

Szalai András, tanársegéd

NKE Közjogi Intézet

A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában

I. Bevezető

A demokrácia lényegét leggyakrabban úgy szoktuk meghatározni, hogy egy demokratikus politikai rendszerben a hatalom a néptől származik. Mindehhez azonban szükséges hozzátennünk, hogy a demokrácia esszenciája az is, hogy a döntéseket a többségi elv alapján hozzák meg. De mit is jelent a többség, hogyan határozható meg? A többség a testületi döntéshozatalban, legyen az akár parlament, kormány vagy éppen helyi önkormányzat képviselő-testülete, a szavazásra jogosultak több, mint felének támogatását jelenti. A parlamentáris kormányzati rendszerben tudjuk jól, a miniszterelnöknek bírnia kell a törvényhozó hatalom tagjai többségének bizalmát¹. A parlamentáris kormányzatból eredően a kormánypárt vagy koalíció többségi szavazattal törvényeket alkothat és egyéb döntéseket hozhat, ezért szoktunk a montesquieu-i hatalmi ágak megosztása helyett inkább az ellenzék és a kormány közötti hatalommegosztásról beszélni². Nem véletlenül, éppen a hatalommegosztás érdekében vannak olyan esetek, amikor az alkotmányok az egyszerű vagy akár abszolút többségi döntéshozatalhoz képest szigorúbb követelményt támasztanak. Ezt hívjuk lényegében minősített többségnek.

Az európai országokat megvizsgálva a leggyakoribb a kétharmados többséghez kötött döntéshozatal, de a minősített többség lehet három- vagy éppen négyötöd is. A minősített többség követelménye az alkotmányok-

ban két formában jelenik meg. Az egyik a minősített többséghez kötött döntések köre (tipikusan bizonyos személyi kérdések esetében), a másik a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyak.

A minősített többség logikáját általában azzal szokás indokolni, hogy a kormányzó erő ne legyen képes egyedül meghozni bizonyos döntéseket, így ezek az ellenzék kompromisszumát igénylik a parlamentben. Ezt az elgondolást követte hazánkban is a kerekasztal-tárgyalásokon az állampárt és az akkori ellenzék. Mint az jól ismert, az egymás iránti bizalmatlanság miatt duzzasztották fel a felek az akkori alaptörvényt az alkotmányerejű törvényekkel. Az első szabad választások után az MDF-SZDSZ paktum ugyan megszüntette az alkotmányerejű törvény kategóriáját, de továbbra is immáron a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához kötötte a törvényhozási tárgyak egy igen jelentős részét.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény a minősített többséghez kötött törvények egy újabb kategóriáját vezette be, a sarkalatos törvényeket. A rendszerváltás óta így három minősített többséghez kötött törvényi kategóriát különböztethetünk meg: az alkotmányerejű, a „kétharmados” és a sarkalatos törvényeket. Ebben a tanulmányban szeretném bemutatni ezen törvények megszületésének körülményeit és legfőbb különbségeit. Elsősorban a jogforrási hierarchiában betöltött helyüket illetően tárom fel a közöttük lévő eltéréseket. A sarkalatos törvények kapcsán szeretném felvázolni, hogy milyen szempontokat lenne szükséges mérlegelnie az Alkotmánybíróságnak a jogforrási hierarchiában betöltött helyük vonatkozásában.

II. Minősített többség a törvényhozásban – nemzetközi kitekintés

Ha a minősített többséghez kötött törvényhozási tárgyak szempontjából kategorizálni akarjuk az országokat, akkor elmondhatjuk, hogy vannak olyan államok, ahol nem jellemző a minősített többséghez kötött tör-

¹ Hazánkban ez abszolút többséget jelent, de előfordulhat relatív többség is, mint pl. Görögországban vagy Németországban.

² Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 91. p.
2013/1

vényhozás. Ide tartozik többek között az Egyesült Királyság, Írország, Luxemburg vagy éppen Dánia. A legtöbb európai ország ugyan ismeri a minősített szavazati arányhoz kötött törvény kategóriáját, hazánk azonban csaknem egyedülálló a kétharmadhoz kötött törvényhozási tárgykörök mennyisége tekintetében. Magyarországhoz képest Belgiumban van több minősített többséghez kötött törvényhozási tárgy, amelynek okaira alább fogok kitérni.

Arend Lijphart tipológiája szerint a minősített többséghez kötött törvényhozás és a kisebbségi vétó a konszenzusos demokráciák sajátossága, mivel a kormány és az ellenzék kompromisszumát kívánja meg a legfontosabb törvények, döntések meghozatalakor³. A többségi demokráciákban ezzel szemben a parlamenti abszolút szuverenitás érvényesül, amelyben a kormánytöbbség korlátozhatatlan, ezért nem létezik a minősített többséghez kötött törvényhozás. Dicey azonban Anglia vonatkozásában felhívta a figyelmet, hogy az angol parlament szuverenitása sem végtelen⁴.

A konszenzusos demokráciák legjellemzőbb példája a Belga Királyság. Az 1968-1971 között kialakított négy nyelvi régió⁵, három területi régió⁶ és három kulturális közösség⁷ létrejötté egyértelmű bizonyítéka annak, hogy Belgiumban a megosztottság miatt nagyfokú kompromisszum szükséges az ország egységének megőrzéséhez. A nyelvi-kulturális és etnika megosztottság miatt a belga alkotmányban sok olyan rendelkezést találhatunk, amely minősített döntéshozatal követel meg valamilyen szempontból. Belgium nem csak a minősített többséghez kötött

törvényhozás és döntéshozatal következtében tekinthető a konszenzusos demokrácia egyik modelljének, hanem a kisebbségi vétó intézményének lehetősége miatt is. A költségvetés, valamint a speciális többséget igénylő törvények kivételével egy nyelvi csoport tagjai háromnegyedének aláírásával ellátott indítvány megállapíthatja, hogy egy adott javaslat súlyosan sérti a közösségek közötti kapcsolatot. Ebben az esetben ugyanis felfüggesztik a parlamenti eljárást, és az indítványt átadják a minisztertanácsnak, amely véleményezi azt.

Belgium tehát az egyetlen olyan ország Európában, ahol a minősített többséghez kötött döntéshozatal hazánkhoz képest kiemelt szerepet kap.

III. Organikus és alkotmányerejű törvények

A minősített többséghez kötött törvényhozástól meg kell különböztetni az organikus törvények kategóriáját. Hazánkban a rendszerváltás alkotmányozásában az alkotmányerejű törvények esetében mintaként szolgáltak az organikus törvények. Az organikus törvényeket ismerő országok (pl. Franciaország, Románia, Spanyolország) az alkotmányuk tehermentesítésére alkalmazzák ezt a törvényi formát. Az organikus törvények esetében tehát nem beszélhetünk minősített többségről, bár kétségtelen, hogy elfogadásuk eljárási rendje eltér a hagyományos parlamenti jogalkotástól.

Franciaország alkotmánya klasszikus példaként szolgál erre. A végrehajtási vagy organikus törvények célja, hogy az alkotmány rendelkezéseit részletezzék. Az 1958-as alkotmány megalkotásakor azonban felmerült az is, hogy mi lesz, ha a parlament organikus törvényekkel akarja megkerülni az alaptörvényt és ezzel megbomlasztja a hatalmi ágak egyensúlyát. A megoldás az lett, hogy a végrehajtási törvényeket kötelező benyújtani az Alkotmánybíróságnak és nem lehet őket miniszterelnöki kérésre rendeletté átminősí-

³Lásd erről Arend Lijphart: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, London Yale University Press, 1984., valamint magyar vonatkozásait Körösiényi – Tóth – Török 2007: i.m.

⁴ Albert Venn Dicey: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1902.

⁵ Holland, Francia, Brüsszel-Főváros kétnyelvű Régió és Német nyelvű Régió.

⁶ Flamand Régió, Vallón Régió, Brüsszel-Főváros Régió.

⁷ Flamand Közösség, Francia Közösség, Németajkú Közösség.

teni⁸. Romániában sem minősített többséghez kötött az organikus törvény elfogadása, mert elég az abszolút többség hozzá, mint Franciaországban, ezért ez a rendszer racionalizáltabb, mint a magyar kétharmados többséghez kötött szabály⁹.

Hazánkban az alkotmányerejű vagy alkotmányos törvények kategóriája a rendszerváltás előtt az 1988. szeptember 15-i alkotmánykoncepcióban jelent meg és az organikus törvények mintáját kívánta követni¹⁰. A koncepció tartalmazta, hogy „megfontolandó annak a külföldi szabályozási modellnek az átvétele, melynek az a lényege, hogy egyfelől az alkotmány, másfelől az »egyszerű« törvények között ismer egy közbelső kategóriát is: az alkotmányos törvények csoportját”¹¹. A koncepció szerint az ilyen alkotmányos törvények elfogadása, illetve módosítása eltérő eljárási rendben történne a többi törvénytől, azaz több garanciális elem kapcsolódna ezen jogszabályok elfogadásához és megváltoztatásához. Az alkotmányerejű törvény megnevezése Ádám Antal javaslatára került be a koncepcióba, amely lényegét tekintve egyes külföldi alkotmányokban fellelhető organikus törvények funkcióját töltötte volna be. A kétharmados többséghez kötött törvények első „prototípusa” tehát az alkotmányerejű törvény volt, amelyeket kezdetben szakmai indokokkal az organikus törvények mintájára emelték be az alkotmánykoncepcióba. Az alkotmányerejű törvények a koncepció szerint az Alkotmányhoz szorosan kapcsolódó törvények, amelyek az Alkotmánnyal együtt alkotják a legfelsőbb közjogi jogszabályanyagot illetve az is megfogalmazódott, hogy ezek a törvények az alkotmány „tehermentesítését” szol-

gálják. A koncepció felsorolta az alkotmányos törvények katalógusát, amely jóval szerényebb volt, mint a későbbi alkotmánymódosítással hatályba lépett alkotmányerejű törvények listája, mert az 1989. októberi alkotmányrevízió során, mint azt már említettem, politikai megfontolások alapján, félelemből terjesztették ki az alkotmányerejű törvények számát. A koncepció listájának összeállítóját azonban – ahogyan Kilényi Géza megjegyezte – „nem motiválta semmiféle politikai szándék, mint ahogyan az organikus törvényekre vonatkozó egész elképzelés is szakmai indíttatású volt: egyfelől az alkotmány stabilitását kívánta szolgálni, másfelől viszont kiemelt védeltséget akart nyújtani a legjelentősebb közjogi törvények számára”¹².

Az alkotmányerejű törvények nem hasonlítottak a más államokban alkalmazott organikus törvényekhez. Amíg a külföldi minták esetén ezeknek a magas szintű jogforrásoknak a funkciója az alkotmányok tehermentesítése, addig a hazai megoldás – politikai megfontolások miatt – olyan kérdéseket is szabályozott amelyeket rendes törvényekben szokás. Az organikus törvények eltérő eljárásban születnek meg a törvényhozásban, de mégsem kívánja meg az adott állam alkotmánya a minősített többséget.

IV. Az alkotmányerejű és a kétharmados törvények

A legelső, amelyet le kell szögezni a két törvénykategória összehasonlításakor, hogy „kétharmados” törvény megnevezésű jogforrás soha nem létezett, ez a szókapcsolat ugyanis soha nem került az alkotmányszövegbe.¹³ A jogirodalom és az Alkotmánybíróóság is használta azonban ezt a megnevezést anélkül, hogy pontosan értelmezték volna, hogy mit tekinthetünk ilyen törvénynek. Lényegében azokat a törvényeket hívták kétharmadosnak, amelyeknek az elfogadását (és módosítását) az Alkotmány a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához kötötte. Itt máris jelentkezik azonban egy

⁸ Ádám Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Corvina Kiadó, Budapest, 2006. 210. p.

⁹ Veress Emőd: A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában. In: Magyar kisebbség, 2004/3. 300. p. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=26&cikk=2004_3_27.htm, letöltés ideje: 2012. 08. 11.

¹⁰ Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. In: Jogtudományi Közlöny, 5/1994. 205. p.

¹¹ Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 73. p. 2013/1

¹² Kilényi 1994: i. m. 206. p.

¹³ Koi Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. In: Új magyar közigazgatás, 2011/6-7. 3. p.

bizonytalanság az elnevezés kapcsán, ugyanis az akkori Alkotmány szerint nem csupán a jelen levő, hanem az összes képviselő kétharmadának szavazata volt szükséges a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához¹⁴.

Az alkotmányerejű törvény kategóriája egészen más konstrukciót jelentett a kétharmados törvényekhez képest. Egyfelől a közjogi megnevezése eltért a többi, „egyszerű” törvénytől. Az akkor hatályos Alkotmány ugyanis úgy fogalmazott, hogy az Országgyűlés alkotmányerejű törvényeket és törvényeket alkot¹⁵, bár az akkor hatályos Jat.¹⁶ nem tett különbséget a kettő között, mert csak törvényről beszélt. A jogforrási hierarchiában betöltött helyüket illetően az alkotmányerejű törvények magasabb szinten helyezkedtek el a törvényekhez képest. Ennek némileg ellentmondott a Jat., mivel ahogyan említettem nem tett különbséget a törvények között és az Alkotmány sem tartalmazta azt, hogy az alkotmányerejű törvény kivételes helyet foglalna el a jogforrási hierarchiában. Az 1989. évi XXXI. törvény indokolása szerint azonban az alkotmányerejű törvények az Alkotmánnyal együtt alkották a magyar közjog csúcát, és az Alkotmánybíróság is úgy foglalt állást, hogy „az Alkotmány és az alkotmányerejű törvények egyfelől, illetve az egyszerű többséggel elfogadható törvények másfelől, tartalmilag és formailag is tiszta hierarchikus viszonyt alkotnak”¹⁷.

Mint ismeretes, az alkotmányerejű törvényeket kétharmados törvényekké az Antall – Tölgyessy paktum „alakította át”. A leendő miniszterelnöknek az országgyűlési választások után alapvető érdeke volt, hogy a kereszttárgyalásokat követő alkotmányozás miatt kialakult lehetetlen közjogi állapotot megszüntesse¹⁸. Az Alkotmány szerint és az ehhez kapcsolódó következetes alkotmány-

bíróági gyakorlat¹⁹ értelmében ugyanis minden alapjogot korlátozó törvény elfogadásához minősített többség volt szükséges, így a költségvetés bevételi oldalát meghatározó adótörvények elfogadásához, de az Alkotmány például a minisztériumok felsorolására is alkotmányerejű törvényi formát írt elő.

Az Alkotmánybíróság a két törvénytípus közötti különbséget a jogforrási hierarchia vonatkozásában kimutatta, amely szerint az alkotmányerejű törvények alapvetően abban különböztek a kétharmados törvényektől, hogy az előbbiek a jogforrási hierarchiában magasabban álltak az egyszerű törvényekhez képest. A 31/2001. (VII. 11.) AB határozatban a testület az alkotmányerejű törvényekre utalva ugyanis megjegyezte, hogy „az alkotmányerejű törvény az Alkotmány közvetlen végrehajtására megalkotandó törvény volt. Ebben az alkotmányos megoldásban az egyszerű többséggel elfogadható törvények és az alkotmányerejű törvények között hierarchikus viszony jött létre”.

Az AB ugyan következetesen ragaszkodott ahhoz a koncepciójához, hogy minden törvény egyenrangú, de a 4/1993. (II. 12.) AB határozat azt is leszögezte, hogy az „Alkotmány előírása szerint minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel hozott törvénnyel módosítani nem lehet”. A jogirodalomban éppen ezért többen is felhívták a figyelmet arra, hogy az AB elképzelése a törvények egyenrangúságáról nem állja ki a gyakorlat próbáját, vagyis a kétharmados törvények az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában²⁰.

V. A sarkalatos törvények kategóriái

A sarkalatos törvények megnevezéssel korábban leginkább alkotmánytörténeti munkákban találkozhattunk, hiszen a sarkalatos törvények a történeti alkotmány időszakának kiemelt fontosságú jogszabályait jelentették. A rendszerváltás időszakában előszeretettel

¹⁴ Alk. 2/A. § (2), Az 1995. évi LXXXIII. törvény.

¹⁵ Alk. 19. § (3) b) pont.

¹⁶ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

¹⁷ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

¹⁸ Szalai András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. In: Új Magyar Közigazgatás. 2009/10-11. 33. p.

2013/1

¹⁹ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, 5/1990. (IV. 9.) AB határozat.

²⁰ Lásd erről Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 147-158. p.

használták a fontosabb törvényekre a „sarkalatos” megnevezést. Ennek következtében a sarkalatos törvény kategóriájának immáron három történelmi időszakát különböztethetjük meg. Az „alkotmánytörténeti sarkalatos törvényeket”, a „rendszerültás sarkalatos törvényeit” és végül az „Alaptörvény sarkalatos törvényeit”.

Meglátásom szerint a 2010-ben győztes hatalom nem egyszerűen az Alkotmányból az Alaptörvénybe „transzformálta” a kétharmados törvényeket, hanem egy új törvényi kategóriát kívánt létrehozni²¹. Ádám Antal nevéhez nem csak az alkotmányerejű törvény kifejezést köthetjük, hiszen ő már korábban a kétharmados törvény helyett is a sarkalatos törvény megnevezést javasolta.²²

A sarkalatos törvények reneszánsza feltehetőleg összefüggésben van az Alaptörvénynek a történeti alkotmány vívmányaira vonatkozó szabályával is. Le kell azonban szögezni, hogy az Alaptörvényben intézményesített sarkalatos törvények véleményem szerint nem hasonlíthatók a történeti alkotmány ilyen törvényeihez, azok nem előzményei a jelenleginek. A régi sarkalatos törvények ugyanis a magyar történeti alkotmány olyan kiemelt fontosságú törvényei voltak, amelyek biztosították a nemzet szabadságát az uralkodó esetleges abszolutisztikus törekvéseivel szemben. Elfogadásukhoz pedig nem volt szükség minősített többségre, azok a törvényhozás rendes útján megváltoztathatók voltak. A kétharmados, illetve a jelenlegi sarkalatos törvények viszont nem az államfő és a nemzet, hanem a kormánytöbbség és az ellenzék kapcsolatában értelmezhetőek²³. Az Alaptörvényben nevesített törvénykategória tehát nem hasonlítható az alkotmánytörténetben ismert sarkalatos törvényhez. A sarkalatos kifejezés inkább a rendszerültás alkotmányozásának fontosabb törvényeivel állítható párhuzamba, egy alapvető különbséggel. A rendszerültás sarkalatos törvényei az ellentétes politikai oldalak közötti kompromisszumot jelentették a kétharmados dön-

téssel, míg hatályos Alaptörvényünk ilyen megnevezésű törvényei egyetlen politikai oldal akaratóból születtek meg.

Az új sarkalatos törvények számát tekintve a kétharmados törvények számához képest nincs jelentős változás, belső szerkezetük azonban átalakult. Több alapjogi kétharmados szabály helyett gazdasági, vagyis szakpolitikai jellegű kérdések kerültek sarkalatos törvénybe, amely feltételezhetően az eladósodással és a demográfiai válsággal vannak összefüggésben²⁴. A kétharmados kormánytöbbség meg akarja kötni a jelenlegi ellenzék kezét, ez azonban tovább fokozta az ország kormányozhatósági problémáját kétharmados többség hiánya esetén²⁵. Ennek következményei véleményem szerint beláthatatlannak.

A minősített többséghez kötött törvényekkel kapcsolatos vita az Európai Parlament állásfoglalásában is megjelent. Az állásfoglalás rámutat arra, hogy aggályos, hogy szokatlanul hosszú időre nevez ki a kétharmados kormány tisztviselőket, ami korlátozza a jövőbeli kormányok kormányzási képességét²⁶. A Parlament arra is felhívja a figyelmet, hogy aggodalomra ad okot, hogy sarkalatos törvényekben szabályoznak olyan kérdéseket is, amelyeket a rendes politikai folyamatokra kellene bízni, és amelyeket általában egyszerű többséggel szokás eldönteni²⁷.

VI. A sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában

A kétharmados törvényeket felváltó sarkalatos törvények esetében az egyik magától értetődő kérdés, amely felmerülhet bennünk, hogy hol helyezkedik el a jogforrási hierarchiában ez a törvénykategória. Nyilvánvalóan csak két alternatíva képzelhető el. Az

²¹ Bár az Alaptörvény indokolása ennek ellentmond.

²² Ádám Antal: Alkotmányértékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 150. p.

²³ Szalai 2009: i. m. 29. p.

2013/1

²⁴ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 172. p.

²⁵ Jakab 2011: i. m. 172. p.

²⁶ Az Európai Parlament állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről D pont. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2012-0095&language=HU>, letöltés ideje: 2013. 03. 27.

²⁷ Uo. L. pont

egyik, hogy a sarkalatos törvények a jogforrási hierarchiában magasabban vannak az egyszerű törvényekhez képest, a másik pedig, hogy minden törvény egyenrangú, így nincs különbség ebben a tekintetben közöttük. Az alábbiak során érveket és ellenérveket szeretnék felsorakoztatni annak érdekében, hogy tisztázható legyen ez a dilemma. Nem arra keresem a választ pusztán, hogy szerintem fennáll-e a jogforrási hierarchia a sarkalatos és az egyszerű törvények között. Erre a kétharmados törvények esetében ugyanis a jogirodalom már megadta a választ²⁸, és könnyen levezethető ebből analógia alapján a sarkalatos törvényekre is. Amire fókuszálni szeretnék, az az Alkotmánybíróság lehetséges álláspontja a sarkalatos törvény–egyszerű törvény jogforrási helyéről. Ahogyan említettem, az AB határozataiban egyenrangúnak nevezte a törvényeket annak ellenére, hogy mégis a jogforrási hierarchia alapján döntött a kétharmados és egyszerű törvények egymáshoz való viszonyát illetően.

A sarkalatos törvény esetében már nem merül fel az a bizonytalanság, amelyet a kétharmados törvény elnevezésénél a szavazatarányt illetően említettem. Egyfelől láthattuk, hogy nem volt olyan megnevezésű törvénykategoría, hogy „kétharmados törvény”, másfelől a nemzeti jelképekről szóló törvény elfogadásához abszolút kétharmadra volt szükség, tehát a szavazati arány tekintetében sem volt egységes az Alkotmány. Az Alaptörvény egyértelműen meghatározza a sarkalatos törvény kategóriáját, amely olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges²⁹. Ennélfogva viszont úgy tűnhet, hogy ez sem egy külön jogforrás, viszont az 1989-1990 között az alkotmányerejű törvény külön jogforrásnak minősült, hiszen az Alkotmánnyal együtt állt a jogforrási hierarchia élén. Ezt az AB határozatain kívül az 1989. évi XXXI. törvényhez fűzött miniszteri indokolás is kimondta³⁰. Az Alaptörvény miniszteri indo-

kolása viszont úgy fogalmaz, hogy „[n]em külön jogforrás, hanem egy speciális törvénytípus a sarkalatos törvény, amelyet a jelen levő országgyűlés képviselők kétharmadának szavazatával lehet elfogadni. A sarkalatos törvény a többi törvénnyel azonos szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában.” A miniszteri indokolás tehát a törvények egyenrangúságából indul ki, de kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak mennyiben kell mindezt figyelembe vennie. Az AB időnként szokott utalni a törvényekhez fűzött miniszteri indoklásokra, de az alkotmányosság mércéje nem az indokolás, hanem az Alaptörvény kell, hogy legyen.

Ha egy jogforrás alacsonyabb szinten áll a hierarchiában, akkor nem módosíthatja, illetve helyezheti hatályon kívül a magasabbat. Az Alaptörvény is tartalmazza ugyanakkor azt a szabályt, hogy „[s]arkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja”³¹. Ezt a szabályt az Alkotmányban is megtalálhattuk egy 2006-os alkotmánymódosítás következtében, amelynek értelmében akár kétharmados, akár sima törvény is tartalmazta minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölését, azt az Országgyűlés egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel is módosíthatta³², amikor a Kormány ennek alapján a megyei közigazgatási hivatalokat regionálissá szervezte át, az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott ennek alkotmányellenességére³³. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény „fővárosi, megyei szerveként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok

Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának legfelső szintjét.”

²⁸ Pl. Jakab 2007: i. m. 147-155. p.

²⁸ Pl. Jakab 2007: i. m. 147-155. p.

²⁹ T cikk (4).

³⁰ „Ezek a törvények - amelyek részben a legfontosabb állami szervekre vonatkoznak, részben pedig az alapvető jogokat vonják szabályozási körükbe - az 2013/1

³¹ 17. cikk (4).

³² Alk. 34. § (2).

³³ Az Alkotmánybíróság elvi élel szögezte le, hogy „ha az államigazgatási szervet a törvényhozó 2/3-os törvényben hozta létre, intézményesítette, az a szabályozás, amely megváltoztatja az ilyen szerv jogállását, a 2/3-os törvényben szabályozott szervezeti kereteit, –mivel az az Alkotmány valamely 2/3-os többséget előíró rendelkezésének érvényesítését szolgálja – a minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozás lényegi elemének megváltoztatását eredményezi” 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

*felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést.*³⁴

Az Alkotmány rendelkezése tehát csak abban az esetben engedte meg a kétharmados törvény módosítását egyszerű többséggel, ha az kizárólag a szerv megnevezésére irányult. Itt tehát arról van szó, hogy maga az Alaptörvény engedi meg a lehetőséget arra, hogy egyszerű törvény sarkalatos törvényt módosítson, feltehetőleg azért, hogy a kormánytöbbségnek meg legyen a mozgásteret a közigazgatási szervezet átalakítása terén.

Az Alaptörvénnyel azonban megjelent egy új lehetőség is a minősített többséghez kötött törvény egyszerű többséggel történő módosítására. Az AB-nak a kétharmados-feles törvényekre vonatkozó határozatát immáron azzal szükséges kiegészíteni, hogy minősített többséghez kötött törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, ha a szabályozási tárgy az Alaptörvény szerint sarkalatos tárgykörbe tartozik. Ugyanis ezidáig is kifejezett alkotmányos szabály nélkül is léteztek olyan törvények, amelyek egy részének a módosítása kétharmados, másik része viszont egyszerű többséget követelt meg³⁵.

Ezekben az esetekben a feles törvénnyel minősített többséghez kötött törvény módosítása álláspontom szerint nem a jogforrási hierarchia jogelméleti szabályából következik, hanem egy alaptörvényi rendelkezésből, amely megkönnyíti a technikai jellegű szabályok megváltoztatását egyszerű többséggel.

Ha azt tételezzük fel, hogy a sarkalatos törvény ugyanazt a konstrukciót jelenti, mint a kétharmados törvényi kategória, akkor ugyanarra a következtetésre kell jutnunk, amelyet az AB határozataiban olvashattunk. Eszerint nincs vertikális viszony a kétharmados törvények és az egyszerű törvények között. Amennyiben a sarkalatos törvények inkább az alkotmányerejű törvények modelljével állíthatók párhuzamba, akkor az Al-

kotmánybíróságnak is ki kell mondania a törvények közötti jogforrási hierarchiát. Ahogyan láthattuk az alkotmányerejű törvények esetében az Alkotmány külön nevesítette őket. Az Alaptörvény viszont felsorolja a jogszabályokat, és ezt követően rögzíti, hogy a sarkalatos törvényeket a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával kell elfogadni, illetve módosítani. Vagyis ebből úgy tűnik, hogy a sarkalatos törvény is „csak” egy törvény, bár a szavazati arányát tekintve speciális.

A sarkalatos törvények helyét a jogforrási hierarchiában véleményem szerint akkor találhatjuk meg, ha meghatározzuk az alkotmányerejű törvények differencia specifikáját, vagyis azt, hogy milyen logika alapján mondta ki annak idején az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányerejű törvények magasabb szinten álltak a jogforrási hierarchiában a feles törvényekhez képest. Amennyiben a szavazatarányból indult ki az AB, akkor ebben az esetben, ahogyan azt korábban ismertettem, elmondhatjuk, hogy az alkotmányerejű törvény elfogadásához ugyanaz a szavazati arány volt szükséges, mint az Alkotmány módosításához. A kétharmados törvények esetében a jelen levő képviselő kétharmadára, míg a nemzeti jelképekről szóló törvény elfogadásához abszolút kétharmadra volt szükség, vagyis ugyanezt a logikát alkalmazva, az 1949. évi XX. törvény és az 1995. évi LXXXIII. törvény alkotta volna a magyar közjog jogszabályanyagának legfelsőbb szintjét, hiszen ez utóbbi két törvény-nél is „alkotmányozó hatalomra”, az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség.

Amennyiben a szavazati arány helyett a megnevezésből indult ki az akkori Alkotmánybíróság, akkor láthatjuk, hogy az *alkotmányerejű* törvény nyilván a nevéből adódóan az alkotmányhoz „kapcsolódott”, így más törvény csakis alatta lehetett a jogforrási hierarchiában. Meglátásom szerint a sarkalatos kifejezés is azt sugallja, hogy ezek kiemelt fontosságú törvények, bár ezt az Alaptörvény kifejezetten nem mondja ki, mert csak a szavazati arány alapján differenciál a törvények között. Meggyőződésem szerint azon-

³⁴ 812/B/2008. AB határozat.

³⁵ Bodnár Eszter – Módos Máttyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai. In: Kodifikáció. 2012/1. 33. p. 2013/1

ban mégis itt kell megtalálnunk a választ a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiáját illetően.

Álláspontom szerint ugyanis a sarkalatos törvény kifejezés nem véletlenül került az Alaptörvénybe. Maradhatott volna az a konstrukció, hogy az Alaptörvény minden ilyen törvény esetében előírta volna a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát. Az Alaptörvény a történeti alkotmány hagyományait restaurálta azáltal, hogy nem csak a Nemzeti Hitvallásban, hanem az Alapvető rendelkezések között is elhelyezte az íratlan alkotmány vívmányaira való hivatkozást. Ebből pedig az Alkotmánybíróságnak is azt a következtetést kell majd határozatában levonnia, hogy a sarkalatos törvények tágabb értelemben az alkotmány (történeti alkotmány) részét képezik, ezáltal a jogforrási hierarchiának is ezt kell tükröznie. Az Alkotmánybíróság már érintette az Alaptörvénynek a történeti alkotmány vívmányairól szóló rendelkezését és nem értelmezte ezt az alkotmányos szabályt pusztán szimbolikusnak³⁶. Ebből is azt feltételezem, hogy megvan az esély arra, hogy az AB szakít a kétharmados törvényeknél kialakult gyakorlatával és a sarkalatos, illetve az egyszerű törvények viszonyában kimondja a közöttük meglévő hierarchiát. Bárhogyan is döntsön az AB, szükséges, hogy egyértelmű és következetes legyen. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény átmeneti rendelkezései vonatkozásában már utalt arra, hogy a sarkalatos törvény megkülönböztetett helyet foglal el a jogforrási hierarchiában. A testület ugyanis, mintegy mellékesen megjegyezte, hogy az *Országgyűlés még kétharmados többséggel sem emelhet utólag a sarkalatos törvények rangjára eredetileg nem sarkalatos törvényként elfogadott törvényeket*³⁷. A sarkalatos törvény tehát egy „rang”, amellyel az AB a jogforrási hierarchiában betöltött helyre utalhatott.

VII. Összegzés

A kormányzó politikai erő nem volt tekintettel a szakma döntő többségének álláspontjára, amikor lényegében az Alkotmányból átültette a kétharmados törvények intézményét. Ezeknek a törvényeknek a számát ugyanis jelentősen le kellett volna csökkenteni. A kétharmados törvény kategóriája megnevezésében sarkalatos törvény lett, feltehetőleg a történeti alkotmány örökségének egyfajta jelképeként. Azonban véleményem szerint sem a kétharmados, sem pedig az Alaptörvény sarkalatos törvénykategóriája nem hasonlítható az alkotmánytörténet sarkalatos törvényeihez. Mindezek ellenére a jogalkotó feltehető szándéka mégis az volt, hogy közelebb hozza és élővé tegye a történeti íratlan alkotmányt. Éppen ezért a sarkalatos törvények álláspontom szerint kiemelt szerepet foglalnak el, a jogforrási hierarchiában a törvények felett és az Alaptörvény alatt helyezkednek el.

A kétharmados kormány azonban a választási rendszer olyan jellegű átalakításával, amelyben a kétharmad könnyen megszerezhető, finomíthatta volna a kétharmados többséghez kötött törvények elhibázott koncepcióját. Úgy tűnik, hogy a relatív többségi szisztéma ugyan növeli a minősített többség megszerzésének esélyét, de a kormány éppen a választási rendszer tekintetében tanúsított „önmérsékletet” és a relatív többségi rendszer mellett megtartotta az arányos listás választást is. Akár az is elképzelhető, hogy a kormányzat éppen azt akarta elkerülni, hogy könnyen megszerezhető legyen a kétharmad, hiszen a négy év alatt meghozott sarkalatos törvényekben már megalkotta azokat a szabályokat, amelyeket csak akart, ezért egyfajta biztonsági fékként tartotta meg a vegyes választási rendszert. A választási eredmények az elmúlt több, mint húsz évben azt tükrözik, hogy a kormányalakítás során egyetlen politikai oldal nem képes megszerezni a kétharmados többséget, ezért aztán a rendszer-váltás óta nem a túlzott hatalom, hanem inkább annak hiánya jellemzi a megalakuló kormányokat. Az 1994-1998-as ciklusban olyan kétharmados többségű kormány állt fel, amely koalíciós kormányként belső fe-

³⁶ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

³⁷ 45/2012 (XII. 29.) AB határozat

szültségekkel terhesen működött. A második Orbán-kormány volt a legelső, amely egyedüliként szerzett minősített többséget.³⁸

Mi lenne akkor, ha minden törvényt minősített többséggel kellene elfogadni? Hogyan döntene az állampolgár, hogy kire szavazzon, mi alapján ítélné meg és tenné felelőssé a kormánypártokat. Egyáltalán mi lenne a kormány-ellenzék kapcsolatával? Belgiumban, mint azt láthattuk, a minősített többséghez kötött konszenzuskényszer a többdimenziós pártrendszerből eredően, az etnikai, vallási és kulturális törésvonalak miatt elengedhetetlen. Ez a töredezettség azonban hazánkban szerencsére nem jellemző, és a kerekasztal-tárgyalásokon meglévő félelmek is indokolatlannak tűnnek ma már.

A 2010-ben minősített többséget szerzett kormányzat alkotmányozó hatalomként újraírta a magyar jogrendszert. A kerekasztaltárgyalások alkotmányozása az ellentétes politikai oldalak kompromisszumaként született meg, míg az Alaptörvényt és a sarkalatos törvényeket egyetlen politikai oldal elképzelésének megfelelően, konszenzus nélkül fogadták el. A kormányzat egyoldalúan hozott létre egy új alkotmányt, amely feltehetőleg a későbbiekben csak hozzájárulásával lesz módosítható. A jelenlegi kormány biztosította magát az Alaptörvénnyel és a sarkalatos törvényekkel annak érdekében, hogy ellenzékként is befolyása legyen a jogalkotás legfontosabb területein.

³⁸ A KDNP szerepe a koalícióban jelképes, hiszen társadalmi támogatottságuk egyedüliként elhanyagolható.