

**SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR**  
(tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI, ELTE ÁJK)

## A sarkalatos törvényalkotás egyes alkotmányossági dimenziói. A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos hazai alkotmánybírószági gyakorlat múltja, jelene, jövője<sup>1</sup>

### Absztrakt

Jelen tanulmány a sarkalatos törvényekhez kapcsolódó joggyakorlatot áttekintő szakirodalomba illeszkedik, elsődleges célja az elmúlt három évtized minősített többségű törvényalkotáshoz kötődő alkotmánybírószági határozatainak áttekintése, valamint tematizálása. Ennek során egyaránt szem előtt tartottam az eddigi alkotmánybírószági gyakorlatot, továbbá a területen megfigyelhető lehetséges perspektívákat is. Ebből következően hipotézisem is e két irányba mutat. Egyrésztől abból indultam ki, hogy az Alkotmánybírószág a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos modellváltások egyik előidézője Magyarországon. Mindez szemben áll azzal az általánosan megfigyelhető jelenséggel, hogy az Alkotmánybírószág tevékenysége leköveti, nem pedig előidézi a jogalkotási fejleményeket. Másrésztől úgy vélem, a testület pusztán a jogértelmezés eszközeit alkalmazva, az alaptörvényi és jogszabályi környezet bármiféle tételes megváltoztatása nélkül is jelentős szerepet tölthetne be a jelenlegi hazai sarkalatosság koncepció előnyeit megőrző, hátrányait azonban kiküszöbölő megoldások keresésében. E két alapfeltevésekből az következik, hogy átfogó, az egyes releváns határozatokat részleteiben nem elemző képet nyújtok az elmúlt három évtized sarkalatos törvényekre vonatkozó döntéseiről, a kapcsolódó tendenciaszerű attitűdökről. Ez jelenti a kiindulópontot a továbblépés irányainak kutatásához, amelynek kapcsán álláspontom szerint legalább három tekintetben érdemes gondolkodnunk. Egyrészt rendezni szükséges a sarkalatos törvények jogforrási helyzetét; másrészt felvetem annak a helyzetnek az újragondolását, amikor ugyanabban a törvényben egyszerű és minősített rendelkezések léteznek egymás mellett; harmadrészt a sarkalatos szabályozás vertikális terjedelmének következetes lehatárolásához egy mélységi teszt kimunkálása vezethetne közelebb. Tanulmányomban ilyen és ehhez hasonló kérdésekre fogalmazok meg lehetséges válaszokat.

**Kulcsszavak:** sarkalatos törvény; minősített többség; jogforrási hierarchia; kétharmados szavazatarány;

mélységi teszt; hatásköri elv; hierarchikus elv; sarkalatosság klauzula.

### I. Bevezetés

Jelen tanulmány a sarkalatos törvényekhez kapcsolódó joggyakorlatot áttekintő szakirodalomba illeszkedik, elsődleges célja az elmúlt három évtized minősített többségű törvényalkotáshoz kötődő alkotmánybírószági határozatainak áttekintése, valamint tematizálása. Ennek során kiinduló feltevésem az, hogy az Alkotmánybírószág ezen a téren a jogalkotás ösztönzőjeként, a modellváltások motorjaként viselkedett. Mindez szemben áll azzal az általános tendenciával, hogy az Alkotmánybírószág többnyire reagál a jogalkotás fejleményeire, leköveti, nem pedig előidézi azokat. A vonatkozó döntések részletes áttekintése helyett azokat a megközelítéseket azonosítom, amelyeken a releváns érvelések alapulnak, így amelyek a későbbiekben kiindulópontként szolgálhatnak.

Munkám utolsó fejezetében azt a kérdést teszem fel, képes lehet-e az Alkotmánybírószág pusztán a joggyakorlat megváltoztatásával, jogalkotás nélkül orvosolni a jelenlegi sarkalatosság koncepció hiányosságait és problémáit. Amennyiben erre a kérdésre igen a válasz, akkor pedig azt szükséges megvizsgálni, melyek lehetnek a továbblépés főbb lehetséges irányai.

Előkérdésként azt kell feltennünk, mit értünk pontosan a minősített törvény fogalma alatt.

A különböző alkotmányos rendszerekben eltérő értelmezése alakult ki a minősített törvény fogalmának, mégis beazonosíthatóak azok a közös vonások, melyek valamennyi releváns nemzeti jogintézmény sajátosságai. A minősített törvény a törvények alkotmányosan meghatározott alkategóriája, mely elméletileg a legfontosabb törvényalkotási tárgyköröket foglalja magában, és amelyhez az általános törvényalkotási eljárásnál szigorúbb eljárási garanciák kapcsolódnak.<sup>2</sup>

A nemzeti alkotmányos rendszerekben eltérő kifejezések léteznek a minősített törvények megnevezésé-

<sup>1</sup> Ez a tanulmány a NKFIH 128796. kutatási projekt része, melynek témája a demokrácia elv normatív tartalma elméletben és gyakorlatban az alkotmányjog és az uniós jog szemszögéből.

<sup>2</sup> Jean-Pierre CAMBY: Quarante ans de lois organiques, *Revue de droit publique* 1998/5–6, 1686–1698; JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben, *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3, 96–110.; Pierre AVRIL – Jean GICQUEL – Jean-Eric GICQUEL: *Droit parlementaire* (Dalloz: Paris 2014) 267–307.

re. Bár a terminológiai kérdések általában nem meghatározóak a tartalmi elemzés szempontjából, jelen esetben mégis célszerű ezek vizsgálatába bocsátkozni, mivel a terminológia minden esetben a minősített törvény fő funkcióihoz kapcsolódik: az alkotmányjogi mellett jelentős a politológiai, a történeti, valamint a szuverenitást központba helyező nézet is. Az organikus törvény terminológia egyebek mellett felbukkan a francia,<sup>3</sup> a spanyol,<sup>4</sup> valamint a román<sup>5</sup> és a moldáv<sup>6</sup> alkotmányokban, itt a hangsúly az alkotmányjogi megközelítésre kerül. Spanyolországban ezek a jogszabályok a tágabb értelemben vett alkotmány, az „alkotmányos blokk” részei,<sup>7</sup> de a legtöbb országban felhívhatóak az organikus törvények az egyszerű törvények alkotmányossági normakontrollja során.<sup>8</sup>

Az alkotmányerejű törvény kategóriát Magyarországon vezették be a demokratikus átalakulás idején, a koncepció szerint az organikus törvények az alkotmánnyal azonos szinten helyezkedtek el a jogforrási hierarchiában.<sup>9</sup> A „kétharmados törvény” formulát szintén Magyarországon alkalmazták az 1990 és 2011 közötti bő két évtizedben. E felfogás a minősített többség politikai szerepét helyezte előtérbe: széles körű konszenzusra volt szükség e törvények megváltoztatásához az egyszerű többség helyett.

Magyarország Alaptörvénye ismételt új terminológiát honosított meg, létrehozva, illetve feltámasztva a sarkalatos törvény jogintézményét,<sup>10</sup> az előképül szolgáló kétharmados törvényekhez közel álló tartalommal. Ez a szimbolikus lépés az Alaptörvény jogtörténeti hagyományokra építő retorikájába illeszkedett.<sup>11</sup>

Franciaország, Spanyolország és Magyarország a minősített törvényalkotás három jelentős modelljét képviseli. A minősített törvény problémaköre azonban nem csak az említett három országot érinti, hanem számos más jogrendszert is.

Bár az angol történeti alkotmányfejlődés bizonyos vonásaiban már tetten érhető a minősített törvény logikájának alkalmazása,<sup>12</sup> a minősített törvények mo-

dern története 1958-al kezdődik, a francia V. Köztársaság Alkotmányával.<sup>13</sup> Afrika dekolonizációját követően, a francia mintát követve számos afrikai frankofón ország alkotmányába kerültek be az organikus törvények,<sup>14</sup> jelenleg mintegy 21 afrikai ország alkotmányában találunk organikus törvényeket, mint Algéria,<sup>15</sup> Szenegál,<sup>16</sup> illetve Tunézia,<sup>17</sup> valamint más országok szerte a kontinensről.<sup>18</sup>

A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyol és portugál nacionalista diktatúrák bukásához kapcsolódik:<sup>19</sup> a minősített törvények mindkét ország alkotmányába bekerültek,<sup>20</sup> majd később több latin-amerikai állam is követte a példát, mint Ecuador<sup>21</sup> vagy Venezuela,<sup>22</sup> de további országok is említhetők.<sup>23</sup>

Végezetül a minősített törvények térnyerésének harmadik fázisaként, a közép-európai szocialista rendszerek összeomlását követően e megoldás bekerült a magyar, a román,<sup>24</sup> valamint a moldáv<sup>25</sup> alkotmányos rendszerbe.

<sup>13</sup> Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04.].

<sup>14</sup> René DAVID: *A jelenkor nagy jogrendszerei* (KJK: Budapest 1977) 494.

<sup>15</sup> Algéria Alkotmányának 123. cikke [1996.05.15.].

<sup>16</sup> Szenegál Alkotmányának 78. cikke [2001.01.07.].

<sup>17</sup> Tunézia Alkotmányának 65. cikke [2014.01.26.].

<sup>18</sup> Angola Alkotmányának 166. cikk (2) bekezdés b) pontja és 169. cikk (2) bekezdése [2010.01.21.]; Benin Alkotmányának 97. cikke [1990.12.02.]; Burkina Faso Alkotmányának 155. cikke [1991.06.02.]; Csád Alkotmányának 127. cikke [1996.]; Dzsibuti Alkotmányának 66. cikke [1992.]; Egyenlítői-Guinea Alkotmányának 104. cikke [1991.]; Elefántcsontpart Alkotmányának 71. cikke [2016.11.08.]; Gabon Alkotmányának 60. cikke [1991.]; Guinea Alkotmányának 83. cikke [2010.05.07.]; Kongói Demokratikus Köztársaság Alkotmányának 124. cikke [2006.02.18.]; Kongói Köztársaság Alkotmányának 125. cikke [2001.]; Közép-Afrikai Köztársaság Alkotmányának 52., 70., 73., 77., 80., 85., 87., 89., 92., 93., 99., 101., 102., 103. és 105. cikke [2004.12.27.]; Madagaszkár Alkotmányának 88. és 89. cikke [2010.11.14.]; Marokkó Alkotmányának 85. és 86. cikke [2011.07.01.]; Mauritánia Alkotmányának 67. cikke [1991.07.12.]; Niger Alkotmányának 131. cikke [2010.10.31.]; Togo Alkotmányának 92. cikke [1992.10.14.]; Zöldfoki-szigetek Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése és 86. cikk (2) bekezdés b) pontja [1980.].

<sup>19</sup> Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.12.07.]; Portugália Alkotmányának 136. cikk (3) bekezdése [1976.04.02.].

<sup>20</sup> Daniele CONVERSI: *The Smooth Transition, National Identities* 2002/3, 223–244.

<sup>21</sup> Ecuador Alkotmányának 133. cikke [2008.09.28.].

<sup>22</sup> Venezuela Alkotmányának 203. cikke [1999.12.20.].

<sup>23</sup> Chile Alkotmányának 63. cikke [1980.10.21.]; Dominikai Köztársaság Alkotmányának 112. cikke [2015.06.13.]; Kolumbia Alkotmányának 151. cikke [1991.07.04.]; Panama Alkotmányának 164. cikke [1972.]; Peru Alkotmányának 106. cikke [1993.12.31.].

<sup>24</sup> Románia Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése [1991.12.08.].

<sup>25</sup> Moldova Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése, 63. cikk (1) és (3) bekezdése, 70. cikk (2) bekezdése, 72. cikk (3) és (4) bekezdése, 74. cikk (1) bekezdése, 78. cikk (2) bekezdése, 80. cikk (3) bekezdése, 97. cikke, 99. cikk (2) bekezdése, 108. cikk (2) bekezdése, 111. cikk (1) és (2), 115. cikk (4) bekezdése, 133. cikk (5) bekezdése [1994.07.29.].

<sup>3</sup> Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.4.].

<sup>4</sup> Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.12.07.].

<sup>5</sup> Románia Alkotmányának 76. szakasz (1) bekezdése [1965.08.21.].

<sup>6</sup> Moldova Alkotmányának 74. cikk (1) bekezdése [1994.07.29.].

<sup>7</sup> Például: José FRANCISCO CHOFRE SIRVENT: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Tecnos: Madrid 1994) 99–202.

<sup>8</sup> N° 66-28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15.), Michel TROPER – Dominique CHAGNOLLAUD: *Traite international de droit constitutionnel* (Paris: Dalloz 2012) 346.

<sup>9</sup> KILÉNYI Géza: Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények, *Jogtudományi Szemle* 1994/5, 201–209.

<sup>10</sup> Magyarország Alaptörvényének 7. cikk (4) bekezdése.

<sup>11</sup> Herbert KÜPPER: *A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben*, MTA Law Working Papers 2014/46, 2–5. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\_46\_Kupper.pdf

<sup>12</sup> Peter LEYLAND: *The constitution of the United Kingdom: a contextual analysis* (Portland, Or. Hart Publishing: Oxford 2012) 25–42.

## II. A főbb hazai problémák tematizálása

Mindenek előtt arra térek ki, melyek azok a legfontosabb dilemmák, melyekkel az Alkotmánybíróság már kezdetől fogva szembesült, és amelyek lényegüket tekintve nem változtak az egymást követő modellváltások ellenére sem.<sup>26</sup> Ez az állandóság azonban nem csak időben, hanem térben is megfigyelhető: a külföldi alkotmánybíróságok is rendszerint hasonló nehézségekkel találták szemben magukat, és többnyire a válaszaik sem következetesek.

Az alkotmánybírósági határozatok egyik jellemző témája a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének kérdése.<sup>27</sup> Erre alapvetően két válasz fogalmazható meg: az egyik a hatásköri, a másik pedig a hierarchikus elven alapul.<sup>28</sup> A hatásköri elv értelmében a sarkalatos törvények a törvényekkel helyezkednek el egy szinten, így e két törvényi kategória között semmiféle alá-fölé rendeltségről nem beszélhetünk.<sup>29</sup> Az egyszerű törvényi szabályok akár felül is írhatják a sarkalatos rendelkezéseket, amennyiben az adott rendelkezés nem tartozik a sarkalatos törvény szabályozási terejébe. Ezzel szembe állítható a hierarchikus elv, mely abból indul ki, hogy a minősített törvények az egyszerű törvények felett helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, a két kategória alkotmányos védelme tehát nem azonos. Az egyszerű törvények alkotmányossági normakontrollja során a minősített törvények is felhívhatóak, az alacsonyabb szintű jogszabálynak a jogforrási hierarchia értelmében<sup>30</sup> tartalmilag is igazodnia kell a magasabb szintű normához.<sup>31</sup> A kétharmados többséggel elfogadott rendelkezések többé egyszerű többséggel nem változtathatók meg, függetlenül attól, hogy tárgyuk szerint indokolt-e a minősített többség.<sup>32</sup> A valóságban e két elv sosem érvényesül tisztán a gyakorlatban, a hierarchikus és az egyenrangúságra építő elemek egymás mellett léteznek. Az Alaptörvény elméletileg a sarkalatos törvényeket mint a törvények egy speciális alkategóriáját nevesíti, ami magában rejthet egyfajta választ e problémára, ennek ellenére a hatásköri és a hierarchikus elv közti elsőbbség még ma sem egyértelmű.

Ennek a problémakörnek a másik vonatkozása a sarkalatos törvények és az Alaptörvény kapcsolat-

rendszere,<sup>33</sup> napjainkban azonban ez kevésbé releváns. A rendszerváltás időszakában az alkotmányteremtő törvények esetében okkal merülhetett fel a *quasi* alkotmányos jelleg, az Alkotmánybíróság is rögzítette, hogy ezek fő funkciója az Alkotmány meghosszabbítása volt. Ma konszenzus látszik abban, hogy a sarkalatos törvények semmiféle alkotmányos karakterrel nem ruházhatóak fel.<sup>34</sup>

Egy másik, de az előzőtől nem független iránya a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatnak a sarkalatos és az egyszerű törvényi szabályok egyidejű jelenléte ugyanazon törvényen belül. Ez a konstrukció már az 1990-es évek közepén megjelent, értelemszerűen akkor, amikor a jogalkotó egyszerű többséggel akart módosítani kétharmados többséggel elfogadott törvényeket azon az alapon, hogy a módosítani kívánt rendelkezések nem lényeges elemei a szabályozási koncepciónak. Az Alkotmánybíróság végül azt állapította meg, hogy az egyszer minősített többséghez kötött törvényi szabályt később is csak kétharmados többséggel lehet megváltoztatni, a kétharmad terejébe tehát bővíthető, azonban nem szűkíthető. Ezt az értelmezést nevezte *Jakab András* és *Cserne Péter* „egyírányú utcának”.<sup>35</sup>

A különböző többséghez kötött szabályok jelenléte ugyanabban a törvényben külföldön is ismert jelenség,<sup>36</sup> Magyarországon azonban egészen az Alaptörvény elfogadásáig kivételesnek számított. Az Alaptörvényhez kapcsolódó megváltozott joggyakorlat ezzel szemben intézményesítette a sarkalatosági klauzulákat, melyek tételesen megjelölik, hogy az egyes törvények mely szakaszainak elfogadásához, illetve módosításához szükséges a kétharmados szavazatarány. A sarkalatosági forrása továbbra is az Alaptörvény, végső soron tehát az Alkotmánybíróság dönthet napjainkban is abban a kérdésben, hogy a jogalkotó az alkotmányos mércékkel és előírásokkal összhangban fogadott-e el egyes törvényi szabályokat feles, illetve kétharmados többséggel. Ez a rendszer első látásra az egyértelműsítést szolgálhatja a sarkalatos rendelkezések listájának rögzítésével, ténylegesen azonban – mint azt később látni fogjuk – több alkotmányossági problémát generál, mint amennyinek a kezeléséhez hozzá képes járulni. Mindezt jól érzékelteti az elmúlt esztendő joggyakorlata is.

Idekapcsolódik még egy olyan felvetés, ami alapjában veti fel a mostani sarkalatosági koncepció újragondolásának szükségességét. A korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény is kétharmados, illetve sarkalatos törvényekről, nem pedig törvényi rendelkezésekről beszél. Ehhez képest a jogértelmezés kezdetől fogva gyakran egyes jogi normák, nem pedig egész jogszabályok sarkalatoságáról, vagy annak hiányáról foglalt állást. Ez a visszasság valójában az egész sarka-

<sup>26</sup> Bővebben lásd: TÓTH Károly: A kétharmados törvények, in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek 2016) 187–253.

<sup>27</sup> JAKAB András – CSERNE Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában *Fundamentum* 2001/2, 40–49.

<sup>28</sup> Jean-Pierre CAMBY: *La loi organique dans la Constitution de 1958* (RDP: Paris 1989) 1401.

<sup>29</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 60; Constitutional Court Judgment no. 236-2007.

<sup>30</sup> 19/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 644; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997.

<sup>31</sup> 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

<sup>32</sup> JAKAB – CSERNE: A kétharmados törvények, 40–49.

<sup>33</sup> 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

<sup>34</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.

<sup>35</sup> JAKAB – CSERNE: A kétharmados törvények, 40–49.

<sup>36</sup> N° 99-419 DC du 9 novembre 1999.

latos törvényalkotás alkotmányosságát kérdőjelezheti meg: sem az előző Alkotmányból, sem pedig az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy adott törvényen belül kétféle rendelkezés is előfordulhatna. Az már más kérdés, hogy a gyakorlatban ez mennyire megelőzhető. Ugyanakkor azt is mérlegre kell tenni, hogy az egyes törvényeken belüli két külön kategória elismerése számos, szinte feloldhatatlan dogmatikai és praktikus ellentmondást is maga után von.

A harmadik és talán a legösszetettebb problémahalmaz, amivel az Alkotmánybíróság rendszeresen szembesül a sarkalatos törvények kapcsán, az egyes sarkalatos tárgykörökön belül a sarkalatos szabályozás elvart, illetve indokolt mélysége.<sup>37</sup> A mindenkor alkotmány megadja a sarkalatos tárgykörök listáját, ebben a tekintetben tehát egyértelmű eligazítást nyújt. Az viszont már kérdéses, hogy az egyes megjelölt tárgykörökre vonatkozó szabályozást milyen részletességig kell minősített többséggel megalkotni. Erre vonatkozóan az Alkotmány nem tartalmazott semmilyen iránymutatást, pusztán annyit mondott ki, hogy egyes meghatározott tárgyköröket kétharmados törvénybe kell foglalni. Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság különösen az 1990-es évek elején foglalkozott számos alkalommal azzal, hol kell meghúzni a határt a kétharmados- és az egyszerű törvényi szabályozás között.<sup>38</sup> Ez a kérdés új tartalommal, de felbukkan a 2012-t követő esetjogban is, ekkor az Alaptörvény már ráadásul cizellált az egyes szabályozási koncepciók között. Bizonyos esetekben, főként olyan közpolitikai tárgyköröknél, mint a nyugdíj- vagy az adórendszer, a minősített többségi követelmény az adott terület alapvető szabályaira terjed ki. Ezzel szemben a sarkalatos tárgykörök többsége esetében a részletes, nem pedig az alapvető szabályokhoz kapcsolódik a sarkalatosság. Ebben a helyzetben az Alkotmánybíróság feladata az lehet, hogy meghatározzon olyan mércéket, melyek alapján eldönthető, hogy egy adott, például az állampolgárság területére eső rendelkezés a sarkalatos vagy az egyszerű törvény terrénumába esik-e.<sup>39</sup> Ez annál is inkább nehéz feladat, mivel a mintegy 30 sarkalatos tárgykör rendkívül sokrétű, az egyes témák szabályozási struktúrája is számottevően különbözik. Egy mélyégi tesztnek tekintettel kell lennie erre a sokféleségre, de egyben biztosítania kell egy olyan keretet, amely mindig felhívható ilyen problémák esetén.<sup>40</sup> Az pedig már a két első problémacsoport-hoz is visszavezet bennünket, hogy mi lesz a jogkövetkezménye annak, ha a kétharmados többség terjeszkedik túl alkotmányosan kijelölt mozgásterén, illetve annak, ha az egyszerű többség avatkozik be a kétharmad szférájába.

<sup>37</sup> Példaként lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48; n° 84-177 DC du 30 aout 1984.

<sup>38</sup> Példaként lásd: 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.

<sup>39</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297–300.

<sup>40</sup> de Guy BRAIBANT: *Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein* (Daloz: Paris 1996) 323; N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

Természetesen számos más értelmezési kihívás is akad a sarkalatos törvényekkel összefüggésben, ezek azonban a fenti három fő kérdés kimerítő tárgyalása esetében kivétel nélkül megválaszolhatóak. Ezért a továbbiakban is az e fejezetben alkalmazott hármas tagolás mentén tematizálom az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát, majd keresem annak további kibontakozási lehetőségeit. Jelen keretek között nem az egyes esetek ismertetésére, elemzésére vállalkozom: ezek részben már rendelkezésre állnak, részben pedig a sarkalatos dilemmák értelmezéséhez szükségtelen egyéb specifikus problémák felvázolását is szükségesé tennék. Ehelyett ebben a tanulmányomban azokat a tendenciaszerűen megfigyelhető, az Alkotmánybíróság attitűdjeit jól jellemző momentumokat vázoló fel, amelyek alapos feltérképezése mindeddig elmaradt, illetve amelyek alapján megrajzolható a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos jelenlegi hazai jogalkalmazói magatartás.

### III. A rendszerváltás és az azt követő két évtized

A konkrét esetjog elemzését megelőzően szükséges röviden felvázolni azt a fejlődéstörténetet, amely ebben az időszakban a kétharmados törvényekhez kapcsolódó joggyakorlatot alapvetően befolyásolta.<sup>41</sup> A minősített többségű jogalkotás meghonosítása 1989-ben, a kerekasztal tárgyalások során merült fel, részben a jogtörténeti hagyományokra, részben pedig külföldi mintákra alapozva. Akkoriban a demokratikus átmenetet rendkívüli bizonytalanság övezte: mindenki tartott attól, hogy a leendő kormányzat megszerzett hatalmát ellenzékének ellehetetlenítésére kívánja majd felhasználni, ezért szükség volt olyan eszközökre, amelyek minél több politikai szereplő számára biztosították a döntéshozatalban történő érdemi részvétellel lehetőségét.<sup>42</sup> Erre alkalmasnak látszott az alkotmányerejű törvények jogintézménye, melyeket ugyanúgy az összes képviselő kétharmadának kellett megszavaznia, mint az Alkotmány módosításait.<sup>43</sup> Ráadásul a minősített többség érvényesülési körét észszerűtlenül tágan jelölték ki: valamennyi alapvető jogra és kötelezettségre vonatkozó rendelkezést ilyen jogszabályba kellett foglalni.<sup>44</sup> Ezt a helyzetet kívánta feloldani az MDF–SZDSZ paktum 1990 tavaszán:<sup>45</sup> az első szabadon választott Országgyűlés két meghatá-

<sup>41</sup> Legrészletesebben lásd: Bozóki András (főszerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal tárgyalások 1989-ben; dokumentumok. 1–4. kötet együtt* (Magvető: Budapest 1999).

<sup>42</sup> KILÉNYI Géza (felelős szerk.): *Emberi és állampolgári jogok. Alkotmányjogi Füzetek 2.* (ÉGSZI: Budapest 1989) 18–20.

<sup>43</sup> KUKORELLI István: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése, *Magyar Közigazgatás* 1994/8, 449–456.

<sup>44</sup> SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990–2010. Negyedik átdolgozott és bővített kiadás* (Parlamentári Módszertani Iroda: Budapest 2010) 107.

<sup>45</sup> Bővebben lásd: KUKORELLI István: Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmány-módosítás és következményei, in KUKORELLI–TÓTH: *A rendszerváltozás*, 5–185.

rozó pártja közti kompromisszum hozta létre a kétharmados törvények rendszerét.<sup>46</sup> Ezek elfogadásához vagy módosításához már elég volt a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata is, ráadásul szűkült a minősített tárgykörök listája is, az ide tartozó alapvető jogok konkrét nevesítésének köszönhetően.<sup>47</sup>

Az Alkotmánybíróság e gyors változások közepette jött létre, és szinte azonnal szembesült azzal, milyen alkotmányjogi, illetve dogmatikai vitákat vet fel a minősített többségű törvényalkotás jelenléte jogrendszerünkben.<sup>48</sup> A jogforrási hierarchia kapcsán kezdetben az látszott nagyobb kihívásnak, hogy az alkotmányerejű törvényeket elhatárolja az Alkotmánytól a testület, mivel ezek a normák a releváns döntések indoklásában mint az Alkotmány meghosszabbításai merültek fel.<sup>49</sup> Ez az álláspont dogmatikailag nehezen támasztható alá, mivel szétfeszíti az Alkotmány egységes és koherens szerkezetét, és *quasi* alkotmányi szerepet tulajdonít olyan jogszabályoknak, melyeket a minősített többségi követelmény ellenére is alapvetően törvényként alkottak meg.<sup>50</sup> Ennél is nagyobb nehézségeket okozott az egyszerű és a kétharmados törvények viszonyrendszerének értelmezése a rendszer-váltást követő két évtizedben.<sup>51</sup> Az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondta, hogy a törvények két kategóriája között semmiféle hierarchia nem figyelhető meg, ennyiben tehát világosan állást foglalt a kérdésben.<sup>52</sup> Ugyanakkor döntéseiben nem minden esetben érvényesítette következetesen ezt a megközelítést:<sup>53</sup> leszögezte, hogy a minősített többség a minősített törvényalkotási eljárás érdemi előírása, melynek figyelmen kívül hagyása nem formai, hanem tartalmi alkotmány-sértést feltételez,<sup>54</sup> és közjogi érvénytelenséget von maga után.<sup>55</sup> Ezenfelül a hierarchiát erősíti az a jelen-

ség is, hogy az Alkotmánybíróság számos alkalommal semmisített meg olyan rendelkezéseket, amelyeket minősített helyett egyszerű többséggel alkottak meg, ennek fordítottjára azonban nem látunk példát. Ismételten vissza kell utalnunk az egyirányú utca jelenségére, amely az emelt többségi követelmény önmagában is valamiféle hierarchiát feltételező elemének a jogforrási értelemben vett elsőbbségét erősíti az egyszerű törvényekkel szemben. Holott a hatásköri elvből, vagyis a két törvényi kategória egyenrangúságának elfogadásából az következne, hogy a minősített és a kétharmados törvények szabályozási tereumát azonos alkotmányos védelem illeti meg.

Ezekre a kérdésekre megnyugtató választ nem talált a testület az Alaptörvény elfogadásáig, sőt, maga is felvetett egy teljesen új alkotmányos dilemmát: annak alkotmányossági megítélését, amikor egy adott törvényen belül témakörüknel vagy jelentőségüknel fogva egyszerű és kétharmados törvényi rendelkezések is előfordulnak. Erre vonatkozóan az Alkotmány semmilyen iránymutatást nem adott, a testületnek tehát magának kellett kialakítania álláspontját abban a kérdésben, hogyan lehet kezelni ezt a helyzetet.<sup>56</sup> Az Alkotmánybíróság érveléséből idézve: „Az Alkotmány tételes szabályaiból fakadó törvényhozási konszenzuskényszer – mint törvényalkotási eljárási érvényességi feltétel – a törvényalkotási eljárás formai érvényességét meghatározó alkotmányos korlátot jelent az egyszerű többség akár észszerű törekvéseivel szemben is.”<sup>57</sup> Vagyis egy ilyen feszültség feloldásakor figyelembe kell venni a hatásköri és a hierarchikus elvet, valamint ezek dogmatikai hátterét is. Vagyis az egyszerű már érvényesített kétharmados szavazatarányt, mint érdemi alkotmányossági követelményt, akkor sem lehet többé figyelmen kívül hagyni, ha egyébként releváns tartalmi érvek hozhatóak fel az egyszerű többség elégséges volta mellett is. Az Alkotmánybíróság gyakorlati szempontokat részesített előnyben, amikor az alkotmányossági aggályokat figyelmen kívül hagyva úgy döntött, alkalmazkodva a kialakult helyzethez zöld utat ad annak a megoldásnak, hogy ugyanazon törvénybe különböző többséghez kötött rendelkezések kerüljenek. Dogmatikailag kézenfekvő és jól indokolható döntés lehetett volna a kétharmados törvénybe foglalt egyszerű rendelkezések közjogi érvénytelenségének kimondása, ez azonban ellentétben állt volna a törvények egyenrangúságának sokszor leszögezett, ám legalábbis megkérdőjelezhető tételével. Szintén járható út ennek ellenkezője, melyre talá-lunk is számos példát a hazai esetjogban is: az egyszerű többséggel megalkotott minősített rendelkezések megsemmisítése.<sup>58</sup> Ezen a ponton jól érzékelhetjük a hierarchikus és a hatásköri elvnek azt a szem-

<sup>46</sup> Az alkotmánymódosításhoz fűzött indokolás szerint a „szilárd parlamentáris rendszer kialakulása”, a „stabil kormányzati működés biztosítása” érdekében kellett megszüntetni az alkotmányerejű törvény kategóriáját. 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

<sup>47</sup> KILÉNYI: Az alkotmányozás, 201–209.

<sup>48</sup> Ezek első kimerítőbb összefoglalását tartalmazza a 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

<sup>49</sup> Miniszteri indoklás az 1989. XXXI. törvény 10. §-ához (2. pont), idézi: PETRÉTEI József: Törvények minősített többséggel, *Fundamentum* 1999/3, 109.

<sup>50</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28–30.

<sup>51</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

<sup>52</sup> „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.[...] [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.]

<sup>53</sup> JAKAB–CSERNE: A kétharmados törvények, 40–49.

<sup>54</sup> „Valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.” 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>55</sup> 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238; 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.

<sup>56</sup> PAPP Imre: Kétharmaddal vagy a nélkül? *Fundamentum* 1999/3, 117–124.

<sup>57</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>58</sup> Példaként lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.

benállását és egyenlőtlen alkalmazását, mely kitűnik az Alkotmánybíróság érveléseiből is.<sup>59</sup> Amennyiben a hatásköri megközelítést tartjuk irányadónak, egy rendelkezés akkor és csak akkor alkotmányos, ha a rá vonatkozó többséggel fogadták el, illetve lehet azt később módosítani.<sup>60</sup> Nem lehet tehát a magasabb feltételezett garanciális szintből kiindulva egyébként egyszerű rendelkezésekre alkalmazni a minősített többségi követelményt, mivel ezzel nem egy alkotmányos biztosíték kiterjesztő értelmezéséről, hanem egy alkotmányosan rögzített jogalkotási eljárásnak egy másik, vele egyenrangúval jogalap nélkül történő helyettesítéséről beszélünk.<sup>61</sup> Az egyébként is megoldatlan problémát csak súlyosbította, hogy az egyes törvényeken belül konkrét megjelölés híján az Alkotmánybíróságnak kellett esetről esetre mérlegelnie, hogy mely rendelkezéseket értékeli kétharmados többséghez kötöttnek.<sup>62</sup> Ez jelentős bizonytalansági faktorként volt értékelhető, és jól mutatja azt a már jelzett nehézséget, hogy az Alaptörvény elfogadását megelőzően az egyszerű- és a kétharmados törvényi rendelkezések lehatárolása meglehetősen következtetlenség alakult.

A rendszerváltást követő konszolidáció kulcskérdése tárgyunk szempontjából mégsem a fent vitatott problémakör volt, hanem az, hogy az egyes, Alkotmányban nevesített sarkalatos tárgyköröket milyen mélységig szükséges minősített többséggel szabályozni. Erre az első, meglehetősen differenciálatlan választ az Alkotmány 1989 őszi módosítása adta meg, mely kimondta, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat alkotmányerejű törvényekben szükséges rögzíteni. Az 1990 januárjában felálló Alkotmánybíróság egyik legelső feladata az volt, hogy rámutasson ennek a helyzetnek a visszasságára, és szembesítse az alkotmányozót azzal, hogy egy ilyen koncepció eredményeként mérlegelési lehetőség nélkül valamennyi alapvető jogot és kötelezettséget érintő szabályt az összes képviselő kétharmadának szavazatával lehet csak elfogadni.<sup>63</sup> Az Alkotmánybíróság által akkoriban kifejtettek nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a demokratikus átmenetet irányító pártok felismerték az alkotmányerejű törvények eredeti modelljének tarthatatlanságát.

Az 1990-et követő időszakban a vonatkozó esetjognak még többször kellett foglalkoznia a kétharmados szabályozás mélységének kérdésével. Rámutatott az Alkotmánybíróság a spanyol példához közel álló módon,<sup>64</sup> hogy az alapvető jogok esetében a kétharmados követelmény az alapvető jog lényeges tartalmára, továbbá az adott tárgykörhöz kapcsolódó érdemi ga-

ranciáira terjed ki.<sup>65</sup> A kétharmados szabályozásnak elegendő továbbá az adott tárgykör koncepcionális kérdéseit rendezni, a részletszabályokra nézve ez a követelmény nem kötelező jellegű.<sup>66</sup> Az egyszer kétharmados szintre helyezett részletszabály később azonban egyszerű többséggel már nem változtatható meg.<sup>67</sup> Szétválasztotta továbbá az Alkotmánybíróság a minősített többség különböző funkcióit, e jogintézmény alapjogi és intézményi oldalát:<sup>68</sup> az intézmények többnyire az államszervezet olyan tényezői, melyek közvetetten hozzájárulnak az alapvető jogok védelméhez.<sup>69</sup> Ezek kapcsán a kétharmados követelmény az adott intézmények státuszának és főbb hatásköreinek rögzítésére vonatkozik.<sup>70</sup>

Összességében az Alaptörvény elfogadásáig az Alkotmánybíróság leginkább a rendszerváltás idején és a közvetlenül azt követő években tudott hozzájárulni konstruktívan a kétharmados törvényekhez kapcsolódó jogértelmezési kérdések rendezéséhez. Fontos szerepet játszott abban, hogy a kétharmados törvények felváltották alkotmányerejű elődeiket, továbbá nagyjelentőségű döntések taglalták a kétharmados szabályozás mélységét, még ha koherens standardokat nem is állított fel a testület ebben a vonatkozásban. Ugyanakkor nem sikerült megnyugtatóan feloldani az azonos törvényben előforduló különböző rangú rendelkezések viszonyrendszerét, valamint a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helye is vitatott maradt.

#### IV. Az Alaptörvényhez kapcsolódó sarkalatosági gyakorlat

Az Alaptörvény hatályba lépése fontos mérföldkövet jelentett a minősített többségű törvényalkotás hazai történetében is.<sup>71</sup> A historizáló retorikába illeszkedően az Alaptörvény újraélesztette a sarkalatos törvény 1945 előtti terminológiáját, igaz az eredeti fogalomhoz képest megváltozott tartalommal.<sup>72</sup> A korábbi kétharmados törvények koncepcióját viszont az Alaptörvény túlnyomórészt átvette, amit az Alkotmánybíróság is konstataált akkor, amikor kimondta, hogy a joggyakorlat korábbi kétharmados törvényekre vonatkozó megállapításai a korábbi alkotmánybírósági ha-

<sup>59</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996/173; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308.

<sup>60</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

<sup>61</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat ABH 1999, 25; 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

<sup>62</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41–45.

<sup>63</sup> 14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

<sup>64</sup> Egy állami szerv organizációját és működési alapelveit tartalmazó törvény nem azonos a szervezet hatáskörét megállapító törvényi szabályozással." 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135., 143.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>65</sup> Magyarország Alaptörvényének *T. cikk* (4) bekezdése.

<sup>66</sup> Küpper: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége, 2–5.

<sup>59</sup> 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33.

<sup>60</sup> 31/2001. (VII. 11.) AB határozat ABH 2001, 258.

<sup>61</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25; 27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289.

<sup>62</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>63</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28–30; 5/1990. (IV. 9.) AB határozat, ABH 1990, 32.

<sup>64</sup> JCC no. 185/1995.

tározatok hatályon kívül helyezése ellenére az Alaptörvényhez kapcsolódó döntések esetében is hivatkozhatóak.<sup>73</sup> Ezenfelül az Alkotmánybíróságnak a korábbihoz hasonló kihívásokkal kellett szembesülnie, de némileg megváltozott körülmények között, így érzékelhető bizonyos elmozdulás az elmúlt évek határozataiban az Alkotmányon alapuló érvelésekhez képest.<sup>74</sup>

A sarkalatos törvények jogforrási helyzetét tekintve az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a sarkalatos törvény a törvény egy alkategóriája, melyet csak az elfogadásához szükséges többség különböztet meg az egyszerű törvényektől.<sup>75</sup> Ennek megfelelően a hierarchikus elvet a testület továbbra is elutasítja, és a sarkalatos- és egyszerű törvényeket két azonos rangú kategóriának tekinti. Ennek legszemléletesebb példája az az eset, amikor a családok védelméről szóló sarkalatos törvény és a Polgári Törvénykönyv mint egyszerű törvény azonos tárgyat szabályozó rendelkezései között az Alkotmánybíróság a „*lex posteriori derogat legi priori*” elve alapján döntött utóbbi javára.<sup>76</sup> Ez a megközelítés azonban talán még a korábbinál is nehezebben tartható, hiszen egy ilyen helyzetben a hatásköri elvből az volna levezethető, hogy annak a rendelkezésnek kell hatályban maradnia, amely a tárgykör szerinti megfelelő többséggel lett megalkotva, nem pedig az időbeliség a döntő tényező. A két jogforrási egyenrangúságából levonható helyes következtetés nézetem szerint nem az, hogy semmiféle különbség nincs a törvények két kategóriája között, hanem az, hogy mindkettőnek ugyanazt az alkotmányos védelmet kell biztosítani a maga szabályozási területein.

Az azonos törvényen belül különböző karakterű szabályok jelenléte kapcsán számottevő újdonságot hozott az Alaptörvény, mely azonban nem vezetett el a vitatott kérdések megoldásához. Az uniós jogi klauzulák mintájára megjelentek a sarkalatos rendelkezéseket tartalmazó törvényekben az úgynevezett sarkalatosági záradékok, melyek tételesen felsorolják, hogy az adott törvény mely szakaszait szükséges minősített többséggel elfogadni.<sup>77</sup> Ezek a rendelkezések tulajdonképpen csak végrehajtják a minősített többség telepítéséről szóló alaptörvényi cikkeket, ezt azonban több szempontból is Alaptörvénybe ütköző módon teszik. Mivel az Alaptörvény sarkalatos törvényről, nem pedig sarkalatos törvényalkotási tárgyakról beszél, valójában nem lenne szükség ilyen szakaszokra, ha a törvényen belüli két kategória lehatárolása megfelelően működne. Ráadásul a sarkalatosági záradékok önmagukat nem nyilvánítják sarkalatos rendelkezéseknek, elméletileg tehát a jogalkotó egyszerű többséggel

változtathatná meg a kétharmados szavazatarányhoz kötött szabályok körét. Ez alapjaiban tenné értelmetlenné a minősített többség követelményét, amit az aktuális kormányzat könnyűszerrel megkerülhetne. Ezt a szabályozási anomáliát az Alkotmánybíróság is felismerte, és kimondta, hogy a sarkalatosági záradékokat is csak minősített többséggel lehet megváltoztatni.<sup>78</sup> Ezt az aspektust az Alkotmánybíróság tehát a jogszabályi környezet értelmezése útján képes volt konszolidálni. Az viszont továbbra is nyitott kérdés, hogy a sarkalatosági záradékok valóban az alaptörvényi szakaszoknak megfelelően jelölik-e ki az adott törvényen belül a sarkalatos rendelkezések körét. E tekintetben a döntő szót továbbra is az Alkotmánybíróság jogosult kimondani, a sarkalatosági záradékok tehát nem tekinthetők egyébnek, mint a jogalkotó véleményének arról, hogy álláspontja szerint mely törvényi szabályok sarkalatosak és melyek egyszerűek.<sup>79</sup> Más kérdés, hogy ez az adott esetben Alaptörvénybe ütköző véleménynyilvánítás akár évekig is képes meghatározni az érintett jogszabály karakterét, hiszen egy alkotmányossági normakontroll eljárás akár eddig is elhúzódhat. A sarkalatosági záradékok pedig tipikusan ilyen indítványok során kerül a testület elé. Ezt azért is hangsúlyozni kell, mivel a 2012-től részben megújult profillal működő Alkotmánybírósághoz a korábbihoz képest jóval kevesebb ilyen ügy juthat csak el.<sup>80</sup> Ebből levonható az a következtetés, hogy az új konstelláció és azon belül az Alkotmánybíróság gyakorlata nem képes felszámolni azt az alkotmányjogi bizonytalanságot, amely az egyes törvényi normák megfelelő jogforrási minősítése kapcsán felmerül. Kétségtelen, hogy az új megoldás elsődleges célja az Alkotmánybíróság által a megelőző két évtizedben kibontott dilemmák orvoslása volt, e tekintetben azonban nem érte el kitűzött célját, sőt a rendszerszintű visszasságok kiküszöbölése nehezekebb, mint korábban volt.

A sarkalatos szabályozás mélysége kapcsán az elmúlt évek gyakorlata döntő áttörést nem hozott, itt is számolni kell azonban egy új jelenséggel, melynek alapos elemzésével az Alkotmánybíróság mindeddig adós maradt. A korábbi Alkotmány rendszerint azt mondta ki, hogy egy-egy adott tárgykört kétharmados törvényben szükséges szabályozni. Ezzel szemben az Alaptörvény némileg konkrétabb iránymutatást ad a sarkalatos szabályozás vertikális terjedelme kapcsán, ami persze még mindig nem jelent semmiféle hosszabb távon is követhető mércét. A sarkalatos törvényalkotási tárgyak, így például az állampolgárság esetében az Alaptörvény azt rögzíti, hogy az arra vo-

<sup>73</sup> 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

<sup>74</sup> 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2016, 560.

<sup>75</sup> Magyarország Alaptörvényének T. cikk (4) bekezdése.

<sup>76</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.

<sup>77</sup> BODNÁR Eszter – MÓDOS Máttyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta, *Kodifikáció* 2012/1, 33–34.

<sup>78</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABH 2015, 363.

<sup>79</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440.

<sup>80</sup> BARNÁ Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák, *Ars boni jogi folyóirat* 2013, [www.arsboni.hu/barnaszentg.html](http://www.arsboni.hu/barnaszentg.html)

natkozó részletes szabályoknak kell a sarkalatos törvénybe kerülniük.<sup>81</sup> Ez a megfogalmazás különösen annak fényében sokat mondó, hogy más esetekben, főként közpolitikai tárgyköröknél az Alaptörvény egy-egy törvényalkotási tárgykör alapvető rendelkezéseiről szól. Ilyennel találkozhatunk az adórendszer és a nyugdíjrendszer kapcsán,<sup>82</sup> ahol talán abból indulhatunk ki, hogy az alapvető rendelkezések alatt az alapvető jellegű, az adott szakterület egészére kiható normákat kell értenünk. Ez azonban egyelőre csak egy olyan feltevés, melyről magam is értekeztem már egy korábbi írásomban.<sup>83</sup> Az Alkotmánybíróság mindedig nem foglalkozott e kettősség következményeivel, így az Alaptörvény új koncepciójának a sarkalatos törvényi szabályozás vertikális hatályára vonatkozó következményeiről egyelőre csak annyit lehet biztosan megállapítani, hogy az a 2012 előtt kiforrott standard megkettőződéséhez fog vezetni.<sup>84</sup> Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság korábbi határozatait a jelen helyzetben a „részletes szabályozás” körében szükséges értelmezni, és ehhez képest kell meghatározni a normák azon szűkebb körét, mely egy adott tárgykörön belül alapvetőnek minősül. Kiindulópontunk az lehet, hogy az adott rendelkezés egy-egy konkrét jogintézményt ír-e körül, vagy olyan elvi tételeket fektet-e le, amelyek az adott szektorban általánosan érvényesítendő követelmények. Mivel ez a látszólag elvont jogi eszmefuttatás olyan fontos területeket érint pillanatnyilag, mint az adó- vagy a nyugdíjrendszer, célszerű lenne a szakirodalomban is nagyobb hangsúlyt helyezni e probléma kibontására. Mindez később az Alkotmánybíróság számára is hivatkozási pontot jelentene, ha állást kell majd foglalnia ebben a kérdésben.

Felerősödött az Alkotmánybíróság gyakorlatában az az attitűd, hogy a sarkalatoságot kivételesnek tekintik az egyszerű törvényi eljárás általános szabályához képest és ezen az alapon megszorító értelmezést követ.<sup>85</sup> Ez az összevetés mennyiségi szempontból bizonyosan megállja a helyét, logikailag pedig az egyébként igen terjedelmes sarkalatos joganyag szűkítésének eszköze lehet. Alapja az a kettősség, ami a minősített többségű törvényalkotás egész hazai történetét végig kíséri: e jogintézmény egyrésztől mindig is garanciaként tűnt fel, másrészt félelmek is kapcsolódnak hozzá, mivel bizonyos körülmények között az erős kormánytöbbség túlzott megerősödéséhez, máskor viszont éppen, hogy a hatékony kormányzás gátjává is válhat, torzítva ezzel a parlamentarizmus eredeti logikáját.<sup>86</sup> Mindezekre tekintettel a következőkben arra

térek ki, milyen értelmezési lépésekkel, koncepcióváltásokkal járulhatna hozzá véleményem szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányos és jogszabályi keretek megváltoztatása nélkül a jelenlegi hazai sarkalatos koncepció továbbfejlesztéséhez.

## V. A hazai alkotmánybíróági gyakorlat perspektívái

Az előző fejezetekben felvázoltam az elmúlt három évtized alkotmánybíróági gyakorlatának kontúrjait. Olyan határozatokra utaltam, amelyekről egyenként is külön tanulmányokat lehetne készíteni, ebben a keretben azonban nem törekedtem részletesebb kifejtésükre. E távlati szemléletmód azért látszott szükségesnek, mert ez alapján kezddhetjük meg a gondolkodást arról, mekkora az Alkotmánybíróság mozgásteret egy Alaptörvényben rögzített jogintézmény alakítására.

Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság legalább három tekintetben komoly áttörést valósíthatna meg: egyrészt a sarkalatos törvények jogforrási helyzetének tisztázásával, másrészt az egy törvényben található kétféle rendelkezések gyakorlatának megszüntetésével, harmadrészt pedig egy mélységi teszt kimunkálásával.

A sarkalatos törvények jogforrási helyzetével kapcsolatban akkor tartanám helyesnek az Alkotmánybíróság megközelítését, ha egyértelműen kimondaná: a sarkalatos törvények az egyszerű törvények felett, de az Alaptörvény alatt helyezkednek el a jogforrások rendjében.<sup>87</sup> Ezzel kétségtelen lenne, hogy az emelt többségi követelmény nem csupán egy széles körű konszenzus igényét megtestesítő érdemi alkotmányossági előírás,<sup>88</sup> hanem az ilyen többséggel elfogadott törvények lényegüket tekintve különböznek az egyszerű törvényektől. Rendszerint a legfontosabb szabályozási tárgyak tartoznak ide, különös tekintettel az állam alapvető intézményeire, mivel az alapvető jogokat az Alaptörvény kivette a sarkalatos törvények sorából. A sarkalatos törvények jogforrási helyzetének egyértelműsítése egy sor dogmatikai vitának vehetné elejét azzal, hogy átlátható kapcsolatrendszer teremtene egyszerű és minősített törvények, valamint sarkalatos törvények és az Alaptörvény között.

Ennél is messzebbre mutatna az adott törvényen belüli kétféle rendelkezések gyakorlatának felszámolása. Mint láttuk, számos bizonytalanság forrása az, ha egy törvényen belül egymás mellett léteznek a sarkalatos és egyszerű rendelkezések,<sup>89</sup> ráadásul sosem lehet ezeket egészen objektív szempontok mentén szétválasztani egymástól.<sup>90</sup> Megítélésem szerint ennek a dogmatikai feszültségnek a feloldására az lenne

<sup>81</sup> Magyarország Alaptörvényének C) cikk (4) bekezdése; a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény.

<sup>82</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 229.

<sup>83</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Alkotmányos-e a minősített többség? *Ars boni joci folyóirat* 2014, [jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg](http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg)

<sup>84</sup> 29/2017. (X. 31.) AB határozat, ABH 2017, 633.

<sup>85</sup> 27/2017. (X. 25.) AB határozat, ABH 2017, 567.

<sup>86</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397; 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

<sup>87</sup> NÉMETH Márton: Sarkalatos dilemmák, *Ars boni joci folyóirat* 2013, [mandiner.hu/cikk/20130614\\_nemeth\\_marton\\_sarkalatos\\_dilemmak](http://mandiner.hu/cikk/20130614_nemeth_marton_sarkalatos_dilemmak)

<sup>88</sup> Példaként lásd: 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>89</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>90</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.



a legalkalmasabb megoldás, ha az Alkotmánybíróság leszögezné: egy adott törvényben vagy csak sarkalatos, vagy csak egyszerű rendelkezések kaphatnak helyet, és az adott törvénynek a címe alapján lehet meghatározni annak alapvető jellegét. Főszabályként egy Alaptörvényben nevesített sarkalatos tárgykörhöz egy sarkalatos törvény kapcsolódna, amely utalna is a sarkalatos alapját jelentő alaptörvényi cikkekre, és magában foglalná az adott tárgykörhöz tartozó valamennyi lényeges garanciát. Amennyiben egy sarkalatos törvénybe egyszerű rendelkezések kerülnek, vagy ennek ellenkezője következne be, az Alkotmánybíróság az érintett rendelkezéseket közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítené. A végső szó továbbra is az Alkotmánybíróságé maradna, a helyzet azonban sokkal egyértelműbb és tisztább lenne, ráadásul megszüntetné azt a jelenlegi alaptörvény-ellenes gyakorlatot, hogy a sarkalatos törvényalkotási tárgyakhoz kapcsolja a jogalkotó. Ezzel a problémával az Alkotmánybíróság mindeddig nem foglalkozott, holott az nem pusztán egy formai alaptörvény-sértés, hanem számos tartalmi vitát is generál a sarkalatos- és az egyszerű törvényi normák elhatárolása kapcsán. A tényleges pillanatnyi állapotot nem írja le a sarkalatos törvény kifejezés, mivel a minősített többség a valóságban mindig egy-egy konkrét passzushoz kötődik. Míg azonban az adott törvényen belüli különbségtétel 2012 előtt a kivételnek számított, ma ezt kell főszabálynak tekintenünk. Ebben a helyzetben a sarkalatos és az egyszerű törvények következetes elválasztása hosszú távon komolyan szolgálná a rendszer kiszámíthatóságát, bár kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság ezt a folyamatot csak elindítani lehet képes. Kicsit ahhoz hasonlíthatna itt a testület szerepe, mint amit 1990 tavaszán a kétharmados törvények bevezetése kapcsán betöltött. Amennyiben megfelelő indítvány esetén rámutatna arra, hogy a szabályozás hiányosságának következménye a kialakult Alaptörvénybe ütköző helyzet, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-sértést lehetne megállapítani, ami jogalkotási kötelezettséget róna a jogalkotóra. Végső soron a sarkalatos és az egyszerű törvények következetes elválasztását jogalkotói beavatkozás nélkül nem tartom kivitelezhetőnek, de az Alkotmánybíróság lehetne az a tényező, amely megadhatná a kezdő lépést, mint ahogyan tette azt már időnként korábban is. Más út csak úgy merülhet fel, ha az Alkotmánybíróság hozzáfogna az egyszerű törvénybe foglalt sarkalatos rendelkezések kiszűréséhez és megsemmisítéséhez, ez azonban rendkívül lassú folyamat lenne, és csak megfelelő normakontroll indítványok esetén történhetne. A járható és reális út tehát a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-sértés megállapítása lehet.

A harmadik és talán legösszetettebb kihívás, ami az Alkotmánybíróság előtt állhat, a mélységi teszt kérdése. Rögtön hozzá kell tenni, hogy egyetlen más hasonló testület sem tudott még ilyet kimunkálni, annak azonban rendkívül nagy haszna lenne a jogalkotás és

a jogalkalmazás szempontjából. Jelen tanulmányban néhány olyan megfontolást rögzítünk, ami segítheti az erről való további gondolkodást.

A mélységi tesztnek egyszerre kell reflektálnia a sarkalatos törvény mint jogintézmény sajátosságaira, valamint az egyes sarkalatos tárgykörök szabályozási struktúrájára. Jelenleg mintegy 30 sarkalatos tárgykör létezik Magyarországon, és amint már az 1990-es évek alkotmánybírósági gyakorlatából is kiténik, eltérő például egy alapjogi és egy intézményi tárgykör felépítése, máshol kell meghúzni a minősített többségi követelmény határait. Mindezeket figyelembe véve azt gondolom, nem lehet a mélységi tesztet pusztán a sarkalatos törvény mint jogintézmény jellegéből kiindulva megalkotni, szükség van az idetartozó tárgykörök alapos vizsgálatára, ilyen irányú szaktudásra is. Ezért az lenne célravezető, ha egy több tagból álló, szélesebb kutatócsoport foglalkozhatna ezzel a kérdéssel, melyben megjelenhetnének a sarkalatos törvények hazai fejlődésének jó ismerői, valamint az egyes sarkalatos tárgykörök szakértői is. Csak ezen az úton remélhető, hogy egy valóban alkalmazható, a sarkalatos szabályozás sokszínűségére érdemben reflektáló mélységi tesztet alakítson ki a hazai jogtudomány, illetve joggyakorlat. Ezenfelül tekintetbe kell venni azt is, hogy a sarkalatos szabályozás a már említettek szerint kétszintű Magyarországon: fel kell állítani egy külön mércét a részletes és egy másikat az alapvető szabályozásra is. A mélységi teszt valóban olyan elem, ami nem igényel jogalkotói beavatkozást, a mostani iránymutatásnál pontosabbat jogszabályi szinten alig ha lehet megfogalmazni. Az viszont az Alkotmánybíróság feladata lehet, hogy ezt a keretet egy praktikus szempontrendszerrel töltsse meg.

A fentiek mellett természetesen számos más javaslat is megfogalmazható, például a sarkalatos törvények körének szűkítése. Ez azonban már elsősorban alkotmányozói, illetve jogalkotói kompetencia, az Alkotmánybíróság annyival járulhat hozzá ehhez, hogy megszorítóan értelmezi a sarkalatos szabályozás terénümát, ez azonban lényegében már most is megvalósul.

Az Alkotmánybíróság tehát egymagában nem lehet képes arra, hogy újraértelmezze a sarkalatos törvények hazai koncepcióját, azonban jelentősen hozzájárulhat a jelenleginél jobb, hatékonyabb alternatívák kereséséhez. Eddig is jellemző volt, hogy az Alkotmánybíróság tevékenyen részt vett a minősített többségű törvényalkotás kereteinek alakításában, amennyiben ez az attitűd továbbra is fennmarad, komoly perspektívái lehetnek még ezen a területen.

## VI. Konklúzió

Jelen tanulmány megírásával fő célom az volt, hogy felhívjam a figyelmet az Alkotmánybíróság kiemelkedő szerepére a hazai sarkalatos koncepció alakításában. A magyar példa teljesen egyedülálló abban a

tekintetben, hogy három évtized alatt legalább három különböző modellje létezett nálunk a minősített törvényalkotásnak.<sup>91</sup> Amikor a szabályozási környezet az alkotmányi szinten is ennyire kiszámíthatatlan, különös jelentősége van az alkotmány védelmére hivatott intézményeknek.<sup>92</sup> Ezért is kell különös figyelemmel vizsgálnunk azt, mi az a mozgástér, ami a hazai Alkotmánybíróság számára rendelkezésre áll a közjogi keretek formálására. Ezek kiaknázása során az Alkotmánybíróság természetesen nem veheti át a jogalkotó feladatait, a jogértelmezés eszközeit azonban felhasználhatja céljai eléréséhez.<sup>93</sup> Jelen munkámban arra hoztam fel példákat, hogy csak ezek segítségével is komoly változásokat lehet elérni a konkrét normák bármiféle megváltoztatása nélkül.

Arra törekedtem, hogy átfogó képet nyújtsak azokról az alkotmányjogi dilemmákról, amelyekkel az Alkotmánybíróság az elmúlt három évtizedben a minősített többségű törvényalkotás kapcsán szembesült, ennek érdekében számos részletkérdésre nem tértem ki. Az átfogó megközelítés azonban megteremti annak lehetőségét, hogy távlati javaslatokban, az egész jogrendszerre vonatkozó attitűdök felülvizsgálatában gondolkodjunk.<sup>94</sup>

A sarkalatos törvények a magyar alkotmányos rendszer sokat vitatott, de megítélésem szerint értékes elemei, mint azt korábban máshol már részletesebben kifejtettem.<sup>95</sup> Éppen ezért célszerű abban gondolkodni, hogy megőrizzük e jogintézményt, ugyanakkor keresnünk kell azokat a megoldásokat, melyek a jelenlegi koncepció hibáinak kiküszöbölését szolgálhatják. Ennek az útkeresésnek az egyik állomása ez az írás, amely az alkotmánybírói gyakorlatot állította a kö-

zépontba. Korábban kifejezetten ebből a szemszögből az egyébként gazdag sarkalatos törvényekre vonatkozó hazai szakirodalom még nem folytatott le mélyrehatóbb elemzést, legfeljebb egy-egy konkrét és szűkebb probléma alaposabb körbejárásával találkozhattunk eddig. A sarkalatos törvények kapcsán szükség lenne álláspontom szerint az eddiginél nagyobb hangsúlyt fektetni az interdiszciplináris, valamint a tág perspektívákat előtérbe helyező szemléletmódra, mivel az alapvető dilemmák kapcsán is még számos a tisztázatlan, illetve a vitatott részlet. Láttuk, hogy a sarkalatos törvények jogforrási karaktere, sőt maga a sarkalatos törvényi szabályozás terjedelme is rendkívül bizonytalan, így első körben az ezekkel kapcsolatos koncepcionális kérdéseket kell ismételtelen feltennünk, helyenként újrafogalmaznunk. Ehhez is hozzá kívántam járulni ezzel a tanulmánnyal, amely legalább a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos néhány kulcskérdésben új megközelítést kínál. Nem végleges válaszok megfogalmazására, hanem újszerű alternatívák felvázolására tettem kísérletet.

A három főbb dilemma, amely köré a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat felfűzhető a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helye; az ugyanazon törvényekben előforduló egyszerű és sarkalatos törvények; továbbá a sarkalatos szabályozás vertikális terjedelme.<sup>96</sup> Ez az a három csomópont, melyre az alkotmányjog tudományának és a joggyakorlatnak a minősített törvényalkotás kapcsán fókuszálnia kell. Természetesen számos egyéb részproblémát lehet azonosítani, amelyek önmagukban fontosak, de végső soron ezek mindegyike besorolható az említett problémakörök egyikébe. Amennyiben ezeket megnyugtatóan rendezni tudjuk, hosszú távon is kiszámítható joggyakorlat alakulhat ki ezen a téren, ami az egész sarkalatoság-koncepció hatékonyságát is nagymértékben elősegítené. A legfontosabb azonban az, hogy a meglévő előzményekre építve széles körű szakmai párbeszéd alakuljon ki a hazai sarkalatoság koncepció hosszú távú perspektíváival kapcsolatban, melyben különös figyelmet kell szentelni az Alkotmánybíróság gyakorlatának. Munkám szerény hozzájárulás kívánt lenni ehhez a folyamathoz.

<sup>91</sup> JAKAB-SZILÁGYI: Sarkalatos törvények, 96–102.

<sup>92</sup> HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz, in PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (Dialog Campus: Pécs 2000) 93–97.

<sup>93</sup> ANTAL Attila (et al.): *Sarkalatos kérdések* (Méltányosság Politikaelemző Központ 2011), [www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp\\_sarkalatos\\_kerdesek\\_111122.pdf](http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf)

<sup>94</sup> SCHMIDT Péter: *A sarkalatos törvények dilemmája 2013*, [szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr\\_schmidt\\_peter\\_a\\_sarkalatos\\_torvenyek\\_dilemmaja](http://szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr_schmidt_peter_a_sarkalatos_torvenyek_dilemmaja)

<sup>95</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: A minősített többségű törvényalkotás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig, in CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadságszerető embernek – Liber Amicorum István Kukorelli* (Gondolat: Budapest 2017) 770–779.

<sup>96</sup> 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.