

Szentgáli-Tóth Boldizsár

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának helyezett pályamunkája.

A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben*

I. Bevezető gondolatok

A törvény mint jogforrási kategória sohasem jelentett homogén fogalmat a magyar jogrendszerben, azon belül kisebb csoportok lehatárolása a hazai jogfejlődés számára ismert tendencia. Jelen tanulmány a szétválasztás azon módjaival kíván behatóbban foglalkozni, melyek vezérelvéül a szabályozási tárgykör és a kiemelt jelentőség szolgál, és melyek bizonyos megkülönböztetett elbánást eredményeznek a jogrendszeren belül. Magyarországon 1945 előtt ilyen alapon kerültek lehatárolásra a sarkalatos törvények, a rendszerváltáskor pedig aktuálpolitikai és alkotmányjogi megfontolások alapján, valamint nemzetközi példák szem előtt tartásával az alkotmányerejű, majd a kétharmados törvények köre. Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán e két megoldás sajátos ötvözeté intézményesült: a történelmi kötődést hangsúlyozó szóhasználat feltámasztása mellett főbb vonásaiban az 1989-90-es modell él tovább.

A sarkalatos/kétharmados törvények elvi megalapozásának és gyakorlati működésének számos részletkérdését az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB), illetve a magyar alkotmányjogi irodalom körültekintően kidolgozta, adósok vagyunk azonban azzal, hogy e komplex problémakör egységes, teljes körű áttekintésével segítsük elő a sarkalatos törvények jövődöbéli szerepéről való gondolkodást. Jelen tanulmány a sarkalatos/kétharmados törvények rendszerének fejlődését és jelenlegi állapotát áttekintve, annak perspektíváira vonatkozó következtetéseket levonva törekszik hozzájárulni e hiány mérsékléséhez és a minősített többség intézményéről való hazai gondolkodás formálásához.

II. Elvi alapvetés

A sarkalatos törvények abba a kérdéskörbe vonhatók, melyet a nemzetközi alkotmányjogi irodalom francia példa nyomán „organikus törvények” megnevezéssel tárgyal. A magyar sarkalatos törvények funkciója és jellege közel áll, de nem azonosítható az organikus törvényekével.¹ Előbbiek kapcsán alkotmányos rendelkezéseket kibontó jogszabályokról beszélünk, melyek a korábban már jelzett szempontok alapján kerültek lehatárolásra.

¹„A magyar alkotmányjogban a kétharmados törvény kategóriája nem a francia organikus törvény mintájára született meg, hiszen jóval szélesebb tárgykörben szabályoz és a képviselők kétharmados többségének

A sarkalatos törvények ügye olyan témakörnek tekinthető, mely esetében több tudományág megközelítésének is helye lehet. Vizsgálatunk során az alkotmányjogi megközelítés primátusa érvényesül, mivel a törvényi és az alkotmányos szint közötti átmenetet képez, és olyan jogintézmények számára biztosít fokozott védelmet, melyek terjedelmi okokból az Alaptörvénybe nem vagy csak deklaráció szintjén kerülhetnek, de különös jelentőségük garanciák alkalmazásának szükségességét vetik fel. Ilyen módon biztosítható a közjogi berendezkedés pilléreinek stabilitása, valamint az alapvető jogok érvényesülése. E lehatárolást más irányból is el kell végeznünk, a sarkalatos törvényi szint ugyanis az „egyszerű” törvények relációjában is értelmezendő. E tekintetben a minősített többség annak eszköze, hogy bizonyos közjogilag és politikailag érzékeny tárgyköröket a törvényalkotás gyakran mechanikus folyamatával szemben speciális kritériumok mentén szabályozzák.

A kétharmados többség igényét jogi szempontból valamilyen többletgarancia megteremtésének szükségessége veti fel bizonyos döntések kapcsán. Ennek a megközelítési módnak az alapja az, hogy a jogrendszerben vannak olyan területek, amelyek kiemelt jelentőségűek a jogállami keretek megőrzésében, ezért indokolt egyfajta eljárásjogi biztosíték stabilitásuknak garantálására, illetve az önkényes jogalkotás megelőzésére. Ezzel megalapozható a közjogi berendezkedés, valamint az állam és polgárai viszonyának stabil szerkezete. A kétharmad jogi beágyazottságának másik eleme a minősített többséggel elfogadott törvények viszonya az alkotmányos szabályozáshoz.

A széles körű egyetértéshez kötött törvények listája mindig egy szabályozási kompromisszum eredménye is, mivel olyan tárgykörök, rendelkezések kerülnek e körbe, melyeknek valójában az Alkotmányban volna – de legalább is lehetne – a helyük. A jogrendszer csúcán elhelyezkedő szabályrendszer terjedelme azonban véges, ezért válik szükségessé egy, az Alkotmány fokozott védelmét kínáló, de mégis a konstitúció keretein kívül megvalósított konstrukció. A minősített többség intézményének e vonása nyilván a rendszerváltás kapcsán erősödött fel különösen, de átmenetileg az Alaptörvénnyel összefüggésben is előkerült. A különféle kétharmados törvényi koncepciók e tekintetben törekedtek a helyes egyensúly megteremtésére és az alkotmányos szabályozás határainak legmegfelelőbb kijelölésére.

A „kis kétharmad”² funkciója a jogintézmény sajátos jellegéből következően jogi szempontból is kétirányú. A törvényekkel szemben a stabilitást, az alkotmány relációjában a rugalmasságot jeleníti meg a jogszabályok e kategóriája.

A jogtudományon túl a politikatudomány is okkal vindikálhatja magának a kétharmados törvények vizsgálatát, mivel kétségtelenül politikai tartalma is van az egyes törvények esetében megkövetelt széles körű konszenzusnak. Ennek szerepe abban áll, hogy a kormányoldal és az ellenzék egyetértése vagy legalábbis együttműködése esetén legyen csak mód a vonatkozó normák módosítására. Ezen aspektusok azért is különösen hangsúlyosak, mert a minősített többség magyar modelljében a politikai motívum jóval erőteljesebb, mint más országokban.³ Már a sarkalatos/kétharmados törvények körének kijelölése önmagában

szavazatát követeli meg az országgyűlésben, amely egy több pártrendszerű országban nagy valószínűséggel a kormánypárt(ok) és az ellenzék konszenzusát igényli.”(Szalai András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. 38. o., In Új Magyar Közigazgatás, 2009/10-11. szám, 29-39. o.), bár Trócsányi László a sarkalatos törvényeket az organikus törvényekkel azonosítja: „Az alaptörvényt érő egyik kritika a sarkalatos (organikus) törvények magas száma az alaptörvényben.” (Balogh Judit et al: Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (szerk.: Trócsányi László és Schanda Balázs Csink Lóránt közreműködésével), 65. o., HVG-ORAC, Budapest, 2012.)

² A jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata.

³ „A kétharmados törvények körét pusztán politikai szempontok jelölik ki, azt szakmai érvek nem támasztják alá kellő súllyal.” 4/1993. (II. 12.) AB határozat

egy eleve átpolitizált folyamat, és a jogintézmény tényleges működését is meghatározzák az ilyen jellegű behatások. Emellett értelmezhetjük a minősített többséget csupán eljárási szabályként is, bár az AB is kifejtette, hogy az ilyen irányú interpretáció nem célravezető.⁴

A minősített többség egy testület működésének speciális szabályaként is felfogható. Az adott testület, esetünkben az Országgyűlés működésének, döntéshozatali mechanizmusának általános szabályaitól eltérő eljárásrendet rögzít e megoldás alkalmazása. Ennek fő funkciója az, hogy bizonyos, a többenél fontosabb kérdésekről ne rutinszerűen, a megszokott módon szülessen határozat. Egy ilyen döntés meghozatalakor nem elegendő csupán az, hogy az általánosan megkövetelt többség támogatja azt, ennél szigorúbb kritériumoknak kell megfelelni.

A teljes kép felvázolásához mindezek felül figyelembe kell vennünk a sarkalatos törvényekhez kötődő jogtörténeti aspektusokat, továbbá nemzetközi párhuzamokat is.

A speciális többségnek több formája is létezik egy testület munkájában, ezek közül a kétharmados szavazati arány csupán az egyik típust képviseli. Gondoljunk pl. az Országgyűlés munkájában a határozati házsabályi rendelkezésektől való eltéréshez előírt négyötödös szavazattöbbségre,⁵ de a helyi önkormányzati képviselő-testületekben már az összes tag több mint felének szavazata⁶ is ilyennek számít. Az általánosnál nagyobb szavazatarány előírása nyilvánvalóan az érintett döntés többlétsúlyának kifejezését szolgálja, emellett azonban egyéb funkciókkal is rendelkezhet.

Az Alaptörvény nem tartalmaz olyan változásokat, amelyek alapjaiban befolyásolnák a minősített többség továbbélését. Éppen ezért szükséges a jogi és a politikai kihatásokat közelebbről is megvizsgálnunk, mivel ez az a két terület, amely változatlanul kételyeket ébreszthetnek bennünk, a tekintetben, hogy valóban a gyakorlatban legalkalmasabb megoldásról beszélünk-e.

Jogintézményként szemügyre véve a sarkalatos törvényt, azt kell mondanunk, hogy koránt sem egyértelmű, hogy e megoldás minden esetben valóban garanciát jelent, számos esetben inkább gátjává válik az ésszerű változtatásoknak, bizonyos elemeket konzerválva a jogrendszerben. E megőrző jelleget leginkább az alábbi két eset érzékeltetheti.

Ha az általában érvényes állapotból indulunk ki, vagyis olyan politikai konstrukcióból, melyben a kormánynak nincs kétharmados támogatottsága a törvényhozásban, a minősített többséggel megalkotandó és módosítandó törvények megváltoztatására alig van reális esély, így elavult, akár a valóságtól eltávolodó szabályozás is fennmaradhat – amint erre az 1998-at követő ciklusok során láttunk is példát. Ha ettől eltérő körülmények állnak elő, a kétharmados törvények szerepe egészen más kontextusba helyeződik. Ilyenkor az aktuális kormányoldal a saját elképzeléseit írhatja az érintett jogszabályokba, megteremtve annak előfeltételeit, hogy e preferenciák hosszú időn keresztül jelen legyenek a jogrendszerben. Az „egyszerű” többség helyreálltával ugyanis sem a koncepció kidolgozói, sem ellenzői nem lesznek képesek a szöveg átírására, leszámítva azt az esetet, ha ebben sikerül közös nevezőre jutniuk, így a széles körű konszenzus megkövetelése a „bepetonozás” eszközévé válik. Ez a lehetőség azért sem lebecsülendő, mert a realitás azt mutatja, hogy a magyar demokráciában viszonylagos rendszerességgel számolnunk kell a kétharmados kormánytöbbség megalakulásával (a rendszerváltástól számítva hatodik ciklusban már a második ilyen tapasztaljuk.)

A minősített többség egészen sajátos torzulásokat is előidézhethet a jogrendszerben. Ilyen anomália érzékelhető a közteherviselés kapcsán kialakult helyzet esetében is. Ez a szituáció is arra mutat rá, hogy nagyon könnyen fordulhat visszajára a kétharmados szavazatarány

⁴ 55/2010. (V. 5.) AB határozat

⁵ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről 140. § (1) bekezdés

⁶ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 14. § (1) bekezdés, 15. § (2) bekezdés és 56. § (3) bekezdés

követelménye, és jogvédelmi/garanciális eszközből az ez irányú törekvések kerékkötőjévé is válhat.

További problémát jelent, hogy a magyar megoldás nem társít a megkülönböztetett szavazatarányhoz olyan többletelemeket, melyek e jogintézmény egyoldalú bevezetésének hosszú távú következményeit árnyalják. Főként a francia alkotmányból meríthető inspiráció arra vonatkozóan, hogyan semlegesíthetők a törvények e speciális kategóriájának olyan hatásai, melyek egyes szabályozások túlzott megmerevedésében vagy primer fontosságú tárgykörökben alkotmányellenes szabályozás tartós intézményesülésében ölhetnek testet.

Hasonló megállapításokra juthatunk a politikai következmények vizsgálata kapcsán. A kétharmados konszenzusnak - mint már kifejtettem - lényege a politikai élet különböző résztvevői közti együttműködés kikényszerítése, ezen keresztül egyes kérdésekben a jogalkotási folyamat körültekintőbb előkészítésének biztosítása. A széleskörű egyetértés feltételül szabása a nagy létszámú ellenzék vagy az erőteljes többségben lévő kormányoldal számára lehet vonzó alternatíva. Előbbi nézőpontjából arról van szó, hogy a választásokon alulmaradt politikai erő nem szorulhat ki bizonyos központi tárgykörök szabályozásának megalkotásából, ezzel egyfajta nyomást gyakorolhat a kormányzatra.

A kétharmados többséget maga mögött tudó kurzus ezzel szemben annak eszközét láthatja a minősített többség intézményében, hogy olyan jogszabályokat fogadtasson el az Országgyűléssel, melyek hosszú időre meghatározzák majd az állam berendezkedését. Más helyzetben lévő politikai szereplő inkább e megoldás hátrányaival szembesül. A kétharmadot el nem érő kormánytöbbség kezét rendkívül megköti az, hogy a legfontosabb törvények többségét az ellenzék legalább bizonyos mértékű támogatása híján nem változtathatja. A sarkalatos törvények Alaptörvénybe foglalt köre ugyan nem bénítaná meg a kormányzást egy ilyen helyzetben, de így is súlyos torzulásokat idézhetne elő a Parlament munkájában, mint azt a kétharmados törvények is tették korábban. A minősített többséggel való törvényalkotás elmosza a világos politikai felelősségi viszonyokat, mivel a megvalósult szabályozás tényleges tartalma nem vezethető vissza a Kormányra. Így kétharmados kormánytöbbség híján nem telepíthető a normák következményeiért való felelősség az aktuálisan regnáló kurzus képviselőire. Ezáltal a parlamentarizmus alapvető logikájának érvényesülése szenved csorbát, amennyiben a minősített többség körét túlzottan tágan definiáljuk. Emellett eleve kudarcra ítélt munkálatok egész sorát kényszeríti ki e megoldás, az elmúlt bő két évtizedben nem egyszer zajlottak sikertelen előkészítő munkálatok egy-egy kétharmados törvény átfogó revíziójára, nem is beszélve a kisebb súlyú módosításokról.

A minősített többség számottevő hatást gyakorolhat a politikai kultúrára azzal, hogy elkerülhetlenné teszi, hogy a mindenkori kormány és ellenzék konstruktív párbeszéd folytatására törekedjen. Kétségtelen az is, hogy a kiterjedt politikai konszenzus elméletileg növeli egy döntés legitimitását és stabilitását. A gyakorlat azonban mindkét hipotetikus állítás érvényességét megkérdőjelezi. A rendszerváltás óta nem az tapasztalható, hogy a minősített többség által kikényszerített együttműködés képes lenne gátat vetni a politikai diskurzus fokozatos eldurvulásának. Annak pedig éppenséggel még kevesebb jelét láthatjuk, hogy lenne igény, hajlandóság vagy képesség a nagyobb lélegzetvételi kodifikációs munkálatok során a szorosabb együttműködésre. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az elmúlt húsz év teljes mértékben nélkülözte az ilyen momentumokat. Azzal viszont szembe kell néznünk, hogy a rendszerváltást követő két évtized során a magyar politika egyetlen tartósan szánt nagyszabású kodifikációt sem produkált, ilyenekre csak a 2010-es kormányváltást követően átalakult politikai erőterben került, és kerül sor.

Összességében álláspontom szerint a kétharmad nem eredendően rossz konstrukció, melynek szép számmal vannak pozitív hozadécai. A probléma egyrészt abban áll, hogy előnyei jórészt egy ideális demokráciához köthetők, ez a hipotézis azonban igen távol áll a magyar jogi és politikai valóságtól. Az aggályok másik kiindulópontja, hogy a minősített

többség magyar modellje túlzottan előtérbe helyezi e jogintézmény nem kívánt következményeit.

Mindazonáltal nem vitatom el a minősített többség alapvetően garanciális jellegét, ezért a kétharmad okozta visszasságok kiküszöbölésére célszerűnek tartom áttekinteni azokat az alternatív eszközöket, melyek a védelmi szint csökkenése nélkül, a mostani sarkalatos törvényi koncepció előnyeinek minél teljesebb megőrzésével alkalmasak lehetnek a kedvezőtlen hatások kiiktatására. Az alábbiakban a sarkalatos törvények alkotmányjogi szerepéből kiindulva törekszem vizsgálni a sarkalatos törvények szerepét és további fejlődésük lehetőségeit, a probléma interdiszciplináris jellegét hangsúlyozva.

III. A mai sarkalatos törvényi koncepció közvetlen előzményei

Mint később szó lesz róla, 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 tapintható ki igazán. Ekkortól számíthatjuk e jogintézmény magyar modelljének formálódását is. Célszerűnek látszik ezért az előzmények mélyebb elemzését az elmúlt bő két évtized ilyen irányú fejleményeinek felelevenítésével kezdeni.

III.1. Alkotmányerejű törvények

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány nem tulajdonított nagyobb jelentőséget a minősített többség alkalmazásának, csupán az Alkotmány megalkotásához és módosításához írt elő kétharmados szavazatarányt,⁷ de a gyakorlatban ez egyszer sem valósult meg. E helyütt jegyezném meg, hogy sem az alkotmányozással szemben támasztott kétharmados szavazattöbbség követelménye, sem az Országgyűlést mint alkotmányozót érintő kérdések nem tárgyalhatóak együtt a törvényalkotás kétharmados előírásával, ezért a továbbiakban e kérdésekkel dolgozatomban nem foglalkozom.

A kétharmados szabályozás igénye az 1989. évi történelmi körülményekből fakadt, s mint ilyen, az akkori aktuálpolitikai helyzetnek köszönhette létrejöttét. Kialakításában szerepet játszottak nemzetközi példák, elsősorban a francia organikus törvények, valamint hazai jogtörténeti előképek is.

1989-ben az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásain szakmai és politikai szereplők egyaránt felvetették, hogy egyes törvények fokozott védelemben részesüljenek az átlagoshoz képest. 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 szólhasson bele a jogalkotásba, gátat szabva így a többség túlhatalmának, akár a kormányozhatóság rovására is. Másrészt alátámasztotta e törekvést az is, hogy az új alkotmányos szabályozásban megfelelő egyensúlyra törekedtek az 1949-es eredeti szöveg túlzottan tömör és az indokolatlanul részletekbe menő szabályozás között. Ez utóbbira a megelőző évtizedek gyakorlata szolgált precedensként. Intő példa lehetett többek között az a korábbi megoldás,

⁷ A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 15. § (3) bekezdése szerint az alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Közlönyállapot, 1949. VIII. 20.

mely a minisztériumok felsorolását az Alkotmányba emelte,⁸ a szöveg gyakori módosítását idézve elő, tovább rombolva az 1949-es Alkotmány addigra már amúgy is megtépzott tekintélyét. Az Alkotmányból ilyen megfontolások nyomán kimaradt szabályozás tekintetében viszont érvényesíteni akarták ugyanazokat a garanciákat, mint a konstitúció esetében, így a kétharmados többséget írták elő. 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 megfigyelhetőek hasonló megoldások az átmenet zökkenőmentességének előmozdítására, a minősített többség ilyen széles körű alkalmazása azonban nem jellemző. Kilényi Géza kiemeli, hogy az akkori alkotmányi szövegben összesen 23 helyen volt utalás az alkotmányerejű törvényekre, de ezek közül kettő nem egy-egy meghatározott tárgykörre, hanem törvényhozási tárgyak egész sorára vonatkozott,⁹ 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”¹⁰.

Az alkotmányerejű törvények végleges koncepciója és megvalósult formája jól mutatja, hogy az eredendően hangsúlyozottan is alkotmányjogi kategória bizonyos körülmények hatására politikailag erőteljesen determinált jogintézménnyé vált, hiszen az akkori alkotmányerejű törvények köre két szempontból is eltért a mai kétharmados/sarkalatos törvényektől. Az Alkotmányhoz igazodó szabályozás jegyében a megkövetelt többség nem a jelen lévő, hanem az összes képviselő kétharmadát jelentette, így e tekintetben az 1989-es szabályozás szigorúbb volt a későbbiekénél. De eltérő volt az akkori alkotmányerejű törvények köre is a mai minősített többséggel megalkotandó törvényhozási tárgykörökhöz képest. 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 minősített helyzetekig minden fontos közjogi kérdés alkotmányerejű törvényben kapott helyet.

Szinte parttalanán tette e megoldás alkalmazási körét az, hogy nem taxatív módon soroltak fel valamennyi fokozottan védett tárgykört, hanem olyan elem került a felsorolásba, mely szerint valamennyi alapvető jogot és kötelezettséget érintő szabályozást is alkotmányerejű törvényekbe kell foglalni. Ez olyan fokú kötöttséget jelentett volna a mindenkori kormányzat számára, amely a gyakorlatban komolyan veszélyeztette volna a rendszer működőképességét, hiszen a törvények jó részének megalkotásához minősített többségre volt szükség. Az alkotmányerejű törvény kapcsán először érhető tetten a kétharmados többség alkalmazásának azon 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

⁸ Kilényi Géza: Alkotmányjogi vélemény. 2. o., 1992. 7. o.

www.logincee.org/file/4463/library (2012. április 9.)

⁹ Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. 206. o. In Jogtudományi Közlöny, 1994/5. szám, 201-209. o.

¹⁰ Miniszteri indoklás az 1989. XXXI. törvény 10. §-ához. 2. pont. Idézi: Petrétei József: Törvények minősített többséggel. 109. o. In Fundamentum, 1999/3. szám. 109-116. o.

a törvényeket¹¹ illeték e jelzővel, melyek a békés átmenethez kötődő jogszabályi háttérteret megteremtették.

A sarkalatos törvény ekkori kategóriáját nem a témák szerinti lehatárolás, hanem az egyes törvényeknek az átmenethez kötődő rendkívüli felértékelődése jelölte ki: „a „sarkalatos” jelző nem a minősített törvényhozási jellegre, hanem a törvények rendszerváltó jellegére utal.”¹² E vonatkozásban megállapíthatjuk, hogy nem vagy csupán nagyon áttételesen sorolható a mai sarkalatos törvényi koncepció előzményei közé, így mélyebb elemzése itt nem látszik szükségesnek.

III.2. Kétharmados törvények

Abban a két évtizeddel ezelőtti politikai élet minden résztvevője egyetértett, hogy az alkotmányerejű törvények 1989 októberében alkotmányba foglalt rendszere hosszú távon fenntarthatatlan, mivel az ország kormányozhatóságának alapjait fenyegeti. A kialakult helyzet újragondolását ösztönözte az a fordulat is, hogy az 1990-es választásokon az újonnan alakult pártok szerezték meg a mandátumok többségét, így ők alakíthattak kormányt. Ebben a megváltozott konstellációban pedig az ellenzékben még vonzónak tűnő megoldás az újonnan felálló kormány akaratának keresztülvitelét lehetetlenítette el. Az alkotmányerejű törvény túlbujánzó kereteinek ésszerű 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” törvények¹³ kategóriája foglalta el,¹⁴ valamint a minősített többséget igénylő tárgykörök listájának átírására. A paktum nyomán becikkelyezett 1990. évi XL. törvény az Alkotmányt módosítva¹⁵ mintegy harminc jogszabály esetén követelte meg a minősített többséget. Soltész István szerint ezek az ún. kizárólagos törvényhozási tárgyak rendkívül erőssé teszik az Országgyűlés szerepét a jogalkotásban.¹⁶

Az ekkor megállapított szabályozás kisebb módosításokkal egészen 2011-ig hatályban maradt. Kijelenthető tehát, hogy az 1990. évi XL. törvény egy működőképes modellt állított fel, nem hozott gyökeres változást a kétharmados törvények körét illetően, azonban két tekintetben korrigálta a korábbi rendszert. Megszüntette a kétharmados tárgykörök felsorolásának nyitott jellegét, a túlzottan szélesen értelmezhető alapjogokat érintő klauzula helyett tételesen számba vette azokat az állampolgárokat megillető jogokat, amelyek szabályozása minősített többséget igényel. Ez a módosítás kezelhetővé tette a kétharmados törvények körét, huszonhat ide tartozó tárgykört nevesítve.

E törvény másik messze ható nívója az összes képviselő kétharmadának módosítása szinte minden esetben a jelen lévő képviselők kétharmadára. A változások jellegét kifejezve a

¹¹ Bővebben lásd: Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. 5. o. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 20. o.

http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf (2012. március 7.)

¹² Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 20. o.

http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf (2012. március 7.)

¹³ 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. 107. o. Negyedik átdolgozott és bővített kiadás. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.

¹⁴ Kilényi Géza: Alkotmányjogi vélemény 3. o., 1992. 7. o.

www.logincee.org/file/4463/library (2012. április 9.)

¹⁵ 66/1997. (XII. 29.) AB határozat: „Az alkotmánymódosításhoz fűzött indokolás szerint a »szilárd parlamentáris rendszer kialakulása«, a »stabil kormányzati működés biztosítása« érdekében kellett megszüntetni az alkotmányerejű törvény kategóriáját.”

¹⁶ Soltész István: Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990-2010. 106. o. Negyedik átdolgozott és bővített kiadás. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.

minősített többséggel elfogadott törvények többé már nem képezték részét az Alkotmánynak, ennek megfelelően elhagyásra került az alkotmányerejű törvény kifejezés, felváltotta a kétharmados törvény, amely nem e törvények alkotmányhoz való viszonyát, hanem a törvények között elfoglalt helyére fókuszál, mint erre az AB is rámutatott.¹⁷

Az 1990. évi XL. törvény kapcsán még egy vonásáról kell említést tenni, amely annak ellenére sem mellőzhető, hogy közismerten nem egy átgondolt jogalkotási koncepcióról, hanem egy elírás következményeiről van szó. A minősített többséget igénylő törvények fentebb vázolt akkori rendszeréből kitűnik, hogy megkülönböztettek ún. „kis” és „nagy” kétharmados szabályozást.

Jóllehet az Alkotmány módosításának kérdésköre kívül esik vizsgálatom tárgyán, itt csak 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 szabályozást. E megoldás később az Európai Unió (továbbiakban: EU) csatlakozás kapcsán gyakorlati jelentőségre emelkedett, ennek megfelelően az Alaptörvény a minősített többség e különösen erős formáját az Alaptörvény megalkotására és módosítására, valamint a hatáskör-átruházással járó uniós szerződések ratifikálására tartja fenn.

III.3. 1994-1998-as alkotmányozási folyamat

A minősített többségű törvényalkotás 1990-ben kialakított keretei már néhány év elteltével komoly kihívással álltak szemben, nevezetesen azzal, hogy 1994-ben az új kormányt az országgyűlési képviselők 72 %-a támogatta. Az ellenzék nem tudott alakító módon részt venni a törvényhozásban, lesöpörte a kétharmados „gőzhenger”, aminek a magyar alkotmányos rendszerben Kukorelli István különös jelentőséget tulajdonított.¹⁸ Ebben a helyzetben lehetőség nyílhatott a kétharmados tárgykörökben egyoldalúan a többség preferenciáit tükröző jogszabályalkotásra. Több tényező eredményeképpen erre végül mégsem került sor.

Nagy súllyal esett latba, hogy a kormánykoalíció partnerei között sem volt meg a kellő egyetértés. Az akkori kormányoldal irányítói elsődleges céljuknak a végleges Alkotmány kodifikálását tekintették, a jogrendszer mélyebb átformálását csak ezt követően tartották időszerűnek. Amennyiben a 90-es évek közepén sor került volna az új Alkotmány elfogadására, az – magát a minősített többség jogintézményét is formálva – az érintett törvények tartalmának legalább részleges újragondolását vetette volna fel.¹⁹ Ennek elmaradása az alkotmányozási folyamat kudarcából következett, amely nem kis részben arra vezethető vissza, hogy hiányzott a politikai élet résztvevői közti kellő konszenzus. Ilyen körülmények között pedig akadályozta a munkát az a megállapodás, amely a kétharmados többségre való tekintettel négyötödös szavazatarányt²⁰ követelt meg a döntések meghozatalánál.

¹⁷ 4/1990. (III. 4.) AB határozat; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat

¹⁸ Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. 155. o. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.

¹⁹ Somogyvári István: Magyarország történeti alkotmánya és a rendszerváltozást követő alkotmány-tervezetek. 19. o. Magyarország politikai évkönyve 2010-ről.

<http://www.asz.hu/konyvfejezetek/2011/magyarorszag-torteneti-alkotmánya-es-a-rendszerváltozást-követő-alkotmány-tervezetek/mpe-2010-si.pdf> (2012. szeptember 30.)

²⁰ „...az alkotmány egyedülálló módon az egész állam alapjait rögzíti, ezért megítélésem szerint azok az országok járnak el helyesen, akik a törvények felett egy külön jogforrási szintet adnak az alkotmánynak, és elfogadását, illetve módosítását is a törvényt módosítási javaslatokhoz képest eltérően, magasabb konszenzushoz kötik. [...] felmerült a magasabb politikai konszenzus biztosítására a négyötödös többséghez kötés [...] ennek elérése gyakorlatilag kizárt.” Pokol Béla: Alkotmányozási dilemmák – avagy mennyiben kösse magát az új Alkotmány a régi gondolati kereteihez? 13. o. In Történelmi tradíciók és az új Alkotmány.

A sikertelen alkotmányozási kísérlet így összességében nem gyakorolt mélyebb hatást a minősített többségű jogalkotásra, az a rendszerváltás során kimunkált formában élt tovább.

III.4. Az 1998-2010 közötti időszak

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 gyakorlatban. Az érintett jogszabályok módosítására viszonylag ritkán került sor, nagymértékű átdolgozásuk pedig elmaradt.

A minősített többség természetéből következően mintegy harminc törvény politikai alkufolyamatok tárgyává vált, az esetleges változtatásokat akkor lehetett keresztülvinni, ha sikerült támogatókat szerezni a mindenkor ellenzék soraiból. Ennek következménye a fokozottabb stabilitás lett, de nem egy esetben éppen a konszenzus hiánya konzervált nem kellően kidolgozott, a gyorsan változó körülményekkel lépést tartani nem tudó szabályozást, mint az pl. az országgyűlési képviselők javadalmazása kapcsán történt: „... mindenki tudta, hogy elhibázott rendszer, mégis hallgatólagosan elfogadták a parlamenti erők.”²¹

A leggyakoribb tényező, mely a pártokat összefogásra kényszerítette, a magyar politikával szemben megjelenő nemzetközi elvárás volt. A NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozás idézte elő több kétharmados törvény módosítását, és ebben a szellemben került sor az európai parlamenti képviselők választásáról szóló, minősített többséghez kötött törvény elfogadására is. 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, a jogalkotásról vagy a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló törvény.

A korszak általános tendenciája a kétharmad terrénumának lassú bővítése. E folyamat 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 eljárásról szóló törvény.

Az EU 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. §-t az Alkotmányba illesztette.²² E megoldást az állami szuverenitás fokozott védelme legitímálta.

A kétharmados törvények elmúlt két évtizedbeli sorsát elemezve nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat az elméleti síkon zajló vitákat sem, amelyek főként az AB vonatkozó gyakorlatát határozták meg, s melyek jó részét csak az Alaptörvény kodifikációja rendezett végleg.

Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. (szerk. Téglási András), Budapest, 2011.

²¹ Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 7. o.
http://www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf (2012. március 7.)

²² Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ. 2011. november 24. 11. o.
http://www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf (2012. március 7.)

IV. A mai sarkalatos törvényi koncepció közvetett előzményei: történelmi támpontok és nemzetközi kitekintés

Az Alaptörvény – témánk szempontjából releváns – változtatásai előtt, szükségesnek látszik rámutatni azokra az egyéb vonatkozásokra, melyek a kétharmados törvények jogrendszerbe történő beemelését közvetetten bár, de nem lebecsülendő mértékben inspirálták.

A rendszerváltás kapcsán előkerült 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, amelyben született, mégis sokban visszavezethető arra a történelmi többirányú alapra, amely nélkül az alkotmányozó bizonyára más megoldást preferált volna.

A minősített többségnek közvetlen előzményeit hiába keressük jogtörténetünkben, az ilyen irányú tradíciók teljesen hiányoznak. Mégis bukkanhatunk közjogunk fejlődésében kérdésünk szempontjából releváns elemekre.

A történelmi alkotmány egyik sajátossága, hogy bizonyos részeit nem írott normák foglalják magukban, azokat egyfajta alkotmányos szokás tölti meg tartalommal. Ennek megfelelően a magyar történelmi alkotmány is nélkülözte az egységes kartális alkotmányt, jogforrási rendszere távol állt a mai fogalomtól.²³ Az akkori jogforrási rend összetett voltát mutatja, hogy akár partikuláris normák is részét képezhették a történelmi alkotmánynak. E rugalmas konstrukció a jogrendszer csúcsára a törvények szűk körét helyezte, melyek megalkotásuk módját tekintve semmiben sem különböztek az „egyszerű” törvényektől. Ezeket sarkalatos törvényként emlegették, és – a szélesebb értelemben vett – Alkotmány részét képezték.

Werbőczy az Aranybullából és az 1351-es törvényekből vett át a nemesség privilegizált státuszának alapját képező sarkalatos jogokat, de a „sarkalatos” szóhasználattal csak később illették a törvények egy bizonyos csoportját. Szekfü Gyula²⁴ és Zétényi Zsolt²⁵ a sarkalatos törvények kifejezés használatának kezdetét a XVII. században jelöli meg. Hajnóczy József,²⁶ Fényes Elek,²⁷ és Széchenyi István²⁸ is kifejti, mit sorolnának az alaptörvények közé, mégsem alakult ki egységes értelmezése a sarkalatos törvények körének, bár nem állnak távol a minősített többség mai terrénumától.²⁹

Ferdinándy Gejza sorai is jól mutatják, hogy a nyilvánvaló különbségek dacára a sarkalatos törvény jogtörténelmi fogalma mennyire közel áll ahhoz a problémakörhöz, melyet a kétharmados/sarkalatos törvények ma képviselnek. „Nálunk csak tartalmuk és nem a

²³ Mezey Barna: A Nemzeti hitvallás jogtörténelmi elemei. 39. o. In Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. (szerk.: Kubovicsné Borbély Anett et al.), Budapest, 2011.

²⁴ Hóman Bálint - Szekfü Gyula (szerk.): Magyar történet. V. könyv. 170. o., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1936.

²⁵ Zétényi Zsolt (szerk.): A történelmi alkotmány. 109. o. Magyarország ősi alkotmánya. Magyarország Kulturális Egyesület, Budapest, 2010.

²⁶ Hajnóczy József: Magyarország országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés. 1791., 236-240. o. In: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái. Sajtó alá rendezte Csizmadia Andor. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1958.

²⁷ Fényes Elek: Magyarország statistikája. 1. o. Pest, 1843.

²⁸ Széchenyi István: Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Gróf Széchenyi István hagyományaiából. 1-91. o. Eggenberger Ferdinánd Akad. Könyvkereskedés, Pest, 1864.

²⁹ Bővebben lásd Horváth Attila: A magyar történelmi alkotmány tradíciói. 123.o. In Téglási András (szerk.): Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, 2011.

jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük miatt emelték ki a sarkalatosnak (leges cardinales) nevezett törvényeket.”³⁰

A sarkalatos törvények lehatárolásában tehát alapvetően két szempont jutott döntő szerephez: a szabályozási tárgykör és a kiemelt jelentőség. Az „egyszerű” törvények közül kiemelt szabályozás e két iránya sajátosan él tovább napjainkban: a kétharmados törvények túlnyomó része egészen az Alaptörvény megalkotásáig az állam és polgárai kapcsolatát érintette, míg az EU-hoz történő csatlakozást követően egyes nemzetközi szerződések is a kétharmados törvények körébe kerültek. A hivatkozott rendelkezések meghatározó volta ugyancsak olyan elem, mely a későbbiekben is éreztette hatását.

Kiterjedt elméleti vita zajlott az elmúlt két évtizedben is arról, hogy egy törvényhozási tárgy kétharmadosra minősítése meddig terjed, hol van a határ az irányvonalat kijelölő lényegi normák és a részletszabályok között.³¹ Meg kell még jegyezni, hogy a témák és az egyes rendelkezések megkülönböztetetté nyilvánítása sosem történik abszolút értékrend mentén, olyan szabályozás is bekerülhet (és be is kerül), amelynek tényleges gyakorlati jelentősége csekély, ugyanakkor alapvető társadalmi viszonyok kimaradhatnak ebből a körből. Igaz ez mai jogrendszerünkre is, hiszen pl. 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.

Más európai országokat szemügyre véve azt tapasztaljuk, hogy a minősített többség, a törvényeken belüli speciális kategória kialakítása alapvetően két, nemegyszer egymást is erősítő tényezőre vezethető vissza. A francia V. Köztársaság 1958-ban elfogadott alkotmányában jelent meg az organikus törvény intézménye,³² mely a közjogi berendezkedést körvonalazó törvényeket foglalta magában. Ezek számunkra fontos jellemzője, hogy a rendes törvényalkotási eljárással szemben a folyamatot a Nemzetgyűlés végső szavazása zárja, a javaslatot mindkét kamara csak abszolút többséggel fogadhatja el, és hatályba lépésük előtt pedig az Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) felülvizsgálja Alkotmánnyal való összhangjukat. Ezt a megoldást szinte változatlan formában importálták olyan latin államok, melyek a közelmúltban egy diktatúra bukását követő kibontakozáson mentek keresztül.

Általánosságban kijelenthető, hogy a minősített többség intézményesítését és a kialakítását mindig egy demokratikus berendezkedés fennmaradásának, a tekintélyuralmi rendszer visszatérésének megakadályozása vetette fel.

Spanyolországban a Franco halálát követően visszatérő királyság alkotmányában jelenik meg az organikus törvény.³³ E körbe sorolják a közjogi berendezkedés legfontosabb szabályait, valamint az alapvető jogokat rögzítő jogszabályok mellett a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeket és az autonóm közösségek jogállását rendező jogszabályokat is.

A közép-kelet-európai rendszerváltások során a román alkotmányba került be az organikus törvény intézménye³⁴ a minősített többséggel elfogadandó, a legfontosabb államszervezeti kérdésekről szóló törvényeket jelölve. Nyilvánvalóan a román példa

³⁰ Ferdinándy Gejza: Magyarország közjoga. 77.o. (Alkotmányjog). Politzer Zsigmond és Fia kiadása, Budapest, 1902.

³¹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat

³² V. Köztársaság Alkotmánya 13. cikk, 23. cikk, 25. cikk, 27. cikk, 46. cikk, 47. cikk, 57. cikk, 63. cikk, 64. cikk, 65. cikk, 67. cikk, 68-2. cikk, 71. cikk, 72-1. cikk, 72-2. cikk, 74. cikk, 77. cikk, 88-3. cikk

³³ Spanyolország Alkotmánya 54. cikk, 55. cikk (2) bekezdés, 81. cikk (1) és (2) bekezdés, 93. cikk, 116. cikk (1) bekezdés, 157. cikk (3) bekezdés

³⁴ Románia Alkotmánya 3. szakasz (2) bekezdés, 5. szakasz (1) bekezdés, 12. szakasz (4) bekezdés

eredményeként találhatjuk meg az organikus törvényeket³⁵ Moldovában is. Átmenetileg a balti államokban is találkozunk e jelenséggel, ezekben az országokban azonban az XX. század utolsó éveiben az organikus törvények eltűntek.

A későbbiekben szóba kerülnek még a probléma nemzetközi vonatkozásai, ehelyütt csak annyit szükséges megjegyezni, hogy a vázolt faktorok és tendenciák jelentős szerepet játszottak abban, hogy az organikus törvényhez hasonló megoldás rögzült a magyar Alkotmányban is.

V. Az Alaptörvény és a minősített többséggel elfogadott törvények

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 a törvényhozási tárgyak azon körét, melyek az országgyűlési képviselők egyetértését igénylik. Az alábbiakban e három szempont mentén vizsgálom a változások irányát.

V.1. A sarkalatos törvény fogalma

Egy közjogi átalakítás során zajló változások valódi irányát nem a terminológiai kérdések tükrözik, ezért esetünkben sem a sarkalatos törvény elnevezésének beépítése a lényegi elem. Mégis célszerűnek látszik e szóhasználat indokainak feltárása, mivel számos részletkérdés megvilágítását segíti, ezen felül a különböző elnevezések jól jelzik azt is, hogy az egyes korokban mely jellegzetessége dominált a minősített többséggel elfogadandó törvényeknek.

A sarkalatos törvény „rég-új” fogalmának „feléledését” az alkotmányozási folyamat azon stádiumának köszönheti, amikor felvetődött annak lehetősége, hogy a leendő alkotmányban csak a legfontosabb rendelkezések kapjanak helyet, azaz ún. „magalkotmány”³⁶ legyen. E szabályok kibontását sarkalatos törvények tartalmazták volna, melyek az Alkotmány szélesebb fogalmába is beletartoztak volna. Ebben a konstellációban a sarkalatos törvény, valamint az alkotmányerejű törvény megjelölés is felvetődhetett. Az előbbi mellett nyilván az lehetett döntő érv, hogy – összhangban a Nemzeti hitvallás és az Alapvetés R) cikk (3) bekezdés szellemiségével – az inkább utalt az 1945 előtti gyökerekre, szemben az alkotmányerejű törvénnyel, amely a rendszerváltás terméke volt. E koncepcióban kétségtelenül megalapozottan lehetett helye a sarkalatos törvény terminológiának, az más kérdés, hogy a későbbiekben ez az álláspont kisebbségben maradt,³⁷ ám a sarkalatos törvény fogalma mégis bekerült az Alaptörvénybe. Az ebből eredő feszültséget Szalai András így vázolja: „A sarkalatos törvények a magyar történeti alkotmány olyan kiemelt fontosságú törvényei voltak, amelyek biztosították a „nemzet” szabadságát az uralkodó esetleges abszolutisztikus törekvéseivel szemben. Az Alaptörvény által ismert sarkalatos törvények

³⁵ Moldávia Alkotmánya (1994. VII. 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)-(2) bekezdés, 115. cikk (4) bekezdés, 133. cikk (5) bekezdés,

³⁶ Varga Zs. András: Gondolatok Magyarország új alkotmányáról, In *Iustum Aequum Salutare*, VI. 2010/4. szám, 21-25. o.

<http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf> (2012. szeptember 1.)

³⁷ Drinóczi Tímea véleménye 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. In Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. 12. o. Pázmány Law Working Papers 2011/9. szám.

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf> (2012. március 3.)

viszont nem az államfő és a nemzet, hanem a kormánytöbbség és az ellenzék kapcsolatában értelmezhetőek.”³⁸

Mégis talán akaratlanul is a jogtörténeti fogalomhoz nyúlt vissza az alkotmányozó, amennyiben a törvények egy speciális kategóriájáról beszélünk, melynek leválasztása más törvényekről közel azonos szempontok alapján történik, és részben hasonló eredményre is vezet. Szakítva az 1990-es logikával, az Alaptörvény tárgykörökhöz köti a „sarkalatosságot,” nem pedig az azokat megjelenítő jogszabályokhoz, törvényekhez. Ez annyiban mutat vissza ilyen irányú tradícióinkra, hogy a sarkalatos törvények hagyományosan szabályozásuk tárgyánál fogva emelkedtek ki a többi törvény közül. Ugyancsak ilyen elemnek tekinthető a lehatárolás másik ismérve, vagyis a benne foglalt rendelkezések különös jelentősége. 1945 előtt és ma is a sarkalatos törvények olyan normákat foglalnak magukban, melyek rendkívül jelentősek, 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.

A sarkalatos törvényt azért érdemes élesen elhatárolnunk a kétharmados, illetve az alkotmányerejű törvényektől, mivel a megnevezett jogintézmény eltérő sajátosságaira helyezik a hangsúlyt, és jól érzékeltetik témánk interdiszciplináris jellegét. Az alkotmányerejű törvény megnevezés a minősített többséget az Alkotmány viszonylatában definiálja, vagyis azt az alkotmányjogi jellegét erősíti, mely a törvényi szabályozás körébe tartozó normákat megkülönböztetett védelemmel ruházza fel, mintegy kompenzálendő, hogy azok nem lehetnek részei az alkotmánynak.

A kétharmados törvény terminológia arra utal, hogy az MDF-SZDSZ-paktum kapcsán a politikai szempontok kerültek előtérbe,³⁹ e jogintézményt mint a politikai konszenzus kikényszerítésének eszközét értelmezték, mely ésszerű keretek között rendezte a kormányoldal és az ellenzék pozícióit a legfontosabb közjogi kérdésekben.

A sarkalatos törvény ezzel szemben historizáló jellegű, nem orientál bennünket azonban a minősített többség alkotmányjogi és politikai aspektusai között. Bár erre közjogi rendszerünkben még nem volt példa, az organikus törvény terminológia beemelése a nemzetközi példák fokozott szem előtt tartását sugallná.

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

V.2. A sarkalatos törvények koncepciója

Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán olyan többirányú paradigmaváltás zajlott le a minősített többség hazai alkalmazásával összefüggésben, mely számos elemet megőrzött ugyan a korábbi szabályozásból, de több tekintetben alapvetően dolgozta át a kétharmados törvények koncepcióját.

Az Alaptörvény egyik legszembevetőbb változtatása e téren a kétharmados törvényekre vonatkozó korábbi széttagolt szabályozás egységesítése, a vitatott kérdések tisztázásának kísérlete. 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 törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Ez a passzus új

³⁸ Szalai András: A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon. 10. o. 2011.

http://www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf (2012. február 28.)

³⁹ A tárgyalások megkezdéséről aláírt szerződésben foglaltak szerint a „törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat”. Bozóki András (főszerk.): A rendszerváltás forгатókönyve: kerekasztal tárgyalások 1989-ben: dokumentumok. (1-4. köt. együtt), 605. o., Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1999.

alapokra helyezi a minősített többségről való gondolkodást azzal, hogy egységes terminológiát hoz létre az érintett törvények megjelölésére. Hozzá kell tennünk, valóban csak most vált egységessé az ide sorolható jogszabályok köre azzal, hogy a törvények tekintetében a 22/2012. (V. 11.) AB határozat által megjelölt nemzetközi szerződéseket leszámítva megszűnik a minősített többség erősebb formája.

Látszólag átalakult magának a minősített többségnek a kerete is, mivel az új felfogás már nem jogszabályokban, hanem törvényalkotási tárgyokban gondolkodik. Az Alaptörvény nem úgy fogalmaz, hogy az állampolgárságról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges,⁴⁰ hanem más oldalról közelíti meg a kérdést: az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.⁴¹ 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 törvényi rendelkezések kapnak fokozott védelmet, melyek egy meghatározott témára vonatkoznak. Ez különösen kitűnik a már megalkotott sarkalatos törvények formájából, mivel ezeknek nem valamennyi rendelkezése minősül sarkalatosnak. Minden ilyen jogszabály tartalmaz egy ún. sarkalatosági klauzulát, meghatározva a törvény kétharmados többséget igénylő részeit. Kissé összemosódik itt a törvény, illetve a törvényi rendelkezés fogalma, mivel az Alaptörvény sarkalatos törvényekről beszél, miközben a gyakorlatban a sarkalatosság a törvény meghatározott rendelkezéseire kötődik. Mindazonáltal alighanem átláthatatlanná tenné e tanulmány terminológiáját, amennyiben a továbbiakban mellőzném a „sarkalatos törvény” fordulat használatát, így azt a tárgyalat ismeretében továbbra is alkalmazom. E változás valójában nem módosítja alapjaiban a minősített többség jellegét, hiszen a magyar joggyakorlat eddig is ismert olyan törvényeket melyeknek csak egy részét kellett kétharmados szavazattöbbséggel elfogadni.⁴²

A fentiek fényében tehát 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 húzódozó 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 alkotmánybírói gyakorlattal. Az AB ugyanis leszögezte, a kétharmados többség csak a meghatározott tárgykörök szabályozási irányának megalkotásakor köti a törvényhozót, részletkérdésekben elegendő lehet egyszerű többség is egy norma megalkotásához,⁴³ valamint az egyszer már kétharmados szintre emelt szabályozás többé egyszerű többséggel nem módosítható.⁴⁴

Érdemes néhány gondolat erejéig a sarkalatosági záradékoknál időzni. Ebben a felállásban az Alaptörvény szemben a korábbi Alkotmánnyal már nem közvetlen forrása a minősített többség alkalmazásának, csupán áttételesen rendelkezik ilyen funkcióval. Az alkalmazás valódi kereteit az egyes törvényekbe iktatott klauzulák jelölik ki, ezeket azonban feles többséggel fogadja el az Országgyűlés, és nem minősülnek sarkalatos rendelkezésnek,

⁴⁰ 1949. évi XX. törvény A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 69. § (4) bekezdés, beiktatta az 1990. évi XL. törvény 46. §-a

⁴¹ Alaptörvény G) cikk (4) bekezdés

⁴² 1/1999. (II. 24.) AB határozat

⁴³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat

⁴⁴ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, 55/2010. (V. 5.) AB határozat

tájékoztató funkciót látnak el.⁴⁵ Kétségtelen, hogy e megoldás a rugalmasságot szolgálja, ugyanakkor hosszabb távon alááshatja a minősített többség jogvédelmi funkcióját, mivel a mindenkori kormányoldal akár egyszerű többséggel is változtathat az Alaptörvény kínálta kereteken belül a sarkalatos rendelkezések körén, így adott esetben egyoldalúan szűkítheti is a kétharmados szavazatarány érvényesülését.

Az Alaptörvény megkülönbözteti egymástól az alaptörvényt (mint valamiféle kartális alkotmányt) és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvényeket, mint az alaptörvényt kibontó és értelmező törvényeket. Másfelől leszögezi, hogy a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.⁴⁶ Az Alaptörvény egy törvényhozási tárgy kapcsán a sarkalatosság deklarálása mellett azt is hangsúlyozza, hogy az ide vonatkozó részletes szabályozást kell 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 22/2010. (V. 8.) AB határozat, mely az AB gyakorlatának továbbélését szavatolta. A felhatalmazás kereteit illető vitát végleg irrelevánssá teszik a sarkalatosági záradékok, mivel ezek kijelölik azokat a törvényi rendelkezéseket, melyekre a minősített többség vonatkozik. Azzal pedig, hogy az Alaptörvény a sarkalatos rendelkezések módosítására általánosan előírja a kétharmados többséget, egyértelművé válik az is, hogy a kétharmados egyetértés nem csupán a szabályozás megalkotása, hanem módosítása esetén is követelmény.

A rendszer mégsem vált maradéktalanul átláthatóvá, mivel kifejezetten zavaró volt e tekintetben a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései közé iktatott 28. cikk (5) bekezdés.⁴⁷ Ez egyrészt arra utalhat, hogy a sarkalatos tárgykörök listáját nem tekintették véglegesnek, és az alkotmányozó lehetőséget kívánt biztosítani az ide sorolt joganyag bővítésére. Másrészt kifejezetten aggályos, hogy ugyan egy alkotmányinak tekinthető rendelkezésből eredő felhatalmazás alapján, de sarkalatos törvény és nem az Alaptörvény írhat elő bizonyos kérdésekben minősített többséget. A harmadik aggály álláspontom szerint azzal kapcsolatban merül fel, hogy a cikk megfogalmazása nem csak 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) bekezdésnek eredeti célját csak találgathatjuk, de közeledve ez év végéhez kijelenthetjük, hogy bár kockázati faktort jelentett, e rendelkezés destabilizáló hatása eddig nem érvényesült a jogrendszerben.

Az AB több esetben foglalkozott a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyével.⁴⁸ Számos kritika érte⁴⁹ a testület következetesen képviselt álláspontját, miszerint a kétharmados törvények nem alkotnak önálló jogforrási kategóriát, e tekintetben egyenrangúként kell kezelni valamennyi törvényt. E vonatkozásban a külföldi tapasztalatok

⁴⁵ Bodnár Eszter –Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai... 4. o. <http://www.kodifikator.hu/index.../3-2012-evi-i-szam?...> (2012. november 2.)

⁴⁶ Mezey Barna: A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei. 41. o. In Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. 35-47. o. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. (szerk.: Kubovicsné Borbély Anett et al.), Budapest, 2011.

⁴⁷ 28. cikk (5) 2012. december 31-ig az Országgyűlés egyes döntéseinek meghozatalát sarkalatos törvény minősített többséghez kötheti. (hatály: 2012. január 1-től)

⁴⁸ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, 3/1997. (I. 22.) AB határozat, 1/1999. (II. 24.) AB határozat, 27/2008. (III. 12.) AB határozat

⁴⁹ Jakab András - Cserne Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. 40-49. o. Fundamentum, 2001/2. szám

sem egybevágóak: Franciaországban az organikus törvény önálló jogforrási szintet alkot, Spanyolországban azonban az AB a törvények egyenrangúságát állapította meg.

Pillanatnyilag ennek a polémianak is csak jogtörténeti jelentősége lehet, mivel az Alaptörvény egyelőre eldöntötte e kérdést: a sarkalatos törvénnyel nem találkozunk a jogforrási hierarchiát rögzítő T) cikk (1) bekezdésében,⁵⁰ és a T) cikk (4) bekezdés⁵¹ pedig kifejezetten a törvény mint egységes kategória egyik al csoportjaként jelöli meg azt, amely „csak” a megalkotására és módosítására előírt szavazatarányban tér el „egyszerű” társaitól. Ezzel az alkotmányozó tulajdonképpen az 1/1999 (II. 24.) AB határozat indoklásából⁵² merít, megőrizve a törvények egyenrangúságának elvét, a minősített többséget a törvényalkotási eljárás alkotmányosságának feltételeként meghatározva.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy a sarkalatos törvények koncepciójának megalkotása az adott kontúrok megőrzésével ugyan, de több előremutató változást is eredményezett. Szemben a terminológia, valamint az érintett jogszabályi kör vitatható voltával, e téren az új szabályozás egyértelműbb kereteket teremt, állást foglal azokban a kérdésekben, melyek a korábbi megoldás hiányosságai folytán merültek fel. A sarkalatos törvényi koncepció mégsem alkot egységes, minden szempontból koherens rendszert. E téren merülhetnek fel kérdéses pontok a jövőben érvényesülő gyakorlat kapcsán. Az már más kérdés, hogy hosszú távon a minősített többség teljes körű újragondolása talán célravezetőbb lett volna.

V.3. A sarkalatos törvények körének változása

A fentebb vázolt koncepció valódi lényegét és gyakorlati működését csak akkor érthetjük meg, ha szemügyre vesszük, hogy a törvények mely körére alkalmazza a minősített többséget az Alaptörvény, és miben tér ez el a korábban tapasztaltaktól.

Először is azt kell tisztázni, mi az a fő irányvonal, mely az Alaptörvény tárgyunk szempontjából releváns passzusait áthatja. Ennek megválaszolásához a pusztán számokat kell segítségül hívnunk: azaz a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyak számát kell összevetnünk. Nem célszerű itt köbe vésett adatokat megadnunk, mivel gyakran egyes témák kapcsán nehéz megállapítani tényleges minősítésüket. Ennek igazolására álljon itt a Házsabály esete, melynek megalkotásához minősített többség 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 pl. 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.

Visszatérve a minősített többség korábbi és jelenlegi értelmezésére, azt mondhatjuk, hogy csupán a mennyiséget tekintve nagyságrendi változást nem eredményezett az Alaptörvény kodifikációja. Mind a 2011 előtti mind az új jogrendszerben egyaránt mintegy

⁵⁰ T) cikk (1) 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.

⁵¹ T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

⁵² „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.”

harmincnégy törvényhozási tárgy felett diszponál az országgyűlési kétharmad. Ez azt jelenti, hogy hazánkban továbbra is jóval távolabbra mutat a törvények speciális kategóriájának kontúrja, mint azt más országokban tapasztalhatjuk.

Az eltolódást egyéb tekintetben is érzékelhetjük: míg a rendszerváltás a kétharmados törvényekre mint az alapvető jogokat és az államszervezet főbb vonásait stabilizáló eszközre tekintett, addig az Alaptörvény jogintézmény e jellegét háttérbe szorítja, például a sarkalatos törvények sorában alapjogokat érintő jogszabály alig található. Több szemszögből is górcső alá kell vennünk e megoldást, hogy megalapozottan állást foglalhassunk abban a kérdésben, jelent-e ez a paradigmaváltás többletkockázatot az alapjogvédelmi mechanizmus hatékony működése szempontjából. Magam részéről úgy vélem, önmagában a minősített többség elhagyása nem járna ilyen következményekkel, azonban a jogszabályi környezet más változásait figyelembe véve óvatosabban kell fogalmaznunk.

Kétség nem férhet hozzá, hogy a kétharmados többséget igénylő törvények körének bizonyos irányú szűkítésével az alkotmányozó a parlamentarizmus logikájának gyakorlati érvényre juttatását segíti elő, amelynek kívánatos voltára az AB is többször rámutatott.⁵³ Az a célkitűzés, hogy a mindenkori kormányzat kezét túlzottan gúzsba kötő jogintézmény alkalmazási körét szűkíteni kell, önmagában támogathatónak látszik.

Az alábbiakban, összevetve ezen intézkedést az AB hatásköreinek módosításával, valamint a kezdeményezői kör limitálásával a védelmi szint esetleges csökkenésének kérdését vizsgálom. A törvényhozási tárgykörök ilyen átcsoportosítása mögött politikai motivációk húzódnak, számos esetben azonban jogi érveket is felsorakoztathatunk az új megoldások védelmében.

A minősített többség a törvényeknek egy, nálunk a rendszerváltás kapcsán Európában egyedülálló módon kiterjedt kört átfogó, különös eljárási garanciához, az országgyűlési képviselők széleskörű egyetértéséhez kötött csoportját érintette.

Az állampolgárokat megillető alapvető jogok érvényesülése a jogállamiság olyan immanens alkotórésze, mely esetében okkal vetődhet fel a sarkalatos törvényi szint alkalmazása. E körben az Alaptörvény csak néhány ilyen tárgykört nevesít, de más országokban sem jellemző az alapvető jogok minősített többséggel elfogadandó törvényekbe foglalása.

Mielőtt az Alaptörvény témába vágó újdonságait megvizsgálánánk, néhány szempontot szükséges előrebocsátani, melyek nem hagyhatók figyelmen kívül a változások értelmezésekor.

Mindenekelőtt arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy a sarkalatos törvények vizsgálatakor nem indulhatunk ki a mai parlamenti erőviszonyokból, hiszen azok mellett a feles és kétharmados törvények közti különbségtételnek nincs gyakorlati jelentősége. Kétharmados kormánytöbbség híján azonban egy törvény megalkotásának az országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértéséhez kötése az adott kérdésben a mindenkori kormányerők és az ellenzék közti egyetértést vagy legalább együttműködést feltételez. A már megalkotott és a még megalkotandó sarkalatos törvényeket úgy kell szemügyre vennünk, hogy adott esetben megtörténhet, hogy e négyéves ciklus végét követően azok módosítására hosszú időn keresztül nem lesz reális esély.

Megvizsgálva az alapjogokat érintő változtatásokat, elsőként a kétharmadosból felessé átsorolt törvényhozási tárgyakkal foglalkozom. Ezek között jórészt olyan politikai szabadságjogokat találunk, melyek esetében a minősített többséghez kötődő eljárási biztosíték mára funkció nélkülivé vált. Az alkotmányozó többek között első generációs alapjogokat is „leminősített,” köztük a gyülekezési és az egyesülési jogot, de erre a sorsra jutott a sztrájkjog, a menedékjog vagy a letelepedési szabadság is.

⁵³ pl. az 55/2010. (V. 5.) AB határozat

A fentebb már tárgyalt szempontokon felül számításba kell vennünk azt, hogy a jelenlegi közjogi átalakulás irányítói a két évtizeddel korábbihoz képest merően más jogi szabályozási környezettel szembesültek. A rendszerváltás idején léteztek ugyan az alapjogokat szabályozó normák, de ezek jó része még az első jogalkotásról szóló törvény⁵⁴ megalkotását követően sem felelt meg a jogállami követelményeknek. Magyarország, az ENSZ kivételével, nem vett részt olyan nemzetközi együttműködésben, amely az alapjogok érvényesülésére vonatkozóan nemzetközi jogi kötelezettségeket rótt volna hazánkra. Ez a nemzetközi környezet, a diktatúra közvetlenül megélt valósága, továbbá a fentebb már vázolt aktuálpolitikai megfontolások joggal vetették fel az alapvető jogok érvényesülése fokozott oltalmazásának igényét.

A KGST és a Varsói Szerződés megszűnése lehetőséget teremtett az európai integrációba való bekapcsolódásra, ennek megfelelően Magyarország előbb az Európa Tanács, majd az EU tagjává vált, magára nézve kötelezőnek ismerve el az említett szervezetekhez kötődő joganyagot. Így ma különösen az ENSZ vonatkozó egyezményei, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Római Egyezmény, valamint az EU különböző jogi aktusai, köztük az Alapjogi Charta erőteljesen korlátozzák a magyar jogalkotó mozgásterét a felessé átminősített törvények vonatkozásában.

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy napjainkban már nem egy diktatúrából lassan kilábaló országról beszélünk, hanem egy jól-rosszul, de stabilan működő demokráciáról, melynek pártviszonyai gyorsan változnak ugyan, azonban nem számolhatunk olyan valós fenyegetéssel, mely a demokrácia és a többpártrendszer felszámolását célozná.

Azt is figyelembe kell venni, hogy az organikus törvényeket alkalmazó országokban a jogintézmény főként a közjogi berendezkedés stabilitását hivatott garantálni,⁵⁵ és nem az alapvető jogok érvényesülésének biztosításában játszik elsődleges szerepet, mivel arra más eszközök nyújtanak lehetőséget. Mindezek alapján kijelenthető, hogy ha a sarkalatos/kétharmados törvények körének szűkítését önmagában vesszük szemügyre, akkor indokolt, a nemzetközi tendenciáknak megfelelő lépésként értékelhető.

A kérdés teljes körű áttekintéséhez szükséges ugyanakkor azt is leszögezni, hogy az elmúlt húsz év alatt a hazai alapjogvédelmi szint messze a nemzetközi standardok fölé emelkedett, így ezek a megkötések nem feltétlenül jelentenek megnyugtató biztosítékot a védelmi szint esetleges csökkenésének tekintetében, az más kérdés, hogy feltétlenül problémának kell-e tartanunk a jogvédelmi szűkítés bizonyos fokú elmozdulását.

E körben kell érintenünk egy speciális esetet, az egyházak témakörét melyet szemben az említett politikai szabadságjogokkal továbbra is sarkalatos törvény szabályoz, dacára annak, hogy a vonatkozó nemzetközi normákat figyelembe véve ez nem látszik indokoltnak. Ennek hátterében minden bizonnyal tisztán politikai indítékokat találhatunk. Az aktuális kurzus preferenciái mellett közrejátszhatott az is, hogy hosszú távon kívánta a kormányoldal ennek a tárgykörnek a szabályozását rendezni. E mellett értékelhetjük e döntést az erőteljes ilyen irányú kötődéssel rendelkező kisebb kormánypárt irányába tett gesztusként is.

Annak ellenére, hogy részben megfigyelhető a sarkalatos törvények körének szűkülése a korábbi kétharmadosokéhoz képest, ebben a vonatkozásban kontextus nélkül vizsgálva a kérdést nem beszélhetünk az alapjogvédelmi rendszer érdemi sérüléséről, még akkor sem, ha a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyak meghatározásában tagadhatatlanul politikai szempontok játszottak domináns szerepet.

⁵⁴ 1987. évi XI. törvény

⁵⁵ „az organikus törvény nem egyéb, mint az alkotmány részleges tehermentesítését szolgáló jogi eszköz, amely eszköz egyben annak megelőzését is szolgálja, hogy a többség hatalma a többség diktatúrájává váljék.” Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. 208. o. In Jogtudományi Közlöny, 1994/5. szám.

Szakmai érvek és nemzetközi tendenciák egyaránt alátámasztják a változások többségét, így azok mérlegének megvonásakor hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény e vonatkozásban számos előremutatónak tekinthető megoldást is körvonalaz.

Alapvetően támogatható célkitűzésnek tartom azt, hogy az alapjogvédelem súlypontja a törvényhozás hatékony működését számottevően hátráltató politikai konszenzus előírása helyett a korszerűbb és eredményesebb jogi mechanizmusok felé tolódjon el. Nem vonatkoztathatunk el azonban a magyar jogrendszerben a közelmúltban bekövetkezett változásoktól. Az alkotmánybíróági felülvizsgálat lehetőségét visszafogja az absztrakt utólagos normakontroll indítványozóinak szűkkeblű kijelölése, mivel ez azt eredményezi, hogy gyakorlatilag az alapvető jogok biztosa vált az ilyen irányú kezdeményezések becsatornázásának egyetlen eszközévé. Ennek messze ható következményeit az alapvető jogok biztosának szerepére itt nem kívánom kifejteni, arra azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy az alaptörvény-ellenes, alapjogokat érintő szabályozás esetében az utólagos normakontroll kezdeményezése a biztos egyéni preferenciáin, szerepfelfogásán és aktivitásán múlik majd. Ezzel egy olyan garanciális elem gyengül számottevően, mely a mellőzött minősített többség helyére léphetne, sőt talán hatékonyabb is lehetne, mint a kétharmad előírása. Hangsúlyozni kívánom, hogy a problémát nem önmagában a kezdeményezői kör szűkítésében látom, hanem az indítványozók listájának túlságosan szűkre szabásában. Az „alapjogi kétharmad” visszaszorulásával e jogintézmény két szabályozási irányának viszonylagos egyensúlya is megbomlott, az Alaptörvény az intézményvédelmi aspektusokra helyezi a hangsúlyt.

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

Nagy jelentősége van annak, hogy az állami intézmények mely köre felett diszponál a kétharmad, részben azért, mert az adott szervek alkotmányos jelentőségét, államszervezetben betöltött szerepét hangsúlyozza 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 tevékenységének fontos garanciája is egyben. Így az önálló szabályozó szervekről szóló jogszabályok nevesítése sarkalatos tárgykörként az ide tartozó állami szervek körének számottevő bővülését hozhatja. Az más kérdés, hogy tekintetbe kell vennünk a sarkalatos törvény magyar modelljének azokat a sajátosságait, melyek a kétharmados kormánytöbbség kapcsán kifejtésre kerültek.

A sarkalatos törvények körét számba véve szembeötlő egy merőben új jelenség feltűnése: bizonyos közpolitikai tárgykörök is bekerültek a minősített többséget igénylő jogszabályok sorába. A családok védelmére,⁵⁶ a közteherviselésre és a nyugdíjrendszerre⁵⁷ vonatkozó szabályozás immár sarkalatos törvényekben kap helyet. E két eset azért is 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 alapjog védelemhez közvetlenül nem köthetők, legfeljebb a nekik tulajdonított megkülönböztetett társadalmi jelentőséggel magyarázhatjuk, hogy mégis kiemelték őket az „egyszerű” törvények sorából, de helyesebbnek látszik itt inkább a politikai mozgatórugók beazonosítása. A családok esetében a kétharmadhoz kötést az egyházakkal összefüggésben már tárgyalt faktorok eredményezhették, komolyan tartani lehet azonban attól, hogy megváltozott parlamenti erőviszonyok között a jogalkotás nem lesz képes lépést tartani a

⁵⁶ 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről

⁵⁷ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

folyamatosan mozgásban lévő társadalmi környezet e területtel szemben támasztott újabb és újabb szabályozási elvárásaival. A közteherviselés és a nyugdíjrendszer olyan szegmensei a társadalomnak, melyek mélyreható átszervezésre kerültek a legutóbbi kormányváltást követően. Nem tartozik ide annak vizsgálata, hogy e két terület sarkalatos törvényben való szabályozásának milyen hosszú távú politikai, társadalmi következményei lehetnek, itt csupán annyit szögeznek le, hogy a minősített többség ezekben az esetekben a közelmúltban bevezetett változások konzerválásának igényét jelzi.

A közteherviselésre vonatkozó szabályozás kapcsán kívánom felhívni a figyelmet arra, hogy itt a minősített többséget az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével⁵⁸ együtt olvasva kell megítélni. Ez azt jelenti, hogy a közteherviselés alapvető szabályait rögzítő sarkalatos törvény kapcsán az AB a felülvizsgálati jogkörét csak korlátozottan gyakorolhatja. Ez a helyzet rámutat egy olyan problémára, mely előre vetíti a minősített többség magyar modelljének későbbiekben tárgyalandó garancia jellegét, 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 lehetőség, a panaszosok csak nemzetközi fórumok, elsősorban az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt kereshetik igazukat. Feltételezhető, hogy az alaptörvényi korlátozásnak csekély gyakorlati jelentősége lesz, mivel az AB megfelelő értelmezéssel rendkívül szűk térre szoríthatja alkalmazását. A 37. cikk (4) bekezdésnek inkább a szellemisége aggályos, ugyanis az ilyen jellegű elmozdulás csakis egy megfelelő kontrollt biztosító intézmény, jelen esetben a teljes jogrendszerre kiterjedő felülvizsgálati jogosultsággal rendelkező AB működése mellett engedhető meg. Egy olyan helyzetben, mint ami az adótörvény kapcsán kialakult, a kétharmados többség megkövetelése teljes mértékben visszajára fordul és garancia helyett akadályként fog viselkedni. Olyan szabályrendszer fennmaradásának eszközévé válik, melynek módosítására nincs reális esély, alkotmányosságának elbírálására pedig nincs mód.

Még egy, a tárgyaltnál csekélyebb jelentőségű visszasság az állami kitüntetések tartalmazó sarkalatos törvény esete. Itt inkább logikailag nehéz megérteni, 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 megkövetelné. Ráadásul, mivel kifejezetten egy adott politikai struktúrához szorosan kötődő területéről 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 ítélni meg egyoldalúan, az általános aspektusok figyelembe vétele mellett az egyes 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 e jogintézmény eredeti funkcióival.

⁵⁸ 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 adónemekről, 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.

VI. Felvetések a sarkalatos törvények jövőjével kapcsolatban

A sarkalatos törvény mint alapvető koncepció – elvonatkoztatva attól, hogy jelenleg egyes rendelkezések képezik-e szabályozás tárgyát – jelenlegi formájában elsősorban a törvények egy meghatározott körének fokozottabb védelmét szolgálja a napi politikai behatásoktól. E kategória fenntartása célszerűnek látszik még akkor is, ha kétségtelenül ésszerűbben is kijelölhetőek volnának az ide tartozó jogszabályok a mostaninál, mint ezt már érintettem. A sarkalatos törvények következetlen és politikailag meghatározott beazonosítása nem mentesít bennünket az alól, hogy a kategória közjogi jelentőségéből eredő következtetéseket levonjuk.

A sarkalatos törvények listájának kétirányú újragondolása lehet az egyik útja a minősített többség intézménye továbbfejlesztésének. A kétirányúság alatt azt értem, hogy nem csupán azt lehet felülvizsgálni, mely sarkalatos tárgykörök kerülhetnének egyszerű törvénybe, illetve a feles törvények között vannak-e olyanok, melyek a minősített többséget igényelnék, hanem az alkotmányos szint és a sarkalatos törvényi kategória relációjának átértelmezése is felvethető. E lehetőségnek nyilván megvannak a maga korlátai, hiszen az Alaptörvény nem bővíthető határtalanul. Amikor a sarkalatos törvény problémakör feloldását célozzuk, ezt a módot nem hagyhatjuk figyelmen kívül.

Annak érdekében, hogy e megállapítás ne üres szólam legyen csupán, áttekintem azokat az alternatívákat, melyek a „sarkalatosság” új kereteket nyújthatnak. Hangsúlyozom, hogy az általam felvetettek témámhoz nem kötődő társadalmi/politikai/jogi konzekvenciáit nem érintem, mivel ezek mélyreható elemzése és a megvalósításhoz szükséges leendő szabályozás mikéntje külön dolgozat tárgya lehetne. Céлом itt az, hogy felhívjam a figyelmet jogrendszerünk azon komponenseire, melyek alapjául szolgálhatnak a „sarkalatosság” újfajta szemléletének.

Amennyiben a kétharmad kiváltásának lehetséges útjait keressük, háromféle mód látszik ennek megvalósítására: a törvényalkotási eljárás, az alkotmánybíráskodás és a köztársasági elnöki hatáskör, valamint a jogforrások hierarchia átgondolása, pontosabban az említett területek integrált módon történő újraértelmezése.

Bár távlatokra tekintve a vázolt de lege ferenda javaslatok is nagy jelentőségre emelkedhetnek, pillanatnyilag annak van leginkább létjogosultsága, hogy összegezzük, mi az, amiben akár már a közeljövőben érdemi változás remélhető. Az Alaptörvény koncepcióját adottságnak tekintve arra van lehetőségünk, hogy számba vegyük azokat a pontokat, ahol a szemléletváltás is előrelépést hozhat, ezért az ilyen momentumok különös figyelmet érdemelnek.

VI.1. A törvényalkotási eljárás

A törvényalkotási folyamat speciális szabályokkal való kiegészítése egyes törvények kapcsán a törvényi és határozati szintű házszabályi rendelkezések, valamint egyéb jogszabályok módosításának igényét vetheti fel. Gondolkodhatunk olyan megoldásban, mely a törvényhozás alapvető struktúráját érinti, de szorítkozhatunk a mostani kereteket tiszteletben tartó javaslatokra is.

Előbbi esetben a kétkamarás parlament nyújthatja azt a biztosítékot, mely összegeyztetheti a rugalmas és a garanciális jogalkotás követelményeit. Eltekintve attól, hogy ez messze túlmutat a törvényalkotási eljárás horizontján, egy ilyen konstrukcióban a parlament összetételére, szervezetére, működésére vonatkozó normák teljes körű újrakodifikálása mellett számos egyéb jogszabály módosításra is szükség lenne. Nem kívánom itt a két kamara lehetséges viszonyát részletekbe menően tárgyalni, mivel erről mind az Alaptörvény megszövegezése kapcsán, mind az azt megelőző két évtizedben a szakma

kiterjedt diskurzust folytatott,⁵⁹ hangsúlyozni kell viszont, hogy a vizsgált szempontból nem volna feltétlenül szükséges, hogy a második kamara valamennyi törvényt elfogadjon, sőt egy ilyen képlet a „sarkalatosság” garancia jellegét is kikezdhetné. Ebben a rendszerben a minősített többség mostani erős formája sem feltétlenül indokolt, elegendőnek látszik az, ha a francia rendszerhez közelítve – értelemszerűen az Alaptörvény módosításai mellett – a második kamara csak a sarkalatos törvények megalkotására, illetve megváltoztatására irányuló javaslatokat tárgyalná, és azokat a francia mintához közelítve abszolút többséggel fogadná el. Az pedig, ha a második kamara nem politikai, hanem azon kívüli tényezőkből vagy azokból is állna, talán valóban erősíthetné a kiemelt jelentőségű törvények legitimitását.

Az Országgyűlés jelenlegi kereteit alapul véve ugyancsak beépíthetők bizonyos fékek, melyek a sarkalatos törvények kapcsán esetleg megakadályozhatják a rutinszerű jogalkotást, de ezek kevésbé látszanak hatékonynak. Profiljából következően az Alkotmány-, igazságügyi és ügyrendi bizottság, vagyis pontosabban a mindenkor alkotmányügyekért felelős bizottság foglalkozhatna elsősorban ilyen kérdésekkel, ennek eljárásába lehetne beilleszteni bizonyos garanciákat. Ilyen lehetne például egy paritásos albizottság felállításának előírása, mely kifejezetten a sarkalatos törvényeket érintő módosításokkal foglalkozna. Úgy tűnik azonban, egy ilyen változtatás nem hozna valódi biztosítékot a rendszerbe, legfeljebb annyit eredményezne, hogy egyelőre több, érdemi többletet nem hozó szűrőn kellene átmennie a sarkalatos törvényeket érintő indítványoknak.

Ezen a ponton emelkedik különös jelentőségre a törvény és a törvényi rendelkezés közti megfelelő különbségtétel, mivel ez a határvonal több esetben elmosódik a mostani jogrendszerben (a sarkalatos törvények mellett itt említhető a Hárszabály esete is). Jogszabály változtatás nélkül is előrelépést eredményezne a sarkalatos rendelkezések racionálisabb elosztása, a csekély számú minősített passzust tartalmazó törvények visszaszorítása. Ilyen módon a minősített többséghez kötött rendelkezések valódi védelme sokkal inkább biztosítható lenne, mint akkor, amikor egy sarkalatos rendelkezés egyszerű törvényi joganyag részeként tűnik fel.

VI.2. Az alkotmánybíráskodás és a köztársasági elnök hatásköre

Az alkotmánybíráskodás – ugyancsak a francia V. Köztársaság organikus törvényeire tekintve – a köztársasági elnököt érintő alaptörvényi szabályozás átírásával juthatna a jelenleginél is komolyabb szerephez a sarkalatos törvények stabilitásának megteremtésében. A köztársasági elnök az Alaptörvény rendszerében, hasonlóan az Alkotmányéhoz kétféle vétójoggal rendelkezik, egy, az Országgyűlés által már elfogadott és neki megküldött törvénnyel szemben: politikai, valamint alkotmányossági vétóval (számunkra most ez utóbbi a fontos). A köztársasági elnök, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a neki megküldött törvény Alaptörvénnyel való összhangja kétséges, továbbítja azt az AB-hez, amely előzetes normakontroll hatáskörében eljárva vizsgálja a törvény alkotmányosságát. A sarkalatos törvények esetében az államfő kötelezettségeként lehetne deklarálni, hogy egy ilyen törvény kapcsán előzetes normakontrollt kezdeményezzen, a taláros testület pedig soron kívüli eljárásban bírálná el az ilyen beadványt. Ezzel a politikai mellett jogi biztosítéka is lenne annak, hogy a sarkalatos törvények az általánosnál erőteljesebb védelemben részesüljenek.

⁵⁹ Bővebben lásd: Téglási András (szerk.): Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. 172. o. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, 2011.; Dezső Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban. 115. o.; 120-121.o., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998.

A sarkalatos törvények esetében megkövetelt teljes körű alkotmányossági kontroll megszüntetné azt a kockázati faktort, hogy a közjogi berendezkedés legfontosabb kérdéseit a többség korlátlan túlhatalma szabályozza, miközben a minősített többség elhagyásával az ilyen tárgykörökben egy politikai erő később megváltoztathatatlanak bizonyuló, alkotmányossági felülvizsgálat alól kivont szabályozást nem alkothatna.

Kétségtelen, hogy az előzetes normakontroll hatáskörének ilyen kibővítése az AB munkájában komoly változást idézne elő, és valamennyi ügynek a teljes ülésre szignálása azt túlzottan leterhelné, még akkor is, ha nyilván egy átlagos jogalkotási periódusban nem érkezik olyan számú és jelentőségű sarkalatos törvényt érintő beadvány, mint az 2011-ben és 2012-ben történt. (Feltételezhető az is, hogy az ilyen kötelező beadványok többsége esetén az AB nem állapítana meg alaptörvény-ellenességet. Ezért főszabályként háromtagú tanácsok bírálhatnák el a köztársasági elnök előzetes normakontrollra irányuló beadványait, a teljes ülésnek csak akkor kellene ezeket tárgyalni, ha a beadvány nyomán az azt megvizsgáló tanács alaptörvény-ellenességet állapított meg.)

E körben az előzetes normakontroll alkotmánybírói hatásköre Magyarországon eddig meglehetősen háttérbe szorult, az utólagos normakontroll vált az alkotmánybíráskodás klasszikus formájává, szemben pl. Franciaországgal. A fentebb vázolt modell meghonosítása híján is elmozdulást jelenthetne, amennyiben a mindenkori köztársasági elnök szerepfelfogásába beépülne e felülvizsgálati eszköz jelentőségének felismerésével a sarkalatos törvények vagy legalábbis a túlnyomó részt sarkalatos rendelkezéseket tartalmazó törvények kapcsán az előzetes normakontroll kezdeményezése.

Említést kell tennünk ismételten a kétkamarás országgyűlés modelljéről, mivel a számunkra leginkább releváns francia megoldás a Szenátus beiktatásával is árnyalja a minősített többség alkalmazását. A magyar modell nyilván az organikus törvények inspirációjára átvette a kétharmados szavazattöbbséget, nem építette be azonban azokat az egyéb biztosítókat, melyek a V. Köztársaságban és másutt e konstrukciót teljessé teszik. Pusztán e szemszögből nézve a kérdést, a második kamara vagy a kötelező előzetes normakontroll a francia minta irányába történő eltolódás volna, és minden bizonnyal hozzájárulna az aktuális sarkalatos törvényi koncepció árnyoldalainak kiküszöböléséhez.

VI.3. A jogforrási hierarchia

A jogforrási rend a törvény kategóriájának nagymértékű átalakulásához vezethetne, ezzel párhuzamosan a Parlament törvényalkotó tevékenységének a racionalizálására is sor kerülhet. Magyarországon szinte példátlanul tág horizontot ölel fel a törvényi szabályozás, szemben a végrehajtó hatalom aktsaival. Ennek eredménye, hogy az Országgyűlés nagyszámú törvényt alkot, így merülhet fel, hogy az egyes törvények kidolgozására, valódi megvitatására nem jut elegendő idő.

Olyan kérdések is a törvényhozás feladatait gyarapítják, melyek a legtöbb releváns jogrendszerben rendeletekben kapnak helyet. Mivel a sarkalatos törvények megalkotásának folyamata csupán a szavazati arányban tér el az egyéb törvényekétől, így válhatnak szükségessé a törvényalkotás folyamatába beépítendő vázolt mechanizmusok. Amennyiben eltekintünk attól az elmúlt két évtizedben fokozatosan meghonosodott szemlélettől, miszerint a Parlament törvénygyárként funkcionáljon, ez a tendencia is javulhat. Egy ilyen felállásban egyebek mellett a sarkalatos törvény fogalma is más megvilágításba kerülne, a törvényi szint felértékelődésével feltételezhetően szűkülne az ide tartozó jogszabályok köre. Ez egyben megteremthetné az alkalmat az ide tartozó normák következetes lehatárolására, a közjogi berendezkedésre való korlátozására, ehhez kapcsolódóan pedig a sarkalatosági záradékok átértelmezésére. Az alapvető jogok kapcsán más eszközök előtérbe helyezését, közpolitikai témák esetében pedig az ilyen irányú törekvések teljes mellőzését remélhetnénk. A

sarkalatossági klauzulák kiindulópontja egyértelműbb helyzet kialakításában segít, e téren a rájuk vonatkozó feles szavazatarány kifogásolható. Ezt a helyzetet olyan alaptörvény-módosítás oldhatná fel, mely a sarkalatossági záradékokat sarkalatos rendelkezéssé nyilvánítaná.

A sarkalatos törvény jelenlegi koncepciója jogi és politikai aspektusaira figyelemmel nem kívánt következményeinek kiváltására kell törekednünk. Az Országgyűlés általános törvényalkotó mechanizmusa, az alkotmánybíráskodásra és a köztársasági elnök jogköreire vonatkozó szabályozás, illetve a jogforrási hierarchia jelentik a jogrendszer azon szegmenseit, melyeken keresztül lehetőség nyílhat a jelenlegi sarkalatos törvényi koncepció előnyeit megtartó, hátrányait azonban mérséklő továbbfejlesztésére.

VII. Következtetés, záró gondolatok

Az Alaptörvény valószínűleg hosszabb időre eldöntötte azt a kérdést, hogy a sarkalatosság milyen gyakorlati tartalmat hordozzon jogrendszerünkben, mégis a téma vizsgálata az alkotmányozási folyamat befejeződését követően sem vesztett aktualitásából.

Egyrészt ma már annak tapasztalatait is értékelhetjük a sarkalatos törvény koncepcióval kapcsolatos álláspontunk kialakításához. Másrészt egyes vonatkozásokban mutatott felszínessége ellenére többnyire az Alaptörvény kodifikációja nem ad hoc ötletekből merített, hanem nagyban építkezett az azt megelőző két évtized közjogi jellegű szakmai párbeszédére.

Annak ellenére, hogy a közeli jövőben nincs realitása az alaptörvényi szabályozás akár részletkérdésekre szorítókozó átdolgozásának sem, a későbbiekre nézve nem felesleges a sarkalatos törvény magyar modelljével számot vetni és a mostaninál hatékonyabb formáját keresni, mivel a problémák kézzelfoghatóak, a megoldások pedig részben jogszabályváltozás nélkül is éreztethetik hatásukat.

Jelen tanulmány megírásával célom a figyelemfelhívás volt. Arra kívántam rámutatni, hogy szükséges lenne a sarkalatos/kétharmados törvényeket egy, a korábinál integráltabb szemléletmóddal elemezni, és azok előnyeit és hátrányait ennek segítségével feltárni. Ily módon ítélni meg, hogy valóban kedvezően hat-e egy ilyen jellegű szabályozás jogrendszerünkre. Elsősorban nem elméleti eszmefuttatás felvázolására törekedtem, hanem annak igazolására tettem kísérletet, hogy amennyiben a fenti kérdésre nemmel felelünk, az milyen következményekkel jár a közjogi berendezkedésre nézve.

Személyes álláspontom az, hogy elvitathatatlan előnye ellenére a nálunk meghonosodott minősített többség koncepció – amelynek alapjain az új szabályozás nem változtat – nem sorolható a korszerű mechanizmusok közé, mivel „mellékhatásai” túlságosan szerteágazóak, és nem egyszer az alapvető célkitűzéssel szemben fejtik ki hatásukat, miközben nem kapcsolódnak hozzá azok a korrekciós mechanizmusok, amelyek ezeket semlegesíthetnék. Ezért is vélem szükségesnek a probléma valamennyi aspektusát mélyrehatóan áttekintő párbeszéd kezdeményezését a problémás kérdések tisztázására és a minősített többségről való gondolkodás formálására.