

31/2001. (VII. 11.) AB határozat – a minősített többséggel kapcsolatos gyakorlat¹

A kétharmadoság megkerülésének alkotmányos tilalma vonatkozik a törvényszöveg módosítása (megváltoztatása, kiegészítése és hatályon kívül helyezés), e mellett a kétharmados törvényből egyszerű törvénybe történő átemelés egyes eseteire is.

Az Alkotmánybíróság a minősített többségű törvényalkotásra vonatkozó korábbi gyakorlatát tovább részletezve rámutatott: az egyszer minősített többséggel elfogadott törvény módosításán, megváltoztatásán, kiegészítésén, hatályon kívül helyezésén felül egyes esetekben széleskörű parlamenti konszenzusra van szükség valamely kétharmados törvényi rendelkezés egyszerű törvénybe történő átemeléséhez is.

1. Előzmények

Hazánkban a minősített többségű jogalkotás gyökerei a történeti alkotmányfejlődés korszakába vezethetők vissza, amikor a jogtudomány és a közvélemény fokozatosan kialakította a sarkalatos törvények kategóriáját.²

Ezek a normák megalkotásuk eljárási szabályait tekintve nem különböztek az egyszerű törvényektől, azonban a közmegegyezés és egyes mérvadó szerzők álláspontja alapján alkotmányos jelentőséget tulajdonítottak nekik.³

Részben ebből a hagyományból, részben pedig néhány nemzetközi (főként a francia,⁴ spanyol,⁵ osztrák⁶) példából kiindulva a rendszerváltás idején került be a magyar jogrendszerbe először a minősített többségű törvényalkotás az alkotmányerejű törvények kategóriájának létrehozatalával.⁷

Ezek olyan törvények voltak, amelyek elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának támogató szavazatára volt szükség, szabályozási tárgyukat tekintve pedig jóval szélesebb körben érvényesültek, mint mai sarkalatos törvényeink. Az Alkotmány mintegy meghosszabbításaként⁸ az állam legfontosabb intézményeire, továbbá az alapvető

* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos segédmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék.

¹ A tanulmány az NKFIH 128796. sz. A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben c. kutatási projekt keretében készült.

² 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

³ MEZEY Barna: „A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei” in KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András, VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága 2011) 39.

⁴ Jean-Pierre CAMBY: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 1998/5–6. 1686–1698.

⁵ Merce BARCELÓ I SERRAMALERA: *La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes* (Barcelona: Atelier Libros Jurídicos 2004) 30–31.

⁶ Ewald WIEDERIN: „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich” in Armin von BOGDANDY – Pedro Cruz VILLALÓN – Peter Michael HUBER (eds.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Vol. I. (Heidelberg: C.F. Müller 2007) 389–449.

⁷ KILÉNYI Géza: „Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények” *Jogtudományi Szemle* 1994/5. 201–209.

⁸ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28–30.

jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvényi rendelkezéseket is kizárólag minősített többséggel lehetett megalkotni.⁹

Ez utóbbi kitétel azonban alkalmazhatatlannak bizonyult a gyakorlatban, mert már az újonnan felállított AB egyik legelső határozatából kiderült: ésszerűtlenül tág körben lenne szükség a kétharmados konszenzusra, így ellenzéki támogatásra a jogalkotáshoz, ami az aktuális kormányzat mozgásterét éppen a legfontosabb társadalmi/gazdasági kérdésekben indokolatlan mértékben leszűkítené.¹⁰ Az alkotmányerejű törvények körének ilyen mértékű kiterjesztését az magyarázta, hogy a rendszerváltás bizonytalan politikai légkörében egyáltalán nem lehetett előrelátni, ki milyen erős pozíciókat tud majd szerezni az új törvényhozásban, ezért közös érdeke volt minden érintettnek, hogy a későbbi ellenzéknek érdemi beleszólása legyen az új alkotmányos rendszer kereteit körvonalazó szabályok megalkotásába.

Amint azonban az első szabad parlamenti választásokat követően kirajzolódtak az erőviszonyok, már inkább az került előtérbe, hogy a felálló demokratikus kormányzatnak nincs érdemi lehetősége legfontosabb elképzelései megvalósítására.¹¹ Ezért hozta tető alá az akkori kormány és ellenzék az ún. MDF–SZDSZ-paktumot, amelynek nyomán az Országgyűlés elfogadta az akkori Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvényt. Ennek értelmében az alkotmányerejű törvények kategóriáját az Alkotmány stabilitását jobban szolgáló¹² kétharmados törvények váltották fel, amelyek két vonatkozásban hoztak változást. Egyrészt megalkotásukhoz elegendő volt a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, másrészt ezeket szűkebb körben kellett alkalmazni, mint az alkotmányerejű törvényeket.

Az AB szinte azonnal szembesült azzal, milyen alkotmányjogi, illetve dogmatikai vitákat vet fel a minősített többségű törvényalkotás jelenléte jogrendszerünkben.¹³ Az 1990-es alkotmánymódosítástól kezdve a Testület feladata az lett, hogy az új jogintézmény kapcsán három kérdésre keresse a választ: van-e hierarchia az egyszerű és a kétharmados törvények között; kétharmados többséghez kötött tárgykörök esetében meddig terjed a minősített többségi követelmény terjedelme, és melyek azok a részletszabályok, amelyeket az Országgyűlés egyszerű többséggel is elfogadhat; illetve helyet kaphatnak-e egy adott törvényen belül kétharmados és egyszerű többséghez kötött rendelkezések is.¹⁴

1.1. A kétharmados törvények a jogforrási hierarchiában

A jogforrási hierarchia kapcsán kezdetben az látszott nagyobb kihívásnak, hogy az AB az alkotmányerejű törvényeket elhatárolja az Alkotmánytól, mivel ezek a normák a releváns döntések indokolásában mint az Alkotmány meghosszabbításai merültek fel.¹⁵

⁹ PETRÉTEI József: „Törvények minősített többséggel” *Fundamentum* 1999/3. 109.

¹⁰ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.

¹¹ KUKORELLI István: „Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei” in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 5–185.

¹² 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48–62; 1/1999. (II. 12.) AB határozat, ABH 1999, 25–38.

¹³ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.; 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.

¹⁴ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „A sarkalatos törvényalkotás egyes alkotmányossági dimenziói. A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos hazai alkotmánybírói gyakorlat múltja, jelene, jövője” *Alkotmánybírói Szemle* 2019/1. 10–19.

¹⁵ Miniszteri indokolás az 1989. XXXI. törvény 10. §-ához (2. pont). Idézi: PETRÉTEI (9. lj.) 109.

Ez az álláspont dogmatikailag nehezen támasztható alá, mivel szétfeszíti az Alkotmány egységes és koherens szerkezetét, kvázi alkotmányi szerepet tulajdonít olyan jogszabályoknak, melyeket a minősített többségi követelmény ellenére is alapvetően törvényként alkottak meg.¹⁶

Ennél is nagyobb nehézségeket okozott az egyszerű és a kétharmados törvények viszonyrendszerének értelmezése a rendszerváltást követő két évtizedben.¹⁷ Az AB egyértelműen kimondta, hogy a törvények két kategóriája között semmiféle hierarchia nem figyelhető meg, ennyiben tehát világosan állást foglalt a kérdésben.¹⁸ Ugyanakkor döntéseiben nem minden esetben érvényesítette következetesen ezt a megközelítést:¹⁹ leszögezte, hogy a minősített többség a minősített törvényalkotási eljárás érdemi, garanciális előírása, melynek figyelmen kívül hagyása nem formai, hanem tartalmi alkotmánysértést feltételez,²⁰ és közjogi érvénytelenséget von maga után.²¹ Ráadásul az AB leszögezte azt is, hogy az egyszerű törvények nem módosíthatják, változtathatják meg, egészíthetik ki, vagy helyezhetik hatályon kívül a kétharmados törvények rendelkezéseit,²² ugyanakkor fordított értelemben hasonló korlát már nem jelent meg az alkotmánybíróági gyakorlatban.

1.2. A sarkalatos szabályozás terjedelme

A rendszerváltást követő konszolidáció kulcskérdése tárgyunk szempontjából mégsem a fent vitatott problémakör volt, hanem az, hogy az egyes, Alkotmányban nevesített sarkalatos tárgyköröket milyen részletességig szükséges minősített többséggel szabályozni. Az alkotmányerejű törvényeket felváltó kétharmados törvények kapcsán az AB-nak többször kellett foglalkoznia a kétharmados szabályozás terjedelmének kérdésével. Rámutatott az AB a spanyol példához közel álló módon,²³ hogy az alapvető jogok esetében a kétharmados követelmény az alapvető jog lényeges tartalmára, továbbá az adott tárgykörhöz kapcsolódó érdemi garanciáira terjed ki.²⁴ A kétharmados szabályozásnak elegendő továbbá az adott tárgykör szabályozási koncepciójának lényegi elemeit rendezni, a végrehajtási részletszabályokra és az egyéb garanciákra nézve ez a követelmény nem kötelező jellegű.²⁵ A kétharmados tárgykörökkel összefüggésben egyszerű törvényekbe pusztán a minősített törvény normatartalmát nem érintő, az alapjog érvényesítéséhez, vagy alkotmányos intézmény működéséhez kapcsolódó részletszabályok, kisebb jelentőségű garanciák kerülhettek.²⁶

¹⁶ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.

¹⁷ 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

¹⁸ „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, 63.

¹⁹ JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40–49.

„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, 25.

²⁰ 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.; 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.

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

²² 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25–38.

²³ 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.

²⁴ 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

²⁵ Philippe BLACHER: *Le Parlement en France* (LGDJ: Paris 2012) 11–23.

²⁶ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25–40.

A minősített többségi követelmény érvényesülésével összefüggő ügyek sajátossága, hogy mindig meghúzódik mögöttük egy kifejezetten ehhez a jogintézményhez kapcsolódó érvelés, gyakran elkerülhetetlen azonban egy vagy több szakjogági kérdés elemzése is, amelyek a törvényi rendelkezések tartalmához kapcsolódnak. Jelen elemzésben a szakjogági megfontolásokra csak annyiban térek ki, amennyiben azok feltétlenül szükségesek a minősített többségű jogalkotással összefüggő dogmatikai dilemmák tárgyalásához.

Az Alkotmány nem adott egyértelmű standardokat a minősített és egyszerű törvényi szabályok szétválasztására és ezért nem volt világos az sem, hogy milyen mélységben kell az emelt többségi követelményt érvényesíteni az egyes tárgyköröknél. Az AB megfogalmazott néhány irányadó tételt: az alapvető jogokat védő lényeges garanciák, valamint a szabályozási koncepció főbb elemei azok a sarokpontok, amelyeket mindenképpen minősített többséggel kell szabályozni a kétharmados tárgykörökön belül.²⁷

1.3. Egyszerű és kétharmados rendelkezések ugyanazon törvényen belül

A fentebb tárgyalt kérdésekre megnyugtató választ nem talált a Testület a rendszerváltást követő években, sőt, egy egészen új dimenziót helyezett figyelem középpontjába: azt a jelenséget, amikor egy adott törvénynek bizonyos szakaszai kétharmados tárgykörbe tartoznak, ezért minősített többséggel kell elfogadni azokat, míg más rendelkezéseikhez elegendő az egyszerű többség.²⁸

Egy ilyen helyzet feloldásához a minősített és az egyszerű törvények kapcsolatát meghatározó két, egymástól eltérő koncepciót megtestesítő elvet kell figyelembe vennünk. A hierarchikus elv értelmében a kétharmados törvények a jogforrási hierarchiában felette állnak az egyszerű törvényeknek, ezért utóbbiak tartalmilag nem mondhatnak ellent a minősített törvényeknek és az egyszer már kétharmados szintre emelt szabályozás akkor sem változtatható meg egyszerű többséggel, ha egyébként releváns érvek hozhatóak fel az egyszerű többség akár észszerű törekvései mellett. Dogmatikailag kézenfekvő és jól indokolható döntés lehetne ilyenkor a kétharmados törvénybe foglalt egyszerű rendelkezések közjogi érvénytelenségének kimondása, ez azonban ellentétben állna a törvények egyenrangúságának sokszor leszögezett, ám legalábbis megkérdőjelezhető tételével. Szintén járható út ennek ellenkezője, melyre számos példát találunk a hazai esetjogban is: az egyszerű többséggel megalkotott minősített rendelkezések megsemmisítése.²⁹

Az egyébként is megoldatlan problémát csak súlyosbította, hogy az egyes törvényeken belül konkrét megjelölés híján az AB-nak kellett esetről esetre mérlegelnie, hogy szabályozási tárgyuknál fogva mely rendelkezéseket értékeli kétharmados többséghez kötöttnek.³⁰ Ez jelentős bizonytalansági faktorként volt értékelhető, és jól mutatja azt a nehézséget, hogy az elmúlt három évtizedben az egyszerű- és a kétharmados törvényi rendelkezések lehatárolása meglehetősen következtlenül alakult.

Az AB rámutatott arra is, hogy a minősített többség funkciójának vizsgálata is kulcskérdés a minősített törvényi szabályozás terjedelmének körvonalazásakor. Míg az alkotmányerejű törvények bizonyos törvényi rendelkezéseket kvázi alkotmányos rangra emeltek, ezzel szemben a kétharmados törvények az országgyűlési képviselők közti

²⁷ SMUK Péter: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” *MTA Law Working Papers* 2014/14. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_14_Smuk.pdf

²⁸ Lásd pl. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.

²⁹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

³⁰ JCC no. 185/1995.

széleskörű egyetértést biztosítják mint alkotmányos garanciát. Szükség van ilyenkor az alkotmányozói hatalom szándékának, a kialakult szabályozás történetiségének az elemzésére is,³¹ a kétharmados törvények körének alapvetően politikailag determinált jellege pedig nem játszik szerepet e jogforrási kategória alkotmányjogi értékelésében.³²

2. Nemzetközi kitekintés

A minősített többségű törvényalkotás három hullámban terjedt el a 20. század második felében szerte a világban. Először a francia V. Köztársaság alkotmányába került be a jogintézmény, Charles de Gaulle tábornok az állam intézményeinek fokozottabb védelmét, az államrend nagyobb stabilitását kívánta biztosítani ezzel az eszközzel.³³

Később francia mintára számos afrikai ország is hasonló megoldások alkalmazása mellett döntött.³⁴

Két évtizeddel később, az 1970-es évek második felében a spanyol és a portugál demokratikus átmenet idején újra felmerült az organikus törvények szükségességének gondolata, a pireneusi országok alkotmányába ekkor kerültek a minősített többséghez kötött törvényalkotási tárgyak.³⁵

Mivel Spanyolország és Portugália, Franciaországhoz hasonlóan, egykor gyarmatosító országoknak számítottak, Latin-Amerika legtöbb országába szintén átemelésre kerültek az organikus törvények.³⁶

Közép- és Kelet-Európában a kommunista rendszerek bukását követő demokratikus átmenet hozta felszínre a minősített többségű törvényalkotás igényét. A francia példát követve Románia,³⁷ Moldova³⁸ és Horvátország³⁹ döntött e jogintézmény meghonosítása mellett, míg Magyarországon történelmi megfontolások is szerepet játszottak ebben. Néhány korábbi szovjet tagköztársaság, ugyancsak alkotmányukba foglalták az organikus törvény fogalmát, jelenleg azonban csak Grúzia (Georgia) alkotmányában találjuk meg ezt a kategóriát.⁴⁰

A világ organikus törvényekkel operáló országainak többségében kétharmados helyett abszolút többségre van csak szükség a minősített többségű törvényalkotáshoz. Különösen Franciaországban és Spanyolországban jelentős a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat. Annak ellenére, hogy a konkrét eljárási szabályok és a minősített többség terrénuma

³¹ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 402–403.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57–59.

³² 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 38.

³³ Algéria alkotmányának 123. cikke (1996. május 15.); Szenegál alkotmányának 78. cikke (2001. január 7.); Tunézia alkotmányának 65. cikke (2014. január 26.).

³⁴ Victor Ferreres COMELLA: „The Framing of the Spanish Constitution” in Victor Ferreres COMELLA: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Oxford and Portland: Hart Publishing 2013) 4–34.

³⁵ COMELLA (34. l.) 4–34.

³⁶ Venezuela alkotmányának 203. cikke (1999. december 20.); Ecuador alkotmányának 133. cikke (2008. szeptember 28.).

³⁷ Románia alkotmányának 73. cikke (1991. december 8.).

³⁸ Moldova alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése, 63. cikk (1) (3) bekezdése, 70. cikk (2) bekezdése, 72. cikk (1), (3) és (4) bekezdése, 74. cikk (1) bekezdése, 78. cikk (2) bekezdése, 80. cikk (3) bekezdése, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdése, 108. cikk (2) bekezdése, 111. cikk (1) és (2) bekezdése, 115. cikk (4) bekezdése, 133. cikk (5) bekezdése (1994. július 29.).

³⁹ Horvátország alkotmányának 82. §-a (1990. december 22.).

⁴⁰ Grúzia alkotmányának 66. cikk (2) bekezdése (1995. augusztus 24.).

országoként eltérő, az alkotmánybíróságok lényegében hasonló problémákkal szembesülnek minden releváns alkotmányos rendszerben.⁴¹

3. Indítvány

Az indítványozók az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Atv.) 5. § (2) bekezdése,⁴² 9. § (2) bekezdése⁴³ és 15. § (2) bekezdése⁴⁴ alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérték. Az Atv. vizsgálni kért rendelkezései utaló szabályt tartalmaznak a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szabályainak alkalmazására. Az Atv. megtámadott szabályai felhatalmazzák az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt (APEH), hogy – a rendőrséggel azonos módon – titkos információgyűjtést folytathat.

Az indítványozók azzal érveltek, hogy az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdésének akkor hatályos szövege értelmében⁴⁵ a kétharmados többséggel elfogadott rendőrségi törvény szabályainak alkalmazása utaló szabályként egy egyszerű törvényben ahhoz vezet, hogy alapvető jogok korlátozására a minősített többségi követelmény kijátszásával kerülhet sor, a törvényalkotási eljárás formai követelményeinek figyelmen kívül hagyásával pedig sérülhet a jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt elve is.

4. A rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította az Atv. 5. § (2)–(3) bekezdése, a 9. § (2) bekezdése, 20. § (3) bekezdése, 20. § (4) bekezdés a) pontja és 20. § (5) bekezdése, továbbá a bírói engedélyhez kötött különleges eszközök és módszerek engedélyezésével, igénybevitelével kapcsolatos szabályokról szóló 11/1999. (V. 12.) PM rendelet alkotmányellenességét, ezért e rendelkezéseket 2002. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

Az AB az Atv. 15. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4.1. A kétharmadoság megkerülésének alkotmányos tilalma ugyanúgy vonatkozik a módosítás (megváltoztatás, kiegészítés és hatályon kívül helyezés) mellett a kétharmados törvényből egyszerű törvénybe történő átemelés egyes eseteire is [Alkotmány 2. § (1) bek., 40/A. § (2) bek.].

⁴¹ Philippe ARDANT – Bertrand MATHIEU: *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: LGDJ – Librairie générale de droit et de jurisprudence ²⁶2014) 344–345.

⁴² 5. § (2) A Hivatal nyomozó hatósága a hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, az elkövető elfogása, a körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, továbbá a bizonyítékok megszerzése céljából titkos információgyűjtést végezhet az Rtv. VII. fejezetében meghatározott szabályok szerint.

⁴³ 9. § (2) A Hivatal bűnüldözési tevékenysége és a titkos információgyűjtés során végzett adatkezelésére az Rtv. VIII. fejezete 76-89. §-ainak rendelkezéseit és az Rtv. VII. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni az e törvényben foglalt eltérésekkel. Ennek során a Rendőrség alatt a Hivatal Bűnügyi Igazgatóságát, rendőr alatt az adónyomozót, feladatokon a Hivatal Bűnügyi Igazgatóságának e törvényben előírt feladatait kell érteni.

⁴⁴ 15. § (2) A jelzés elhelyezésére és megszüntetésére az Rtv. 89. §-ának (2)–(4) bekezdéseit kell alkalmazni. Mai nevén: Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV).

⁴⁵ 40/A. § (2) A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az AB felvázolta a minősített többségű törvényalkotás hazai történetét és kiindulópontként leszögezte: az egyszer kétharmados többséggel elfogadott részletszabályok később már csak ugyanilyen többséggel módosíthatóak, változtathatóak meg, egészíthetők ki, vagy helyezhetők hatályon kívül. Ehhez képest a konkrét esetben felmerülő új probléma az volt, hogy egy egyszerű törvény utaló szabályként minősített többséget igénylő rendelkezéseket vett át. A minősített többség főszabályként nem kerülhető meg a kétharmadoshoz közel álló tárgykörben alkotott egyszerű törvénnyel, ahhoz viszont konkrét tartalmi vizsgálatra van szükség, hogy eldönthető legyen, az egyes esetekben az átemelés érintette-e a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának valamely lényegi elemét, az utaló szabály által az egyszerű törvény struktúrájába kerülő rendelkezéseknek önmagukban kellően intenzív-e a szervezeti kapcsolatuk az egyszerű törvény eredeti koncepciójával (ABH 2001, 258–264, 260.).

Az AB e szempontok mentén folytatott le tartalmi vizsgálatot. Ennek első fő kérdése tehát az, hogy az érintett kétharmados törvény milyen tárgykörű szabályozásra vonatkozik, a másik pedig az, hogy az ennek alapján létrejött hatályos szabályozás (rendőrségi és nemzetbiztonsági törvények) koncepciójának melyek a lényegi elemei, mert csak az ezeket rögzítő törvényi rendelkezéseket kell kétharmados szavazataránnyal elfogadni (ABH 2001, 258–264, 260.).

A rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról kezdetben egy alkotmányerejű törvény rendelkezett és ez szabályozta a titkos információgyűjtést is.⁴⁶ Az Országgyűlés az alkotmányos változásokat követve az 1990-es évek közepén alkotott külön törvényt e két tárgykörre vonatkozóan.⁴⁷ Mindezekből egyértelmű a jogalkotói szándék, hogy a titkos információ gyűjtés, mint tevékenység, kiemelt jelentőséget kapjon.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) és az Rtv. szabályozási koncepciójának is lényegi eleme a titkos információgyűjtés: előbbi jogszabály lényegében a titkos információgyűjtésről szól, míg utóbbi egy külön fejezetben foglalkozik a témával, amelyben rögzíti a rendőrség, a bíróság és az ügyészség feladatait is. Érinti továbbá a titkos információgyűjtést az Rtv. rendőrségi adatkezelésről szóló fejezete is. Ezek a szabályok tehát az Rtv. és az Nbtv. minősített többséghez kötött rendelkezései közé tartoznak, ezt támasztja alá mind a történeti értelmezés, mind az adott kétharmados tárgykör koncepciójának elemzése (ABH 2001, 258–264, 261.).

Az Atv. 5. § (2) bekezdését és 9. § (2) bekezdését az AB alkotmányellenesnek találta, mert azok a rendőrségre vonatkozó titkos információgyűjtés szabályait adaptálták teljes egészükben az APEH-re nézve. Az APEH és a rendőrség között nincs a feladatellátással összefüggő szervezeti kapcsolat, ráadásul a titkos információgyűjtés Magyarországon hagyományosan minősített többséghez kötött szabályozási tárgynak számít, ezért a vonatkozó szabályok átvételéhez minősített többségre lett volna szükség. Az APEH nem kap továbbá az Rtv.-ben semmilyen szerepet a titkos információgyűjtésben és nem tekinthető alkotmányos szervnek sem, feladata az államháztartás törvényes bevételeinek biztosítása, amely a rendőrség alkotmányos feladataihoz közvetlenül nem kapcsolódik. Nincs tehát az Rtv. és az Atv. átemelt rendelkezései között a feladatellátáshoz kapcsolódó szervezeti összefüggés (ABH 2001, 258–264, 261.).

⁴⁶ 1990. évi X. törvény.

⁴⁷ Ezeket részletesen kifejti a 4/1993. (II. 12.) AB határozat [ABH 1993, 48.] és az 1/1999. (II. 24.) AB határozat [ABH 1999, 25.].

4.2. A minősített törvények szervezeti hatályát egyszerű törvényi rendelkezésekkel nem lehet kiszélesíteni [Alkotmány 2. § (1) bek., 40/A. § (2) bek.].

Nem elfogadható az egyszerű többség azért sem, mert az Rtv. normáinak alkalmazása az APEH esetében kiterjeszti az Rtv. szervezeti hatályát is, amelyet ugyancsak kétharmados rendelkezések határoznak meg. A szervezeti hatályt körülíró szabályok ugyanúgy részei és lényegi elemei a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának, mint a minősített többséggel elfogadott törvény egyéb szakaszai, ezek sem módosíthatóak tehát akár közvetetten sem azzal, hogy a jogalkotó átemeli őket egyszerű törvényekbe (ABH 2001, 258–264, 262.). A kétharmados tárgykör szabályozási koncepciója lényegi elemeinek alkalmazási körét csak minősített többséggel elfogadott törvényi szabályok jelölhetik ki. Amennyiben ez nem így volna, a jogalkotó az egyes kétharmados törvények hatályának tételes, vagy implicit módosításával áthatná alá a minősített többség alkotmányos keretek szerinti érvényesülését.

4.3. Az Alkotmányban a kétharmadosossággal hangsúlyozott törvény nem tekinthető a törvényhozói akarat olyan „általános megelőlegezésének”, amely ezáltal automatikusan biztosítja a kétharmados törvény normatartalmának a rendes törvényalkotási eljárásba hozott törvényekbe való átvételét. [Alkotmány 2. § (1) bek., 40/A. § (2) bek.].

Sérti az egyszerű többség ezekben az esetekben a jogbiztonságot is, mivel a kétharmados szavazatarány nem tekinthető a törvényhozói akarat általános megelőlegezésének, az egyszerű többségű törvényhozói akarat nem olvaszthatja magába az eredetileg minősített törvényhozói akaratot (ABH 2001, 258–264, 262.). Amennyiben a kétharmados szabályok egyszerű törvényekbe kerülnének, a kétharmados törvényt utaló szabályokon keresztül „szétszednék”, az relativizálná a kétharmados szavazatarány garanciális jellegét és az adott törvényalkotási tárgy alkotmányos súlyát is, ezzel pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét idézné elő.

Az AB az Atv. 15. § (2) bekezdésének alkotmánysértő jellegét ugyanakkor nem állapította meg. Ez a rendelkezés azt rögzítette, hogy az APEH adónyomozási feladatainak ellátása érdekében mely esetekben, milyen érdekből és milyen rendszerekben helyezhet el jelzést és az ehhez kapcsolódó technikai szabályok tekintetében utal az Rtv. néhány szabályára. Az átvétel ebben az esetben egy a kétharmados tárgykör szabályozási koncepciója lényegi elemének nem tekinthető jogintézményre vonatkozó részletszabályokat von az egyszerű többségű törvényalkotás körébe (ABH 2001, 258–264, 263.).

5. Jogdogmatikai értékelés

5.1. Az egyszerű és a kétharmados törvények közti viszony kérdésköre: az átemelés

A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat egyik kulcskérdése az elmúlt három évtizedben az egyszerű és a minősített törvények viszonyrendszerének értékelése. Két elv létezik e reláció leírására: a már említett hatásköri és hierarchikus elvek, melyek egyike sem érvényesül tisztán egyetlen alkotmánybíróság gyakorlatában sem.⁴⁸

A hatásköri elv értelmében nincsen hierarchikus viszony az egyszerű és a kétharmados törvények között, a kétharmados/sarkalatos törvények a törvények egy alkategóriáját testesítik meg, melyet egy pusztán eljárási kérdés, az elfogadásukhoz szükséges szavazatarány

⁴⁸ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább, kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 52.

különböztet meg. Amennyiben egy egyszerű és egy minősített törvény rendelkezései tartalmilag ellentétesek egymással, a szabályozási tárgykör egyszerű vagy minősített karaktere lesz a döntő szempont.

Ezzel ellentétben, ha a hierarchikus elvet fogadjuk el mérvadónak, a minősített törvényeket kvázi alkotmányi erővel ruházzuk fel és egy teljesen külön jogforrási szintnek fogadjuk el az alkotmány és az egyszerű törvények között. Kétség esetén a kétharmados szavazatarány terrénumát kiterjesztően kell értelmezni, az egyszerű törvények tartalmilag nem ütközhetnek a minősített törvények rendelkezéseivel.

Az AB ebben és minden más kapcsolódó határozatában is rögzítette, több külföldi alkotmánybírósággal egybevágó módon,⁴⁹ hogy az egyszerű és a kétharmados törvények között nincs hierarchikus kapcsolat, a hatásköri megközelítést kell tehát kiindulópontnak tekintenünk.⁵⁰ Azonban hasonlóan a releváns külföldi példákhoz, egyáltalán nem következetes e tétel átültetése a gyakorlatba, mivel a valóságban az AB mindig is egyfajta elsőbbséget biztosított a minősített törvényeknek. Ezt jól jelzi az is, hogy az egyszerű kétharmados többséggel elfogadott részletszabályokat később már nem lehet egyszerű többséggel felülmúlni, megváltoztatni, kiegészíteni, vagy hatályon kívül helyezni. A szakirodalomban ez az ún. egyirányú utca jelenségeként ismert.⁵¹

A határozat tulajdonképpen nem tesz mást, mint létrehoz egy újabb egyirányú utcát: a módosítás, kiegészítés, hatályon kívül helyezés tilalmát bővíti az átemelés kategóriájával, igaz, valójában csak bizonyos feltételek teljesülése esetén. A kétharmados rendelkezések egyszerű törvénybe történő átemelése akkor ütközik az Alkotmány rendelkezéseibe, ha az átemelt rendelkezések nem válnak az egyszerű törvényi koncepció szerves részévé, nincs szervezeti összefüggés az átemelt szabályok és az érintett egyszerű törvény szabályozási koncepciója között. Ilyen esetekben a kétharmados szabályozási tárgykör egyes lényegi elemei nem veszíthetik el új környezetükben kétharmados karakterüket, ha ez mégis megtörténik, akkor az ilyen egyszerű törvényi passzusokat az AB-nak meg kell semmisítenie. Mindez azonban csupán a kétharmados törvény szabályozási koncepciója lényegi elemeinek átemelésére vonatkozik, annak eldöntésében pedig, hogy mi minősül ilyennek, az adott törvény szabályozási struktúráját, annak kontextusát, valamint történeti szempontokat szükséges mérlegelni.

A hatásköri elv alkalmazása akkor lenne következetes, ha az AB egyaránt megsemmisítené az egyszerű törvényi körben szabályozó minősített rendelkezéseket, valamint a kétharmados tárgyak lényeges garanciáit érintő egyszerű többségi szabályozást is. Ehhez képest jelen esetben is az érzékelhető, hogy a testület a kétharmados többség garanciális oldalát helyezte előtérbe és ennél fogva valamiféle szupremáciát is tulajdonított az ide tartozó törvényi rendelkezéseknek: megsemmisítette az egyszerű törvénybe foglalt kétharmados rendelkezéseket, ugyanakkor leszögezte, hogy a kétharmados többséggel elfogadott szakaszok később egyszerű többséggel már nem írhatóak felül. Más szavakkal: amennyiben egy egyszerű törvénybe minősített többséghez kötött rendelkezést emelnek át utaló szabályok segítségével, az adott passzust meg kell semmisíteni, míg ellenkező esetben a már egyszer kétharmados szintre emelt részletszabályok nem kerülhetnek vissza az egyszerű törvényi rendelkezések sorába. Ha az utaló szabály kétharmados törvényi koncepcionális rendelkezéseit emeli át egyszerű törvénybe kellően releváns szervezeti kapcsolat hiányában, ez alkotmányosan nem lehetséges, az egyszerű törvényi szabályok viszont a szervezeti és

⁴⁹ N° 99-419 DC du 9 novembre 1999; JCC no. 236-2007.

⁵⁰ A már említett korai határozatokon felül lásd 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

⁵¹ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 96–102.

koncepcionális szempontoktól függetlenül részeivé válhatnak egy kétharmados törvényi szabályozási keretnek a jogalkotó ilyen döntése nyomán.

A különvélemények ide kötődő érvei is jól mutatják a kétharmados törvények tartalmi vizsgálata körüli bizonytalanságot, ami szintén összefügg a hierarchia kérdésével. Erdei Árpád és Bagi István közös különvéleményükben kifejtett nézete szerint az indítványt el kellett volna utasítani, mert önmagában a szabályozás fontossága vagy egyes alapjogok érintettsége nem indokolhatja a minősített többséget. Az egyszerű és a minősített törvények között nincsen hierarchikus kapcsolat, így az egyszerű és a minősített többséggel elfogadott alapvető jogok között sem. Az AB-nak valójában arról kellett volna állást foglalnia, hogy az Atv. vizsgált szabályai módosítják-e az Rtv.-t, helyeznek-e hatályon kívül kétharmados rendelkezéseket, vagy tartalmilag felülírnak-e minősített többséggel elfogadott szabályt.

Erdi és Bagi szerint a jogalkotó nem módosította, nem egészítette ki, vagy nem helyezte hatályon kívül a kétharmados Rtv. egyetlen szakaszát sem, így az átemelés fogalom bevezetésének sincs helye ebben a vonatkozásban. Nem vezethetnek a szóban forgó rendelkezések a kétharmados követelmény megkerüléséhez sem, hiszen nem érintik az Rtv. norma tartalmát. A tartalmi vizsgálatnak helye volt, mivel azonban a rendőrségen kívül más szervek is végezhetnek nyomozást Magyarországon, az lett volna a fő kérdés, hogy az APEH nyomozóhatósági jogkörrel és bizonyos, a nyomozáshoz kötődő eszközökkel történő felruházása jelenti-e az Rtv. alkotmányosan meghatározó súlyának az Alkotmány, valamint a kétharmados törvény védelme szempontjából releváns csökkenését (ABH 2001, 258–264, 264.).

Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményében szintén úgy vélekedett, hogy el kellett volna utasítani a teljes indítványt. A titkosszolgálati módszerek és eszközök használatára vonatkozó rendelkezések nem tartoznak a rendőrségről szóló szabályozást meghatározó elvek körébe, ezért esetükben sem a történeti értelmezés, sem a tartalmi elemzés nem támasztja alá a minősített többséget. Ráadásul az Atv. utaló szabályai nem is módosítják az Rtv. szövegét, igaz szabályozási tárgyuknál fogva akkor sem lenne szükség kétharmados szavazatarányra, ha ezt megtennék, mivel ugyanazon törvényeken belül lehetnek minősített és egyszerű rendelkezések is. Ennek megfelelően a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények funkcióját, alkotmányos célját alapul véve nem indokolt a kétharmados szavazati követelményt kiterjeszteni kétharmados többséggel elfogadott törvényben megtalálható olyan szabályoknak egy másik törvénybe utaló szabállyal való átvételére, amelyek a minősített többségű elfogadással történő szabályozás iránya szempontjából nem voltak meghatározók (ABH 2001, 258–264, 264.).

Ugyanakkor nem világos a különvélemények érvelése szerint sem, hogy pontosan milyen szempontrendszer mentén kellene a kétharmadosághoz kapcsolódó tartalmi vizsgálatot lefolytatni, és hogyan lehetne az utaló szabályoknak a minősített többség garanciáit aláásó hatását ellensúlyozni. Ezért ítéltető meg nagyon nehezen, hogy egy-egy konkrét esetet, az utaló szabályokat is beleértve, hogyan kell értékelnünk a minősített többségű szabályozás jogforrási jellege szempontjából. Folyamatosan jelen van az a nézet, amely garanciaként tekint e jogintézményre,⁵² más szerzők azonban inkább a parlamentarizmus torzító vonásait és kivételes karakterét hangsúlyozzák.⁵³

⁵² SCHMIDT Péter: A sarkalatos törvények dilemmája, szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr_schmidt_peter_a_sarkalatos_torvenyek_dilemmaja

⁵³ TÓTH Károly: „A kétharmados törvények” in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 187–253.

5.2. A minősített többségű törvényalkotás terjedelme: a szervezeti hatály, mint a kétharmados szabályozási koncepció lényegi eleme

Amikor egyes törvényalkotási tárgyköröket az alkotmány kétharmadosként nevesít, mindig felmerül a kérdés, milyen körben szükséges ezt a követelményt érvényesíteni. Amennyiben észszerűtlenül kiterjesztő értelmezést követnénk, a kétharmad túlságosan erős korlátot jelenthetne az aktuális kormányzat számára, mint ezt tapasztaltuk az alkotmányerejű törvények példája kapcsán. Az AB gondolatmenete mégis ehhez a megközelítéshez állt közelebb, amikor úgy vélekedett, a kétharmados tárgykörök koncepcionális elemeit érintheti az is, ha szabályaikra egy egyszerű törvényben utaló norma vonatkozik, tehát mintegy az egyszerű törvény részeivé válnak.

Érzékelhetjük azt is, hogy egyetértés van abban: történeti, rendszertani, funkcionális, valamint szervezeti szempontokat kell mérlegelni az egyes rendelkezések karakterének meghatározásakor,⁵⁴ abban viszont már rendkívül széttartóak az álláspontok, hogy ezekből a megfontolásokból mi következik a különböző esetekben.

Nézetem szerint a minősített többségi követelmény terjedelmének azonosítását egy úgynevezett mélységi teszt kimunkálása tenné lehetővé, ennek részleteit azonban csak egy több szakterület képviselőiből álló kutatócsoport dolgozhatná ki megalapozottan. Szükség lenne ehhez ugyanis nem csupán a minősített többség mechanizmusának alapos ismeretére, hanem az egyes kétharmados tárgykörök szabályozási struktúrájának figyelembe vételére is. Az AB gyakorlatából is kitűnik például, hogy egészen eltérő egy alapjogi és egy intézményi tárgykör felépítése, a mélységi tesztnek pedig mindekre reflektálnia kellene.⁵⁵

Erdei Árpád és Bagi István szerint nincs semmilyen olyan konkrét rendelkezés, vagy jogelv, amely akadályát képezné az Rtv. szervezeti hatálya kiterjesztésének akár egyszerű többséggel elfogadott törvényekre is. Részben Harmathy Attila által is osztott nézetük azt a dilemmát veti fel, hogy meddig terjed a jogalkotó alkotmányos keretek közötti mozgástere egy kétharmados törvény alkalmazási körének kijelölése kapcsán. A határozat újdonsága, hogy a hatályt, mint a kétharmados szabályozási koncepció lényegi elemét ragadja meg, amelyre tehát vonatkoznak az ehhez kapcsolódó szigorúbb módosítási standardok. Álláspontjuk szerint az átemelés pusztán egy jogtechnikai megoldás, amely helyett a jogalkotó szövegszerűen is az egyszerű törvénybe foglalhatta volna a célzott rendelkezéseket. Nem vezethető le továbbá semmilyen formában a titkos információgyűjtés hatályának a rendőrségre történő korlátozása, az AB-nak átemelési tilalom híján azt kellett volna vizsgálnia, hogy az utalószabály előidéz-e anyagi alkotmányellenességet (ABH 2001, 258–264, 264.).

Vitatott továbbá az emelt többségi követelmény terjedelmét rögzítő törvényi rendelkezések minősítése: ismert olyan nézet, amely szerint ezeket egyszerű többséghez kellene kötni a kétharmados törvényalkotás túlbujánzásának megelőzése céljából, elterjedtebb azonban az a megközelítés, hogy a garanciális jelleg csak akkor biztosítható, ha ezeket a szabályokat is kétharmados többséggel kell megalkotni, vagy módosítani. Elsősorban az utóbbi érvelés támasztja alá azt a felfogást, hogy a hatály felpuhítása egyszerű törvényi rendelkezésekkel megkérdőjelezi a széleskörű konszenzus követelmény alkotmányos jelentőségét.

⁵⁴ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 41–45.

⁵⁵ SZENTGÁLI-TÓTH (14. lj.) 10–19.

5.3. Egyszerű és minősített többséghez kötött rendelkezések ugyanazon törvényen belül: a jogbiztonság sérelme

Erdei Árpád és Bagi István különvéleménye szerint nem sérül a jogbiztonság, mert a vizsgált rendelkezések tartalmukat tekintve sem tartoznak valamely kétharmados szabályozási tárgykörbe. Ezzel szemben viszont felhozható az az érvelés, hogy a kétharmados törvény rendelkezéseinek utalószabályokkal történő szétbontása, hatályának ilyen formában történő kiterjesztése elmoshatja a kétharmados és az egyszerű törvényi rendelkezések közti határvonalat, ezzel alááshatja a normavilágosság, a jogbiztonság, ezeken keresztül pedig a jogállamiság maradéktalan érvényesülését (ABH 2001, 258–264, 264.).

Az ügy alapját képező alkotmányjogi probléma gyökere valójában az a gyakorlati szempontok által motivált, de számos nehézséget előidéző szemlélet, hogy ugyanazon törvényen belül helyet kaphatnak egyszerű és minősített többséget igénylő törvényi rendelkezések is. Mindez egybe vág más országok alkotmánybíróságainak gyakorlatával⁵⁶ és általánosan elfogadott a témával foglalkozó szerzők körében is,⁵⁷ mégis a konkrét eset is rávilágít arra, hogy ez a megoldás több problémát generál, mint amennyit megold.

Az Alaptörvény elfogadása előtt az érintett törvényekben semmilyen módon nem tüntették fel, hogy mely szakaszokhoz kapcsolódik egyszerű és melyekhez kétharmados konszenzus követelmény. Valójában minden egyes kétharmados tárgykör szabályozási koncepciója eltérő, éppen ezért lehetetlennek látszik általános szempontrendszer megfogalmazni arra, mit kell egy minősített törvényalkotási tárgykör lényegi elemének, érdemi garanciájának tekintenünk és melyek azok a részletszabályok, amelyek esetében nem indokolt a széleskörű parlamenti konszenzus igénye. Ez vezetett oda, hogy az egyes törvényeken belüli határok meghúzásánál valamiféle feltételezett fontosság vált a meghatározó szemponttá, ami azonban minden esetben szubjektív mérce és nem alkalmas egy koherens rendszer kimunkálására.

Gyakorlati szempontból alátámasztható ugyanazon törvényen belül kétféle parlamenti többség előírása, hiszen sokszor nagyon nehéz, a szoros tartalmi összefüggések okán is, a minősített és az egyszerű szabályokat külön törvényekbe foglalni.⁵⁸ Ez azonban állandó dogmatikai bizonytalansághoz vezet és olyan feladat elé állítja az AB-t, amelynek valószínűleg e keretek között nincs helyes feloldása. A többségi álláspont és a különvélemények szembenállása is jól mutatja, hogy az Alaptörvény megalkotásáig az esetről esetre kialakított mércék szerinti tartalmi vizsgálat számos következetlenséghez vezetett. Jelen esetben is az egyszerű törvény kétharmados törvényre utaló rendelkezéseit lehet értelmezni úgy is, mint a kétharmados garanciát relativizáló lépést, ugyanakkor legitim érvek hozhatóak fel amellett is, hogy a kétharmados szavazatarány terjedelmét megszorítóan szükséges lehatárolni, csak a főbb koncepcionális kérdések esetében kell szükségszerűen közvetlenül érvényesíteni. E két megközelítést más szavakkal úgy állíthatnánk szembe, hogy a többségi nézet egy egyszerű törvényi szabály megsemmisítéséhez elegendőnek tartja azt, hogy az akár közvetetten is alkalmas lehet a minősített többségből eredő konszenzus követelmény relativizálására, míg a különvélemények némileg eltérő érvelés mentén, de csak a kétharmados normatartalom kifejezett érintettségét tartják relevánsnak.

⁵⁶ N° 96-386 DC du 30 décembre 1996; JCC no. 101/1991.

⁵⁷ KUKORELLI István: „Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése” *Magyar Közigazgatás* 1994/8. 449–456.

⁵⁸ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Hogyan tovább kétharmad?” in SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A magyar jogászegylet 2016. évi tudományos pályázatainak I. díjat nyert pályázatok. Magyar Jogászegyleti Értekezések. 7.* (Budapest: Europrinting Kft. 2017) 13–34.

A határozatból leszűrhető az a következtetés, hogy bár elméletileg lehetséges egy törvényen belül a kétharmados és az egyszerű törvényi szabályok jelenléte, ez csak körültekintő jogalkotói mérlegelés esetében valósítható meg alkotmányos keretek között, amikor az átemelés ellenére világosan kirajzolódik a kétharmados és az egyszerű többség térréuma közti határvonal.

6. A határozat utóélete

Az AB megpróbált e határozatában is választ adni a minősített törvényekkel összefüggő három fő értelmezési kihívás néhány újabb aspektusára, azonban nem tudott ezúttal sem koherens érvrendszert kialakítani ezeknek a rendkívül összetett problémáknak a kezelésére. A rendszerváltást követő két évtized tapasztalatai alapján tettek kísérletet az Alaptörvény megszövegezői az addigra Magyarországon már tradicionálisnak tekintett minősített törvények koncepciójának újragondolására. Lassan egy évtized távlatából azonban úgy tűnik, keveset sikerült előrelépni az immár sarkalatosnak nevezett minősített törvényt övező dogmatikai viták feloldásában.

Az Alaptörvény jórészt a jogtörténeti előzményekkel való – legfeljebb csak áttételes – kapcsolatot kívánja hangsúlyozni azzal, hogy a korábbi kétharmados törvények kategóriája helyett létrehozta a sarkalatos törvény fogalmát.⁵⁹ A minősített törvényalkotási tárgykörök száma lényegében változatlan maradt, az alapjogok helyére azonban közpolitikai témák kerültek, mint a nyugdíjrendszer, vagy az adórendszer alapvető szabályai.

Az Alaptörvény egyértelműen kimondja, hogy a sarkalatos törvények a törvények egy alkategóriáját jelentik,⁶⁰ elveti tehát a hierarchiát a törvények két fajtája között és a hatásköri elv primátusát erősíti meg. 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 AB a *lex posteriori derogat legi priori* elve alapján döntött utóbbi javára.⁶¹ 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 kategória 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 Alaptörvény rendszerében nem csak hogy lehetséges ugyanazon törvényen belül sarkalatos és egyszerű törvényi rendelkezéseket is elhelyezni, hanem kifejezetten az egész koncepció erre a kettősségre épül, igaz, hogy a korábbinál valamivel konkrétabb iránymutatást nyújtva.

A sarkalatos törvényekbe ún. sarkalatoszági záradékok kerültek, mivel valójában továbbra sem egyes törvények, hanem törvényi rendelkezések sarkalatos karakteréről van szó.⁶² A sarkalatoszági záradékok konkrétan meghatározzák, hogy az adott törvényen belül mely szabályokat kell kétharmados többséggel elfogadni, illetve módosítani, valamint hogy ez az Alaptörvény mely rendelkezésén alapul. Azonban ezek a klauzulák ténylegesen nem

⁵⁹ KOI Gyula: „A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 2–9.

⁶⁰ Magyarország Alaptörvényének T. cikk (4) bekezdése (2011. április 25.).

⁶¹ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.

⁶² BARNÁ Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák” *Arsboni* 2013.

www.arsboni.hu/barnaszentg.html

jelentenek többet, mint az Országgyűlés állásfoglalását, az AB megfelelő indítványra felülvizsgálhatja, hogy a sarkalatos és az egyszerű rendelkezések lehatárolása valóban az alaptörvényi előírásokkal összhangban történt-e.⁶³ Sok minden tehát nem változott a 2001-es alkotmánybírósági határozat óta, továbbra is bizonytalan, hogy pontosan milyen mércék mentén lehet egy adott törvényen belül megkülönböztetni a sarkalatos és az egyszerű rendelkezéseket.

A sarkalatossági követelmény terjedelmének kérdésköre szintén nem oldódott meg az Alaptörvény megalkotását követően sem, pontosan ugyanazért, mint amire a különböző karakterű rendelkezések azonos törvénybe foglalása esetében már utaltam. Az AB továbbra sem állított fel koherens szempontrendszert a sarkalatos és az egyszerű rendelkezések szétválasztására, a mélységi teszt kimunkálásához nem jutottunk közelebb. Rögtön hozzá kell tenni azonban, hogy a hasonló jellegű dogmatikai kérdésekre más országok alkotmánybíróságai sem tudtak megnyugtató válaszokat találni, sőt, valójában a magyarhoz hasonló alaposágú érveléseket is csak a francia és a spanyol joggyakorlatban és szakirodalomban tapasztalunk.

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.⁶⁴ A sarkalatos törvényalkotási tárgyak, így például az állampolgárság esetében az Alaptörvény azt rögzíti, hogy az arra vonatkozó részletes szabályoknak kell a sarkalatos törvénybe kerülniük.⁶⁵ Ez a megfogalmazás különösen annak fényében sokatmondó, hogy más esetekben, főként közpolitikai tárgyköröknél az Alaptörvény egy-egy törvényalkotási tárgykör alapvető rendelkezéseiről szól. Ilyennel találkozhatunk az adórendszer és a nyugdíjrendszer kapcsán,⁶⁶ ahol talán abból indulhatunk ki, hogy az alapvető rendelkezések alatt az alapvető jellegű, az adott szakterület egészére kiható normákat kell értenünk, ami tulajdonképpen a korábbi „szabályozási koncepció lényegi eleme” standarddal azonosítható.⁶⁷

Az AB mindeddig nem foglalkozott e kettősség következményeivel, így az Alaptörvény új koncepciójának a sarkalatos törvényi szabályozás vertikális hatályára gyakorolt hatásáról egyelőre csak annyit lehet biztosan megállapítani, hogy az a 2012 előtt többé-kevésbé kiforrott standard megkettőződéséhez fog vezetni.⁶⁸ Álláspontom szerint az AB 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 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 AB számára is hivatkozási pontot jelentene, ha állást kell majd foglalnia ebben a kérdésben.

⁶³ BARNA (62. lj.)

⁶⁴ 29/2017. (X. 31.) AB határozat, ABH 2017, 633.

⁶⁵ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440; 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.; 27/2017. (X. 25.) AB határozat, ABH 2017, 567.

⁶⁶ Magyarország Alaptörvényének G) cikk (4) bekezdése; a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény.

⁶⁷ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 229.

⁶⁸ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Alkotmányos-e a minősített többség?” *Arsboni* 2014. jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg

7. Irodalom

JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40–49.

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

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

PETRÉTEI József: „Törvények minősített többséggel” *Fundamentum* 1999/3. 109–116.

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább, kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 239.

TÓTH Károly: „A kétharmados törvények” in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 187–253.