

DR. SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR ARTÚR

HOGYAN TOVÁBB KÉTHARMAD?
A MINŐSÍTETT TÖBBSÉGŰ TÖRVÉNYALKOTÁS MÚLTJA, JELENE, JÖVŐJE
MAGYARORSZÁGON

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI



ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
Alkotmányjogi Tanszék

Témavezetők:

DR. DEZSŐ MÁRTA
professor emerita, az állam-és jogtudomány kandidátusa (C.Sc.)

DR. KUKORELLI ISTVÁN
a doktori iskola vezetője,
egyetemi tanár, az állam-és jogtudomány doktora (D.Sc)



Budapest, 2018.

Tartalomjegyzék

I.	A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA	3
II.	AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK, ELEMZÉSEK RÖVID LEÍRÁSA, A FELDOLGOZÁS MÓDSZEREI	8
III.	A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA, HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI	13
IV.	A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE	17

I. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

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

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

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

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

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

Ilyen és ehhez hasonló kérdésekre keresem a választ. Természetesen ezekre a dilemmákra már sokan megkíséreltek reflektálni. A sarkalatos törvények tudományos igényű vizsgálata egyidős azok jelenlétével a magyar jogrendszerben, e gondolkör gyökereit már Werbőczynél megtalálhatjuk. Munkám újszerűsége abban áll, hogy a korábbiakhoz képest szélesebb perspektívába helyezve, több releváns nézőpontot figyelembe véve foglalkozom e problémával. A XVIII-XIX. századi magyar közjogi irodalom komoly erőfeszítéseket tett a sarkalatos törvény definíciójának és az ide sorolható törvények listájának meghatározására, e tekintetben azonban az egyes szerzők álláspontja jelentősen eltért egymástól. 1989-et követően a minősített többségű törvényalkotás a békés átmenet egyik lehetséges garanciájaként merült fel, végül azonban a konszolidálódó új alkotmányos rendnek is része maradt. Mivel a kétharmados törvények jelenlétét, terjedelmét, jogi és politikai hatásukat kezdettől fogva komoly viták övezték, a rendszerváltást követő immár csaknem három évtized szinte valamennyi mérvadó alkotmányjogásza bekapcsolódott a róluk zajló szakmai diskurzusba. *Bragyova András, Dezső Márta, Holló András, Jakab András, Kilényi Géza, Kukorelli István, Papp Imre* és *Schmuk Péter* egyaránt többször foglalkoztak a minősített többség kérdésével, nézeteik nagy hatást gyakoroltak az én gondolatmenetemre is. A szakirodalmi támpontok mellett jelentős a terület alkotmánybírói gyakorlata is, mely csaknem minden, fentebb említett kérdést érintett már.

A sarkalatos törvényekről való vitának újabb lendületet adott az Alaptörvény elfogadása, melynek kapcsán felmerült a minősített többség kiiktatása, vagy terjedelmének jelentős csökkentése. Ennek apropójából több szerző is hangot adott egy ilyen jellegű változtatás szükségességének. Erre végül nem került sor, sőt némileg bővült is a sarkalatos

törvényi szabályozás a korábbi kétharmadosokhoz képest. Mint látni fogjuk, az Alaptörvény változtatott némileg a sarkalatos törvényi szabályozás elméleti hátterén is, ami az Alkotmánybíróságra gyakorolt számottevő hatást.

A minősített többségű jogalkotásról természetesen nem csak a hazai szakirodalomban olvashatunk sokat, más külföldi országokban, ahol jelen van a minősített többségű jogalkotás, ugyancsak népszerű téma ez. A francia nyelvű szakirodalom a legkiterjedtebb és a legrészletesebb, az organikus törvények kapcsán *Jean-Pierre Camby*, *Pierre Avril*, valamint *Michel Debré*, az újabb szerzők közül pedig *Michel Troper* munkásságát kell kiemelni. Spanyolországban az organikus törvények immár négy évtizedes történetéről több szakember is értekezett, a madridi alkotmánybírósági gyakorlat ugyancsak figyelemre méltó. Az organikus törvényekről találhatunk utalásokat még a latin-amerikai alkotmányjogi kiadványokban is. Mivel a common law jogrendszerű országokban a minősített többségű törvényalkotás nem jellemző, az angol nyelvű források száma és jelentősége csekélyebb az általában megszokotthoz képest.

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

Dolgozatom alapját néhány feltevés adja, melyek alátámasztása, az ellenük felhozható érvek megcáfolása munkám elsődleges célja.

Jelen disszertáció hátterét három fő tézis jelenti:

- Egyrészt a minősített törvények elhatárolását az egyszerű törvényektől indokoltnak tartom, erős érvek támogatják azt a logikát, hogy egyes kiemelten fontos törvényalkotási tárgyak esetében az általános törvényalkotási eljárásnál erősebb, de

mégsem alkotmányos szintű garanciákra van szükség. Ezen az alapon nem értek egyet a sarkalatos törvények teljes kiiktatását szorgalmazó nézetekkel.

- Másrészt további kiindulópontom az, hogy a jelenlegi minősített törvény koncepció a törvények túlságosan tág körére terjed ki, nem csak Magyarországon, hanem külföldön is. A különböző paradigmák felelevenítésével érvelek a sarkalatos törvényi szabályozás szűkítésének szükségessége mellett, hogy a jelenlegi állapot torzító hatásait kiküszöbölhessük. Természetesen a széleskörű minősített többségű törvényalkotásnak számos előnye és hátránya is van, azonban álláspontom szerint a mérleg hátrányokat tartalmazó serpenyőjébe kerülnek a nagyobb súllyal latba eső érvek. A sarkalatos törvényi szabályozást csupán az állam néhány alapvető intézményénél kellene fenntartani, melyek esetében a politikai és alkotmányos tényezők egyetértése valóban fontos szempont. Ettől eltekintve a minősített többségű törvényalkotás inkább a továbblépés gátja, semmint az állandóság biztosítója.
- Harmadik feltevésem az, hogy a jelenlegi magyar sarkalatos törvény koncepció eljárási elemeit tekintve sem mondható ideálisnak, más eszközök jobban nyomatékosítanák a sarkalatos törvények garanciális szerepét, a jelenlegi, inkább korlátozó karakterükhöz képest. A nemzetközi példákat is szemügyre véve több területen is kereshetjük a jelenlegi sarkalatos koncepció továbbfejlesztésének lehetőségeit, a sarkalatos törvények szűkítése mellett a három legfontosabb irány a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, a kétkamarás törvényhozás felállítása, illetve a törvényalkotási eljárás folyamatának újragondolása.

Ezen vonatkozásokban *de lege ferenda* javaslatokat is megfogalmazok.

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

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

II. AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK, ELEMZÉSEK RÖVID LEÍRÁSA, A FELDOLGOZÁS MÓDSZEREI

A dolgozat a bevezető részt követően egy leíró jellegű fejezettel folytatódik, mely a sarkalatos törvények hazai történetével foglalkozik. A jogtörténeti támpontoknál előbb a koraújkori és XIX. századi magyar közjogi szakirodalom idevágó utalásainak részletes feldolgozására törekszem, majd rátérek a minősített többségű törvényalkotás modern kori történetére, ezzel a jelenlegi sarkalatosság koncepció közvetlen előzményeire. Három jogi fogalmat kell itt közelebbről megvizsgálnunk: a rendszerváltás idején használt sarkalatos törvény fogalmat, mely a demokratikus átmenetet nagymértékben elősegítő hat törvényt takarta. Ezt követte az 1989 őszi alkotmánymódosítások eredményeként az alkotmányerejű törvény koncepciója, mely némileg a spanyol megoldáshoz áll közel. A francia minta irányába tett elmozdulásnak tekinthető a kétharmados törvények bevezetése, ezzel az intézményi oldal erősítése. E tendenciát tovább erősítette az Alaptörvény elfogadása és a sarkalatos törvények jelenlegi rendszerének megteremtése. A dolgozat történeti szakasza az Alaptörvény sarkalatos törvényekre vonatkozó rendelkezéseinek ismertetésével, a legfontosabb változások számbavételével, valamint az elmúlt évek alkotmánybírói gyakorlatának és az Alaptörvény negyedik módosításának felelevenítésével zárul.

Az összehasonlító részben alapvetően a minősített törvények elterjedésének három hullámát végigkísérve mutatom be a minősített törvények térnyerését és legfontosabb modelljeit az egyes országokban, különös tekintettel Franciaországra és Spanyolországra. Amint már említettem, a nemzetközi példákat a jelenlegi hazai sarkalatosság koncepció közvetett előzményeinek tekintem, ezért is szükséges, hogy már dolgozatom kezdetén foglalkozzam velük. A magyar fejlemények sem értelmezhetőek az azokra hatást gyakorló külföldi jogintézmények ismerete hiányában.

A következő nagyobb egység azokat a főbb paradigmákat veszi sorra, melyek jelen vannak a hazai és nemzetközi szakmai közvéleményben és szakirodalomban egyaránt a minősített törvényekkel kapcsolatban. E körben még nem részletezem az egyes olvasatokat, célom az, hogy elhatároljam a különböző megközelítéseket és rávilágítsak azokra az érvekre, melyek e paradigmák közti eltéréseket okozzák. A paradigmák számbavétele egyúttal lehetőséget ad az egyes funkciók hangsúlyozására, hiszen a minősített törvények szerepe eltérő megítélésének hátterében e jogintézmény funkcióinak sokrétűsége áll. Az egyes

paradigmák lényegét felvázoló fejezetet követően külön-külön hosszabban is elemzem az egyes álláspontok lényegét.

Alkotmányjogi szempontból az egyik szerepfelfogás az alkotmányi szabályozás meghosszabbításának tekinti a minősített törvényeket. Terjedelmi korlátok miatt nem lehet valamennyi elsődleges jelentőségű szabályt alkotmányba foglalni, ezért szükséges egy az alkotmányhoz hasonló védelmet élvező, azzal egyenértékű, vagy csaknem egyenértékű jogszabályi kör létrehozása. Ebben a rendszerben a minősített törvények a szélesebb értelemben vett alkotmány részét képezik, egyértelműen az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában. Ebből eredően a minősített törvények felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során, az egyszerű törvények tartalma pedig nem lehet ellentétes a minősített törvényekben foglaltakkal. Ennek az elvnek a gyakorlati megvalósítására legjobb példa Magyarországon az alkotmányerejű törvények koncepciója 1989 októbere és 1990 áprilisa között.

E törvényeket ugyanúgy az összes képviselő kétharmadával kellett elfogadni, mint az Alkotmány szövegét, nevük pedig jól mutatja, hogy az akkori elképzelés szerint a jogforrási hierarchiában az Alkotmány szintjén helyezkedtek el. Az alkotmány meghosszabbításának tétele valóban alkalmas lehet az alkotmány tehermentesítésére és szélesebb körben garanciális elemek beépítésére. Számolni kell viszont azzal, hogy egy ilyen megoldás gyengíti az alkotmány pozícióját a jogforrási rend csúcsán, továbbá bizonytalanná teheti az alkotmány elhatárolását az alacsonyabb szintű jogforrásoktól.

A minősített törvények hozzájárulnak az alkotmányos rendszer stabilitásának fokozásához is, hiszen a szigorúbb eljárási szabályok szerint elfogadott normák tartalmán később nehezebb változtatni, mint általában a törvényekén. E gondolatnak a magyarázata az, hogy a minősített törvények a legfontosabb törvényalkotási tárgyköröket foglalják magukban, ezért ilyenkor szükség van az általánosnál korlátozóbb előírásokra, e törvények módosítására. A valóságban a minősített tárgykörök listája sohasem egyezik meg a legjelentősebb törvényekével, már csak azért sem, mert egy ilyen mérce szükségszerűen szubjektív elemeket is hordoz. Az azonban kétségtelen, hogy az alkotmányi és a törvényi szint közötti külön jogforrási szint létrehozása védelmet jelent az alkotmány szempontjából három aspektusból:

- Egyrészt az alkotmány valóban csak a legfontosabb alapvető szabályokat rögzíti, ami ezen felül kiemelkedő jelentőségű, az a minősített törvényekbe kerülhet.

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

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

A minősített törvények esetében ettől eltérő mechanizmusok érvényesülnek. A kormányoldal számára minősített többség híján nélkülözhetetlen az ellenzék támogatása, ezért az előterjesztéseket olyan formában kell előkészíteni, hogy azok az ellenzék legalább egy része számára is vállalhatóak legyenek. Ehhez járul még az a tény, hogy a minősített törvények jelentősebbek az egyszerű törvényeknél, ezért ilyenkor egyébként is célszerű egyetértésre törekedni a politikai élet különböző résztvevőivel. A minősített törvényeknek tehát nem csak eljárási értelemben bonyolultabb az elfogadása az egyszerű törvényeknél, hanem előkészítésük is alaposabb körütekintést igényel. Gyakran többkörös politikai egyeztetések övezik egy-egy minősített törvény módosítását, ideális esetben ettől megfontoltabb törvényalkotás remélhető. A gyakorlatban persze a minősített törvények módosítása sokszor politikai alkuk tárgya. A politikai konszenzusteremtő funkcionál tehát

arra fókuszálok, mennyiben változtatja meg a parlamentarizmus alapvető logikáját a minősített törvények beemelése, erősíti, vagy inkább gyengíti a szakmai mércék jelenlétét és az inkluzivitást a politikai folyamatokban. Ismét szükséges rámutatni, hogy a választási rendszer és a minősített törvények közti összefüggéseket szintén e körben vizsgálom.

A minősített törvények egy további értelmezés szerint az alapjogvédelem fontos eszközei, jól egészítik ki az alapjogvédő intézmények és szervezetek rendszerét. E felfogás a spanyol modellt követő országok sajátja, az Alaptörvény elfogadásáig Magyarországon is uralkodó volt ez a narratíva. A minősített törvények alapjogvédő funkciója abból ered, hogy általában e jogintézményt diktatórikus rendszerek bukását követően, a demokratikus átmenet elősegítése érdekében illesztik a nemzeti jogrendszerekbe. Ilyenkor a köztudatban a közelmúlt alapjog sértő gyakorlatai állnak, melyekkel szemben kiterjedt garancia rendszerre van szükség. Veszedelemes a kormánytöbbségnek szabad kezet adni az alapjogokat érintő törvényi szabályozás megalkotásakor, hiszen a totalitárius rendszerek túlkapásai is korlátlan hatalmukból eredt. Ezért lehet szükség az ellenzéknek állandó beleszólást biztosítani az alapjogokra vonatkozó törvényi szabályozás megalkotásakor.

A stabilan működő demokratikus rendszerben, ahol az alapjogokat a bíróságok, az alkotmánybíróság, továbbá ombudsmanok, hatóságok és civil szervezetek védik, ráadásul számos nemzetközi egyezmény is biztosítja ezek oltalmát, a minősített törvények előírása már nem tűnik elsődleges kérdésnek. További kockázati tényező a minősített törvények alapjogvédő szerepének túlságosan kiterjesztő értelmezése, hiszen elvileg szinte valamennyi szabályozás érinti az alapjogokat, tehát e logika mentén valamennyi minősített törvénnyel volna szabályozható.

Végezetül a minősített törvények jelentősen módosítják a fékek és ellensúlyok rendszerét, különösen három vonatkozásban:

- A minősített törvények befolyásolják a kormány és az alkotmánybíróság közti hatalmi pozíciót, mivel az alkotmánybíróság dönthet vita esetén abban a kérdésben, hogy egy adott szabályozás minősített törvénybe, vagy egyszerű törvénybe foglalása megfelelt-e az alkotmányos követelményeknek. Ezzel egy új formális aspektusa nyílik meg az alkotmányossági felülvizsgálatnak, amely növeli az Alkotmánybíróság mozgásterét, de egyben erősíti átpolitizálódását. Ezek a tendenciák még erősebbek akkor, amikor az alkotmánybíróság valamennyi minősített törvény alkotmányosságát megvizsgálja azok kihirdetése előtt, mint Franciaországban.

- Komoly hangsúlyeltolódást tapasztalhatunk a kormány és a törvényhozás, illetőleg az ellenzék viszonyában a már említett folyamatok kapcsán.
- A hatalommegosztás harmadik vonatkozása az aktuális kormány és a jövőbeni kormányok közti kapcsolat, hiszen egy a jelenben minősített többséggel elfogadott törvény adottsággá válhat egy későbbi kormányzat számára, mely nem képes azon változtatni. Ez akkor még inkább szembeűnő, ha olyan közpolitikai tárgykörökhöz kapcsolódik minősített többség, mint a nyugdíjrendszer, vagy az adórendszer alapvető szabályai.

Az egyes paradigmák vizsgálatát követően, *de lege ferenda* javaslataimat vázolólok fel.

III. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA, A HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI

Az általam megfogalmazott alternatív sarkalatos törvény modell főbb elemei az alábbiak:

a) A minősített többség nem a jelenlévő képviselők kétharmadának, hanem az összes képviselő több, mint felének egyetértését feltételezné. A minősített többségi követelmény enyhülését két jogintézmény ellensúlyozhatná. Egyrészt az Országgyűlés állandó bizottságot állíthatna fel, mely kizárólag a sarkalatos törvényekkel foglalkozna. Ez a bizottság paritásos elven állna fel, azaz egyenlő arányban foglalnának helyet képviselők a kormányoldaltól, illetve az ellenzék részéről. A bizottsági helyek egyes konkrét megoszlását a paritásos kereteken belül a frakciók létszáma határozná meg. A Bizottságban fősabályként többségi döntésre lenne szükség egy javaslat támogatásához, amennyiben azonban a bizottságban az előterjesztés ötven százalékos (tehát pusztán kormányzati) támogatást kapott, az országgyűlés elnöke dönthet úgy, hogy a javaslatot a plénum elé kell vinni. Az országgyűlés elnökének ez a lehetősége nem lenne korlátlan, hiszen ez kiüresítené a bizottság munkáját. Oly módon lehetne racionalizálni az országgyűlés elnökének szerepét, hogy maximálni kellene, ülészakonként hányszor élhet ezzel a jogával, illetőleg meg lehetne határozni, hogy egy frakció adott ülészakban hányszor kezdeményezhetné a tagok fele által támogatott javaslat megvitatását a plenáris ülésen. Feltehetően ezzel a lehetőséggel általában kormánypárti frakciók élnének, azonban az ellenzék is részesedhet abból, amennyiben a megfelelő szintű támogatást az egyetértésben szavazó ellenzéki képviselők voksai teremtenék meg. A független képviselők mintegy ellenzéki frakcióként jelennének meg e speciális bizottságban. Mivel a sarkalatos törvények száma csökkenne, viszonylag kevés törvénnyel foglalkozna az említett testület, éppen ezért remélhető lenne, hogy az egyes törvényjavaslatokat alaposabban megvitatják a képviselők. A bizottság elnökét mindig a kormányoldal adná, alelnökei közül az egyik a kormányoldal, a másik az ellenzék soraiból kerülne ki. A bizottság döntéshozatala során azért lenne szükség ennyire speciális, bonyolultnak mondható szabályozásra, hogy ne váljon mechanikus szűrővé, mely érdemi garanciát nem jelent a jogalkotás szempontjából. Ugyanakkor azt is el kell kerülni, hogy az ellenzék kihasználva pozícióját politikai előnyök szerzése érdekében a sarkalatos törvényekkel foglalkozó bizottságban ellehetetlenítse a kormányoldal sarkalatos törvények megváltoztatására irányuló ésszerű törekvéseit. A bizottság állandó bizottságként működne,

nem lenne viszont szakbizottság, hiszen nem egy szakterület vizsgálatára, hanem a jogszabályok egy meghatározott körének tárgyalására alakulna. A mai bizottsági struktúrában a törvényalkotási bizottsághoz állna legközelebb a funkciója, e szerepe viszont a sarkalatos törvényekre korlátozódna. Az illetékes szakbizottságok természetesen továbbra is eljárának a sarkalatos törvények esetében. Bár ez nem lényegi kérdés, az új bizottság neve „sarkalatos törvények bizottsága” lehetne. Üléseit szükség szerint, a terítéken lévő, hatáskörébe tartozó törvényjavaslatok számától függően tartaná, az egyes előterjesztések a szakbizottsági tárgyalást követően kerülnének e testület elé.

b) A sarkalatos bizottság szűrőjén átjutott, a plénumon abszolút többséggel elfogadott és az országgyűlés elnöke által aláírt sarkalatos törvény még nem léphet hatályba, ameddig az Alkotmánybíróság meg nem állapította, hogy összhangban van az Alaptörvénnyel. Az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt öt napon belül megküldené az Alkotmánybíróságnak, egyúttal a köztársasági elnöknek tájékoztatás végett. Az országgyűlés elnöke ezzel egyidejűleg megküldené a javaslatot az alapvető jogok biztosának, a Kúria elnökének és a legfőbb ügyésznek. Bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész a törvény zárószavazását követő tizenöt napon belül eljuttathatja álláspontját az Alkotmánybíróságnak az elfogadott normaszövegről, szükség esetén felhívhatja az Alkotmánybíróság figyelmét az aggályos pontokra. A véleményezési, indítványozási jogosultság nem jelent kötelezettséget. Az Alkotmánybíróságnak 30 napja van döntése meghozatalára attól a naptól kezdve, amikor az országgyűlés elnöke megküldte részére az elfogadott törvényt. Amennyiben az alkotmánybíróság nem talál alkotmányossági problémát, ezt határozatában rögzíti és a törvény az államfői ellenjegyzést követően az alkotmánybíróság határozatának közzétételétől számított öt napon belül kihirdetésre kerül. Ha az alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a sarkalatos törvény szövege nincs összhangban az alkotmánnyal, visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, amely 30 napon belül ismét napirendjére tűzi a tervezetet. Ezt a határidőt úgy kell számítani, hogy csak az Országgyűlés ülészakájának időtartama vehető figyelembe.

c) Amennyiben az Országgyűlés nem kezdi meg 30 napon belül az újratárgyalást, a törvényjavaslat már nem tűzhető ismételten a Parlament napirendjére, legfeljebb a teljes törvényalkotási eljárás indítható el még egyszer. Az esetleges újratárgyalást követően meg kell ismételní az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, ha a testület ezúttal is alkotmányellenességet állapít meg, az előterjesztést másodszor már nem küldi vissza a parlamentnek. A törvény elfogadását követő 30 napon belül a kötelező előzetes

alkotmányossági felülvizsgálat során indítványozásra jogosultak kezdeményezhetik, hogy az Alkotmánybíróság 30 napos határidőn belül vizsgálja felül, a törvényalkotási eljárás során tiszteletben tartották-e az alkotmányos követelményeket, különösen az előzetes felülvizsgálat szabályait. Amennyiben a válasz erre a kérdésre nemleges, az Alkotmánybíróság a törvényt megsemmisíti, mivel az közjogilag érvénytelen.

d) Az új rendszernek fontos eleme lenne a minősített és az egyszerű törvények határozott és egyértelmű szétválasztása. Sarkalatos törvényekre tárgykörönként csak egyre volna szükség, mely tartalmaz valamennyi minősített többséghez kapcsolódó szabályt. Minden törvény egyértelműen rögzítené, hogy minősített, vagy egyszerű törvénynek kell-e tekinteni. A sarkalatos törvény csak minősített többséghez kötött szabályokat, az "egyszerű" törvény csak „egyszerű” rendelkezéseket tartalmazhatna. Az Alkotmánybíróság megsemmisítené az olyan törvényi rendelkezéseket, melyek indokolatlanul, alkotmány sértő módon kerültek sarkalatos, vagy egyszerű törvénybe, az Országgyűlésnek újabb jogalkotási aktussal kellene a jogforrási hierarchiát helyreállítania. Nem fordulhatna elő az a helyzet, hogy egy törvény egyes részei sarkalatos, más részei egyszerű többséggel kerülnek elfogadásra, hiszen a minősített többség nem törvényi rendelkezésekhez, hanem meghatározott törvényekhez kapcsolódna. Szintén az Alkotmánybíróság feladata lenne annak kikényszerítése, hogy a minősített többség tereuma ne terjeszkedjen túl az alkotmányos felhatalmazáson, az alkotmány által meghatározott körben viszont érvényesüljön az abszolút többségi konszenzus. Az Alkotmánybíróságnak tehát a jelenleginél is szélesebb felülvizsgálati jogosultságai lennének a sarkalatos törvények tekintetében, megszűnnének viszont azok a dogmatikai és gyakorlati viták, melyek a kétharmados többségű jogalkotásra vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kereteinek értelmezése kapcsán megfigyelhetőek. Összesen mintegy nyolc sarkalatos törvény létezne a jogrendszerben (az Országgyűlésről; a köztársasági elnökről; az alapvető jogok biztosáról; az Alkotmánybíróságról; az Állami Számvevőszékről; a választási rendszerről; a bírói függetlenségről; illetve a szuverenitás korlátozásáról), a sarkalatos tárgykörök egyben egy konkrét törvényt is jelölnének. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll tevékenysége lehetővé tenné azt, hogy a sarkalatos és egyszerű törvényi rendelkezések megfelelő szétválasztása megvalósuljon a jogalkotási folyamat során.

Munkám során nem véglegesnek szánt tételek lefektetésére törekedtem, új perspektívákat kívántam felvetni, melyek a hazai sarkalatos törvény koncepció javítását szolgálhatják. A kiérlelt, megfontolt módosításokhoz az szükséges, hogy valamennyi érdekelt

részvételével inkluzív szakmai és politikai párbeszéd bontakozzon ki a sarkalatos törvények jövőjéről az elkövetkező években. A folyamatban kulcsszerep juthat a politikai pártoknak, az alkotmányjogi és jogelméleti szakembereknek, a jogalkalmazóknak valamint a társadalmi szervezeteknek. A sarkalatos törvények továbbgondolása kapcsán szem előtt kell tartani, hogy a hazai hagyományok, a nemzetközi tapasztalatok, az alkotmányjog tudományának általános és konkrét tételei, valamint újszerű megoldások ötvözete vezethet el a legkedvezőbb megoldás kimunkálásához. Jelen disszertáció szerény hozzájárulás ehhez a folyamathoz.

A sarkalatos törvények sorsa általában véve is tanulságos a hazai alkotmányjogi fejlődést tekintve: jól mutatja a szerves fejlődés hiányát Magyarországon, melyet *Szűcs Jenő* évtizedekkel ezelőtt fogalmazott meg. A gyakori rendszerváltozások, politikai átrendeződések eredményeként nem beszélhetünk időtálló alkotmányos keretéről az elmúlt évszázadban, minden generáció életében legalább egyszer olyan politikai és alkotmányos átalakulás zajlott le, ami az alapoktól kezdve megváltoztatott mindent. Természetes, hogy az alkotmányjogi kereteknek igazodniuk kell az idők változásaihoz, a módosítás viszont nem válhat napi rutinná, vagy politikai eszközzé, mint arra számos példát láttunk a rendszerváltást követő évtizedekben is. A sarkalatos törvény koncepciójának lényegét tekintve állandónak kell lennie ahhoz, hogy az alkotmány stabilitását szolgálhassa, illetve, hogy valóban betöltse alkotmányjogi, politikai és egyéb funkcióit. Az állandóság legbiztosabb eszközei pedig a kiérlelt és átgondolt változtatások lehetnek. Disszertációm elsődleges következtetése tehát az, hogy széleskörű szakmai és politikai párbeszéd eredményeként egy olyan új sarkalatos törvény koncepció kimunkálására van szükség, mely hosszú távon is működőképes lehet.

IV. A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE

- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2012]: Alapjogok új alapokon? (társszerzőkkel). Változások a magyar alkotmányjogban. *Tanulmányok az Alaptörvényről* (Szerk.: BALOGH Elemér et al.) Hallgatói Közjogi Dolgozatok 1. (FÁMA Zrt. – Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó: Budapest) 53-79.
- BARNA Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2013]: „Stabilitás vagy Parlamentarizmus? A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák” *Ars Boni jogi folyóirat*; arsboni.hu/barnaszentg.html
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2013]: „A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben” in *Tudományos Diákköri Dolgozatok 2013. 1. kötet* (ELTE Bibó István Szakkollégium: Budapest) 119-151.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2013]: „Az Alkotmánybíróság határozata Magyarország Alaptörvénye egyes átmeneti rendelkezéseiről. Az átmeneti rendelkezések (2011. december 31.) alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll” *JeMa hallgatói különszám* 35-41.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2013]: „A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben” *De iurisprudentia et iure publico. Jog- és politikatudományi folyóirat* 2013/2. 24.
mjt.hu/aktualis/449-megjelent-a-de-iurisprudentia-et-iure-publico-jog-es-politikatudomanyi-folyoirat-2013-2-szama
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2013]: „Az alkotmányfogalom szövegen túli aspektusairól” *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle* 2013/ 1. 38-60.
- MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2014]: „Díszítő elem vagy új értelmezési távlatok? A magyar közjog történeti dimenziói az Alaptörvény tükrében” *Közjogi Szemle* 2014/1. 65-74
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2014]: „Alkotmányos-e a minősített többség?” *Ars boni jogi folyóirat*
jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2014]: „A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben” in *Parlamenti ösztöndíjasok. Parlamentspraktikum. 2011/2012.* (Szerk.: SOLTÉSZ István), (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest) 71-101.

- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2015]: „Some points against legislation with two-third majority” (Néhány érv a kétharmados többségű törvényalkotással szemben) arsboni.org/portfolios/some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority/; www.lawyr.it/index.php/articles/reflections/543-some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority
- KIRIPOLSZKY Michaela – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2016]: „Az egyszerűsített honosítás első öt éve” *Közjogi Szemle* 2016/2. 57-63.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2016]: „The scope of qualified law: comparative analysis” (A minősített törvényi szabályozás terjedelme. Összehasonlító elemzés) in *Book of abstracts of the 22nd International Academic Conference. IISES* (Lisbon, 22-23 March 2016.) 60.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2016]: *Democracy and rule of law in Central and Southeastern Europe* (Demokrácia és jogállam Közép- és Kelet-Európában)(Celcos: Maribor) 2016. Papers. 9.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: "Hogyan tovább kétharmad?" in SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A magyar jogászegylet 2016. évi tudományos pályázatain I. díjat nyert pályázatok*. Magyar Jogászegyleti Értekezések. 7. (Europrinting Kft.: Budapest) 13-34.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: "A minősített többségű törvényalkotás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig" in CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli* (Gondolat: Budapest) 770-779.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: „Qualified Law as an Instrument for the Protection of Fundamental Right” (A minősített törvény, mint az alapvető jogok védelmének eszköze) 125. *Book of Abstracts. Romanian Association of Young Scholars (RAYS). International Interdisciplinary Doctoral Conference Third Edition.* (ed. MANOLACHE Cristina – GHEORGHE Anamaria) *International Interdisciplinary Doctoral Conference (IIDC 2017)* (Bucharest, September 29 – 30, 2017.)
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018]: „¿Puede la mayoría cualificada socavar la democracia? El caso de Hungría” (Alááshatja a minősített többségű törvényalkotás a demokráciát? Esettanulmány Magyarországról) *Teoría y Realidad Constitucional* ed. 41. 1/2018. 419-435.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018]: „Organic laws in Africa and the judicial branch” (Az organikus törvények Afrikában és az igazságszolgáltató hatalmi ág) *IISES Annual Conference Proceeding* (Sevilla, March 5-8, 2018) www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=040&rid=8343.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018]: "A minősített törvények mint az alapvető jogok védelmének eszközei Közép- és Kelet-Európában" *Magyar Jog* 2018/3. 155-161.