEDA, Ricardo: *Las leyes orgánicas constitucionales: el inicio de una nueva constitucionalidad en México* (Editorial Porrúa: México, 2006). 100–112.
- SOSA WAGNER, Francisco: Aproximación al tema de las leyes orgánicas. *Revista española de derecho administrativo*, 1979/21. 199–204.
- SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: ¿Puede la mayoría cualificada socavar la democracia? El caso de Hungría. *Teoría y Realidad Constitucional*, 2018/1. 419–435.

Magyar nyelvű források

Könyvek, monográfiák, tanulmánykötetek

- ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel* (Elektromédia Kft.: Kerepes, 2011).
- ÁDÁM Antal – CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 27–41.
- BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.: Budapest, 2005).
- BADÓ Attila (szerk.): *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika* (Gondolat: Budapest, 2011).
- BALOGH Arthur: *A magyar államjog aaptanai* (Franklin Társulat: Budapest, 1901).
- BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* (Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó: Budapest, 2012).
- BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog* (Emich Gusztáv Nyomdája: Pest, 1846).
- BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*, II. kötet (Magvető: Budapest, 1986).
- BONCZ Ferenc: *Magyar államjog* (Athenaeum: Budapest, 1877).
- BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal tárgyalások 1989-ben*, 1–4. kötet (Magvető: Budapest, 1999).
- BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest, 1994).
- BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest, 1995).
- BRAGYOVA András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? In BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára* (Bíbor Kiadó: Miskolc, 2003). 65–88.
- CONCHA Győző: *Politika*, I. kötet (Grill Károly Könyvkiadó: Budapest, 1894).
- CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya* (Renaissance: Budapest, 1943).
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Gondolat: Budapest, 2012).
- CSIZMADIA Andor: *Jogi emlékek és hagyományok. Esszék és tanulmányok* (Közgazdasági és Jogi Kiadó: Budapest, 1981).
- DEÁK Dániel: *Alkotmány és adójog* (HVG-ORAC: Budapest, 2016).
- DEZSŐ Márta (és mtsai): *Alkotmánytan*, Kukorelli István szerk. (Osiris: Budapest, 1998).
- DEZSŐ Márta (és mtsai): *Alkotmánytan*, Kukorelli István szerk. (Osiris: Budapest, 2002).

- DEZSŐ Márta (és mtsai): *Alkotmánytan I*, Kukorelli István szerk. (Osiris: Budapest, 2007).
- DEZSŐ Márta: A második kamarák alkotmányos funkciói. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 56–62.
- DEZSŐ Márta: A választási rendszer életképessége és anomáliái. In BÖHM Antal – SZOBOSZLAI György (szerk.): *Parlamenti választások, 1994. Politikai Szociológiai Körkép* (MTA Politikai Tudományok Intézete: Budapest, 1995). 84–91.
- DEZSŐ Márta: Az alkotmány népszavazással történő elfogadása. In TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest, 1995). 231–235.
- DEZSŐ Márta: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó: Budapest, 1998).
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (szerk.): *A magyar alkotmányjog európai uniós forrásai. Szöveggyűjtemény* (Osiris: Budapest, 2004).
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, 2. átdolgozott, bővített kiadás (HVG-ORAC: Budapest, 2012).
- ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, Mezey Barna szerk. (Osiris: Budapest, 2000).
- ECKHARDT Sándor: *A francia forradalom eszméi Magyarországon* (Franklin Társulat: Budapest, 1929).
- EGYED István: *A mi alkotmányunk* (Magyar Szemle Társaság: Budapest, 1943).
- EÖRY Vilma (főszerk.): *Értelmező szótár*, 2. kötet (Tinta Könyvkiadó: Budapest, 2007).
- FERDINÁNDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)* (Poltzer Zsigmond és Fia kiadása: Budapest, 1902).
- FÉNYES Elek: *Magyarország statistikája* (n.i.: Pest, 1843).
- FRÖHLICH Johanna: Önértelmezési kérdések az új Alkotmány javaslatában. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 58–66.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra*, Doktori értekezés (n.i.: Győr, 2010).
- GRANGER, Marie-Pierre: A Francia Alkotmány Preambuluma(i): tartalom, státus, alkalmazás és módosítás. In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban (Az MTA 2010. október 20-ai nemzetközi konferenciájának előadásai)* (CompLex: Budapest, 2011). 59–82.
- HAJNÓCZY József: Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés (1791). In DEGRÉ Alajos: *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái* (Akadémiai Kiadó: Budapest, 1958). 236–240.
- HALLÓK Tamás: Népszavazás és alkotmánymódosítás. In *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai*, 1/1 (Bibor: Miskolc, 2002). 325–347.

- HOLLÓ András: A hatalommegosztás, mint alkalmazott alapelv az alkotmánybíráskodás kialakulásának tükrében. In TÓTH Károly (szerk.): *Kovács István Emlékkönyv* (JATE ÁJK: Szeged, 1991). 119–130.
- HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz. In PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (Dialóg Campus: Pécs, 2000). 93–97.
- HOLUB József: *A magyar alkotmánytörténelem vázlata* (Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda: Pécs, 1944).
- HOMOKI-NAGY Mária: A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy és két kamarára vonatkozóan. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 62–69.
- HORVÁTH Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 120–131.
- HORVÁTH Attila: Glosszák a készülő Alkotmányhoz. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 48–52.
- HORVÁTH Jenő (szerk.): *Világpolitikai lexikon (1945–2005)* (Osiris: Budapest, 2005).
- HÓMAN Bálint – SZEKFÜ Gyula: *Magyar történet*, 3. kiad. V. könyv (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Budapest, 1936).
- IRÍNYI József: *Német-, francia- és angolországi úti jegyzetek (1846)* (Argumentum: Budapest, 1998).
- JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Jog és állam* (Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar: Budapest, 2003).
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Dialóg Campus: Budapest–Pécs, 2007).
- JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I. kötet (Századvég: Budapest, 2009).
- JAKAB András: Az európai alkotmányjogi gondolkodás két szembenálló paradigmája: Ausztria és Németország. In CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára – emlékkönyv* (PTE ÁJK: Pécs, 2010). 127–158.
- JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (HVG-ORAC: Budapest, 2011). 76–77.
- JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (NKE Szolgáltató Kft.: Budapest, 2016). 14–44.
- JUHÁSZ József – KOVALOVSKY Miklós – O. NAGY Gábor – SZŐKE István (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár* (Akadémiai: Budapest, 1972).
- KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog* (ELTE Eötvös: Budapest, 2010).

- KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog* (Complex Kiadó: Budapest, 2014). 471–473.
- KILÉNYI Géza (felelős szerk.): *Az Alkotmány alapelvei*. Alkotmányjogi Füzetek 1 (ÉGSZI: Budapest, 1989). 18–32.
- KILÉNYI Géza (felelős szerk.): *Emberi és állampolgári jogok*. Alkotmányjogi Füzetek 2 (ÉGSZI: Budapest, 1989).
- KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve* (Grill Károly Könyvkiadó Vállalata: Budapest, 1911).
- KORBULY Imre: *Magyarország közjoga, illetőleg a magyar államjog rendszere* (Eggenberger-féle Könyvkereskedés: Budapest, 1884).
- KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011).
- KUKORELLI István: A második kamara mint nemzeti intézmény. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 69–74.
- KUKORELLI István: Az államfő a kormányzati rendszerekben. In KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek* (Korona: Budapest, 1995). 71.
- KUKORELLI István: Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei. In KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek, 2016). 5–185.
- KUKORELLI István: Az új Alaptörvény bevezető gondolatai. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 32–35.
- KUKORELLI István – SMUK Péter (szerk.): *A Magyar Országgyűlés, 1990–2010: öt parlamenti ciklus története* (Országgyűlés Hivatala: Budapest, 2010).
- KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek, 2016).
- KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest, 2006).
- KÜPPER, Herbert – TÉREY Vilmos: A Kormány és tagjai országgyűlési felelőssége. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I. kötet (Századvég: Budapest, 2009). 1376–1387.
- LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban* (CompLex Kiadó: Budapest, 2011).
- LENGYEL László: *A Moldáv Köztársaság* (Magyar Moldáv Baráti Társaság: Budapest, 2011). 55.

- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, 3. átdolgozott kiadás (HVG-ORAC: Budapest, 2010).
- MARCZALI Henrik: *Az 1790/1-diki országgyűlés*, 1. kötet (A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása: Budapest, 1907).
- MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon*, I. kötet (Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság: Budapest, 1898).
- MÁTHÉ Gábor: A Szent Korona-eszme – parafrázis. In *Eckhart Ferenc emlékkönyv*, Jogtörténeti Értekezések 28 (Gondolat: Budapest, 2004). 281–295.
- MEZEY Barna: A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 35–47.
- MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*, 5. átdolgozott kiadás (Osiris: Budapest, 2003).
- MEZEY Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*, 3. átdolgozott kiadás (Osiris: Budapest, 2004).
- MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog* (Danubia: Pécs, 1929).
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat: *A törvények szelleméről* (Osiris–Attraktor: Budapest, 2000).
- NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog)* (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság: Budapest, 1905).
- NÉMETH Lajos: A jogforrások hierarchiája. In DEZSŐ Márta – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok* (ELTE Eötvös: Budapest, 2008). 13.
- PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Osiris: Budapest, 2002).
- PETRÉTEI József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In BRAGYÓVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára* (Bíbor: Miskolc, 2003). 329–358.
- PETRÉTEI József – TILK Péter: A kisebbségi kormányzás sajátosságairól. In SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról* (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány: Budapest, 2009). 456–472.
- PLATON: *Az állam*, 4. kiadás. Fordította és a jegyzeteket írta: Jánosy István, az utószót írta: Redl Károly (Gondolat: Budapest, 1994).
- POKOL Béla: Alkotmányozási dilemmák – avagy mennyiben kösse magát az új Alkotmány a régi gondolati kereteihez? In TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 13–17.
- RÁCZ Attila: Az Alkotmány megváltoztatásának módozatai. In RÁCZ Attila: *Jogforrások az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete: Budapest, 1995). 117–139.
- RÉCSI Emil: *Magyarország közjoga amint az 1848-ig s 1848-ban fennállott* (Pfeifer Ferdinánd Nyomdája: Buda-Pest, 1861).

- RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949. Válogatott tanulmányok* (PÜSKI, Gyomai Kner Nyomda Rt.: Budapest, 2002).
- SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest, 1995).
- SALAMON László: Néhány gondolat „Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt” című tudományos konferencián elhangzott vitához. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 232–235.
- SÁRI János: *A hatalommegosztás* (Osiris: Budapest, 2000). 25–26.
- SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (HVG-ORAC: Budapest, 2012).
- SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András: *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről* (PPKE JÁK: Budapest, 2010).
- SCHMIDT Péter: Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei. In DEZSŐ Márta (és mtsai): *Alkotmánytan*, Kukorelli István szerk. (Osiris: Budapest, 1998). 135–170.
- SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban – Pártok és politika* (Gondolat Kiadói Kör: Budapest, 2008).
- SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990–2010*, Negyedik átdolgozott és bővített kiadás (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest, 2010).
- SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem* (ELTE Eötvös: Budapest, 2010).
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris: Budapest, 2001).
- SUHAYDA János: *Magyarország közjoga tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-ki törvényekre* (Emich Gusztáv Nyomdája: Pest, 1861).
- SZENDREI Géza: *Híres emberek, régi ügyészek* (Rejtjel: Budapest, 2008).
- SZENTE Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 79–95.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Alapjogok új alapokon? In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* (Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó: Budapest, 2012). 53–79.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben. In SOLTÉSZ István (szerk.): *Parliaments Practicum 2011–2012* (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest, 2014). 71–101.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: A minősített többségű törvényalkotás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. In CHRONOWSKI Nóra – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt – SZENTMIKLÓS Zoltán (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli* (Gondolat Kiadó: Budapest, 2017). 770–779.

- SENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Hogyan tovább kétharmad? In SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A magyar jogászegylet 2016. évi tudományos pályázatain I. díjat nyert pályázatok* (Europrinting Kft.: Budapest, 2017). 13–34.
- SENPÉTERI NAGY Richárd: A második kamarák típusai a világban. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011). 95–111.
- SZÉCHENYI István: *Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Gróf Széchenyi István hagyományaiból* (Eggenberger Ferdinánd Akad. Könyvkereskedés: Pest, 1864).
- SZIKINGER István: *Az alkotmány* (Útmutató Tanácsadó Kiadó Kft.: Budapest, 1996).
- TAKÁCS Albert: Az alkotmány normativitása. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére* (MTA Jogtudományi Intézet: Budapest, 2006). 381–391.
- TAKÁCS Imre: Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In DEZSŐ Márta (és mtsai): *Alkotmánytan I*, Kukorelli István szerk. (Osiris: Budapest, 2007). 1–11.
- TEMESI József: *A döntéshozatal alapjai* (AULA: Budapest, 2002).
- TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011).
- TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest, 2011).
- TOLDY Ferenc: *A magyar birodalom Alaptörvényei. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogi segédkönyvül* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Buda, 1861).
- TOMCSÁNYI Mór: *Magyarország közzoga* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Budapest, 1943).
- TÓTH Károly: A kétharmados törvények. In KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek, 2016). 187–253.
- TÖLGYESSY Péter: Túlterhelt demokrácia. In *Igazságosabb és testvériesebb világot! Tíz év távlatából* (Vigilia: Budapest, 2008). 120–136.
- TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (HVG-ORAC: Budapest, 2012). 1–34.
- VARGA Csaba: *Jogállami? Átmenetünk?* (Kráter Műhely Egyesület: Pomáz, 2007).
- VIROZSIL Antal: *Magyarország nyilván- vagy közzoga, mint az alkotmánya eredetétől 1847/48-ig fennállott* (Magyar Királyi Egyetemi Nyomda: Buda, 1861).
- WERBŐCZY István: *Werbőczy István hármaskönyve* (Eredeti kiad. Pesten: Eggenberger, 1844; Hasonmás kiadás: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó: Budapest, 2014).
- ZÉTÉNYI Zsolt (szerk.): *A történelmi alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya* (Magyarország Kulturális Egyesület: Budapest, 2010).

- ZLINSZKY János: A Szentkorona-eszme és története. In TÓTH Zoltán József (szerk.): *A Magyar Szent Korona és Szentkorona-tan az ezredfordulón* (Szent István Társulat: Budapest, 1999). 7–33.
- ZOLTAYNÉ PAPRIKA Zita: *Döntésmélet* (Alinea: Budapest, 2005).

Folyóiratcikkek

- BALOGH Zsolt: Az alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2011/1. 72–82.
- BIHARI Mihály: Alkotmánybíróság és alkotmánybíráskodás. *Magyar Jog*, 1999/4. 200–214.
- BÓDIG Mátyás: Gazdasági és szociális jogok az ENSZ emberi jogi mechanizmusaiban: egy emancipációs folyamat tanulságai. *Fundamentum*, 2015/1. 5–22.
- BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alaptörvényben? *Állam és Jogtudomány*, 2016/3. 35–63.
- BUZA László: Az államjogi kivételes állapot. *Jogtudományi Közlöny*, 1915/27. 305–306.; 1915/28. 313–314.; 1915/33. 361–362. és 1915/36. 386–387.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCIS Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/6–7. 10–20.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2012/1. 9–14.
- ERDŐS Csaba: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései. *Diskurzus*, 2011/1. 54–62.
- HOLLÓ András: Alkotmánybíráskodásunk a közjog és a politika metszéspontjában. *Élet és Tudomány*, 1991/24. 744–746.
- HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság tizenöt éve. *Magyar Közigazgatás*, 2004/10. 577–608.
- JAKAB András: Az alkotmányértelmezés módszerei. *Századvég*, 2008/1. 3–36.
- JAKAB András – CSERNE Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum*, 2001/2. 40–49.
- JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3. 96–102.
- KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/4. 2–14.
- KILÉNYI Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 1994/5. 268–278.
- KILÉNYI Géza: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/3. 110–124.
- KILÉNYI Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. *Jogtudományi Közlöny*, 1994/4–5. 201–209.
- KOI Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/6–7. 2–9.

- KÓCZY Á. László – PINTÉR Miklós: Az ellenzék ereje – általánosított súlyozott szavazási játékok. *Közgazdasági Szemle*, 2011/6. 543–551.
- KUKORELLI István: A magyar állam- és kormányforma stabilizátorai és demokráciadeficitjei. *Magyar Tudomány*, 2016/8. 908–912.
- KUKORELLI István: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1994/8. 449–456.
- KUKORELLI István: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának jelentősége, mai üzenete. *Acta Humana*, 1999/34. 4–10.
- KÜPPER, Herbert: Az alkotmánymódosítás alkotmánybírói kontrollja Magyarországon és Németországban. *Jogtudományi Közlöny*, 2004/9. 265–274.
- KÜPPER, Herbert: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az örökkévalósági klauzula? *Közjogi Szemle*, 2013/4. 1–17.
- LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem *Közjogi Szemle*, 2013/3. 47–53.
- LEGÉNY Krisztián: Alkotmányellenes alkotmánymódosítások? *Magyar Jog*, 2006/3. 129–140.
- LÉKÓ Zoltán: A svájci alkotmányozás története. *Parlamenti Levelek*, 1997/3.
- PAPP Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére. *Kodifikáció*, 2012/2. 5–36.
- PAPP Imre: Kétharmaddal vagy a nélkül? *Fundamentum*, 1999/3. 117–124.
- PETRÉTEI József: Törvények minősített többséggel. *Fundamentum*, 1999/3. 109–116.
- POLNER Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége. *Jogállam: jog- és államtudományi szemle*, 1917/1–2. 25–42.; 2017/3–4. 129–150.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az alapjogi tesztek rendeltetése. *Alkotmánybírói Szemle*, 2013/2. 85–92.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Milyen az alkotmányos kultúránk? *Magyar Jog*, 2015/9. 492–497.
- RIBA István: Történeti alkotmány: vívmányvívódások. *HVG*, 2012/1. 27–28.
- RIXER Ádám: Az újabb jogalkotás jellemzői. *Kodifikáció*, 2012/2. 37–54.
- SÁRI János: A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben („pártunk és kormányunk”-tól az Unióig). *Magyar Közigazgatás*, 2005/6. 321–341.
- SMUK Péter: Ellenzéki jogok a parlamentben, különös tekintettel a parlament ellenőrzési tevékenységére. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/2. 62–73.
- SÓLYOM László: Normahierarchia az Alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014/1. 1–7.
- SONNEVEND Pál: Az alapjogi bíraskodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4. 79–84.
- SZALAI András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/10–11. 29–39.
- SZALMA József: A „sarkalatos” törvényekről a magyar jogfejlődésben. *Jogtudományi Közlöny*, 2002/9. 378–385.
- SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/3. 1–13.

- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: A minősített törvények mint az alapvető jogok védelmének eszközei Közép- és Kelet-Európában. *Magyar Jog*, 2018/3. 155–161.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Az alkotmányfogalom szövegen túli aspektusairól. *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, 2013/1. 38–60.
- SZIKINGER István: Búcsú a kétharmadtól. *Fundamentum*, 1999/3. 125–129.
- SZÜCS Jenő: Vázlat Európa három történeti régiójáról. *Történelmi Szemle*, 1981/3. 313–359.
- TILK Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/2. 4–14.
- TÓTH István: Alkotmánybíró-választás az európai demokratikus országokban. *Parlamenti Levelek*, 1998/4–5.
- VARGA Péter – HORVÁTH László: A civil szervezetek szerepének erősödése az utóbbi két évtizedben Magyarországon. *Bolyai Szemle*, 2009/3. 63–78.
- ZSUGYÓ Virág: Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/3. 99–122.

Internetes források

- A kormánypárt élt a felhatalmazással.* 2011. www.fidesz.hu/index.php?Cikk=159480 (Letöltés ideje: 2015. augusztus 19.)
- ANTAL Attila – BRAUN István – FINTA László – TÖRÖK Zoltán: *Sarkalatos kérdések* (Meltányosság Politikaelemző Központ: Budapest, 2011). www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf (Letöltés ideje: 2014. július 9.)
- APOR Péter: *A történeti alkotmány.* 2011. június 22. szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany (Letöltés ideje: 2014. szeptember 15.)
- Az új magyar választási rendszer.* (Századvég Alapítvány: Budapest, 2015). www.szazadvég.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerszazadvég-tanulmány130802.pdf (Letöltés ideje: 2017. július 25.)
- BALOGH Zsolt: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/19. plwp.eu/evfolyamok/2011/119-2011-19 (Letöltés ideje: 2014. szeptember 19.)
- BARNA Dániel: A stabil alkotmány nyomában. arsboni.hu, 2012. arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Barna_Daniel_A_stabil_alkotmany_nyomaban.pdf (Letöltés ideje: 2014. szeptember 15.)
- BARNA Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák. arsboni.hu, 2013. http://epa.oszk.hu/02700/02769/00001/pdf/EPA02769_ArsBoni_2013_1_005-007.pdf (Letöltés ideje: 2019. május 30.)
- BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 2012/1. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/3-2012-evi-i-szam> (Letöltés ideje: 2019. május 30.)

- BOZÓKY Tamás: *Az utcai politizálás határai* (Méltányosság Politikaelemző Központ: Budapest, 2008). www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/azutcaipolitizalashatarai-081006.pdf (Letöltés ideje: 2017. február 12.)
- CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#_ftn1 (Letöltés ideje: 2015. november 21.)
- CSINK Lóránt: *Ombudsman*. jog.tk.mta.hu/uploads/files/21_Csink_Lorant.pdf (Letöltés ideje: 2018. április 13.)
- DÉNES Balázs – FRIDLI Judit – HAUER Orsolya (és mtsai): *Társadalmi szervezetek a jogalkotásban* (Társaság a Szabadságjogokért: Budapest, 2000). tasz.hu/files/tasz/imce/tarsadalmisz_ajogalkban.pdf (Letöltés ideje: 2017. február 19.)
- DRINÓCZI Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/9. plwp.eu/evfolyamok/2011/129-2011-9 (Letöltés ideje: 2014. október 30.)
- Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában. *Az egypárti alkotmánybírák 2011–2014 között hozott egyes döntéseinek elemzése* (Társaság a Szabadságjogokért: Budapest, 2015). tasz.hu/files/tasz/imce/2015/ab_kiadvany_70_oldalas_vegleges.pdf (Letöltés ideje: 2018. február 19.)
- ERDŐS Csaba: Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai. In KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok 2013* (Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola: Győr, 2013). dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20műhelytanulmányok/erdos.pdf (Letöltés ideje: 2018. február 19.)
- ERDŐS Csaba: *Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban*. dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erd%C5%91s.pdf (Letöltés ideje: 2015. május 7.)
- FRANCZEL Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4. 48–68. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/franczel-richard-az-egyedul-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf> (Letöltés ideje: 2018. május 17.)
- FRANCZEL Richárd: Nyugati országok miniszterelnöki intézményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/1. 69–96. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/ppb-2015-lbel-5589.original.pdf> (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bíróságok sajátos kötelezettségei és ennek korlátai az alapjog érvényesítésben. *De Iurisprudentia et iura publico*, 2011/2. dieip.hu/wp-content/uploads/2011-2-05.pdf (Letöltés ideje: 2018. február 19.)
- GYÖRFI Tamás: *A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás*. politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/4077_0_Alkotmanyozas_Magyarorszagon_I_2.pdf (Letöltés ideje: 2018. február 19.)
- HAJDÚ Lajos: *A rendi monarchia*. www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_rendi_monarchia/ (Letöltés ideje: 2018. január 9.)
- JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Érveléstan, érveléstechnika. Jelentés magyarázat. JeMa*, 2011/4. 86–94. jema.hu/article.php?c=123 (Letöltés ideje: 2016. május 28.)

- KAPRINAY Zsófia: Az egyesület működésével összefüggő alkotmánybíróági határozatok. *De Iurisprudentia et Iura Publico*, 2014/2. dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-09.pdf (Letöltés ideje: 2016. május 19.)
- KILÉNYI Géza: *Alkotmányjogi vélemény*. 1992. www.logincee.org/file/4463/library (Letöltés ideje: 2016. március 19.)
- KÜPPER, Herbert: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2014/46. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf (Letöltés ideje: 2015. április 25.)
- MAJTÉNYI László: A jogállami forradalom történeti alkotmánya. jogiforum.hu, 2003. november 19. www.jogiforum.hu/publikaciok/122.2.0 (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- NÉMETH Márton: Sarkalatos dilemmák. *arsboni.hu*, 2013/1. https://arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/02/ArsBoni_2013_1.pdf (Letöltés ideje: 2015. december 5.)
- ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/20. plwp.eu/evfolyamok/2016/178-orban-endre-a-biroi-dontesek-ellen-benyujtott-alkotmanyjogi-panaszok-tapasztalatai-nr-2016-20 (Letöltés ideje: 2018. február 7.)
- PACZOLAY Péter: A kétharmad működése az alkotmányos kultúra hiányáról tanúskodik. *mandiner.hu*, 2012. január 2. mandiner.hu/cikk/20120102_paczolay_peter_a_ketharmad_mukodese_az_alkotmanyos_kultura_hianyrol_tanuskodik (Letöltés ideje: 2015. december 5.)
- PACZOLAY Péter: A történeti alkotmányt nem lehet visszahozni. *atv.hu*, 2011. október 8. atv.hu/cikk/20111008_paczolay_peter_a_torteneti_alkotmany_t_nem_lehet_visszahozni (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- POKOL Béla: Alkotmányozás és a Szent Korona-eszme. *Jogelméleti Szemle*, 2011/1. jesz.ajk.elte.hu/pokol43.html (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- REISINGER Adrienn: *Társadalmi részvétel helyi, területi és európai uniós szinten*. kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/ujkormanyzas/ReisingerAdrienn.pdf (Letöltés ideje: 2016. november 19.)
- SALAMON László: *Az alkotmány két fajtája: a történeti és a kartális alkotmány*. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/512112/file/Az%20alkotm%C3%A1lny%20k%C3%A9rt%C3%A1lis%20fajt%C3%A1ja%2020141205.docx> (Letöltés ideje: 2017. október 4.)
- SCHMIDT Péter: A sarkalatos törvények dilemmája. *szalaykor.blog.hu*, 2013. május 15. szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr_schmidt_peter_a_sarkalatos_torvenyek_dilemmaja (Letöltés ideje: 2016. május 7.)
- SMUK Péter: Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások. *MTA Law Working Papers*, 2014/14. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_14_Smuk.pdf (Letöltés ideje: 2016. május 7.)
- SOMOGYVÁRI István: Magyarország történeti alkotmánya és a rendszerváltozást követő alkotmány-tervezetek. In SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország*

- politikai évkönyve 2010-ről* (DKMKA: Budapest, 2011). www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/K%C3%B6nyvfejezetek/Somogyvari_Istvan/mpe_2010_si.pdf (Letöltés ideje: 2017. január 18.)
- SÓLYOM László: Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 5–9. ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/22.pdf (Letöltés ideje: 2014. augusztus 31.)
- SZALAI András: A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon. *Pro Publico Bono*, 2011/1. www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf (Letöltés ideje: 2015. február 7.)
- SZALBOT Balázs: Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében. *arsboni.hu*, 2012. arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot_Balazs_Az_Alkotmanybirosag_hataskoreinek_modosulasa.pdf (Letöltés ideje: 2016. október 6.)
- SZÁJER József: Az Alaptörvény és a történeti alkotmány. Csevár Nóra beszélget Szájer Józseffel. *Jogelméleti Szemle*, 2012/4. jesz.ajk.elte.hu/szajer52.pdf (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés húsz éve. In SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról* (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány: Budapest, 2009). http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html (Letöltés ideje: 2017. december 11.)
- SENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Alkotmányos-e a minősített többség? *arsboni.hu*, 2014. jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg (Letöltés ideje: 2015. december 5.)
- SENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: Organic laws in Africa and the judicial branch. In *IISES Annual Conference Proceeding* (Sevilla, 5 March 2018). <https://www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=041&rid=8343> (Letöltés ideje: 2018. május 16.)
- TÓTH Gergely Áron: *Az elveszett alkotmány nyomában*. doksi.hu/get.php?lid=3175&order=DisplayPreview (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- VARGA Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers: Budapest*, 2011/2. plwp.eu/evfolyamok/2011/136-2011-2 (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- VARGA Zs. András: *Gondolatok Magyarország új Alkotmányáról*. www.lelkiismeret88.hu/node/141 (Letöltés ideje: 2016. május 28.)
- VARGA Zs. András: Néhány gondolat Magyarország új Alkotmányáról. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 21–25. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf> (Letöltés ideje: 2015. április 17.)
- VISSY Beatrix: *Az alapjogok bírói védelme*. alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/20160926_ktetelre_biroi.pdf (Letöltés ideje: 2018. október 30.)
- VÖRÖS Judit: Az élethez való jog néhány jogelméleti kérdéséről. *Debreceni Jogi Műhely*, 2013/1. www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2013/az_elethez_valo_jog_nehany_jogelméleti_kerdeserol/ (Letöltés ideje: 2016. március 9.)

*Alkotmánybírósági Határozatok**Ausztria*

VfSlg 11.756 (1988)

VfSlg 11.829 (1988)

VfSlg 11.916 (1988)

Franciaország

N° 60–8 DC du 11 août 1960

N° 66–28 DC du 8 juillet 1966, Rec., p. 15

N° 75–62 DC du 28 janvier 1976

N° 84–177 DC du 30 août 1984

N° 85–195 DC du 10 juillet 1985

N° 86–217 DC du 18 septembre 1986

N° 87–228 DC du 26 juin 1987

N° 87–234 DC du 7 janvier 1988, Rec., p. 2

N° 88–242 DC du 10 mars 1988

N° 89–263 DC du 11 janvier 1990

N° 96–386 DC du 30 décembre 1996

N° 98–401 DC du 10 juin 1998

N° 99–419 DC du 9 novembre 1999

N° 2007–559 DC du 6 décembre 2007

N° 278 QPC du 5 octobre 2012

N° 2014–386 QPC 25 mars 2014

Magyarország

4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28–30.

3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15–17.

64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297–300.

26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135.

43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH, 1993, 48.

53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.

3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33.

4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH. 1997, 41–45.

66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.

1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.

14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

- 19/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 644.
4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101.
27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289.
55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.
193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997.
22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10.
40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 229.
42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.
43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.
45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.
13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440.
17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.
16/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABH 2015, 362.
24/2016. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2016, 560.
1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.
27/2017. (X. 25.) AB határozat, ABH 2017, 567.
29/2017. (X. 31.) AB határozat, ABH 2017, 633.

Moldova

A Moldáv Alkotmánybíróság 36/2013. számú határozata (2013. december 5.)

Románia

- no 88/2.06.1998, Official Gazette no 207/3.06.1998
no 442/10.06.2015, Official Gazette no 526/15.07.2015
no 568/15.09.2015, Official Gazette no 844/12.11.2015
no 622/13.10.2016, Official Gazette no 60/20.01.2017

Spanyolország

- JCC no. 11/1981
JCC no. 76/1983
JCC no. 83/1984
JCC no. 53/1985
JCC no. 77/1985
JCC no. 137/1986
JCC no. 160/1987
JCC no. 101/1991
JCC no. 142/1993
JCC no. 185/1995
JCC no. 236/2007

Venezuela

Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 2573. 2002. október 16.

Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 34, 2004. január 26.

Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 229, 2007. február 14.

Nemzeti Alkotmányok

Algéria alkotmánya (1996. május 15.)

www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en

Angola alkotmánya (2010. január 21.)

www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf

Belgium alkotmánya (1831. február 7.)

www.servat.unibe.ch/icl/be00000_.html

Benin alkotmánya (1990. december 2.)

www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en

Bulgária alkotmánya (1991. július 12.)

www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2007.pdf?lang=en

Burkina Faso alkotmánya (1991. június 2.)

www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en

Burundi alkotmánya (2005. február 28.)

www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf

Chile alkotmánya (1980. október 21.)

www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en

Comore-Szigetek alkotmánya (2001. december 23.)

www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf

Csád alkotmánya (1996)

www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.pdf

Dánia alkotmánya (1848. június 5.)

www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en

Dominikai Köztársaság alkotmánya (2015. június 13.)

www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf?lang=en

Dzsibuti alkotmánya (1992)

www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en

Ecuador alkotmánya (2008. szeptember 28.)

pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html

Egyenlítői-Guinea alkotmánya (1991)

www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012.pdf?lang=en

- Elefántcsontpart alkotmánya (2016. november 8.)
www.constituteproject.org/constitution/Cote_D'Ivoire_2016.pdf?lang=en
- Észtország alkotmánya (1992. június 28.)
www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide
- Franciaország alkotmánya (1958. október 4.)
www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en
- Gabon alkotmánya (1991)
www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en
- Guinea alkotmánya (2010. május 7.)
www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en
- Kolumbia alkotmánya (1991. július 4.)
www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf
- Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmánya (2006. február 18.)
www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en
- Kongói Köztársaság alkotmánya (2001)
www.constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en
- Közép-Afrikai Köztársaság alkotmánya (2004. december 27.)
www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf
- Lengyelország alkotmánya (1997. április 2.)
www.constituteproject.org/constitution/Poland_1997.pdf
- Luxemburg alkotmánya (1868. október 17.)
www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf?lang=en
- Madagaszkár alkotmánya (2010. november 14.)
www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf
- Marokkó alkotmánya (2011. július 1.)
www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf
- Mauritánia alkotmánya (1991. július 12.)
www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf
- Moldova alkotmánya (1994. július 29.)
www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en
- Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye (1949. május 8.)
www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf?lang=en
- Niger alkotmánya (2010. október 31.)
www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf
- Norvégia alkotmánya (1814. május 17.)
www.constituteproject.org/constitution/Norway_2016.pdf?lang=en

Olaszország alkotmánya (1947. december 22.)

www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en

Panama alkotmánya (1972)

www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004.pdf?lang=en;

Peru alkotmánya (1993. december 31.)

www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en

Portugália alkotmánya (1976. április 2.)

www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf

Románia alkotmánya (1991. december 8.)

www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en

Ruanda alkotmánya (1991. május 30.)

www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en

Spanyolország alkotmánya (1978. január 7.)

www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en

Szenegál alkotmánya (2001. január 7.)

www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en

Togo alkotmánya (1992. október 14.)

www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en

Tunézia alkotmánya (2014. január 26.)

www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf

Venezuela alkotmánya (1999. december 20.)

www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en

Zöldfoki-szigetek alkotmánya (1980)

www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en

A sarkalatos törvényekről gyakran olvashatunk az alkotmány-jogi irodalomban, vizsgálatuk azonban mindig csak egy-egy aspektusra koncentrál. *Szentgáli-Tóth Boldizsár* új könyvének célja az, hogy minél teljesebben feltérképezze a minősített többségű jogalkotáshoz kapcsolódó jogi problémákat és az ezekre adható válaszokat. A szerző megközelítésmódjának újszerűsége abban áll, hogy a korábbi diszkussziókhoz képest szélesebb perspektívába helyezve, több releváns nézőpontot figyelembe véve foglalkozik a kérdéskörrel.

Önálló jogforrási kategóriát képez-e a sarkalatos törvény? Felhívható-e a sarkalatos törvény az egyszerű törvény alkotmányossági felülvizsgálata során? Ellentmondhat-e az egyszerű törvény egy minősített törvénynek? Meddig terjed a minősített törvényalkotásra vonatkozó alkotmányos felhatalmazás? Az egyszerű törvény módosíthatja-e a sarkalatos törvényt? Az egyszerű törvény tartalmazhat-e sarkalatos rendelkezéseket, illetve fordítva? Létezik-e bármiféle hierarchia a sarkalatos és az egyszerű törvények között? Van-e létjogosultsága a sarkalatos törvényeknek, melyek e koncepció előnyei és hátrányai?

Kötetünk méltán tarthat számot mindazok érdeklődésére, akiket ezek és a hozzájuk kapcsolódó további kérdések foglalkoztatnak, akár döntéshozóként, akár gyakorlati vagy elméleti szakemberként, akár pedig jogázhallgatóként vagy pusztán a témakört jobban megismerni vágyó, érdeklődő olvasóként.



ISBN 978-963-489-121-5



9 789634 891215