

# DEMOKRÁCIA- DILEMMÁK

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv  
értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon



Szerkesztette:

**CHRONOWSKI NÓRA**  
**SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR**  
**SZILÁGYI EMESE**

# **Demokrácia-dilemmák**

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az  
Európai Unióban és Magyarországon



# Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv  
értelmezéséről az Európai Unióban és  
Magyarországon

Szerkesztette  
Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár,  
Szilágyi Emese

Budapest, 2022



A kötet az NKFI által támogatott K-128796. sz. („A demokráciaelv normatív tartalma uniós és alkotmányjogi szempontból” című) kutatási projekt keretében készült.



**Szerzők:**

Bán-Forgács Nóra, Chronowski Nóra, Fazekas Cintia, Kálmán Kinga, Klein Tamás, Kukorelli István, Mezei Kitti, Milánkovich András, Pap András László, Sente Zoltán, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szerencsés Krisztián, Szilágyi Emese, Takács Judit, Vincze Attila

**Szerkesztők:**

Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szilágyi Emese

**Szakmai lektor:**

Schweitzer Gábor tudományos főmunkatárs (TK JTI), habilitált egyetemi docens (NKE ÁNTK)

© Szerzők, 2022

© Szerkesztők, 2022

ISBN 978-963-489-476-6

ISBN (PDF) 978-963-489-477-3

 **E L T E  
EÖTVÖS  
KIADÓ** [www.eotvoskiado.hu](http://www.eotvoskiado.hu)

 **ELTE | ÁJK**

Felelős kiadó: az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Kiadói szerkesztő: Tihanyi Katalin

Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra

Tipográfia, tördelés: Urbán László

# Tartalom

---

Előszó .....	7
I. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	
<i>Vincze Attila – Chronowski Nóra</i> A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában.....	17
<i>Chronowski Nóra – Vincze Attila</i> A népszavazások szerepe uniós ügyekben, magyar példákkal.....	49
II. VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS	
<i>Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Népszavazási jogorvoslatok: a modellváltás tapasztalatai .....	71
<i>Szilágyi Emese</i> Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány .....	99
<i>Pap András László – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> 1/2013. (I. 7.) AB határozat: választási regisztráció.....	117
<i>Fazekas Cintia – Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár – Szerencsés Krisztián – Takács Judit</i> Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világgjárvány idején a környező országokban .....	131
III. PARLAMENTI JOG	
<i>Szente Zoltán</i> Parlamenti jogunk nyomorúsága .....	181
<i>Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv .....	209
IV. SZÓLÁSSZABADSÁG, A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓK NYILVÁNOSSÁGA, A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME	
<i>Mezei Kitti – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai.....	241

*Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár*

Korlátozott közlések nyomában: A közszférában dolgozók szólásszabadságának  
egy érdekes alete ..... 263

*Klein Tamás*

A demokratikus diskurzusok és a sajtószabadság közérdekű korlátozhatósága ..... 287

*Chronowski Nóra*

Covid-járvány és demokrácia: az információszabadság és a gyülekezési jog  
esete Magyarországon ..... 337

*Bán-Forgács Nóra*

Ombudsmanok és a hatalommegosztás ..... 359





# A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv<sup>1</sup>

---

## Bevezetés

Mindenekelőtt szükséges rögzítenem, hogy mit értek a minősített törvény fogalma alatt. A különböző országok eltérő koncepcióját honosították meg a minősített törvényeknek, a főbb tartalmi elemek mégis azonosíthatók a nemzeti alkotmányok alapján. A minősített törvény a törvények egy speciális, az általánosnál szigorúbb eljárási szabályok szerint megalkotott alkategóriája, amelynek terjedelmét az alkotmány határozza meg.<sup>2</sup>

Számos kifejezést alkalmaznak a minősített törvények megjelölésére az egyes nemzeti jogrendszerekben. Ezek a megnevezések jól jelzik a minősített törvények különböző alkotmányjogi, politikatudományi, történeti és szuverenitáshoz kapcsolódó funkcióit. Az organikus törvény kifejezést használja a francia<sup>3</sup> és a spanyol<sup>4</sup> alkotmány, ez a terminológia a minősített törvények alkotmányjogi jelentőségét helyezi előtérbe. Spanyolországban ezek a törvények részét képezik a tágabb értelemben vett alkotmánykoncepciónak, az alkotmányosság blokkjának is, felhívhatók továbbá az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során is.<sup>5</sup>

Az *alkotmányerejű törvény* kategória Magyarországon jelen volt a szocialista berendezkedés bukását követően, ezek a normák *quasi* alkotmányos karakterrel rendelkeztek. A kétharmadostörvény-fordulatot ezt követően 1990 és 2011 között használták a magyarországi minősített törvényekre. Ez a megközelítés a konstrukció

---

\* Tudományos munkatárs (TK JTI), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

<sup>1</sup> Jelen tanulmány elkészítését a NKFIH 128796. kódszámú kutatási projektje támogatta, amely a demokráciaelv tartalmát járja körbe uniós- és alkotmányjogi megközelítésben.

<sup>2</sup> Jean-Pierre Camby: Quarante ans de lois organiques. *Revue de droit publique* 1998. 5–6. sz. 1686–1698. o.; Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás* 2014. 3. sz. 96–110. o.; Pierre Avril – Jean Gicquel: *Droit parlementaire*. Dalloz, Paris 2014. 267–307. o.

<sup>3</sup> Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04.]. [http://constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en) (2021.08.02.)

<sup>4</sup> Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése. [1978.01.07.]. [http://constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en) (2021.07.02.)

<sup>5</sup> N° 66–28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15); Michel Troper – Dominique Chagnollaude (szerk.): *Traité international de droit constitutionnel*. vol. 1. Dalloz, Paris 2012. 346. o.

politikai szerepére utalt: a parlamenti képviselők széles körű konszenzusára volt szükség a minősített törvények elfogadásához, az egyszerű többség nem volt elegendő.

Magyarország új Alaptörvénye ismét változtatott a szóhasználaton és feltámasztotta a korábbi, *sarkalatos törvény* kategóriát,<sup>6</sup> valójában azonban a korábbi, kétharmados törvényekével szinte megegyező tartalommal. Ez a szimbolikus lépés látszólag az Alaptörvény historizáló retorikájának erősítését célozta,<sup>7</sup> valójában azonban a tényleges jogintézmény sokkal közelebb áll a korábbi Alkotmány kétharmados törvényeihez, mint a jogtörténeti sarkalatos törvényekhez.

Franciaország, Spanyolország, valamint Magyarország a sarkalatos törvények három jelentős modelljét testesítik meg. A minősített többségű törvényalkotás azonban ennél jóval több országot érint, több mint ötven jogrendszer operál világszerte ezzel a megoldással.

A *minősített törvények* modernkori története 1958-ban kezdődik a Francia V. Köztársaság alkotmányának elfogadásával.<sup>8</sup> Afrika dekolonizációját követően a francia modelltől merítve számos frankofón afrikai ország<sup>9</sup> emelte be alkotmányába ezt a megoldást. Jelenleg mintegy huszonegy afrikai állam alkotmányában találkozhatunk minősített törvényekkel, egyebek mellett Algéria,<sup>10</sup> Szenegál<sup>11</sup> vagy Tunézia alkotmányában.<sup>12</sup>

A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyolországi és portugáliai tekintélyuralmi rendszerek bukását követő évekre vezethető vissza:<sup>13</sup> a demokratikus kibontakozás eredményeként mindkét országban megjelentek az *organikus törvények*, majd ennek hatására a minősített törvények helyet kaptak Ecuador<sup>14</sup> és Venezuela alkotmányában is.<sup>15</sup>

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvényének T) cikke (2011.04.25.). [http://constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2011.pdf](http://constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf) (2021.09.18.)

<sup>7</sup> Küpper Herbert: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben. *MTA Law Working Papers* 2014. 46. sz. 2–5. o.

<sup>8</sup> Franciaország Alkotmányának 46. cikke [1958.10.04.].

<sup>9</sup> René David: *Les grands systemes de droit contemporains*. Dalloz, Paris 1964. 630. o.

<sup>10</sup> Algéria Alkotmányának 123. cikke [1996.05.15.]. [http://constituteproject.org/constitution/Algeria\\_2016.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en) (2021.08.11.)

<sup>11</sup> Szenegál alkotmányának 78. cikke [2001.01.07.]. [http://constituteproject.org/constitution/Senegal\\_2009.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en) (2021.08.19.)

<sup>12</sup> Tunézia Alkotmányának 65. cikke [2014.01.26.]. [http://constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf](http://constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf) (2021.08.11.)

<sup>13</sup> Portugália Alkotmányának 136. cikk (3) bekezdése [1976.04.02.]. [http://constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf](http://constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf) (2021.08.17.)

<sup>14</sup> Ecuador Alkotmányának 133. cikke [2008.09.28.]. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html> (2021.08.11.)

<sup>15</sup> Venezuela Alkotmányának 203. cikke [1999.01.20.]. [http://constituteproject.org/constitution/Venezuela\\_2009.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en) (2021.09.21.)

Végezetül a harmadik hullámban a kelet-közép-európai szocialista rendszerek összeomlását követő, demokratikus átmenet kapcsán a régió több országában honosították meg a minősített többségű törvényalkotást, egyebek mellett Magyarországon, Romániában<sup>16</sup> és Moldovában.<sup>17</sup>

A továbbiakban a minősített törvények által előidézett, főbb alkotmányossági problémákra fókuszálok, illetve arra, hogy e jogintézmény hogyan befolyásolja a demokráciaelv tartalmával kapcsolatos elképzeléseinket.

Valamennyi ország azzal a meghatározott alkotmányos céllal fordult e jogintézményhez, hogy meghonosítsa a demokráciaelv érvényesülését, vagy módosítsa annak tartalmát, ezért az első fejezetben a három ország releváns történelmi körülményeit veszem sorra. A minősített törvényi szabályozás terjedelme számottevő különbségeket mutat az egyes országokban, ezért ezt követően felvázolom az egyszerű és a minősített törvények elhatárolásának eltérő modelljeit, és a jelenleginél lényegesen szűkebb körű, minősített törvényi szabályozás mellett érvelek. A minősített törvényeknek ezen felül vitatott lehet a pontos jogforrási helyzete az alkotmányos és az egyszerű törvényi normák között, a negyedik fejezetben az ezekkel kapcsolatos dilemmákra térek ki.<sup>18</sup> E vonatkozásban az alkotmányos szabályok megfogalmazásának precizítására fogok fókuszálni. Ezt követően e koncepció gyakorlati hatásait vizsgálom az alkotmányos rendszerre, valamint a demokratikus politikai struktúrára: e körben a hatalommegosztás szempontrendszerre kerül majd előtérbe. Két további érvet vetek fel a demokratikus diskurzus inkluzivitásának előmozdítása érdekében: a kétharmados többségi követelmény kiiktatását a törvényalkotásból, illetve a kötelező alkotmányossági felülvizsgálat mellőzését. Végezetül néhány, a részvételi demokráciához kötődő megfontolásra térek ki, amelyeket érdemes lehet szem előtt tartani egy alkotmányozási folyamat során.

## 1 A minősített törvény a nemzeti alkotmányokban

A minősített törvényi szabályozás terjedelmét általában történeti szempontok határozzák meg, beemelésének körülményei az egyes országokban tehát segítenek megvilágítani e jogintézmény eredeti célját, illetve azt, hogy milyen funkciókat tölthet be egy alkotmányos demokráciában. Elsősorban a minősített törvényeknek tulajdonított funkciók határozzák meg az alkalmazási körüket, valamint jogforrási jellegüket is.

<sup>16</sup> Románia Alkotmányának 73. cikke [1991.12.08.]. [http://constituteproject.org/constitution/Romania\\_2003.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en) (2021.08.15.)

<sup>17</sup> Moldova Alkotmányának 72. cikk (1), (3) és (4) bekezdése [1994.07.29.]. [http://constituteproject.org/constitution/Moldova\\_2006.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en) (2021.08.11.)

<sup>18</sup> Troper: i. m. 340. o.

Ez az összehasonlítás rámutat bizonyos összefüggésekre is konkrét történelmi körülmények és a minősített törvények egyes modelljei között, amelyek értékesek lehetnek a további elemzés szempontjából is.

### 1.1 Történelmi támpontok

A legjelentősebbnek tartott törvények külön kategóriába sorolásának hagyománya a 18. századra nyúlik vissza, amikor egyes országokban a joggyakorlat bizonyos törvényeket *quasi* alkotmányos erővel ruházott fel. A brit alkotmány rendszere nagy jelentőségű törvények többé-kevésbé koherens listáján alapult és alapul ma is, amelyek alkotmányos erővel rendelkeznek.<sup>19</sup> Ezeket a törvényeket az általános eljárási szabályok szerint alkották meg, a jogtudomány és a joggyakorlat azonban mégis magasabb szintre helyezte ezeket a jogforrások hierarchiájában. A brit példa jól mutatja azt is, hogy nem feltétlenül van szükség konkrét alkotmányi meghatározásra a minősített törvényi kategória konstituálásához.

A 19. században a minősített törvény gondolata csaknem feledésbe merült, egyetlen ilyen irányú fejleményként a Francia III. Köztársaságot említhetjük meg, ahol III. Napóleon bukását követően egy új alkotmány megszövegezése helyett, ideiglenes jelleggel, három organikus törvényt fogadtak el. Miután kiderült, hogy a Bourbonokkal való együttműködés és a monarchia ismételt restaurációja nem lehetséges, a gyakorlatban ezek az organikus törvények *quasi* alkotmányos erőre emelkedtek.<sup>20</sup> A korabeli szakirodalomban az akkori organikus törvényeket politikai szükségszerűségnek tekintették.<sup>21</sup>

### 1.2 A modern minősített törvények történelmi háttere Franciaországban

Mivel Franciaországban hagyományosan jelen voltak minősített törvényi jellegű jogforrások az alkotmánykoncepcióban<sup>22</sup> nem meglepő módon ebben az országban jelent meg először a modern értelemben vett, minősített törvény 1958-ban. Az *organikus törvény* megfelelő eszköznek tűnt az alkotmány megszövegezői számára a parlament pozícióinak gyengítéséhez és a hatalommegosztás hangsúlyainak eltolásához.

De Gaulle legalább négy megfontolást tartott szem előtt, amikor háttérbe igyekezett szorítani a törvényhozást. Egyrészt a IV. Francia Köztársaság rendkívül instabil

<sup>19</sup> Peter Leyland: *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*. Hart Publishing, Oxford and Portland 2012. 25–42. o.

<sup>20</sup> Anne-Marie le Pourhiet: *Droit constitutionnel*. Economica, Paris 2007. 233–243. o.

<sup>21</sup> Maurice Hauriou: *Principles de droit public*. *Harvard Law Review* 1918. 31. sz. 813–821. o.

<sup>22</sup> Camby: i. m. 1686. o.

berendezkedésnek bizonyult: a kormányok rendszerint egy naptári évig sem voltak képesek hivatalban maradni.<sup>23</sup> A kormányzat túlságosan szűk mozgásterét, valamint a parlament indokolatlanul erős pozícióját tekintették e visszasságok elsődleges okainak. De Gaulle és környezete a törvényhozás szerepének csökkentésére törekedett, és a hatalommegosztás fókuszába a végrehajtó hatalmat kívánta helyezni: államszervezeti kérdésekben ezért a kormányzat kezébe került a döntési lehetőség.<sup>24</sup>

Másodsorban a IV. Köztársaság idején túlságosan gyakran módosították a legfontosabb törvényeket az éppen aktuális parlamenti többség preferenciáinak megfelelően. A törvényhozás összetétele pedig szinte szakadatlanul módosult, így semmi biztosíték nem védte a törvényeket a gyakori változtatásoktól. A „parlamentarizmus racionalizálásának” jelszavával,<sup>25</sup> főként az államszervezeti kérdésekben, az új felállítás korlátozta a törvényhozás mozgásterét, és garanciákat intézményesített az organikus törvényi szabályozás stabilitásának megteremtése érdekében.

Harmadrészt az V. Francia Köztársaság eredeti alkotmányos berendezkedése elsősorban intézményi kérdésekre fókuszált, alapjogi katalógust ma sem tartalmaz a francia Alkotmány szövege.<sup>26</sup> Ez a fő oka annak, hogy a francia organikus törvények is főként intézményi tárgyköröket érintenek, alapjogok esetében nincs jelen a minősített többségi követelmény. Az alkotmányozás során elsősorban intézményi garanciákat kerestek a folyamat résztvevői, nem érdeklődtek azonban a minősített törvényalkotás implementációjának más lehetséges irányai iránt.

Negyedszer, implicit aspektusként meg kell említenünk a diktatúrától való félelmet, amelyet Franciaország a II. világháború alatt a Vichy-rezsim formájában tapasztalt meg. Az organikus törvények nemcsak a belső tényezők okozta instabilitástól védték a demokráciát, hanem egy autoriter berendezkedés kiépítését is megnehezíthették.

Az organikus törvények eredeti modelljét később néhány alkotmánymódosítás némileg átalakította. Például a Szenátushoz kapcsolódó, organikus törvényeket a törvényhozás két kamarájának azonos szöveggel kell elfogadnia. Ez a megoldás megakadályozza, hogy a Nemzetgyűlésé legyen a végső szó a Szenátus státuszát közvetlenül érintő kérdésekben. E kompromisszum egy sajátos politikai konstelláció eredménye: a Franciaországban élő, külföldi uniós állampolgárok szavazhatnak a helyhatósági választásokon, a Szenátus tagjaira azonban nem voksolhatnak.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Michel Debré: *La nouvelle Constitution. Revue française de science politique* 1959. 1. sz. 7. o.

<sup>24</sup> Philippe Blacher: *Le Parlement en France – Etude (broché)*. L.G.D.J., Paris 2012. 11–23. o.

<sup>25</sup> Philippe Ardant – Bertrand Mathieu: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. L.G.D.J., Paris 2014. 344–345. o.

<sup>26</sup> Michel Troper: *Constitutional Law*. In: *Introduction to French Law* (szerk. George Berman – Etienne Picard). Wolters Kluwer, Netherlands 2008. 1–34. o.

<sup>27</sup> Az 1992. június 25-ei Alkotmánymódosítás.

### 1.3 Az organikus törvények történelmi háttere Spanyolországban

Az organikus törvényeket Spanyolországban az 1978-as Alkotmány honosította meg a Franco halálát követő demokratikus átmenethez kapcsolódóan. A kétségtelen francia hatás ellenére a spanyol alkotmányozás körülményei lényegesen eltértek az imént tárgyalt francia háttértől. Spanyolországban nincsenek kiforrott demokratikus hagyományok: az első két Spanyol Köztársaság rövid életűnek bizonyult, nem sikerült kimunkálni hatékony mechanizmusokat az autoriter erők törekvéseinek megghiúsítására.<sup>28</sup> Emellett számtalan bizonytalansági tényező övezte az átmenet folyamatát: nem lehetett tudni azt sem, hogy mik a Franco végrendelete értelmében trónra lépő új király szándékai, a demokratikus folyamatok élére kíván-e állni, vagy inkább folytatja elődje tekintélyelvű kormányzását. Ebben a helyzetben az alkotmányozók olyan megoldások után néztek, amelyek erősíteni tudják a demokratikus berendezkedés önvédelmi képességeit. Az alkotmányozási folyamat résztvevői a demokrácia garanciáinak keresése közben bukkantak rá az organikus törvény koncepciójára. A számos politikai párt,<sup>29</sup> illetve etnikai közösség<sup>30</sup> következtében a spanyol politikai élet rendkívül fragmentált szerkezetűnek mutatkozott, szükség volt tehát minden eszközre az új struktúra megerősítése és az ország területi integritásának megőrzése érdekében.<sup>31</sup>

A franciaországi fejlemények tagadhatatlan hatása ellenére<sup>32</sup> a demokratikus átmenet követelményei, az autoriter tendenciák visszatérésétől való félelem, az ország területi integritásának védelme, továbbá az autonóm közösségek sajátos szempontjai magyarázzák, miért jóval tágabb a spanyol organikus törvények alkalmazási köre a franciákénál, mint arra később még részletesebben kitérek.

### 1.4 A minősített törvények történelmi háttere Magyarországon

A magyar modell a francia és a spanyol megközelítés elemeit ötvözi. Egyrészt Franciaországhoz hasonlóan itt is komoly szerep jutott a történelmi előképeknek. A sarkalatos törvény fogalmának gyökereit a középkor évszázadaiban kell keresnünk, és ez a jogforrási kategória integráns része volt a magyar történeti alkotmánynak

<sup>28</sup> Victor Ferreres Comella: *The Framing of the Spanish Constitution*. In: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (szerk. Victor Ferreres Comella). Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2013. 4–34. o.

<sup>29</sup> Andrea Bonime-Blanc: *Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm*. In: *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (szerk. Laurel E. Miller – Louis Aucoin). USIP Press, Washington 2010. 417–432. o.

<sup>30</sup> Daniele Conversi: *The Smooth Transition*. *National Identities* 2002. 3. sz. 223–244. o. DOI: 10.1080/1460894022000026105

<sup>31</sup> Conversi: i. m. 230. o.

<sup>32</sup> Troper: i. m. 344. o.

egészen 1949-ig.<sup>33</sup> Főként a Habsburg-ellenes rendi ellenállás céljainak szolgálata érdekében a korabeli jogtudósok összeállították a sarkalatos törvények többé-kevésbé egységesnek tekinthető listáját, és ezekre a 18. század végétől mint az ország alkotmányára hivatkoztak.<sup>34</sup> Ennek a koncepciónak az inspirációit Angliában kereshetjük.<sup>35</sup> Másrészről a modern magyar minősített törvényeket a békés politikai átmenet biztosítása érdekében emelték be az alkotmányba 1989-ben a diktatúra esetleges visszatérési kísérleteinek megakadályozása céljából. Egyes szerzők a francia példa jelentőségét hangsúlyozták,<sup>36</sup> míg mások a hazai történeti előképeket tekintették a minősített többségű törvényalkotás elsődleges gyökerének.<sup>37</sup>

Magyarország helyzete speciális a minősített többségű törvényalkotás tekintetében: legalább három különböző modelljét alkalmazták e jogintézménynek az országban. Az 1989 nyári és őszi tárgyalások időszakában a kommunista kormányzat és az ellenzék egyaránt az átmenetet övező bizonytalanság mérséklésében volt érdekelt, erre pedig az emelt többségi követelmény megfelelő eszköznek látszott. Ez a megoldás lehetővé tette valamennyi politikai párt bevonását az alapvető jogokra, valamint a főbb intézményi kérdésekre vonatkozó jogalkotásba. Ezen felül az új politikai struktúra számos alkotmánymódosítást és egyéb jogszabályváltozást tett szükségessé, ezeknek azonban csak legfeljebb a főbb kontúrjai álltak rendelkezésre 1989 őszén. Az alkotmányerejű törvény kategória létrehozatala<sup>38</sup> rendkívül széles alkalmazási körrel<sup>39</sup> lehetőséget teremtett arra is, hogy az új szabályokat több lépcsőben fogadják el a parlamenti ülészak folyamán.

Hamar kiderült azonban, hogy a minősített többség túlságosan tág körben történő előírása ellehetetlenítheti az ország kormányozhatóságát, ezért az 1990-es választásokat követően az új kormányzat és ellenzéke közötti megállapodás értelmében az Alkotmányt ismét módosították,<sup>40</sup> a minősített tárgykörök listáját jelentősen szűkítették, illetve konkretizálták. Az összes képviselő kétharmadának szavazata helyett

<sup>33</sup> Széchenyi István: Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Eggenberger Ferdinánd Akad. Kiadó, Pest 1864. 168. o.

<sup>34</sup> Hajnóczy József: Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés. In: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái (szerk. Csizmadia László). Akadémiai Kiadó, Budapest 1958. 236–240. o.

<sup>35</sup> Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris, Budapest 2002. 31. o.

<sup>36</sup> Trócsányi László: Alaptanok. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-ORAC, Budapest 2014. 55. o.

<sup>37</sup> Jakab: i. m. 99. o.

<sup>38</sup> 1989. évi XXXI. törvény 8. cikke.

<sup>39</sup> Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. *Jogtudományi Szemle* 1994. 5. sz. 201–209. o.

<sup>40</sup> Bozóki András (szerk.): *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy*. Central European University Press, Budapest 2002. 465. o.; Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss: *Constitutional Politics in Eastern Europe*. In: *Institutional Design in Post-Communist Societies – Rebuilding the Ship at Sea* (szerk. Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss). Cambridge University Press, Cambridge 1998. 63–108. o.

a legtöbb esetben immár a jelenlévő parlamenti tagok kétharmados többsége is elegendő volt a kétharmados törvényeknek nevezett jogszabályok elfogadásához vagy megváltoztatásához.<sup>41</sup> Ezt a terminológiát 2012-ben Magyarország Alaptörvénye helyezte hatályon kívül, némileg megtévesztő módon új tartalommal feltámasztva a sarkalatos törvények korábban használatos fordulatát.<sup>42</sup> A minősített törvények továbbélése az Alaptörvényben elsősorban a tágabb értelemben vett alkotmány-koncepció egyes elemeinek védelmét szolgálta a későbbi esetleges módosítási kísérletekkel szemben.

A minősített törvényi szabályozás terjedelme szintén megváltozott: az alapvető jogok kikerültek a minősített tárgykörök sorából, az ide kerülő intézményi kérdések száma viszont gyarapodott.

A minősített többségi követelmény háttere szintén átalakult: a releváns alaptörvényi cikkeken felül minden érintett törvénybe bekerült egy ún. sarkalatosági klauzula.<sup>43</sup> Ezek a rendelkezések kifejezetten nevesítik, hogy az adott törvény mely rendelkezései esnek a minősített többség terrénumába. A sarkalatosági klauzulákat egyszerű többséggel lehet elfogadni és módosítani, az Alkotmánybíróság megfelelő indítványra felülvizsgálhatja összhangjukat az Alaptörvénnyel.

Egy további jelenség a minősített többségi követelmény garanciális szerepének csökkenése. A kétharmados kormánytöbbség pillanatnyilag egyoldalúan módosíthatja bármely sarkalatos törvényt vagy akár a sarkalatosság határait kijelölő alkotmányi rendelkezések szövegét is.<sup>44</sup>

A történeti háttér fényében kijelenthető, hogy a három vizsgált ország három eltérő modelljét képviseli a minősített törvényalkotásnak a jogintézmény meghonosítása körülményeinek szempontjából is. E konstrukciót először Franciaországban fedezték fel a 20. században, és számos célra kívánták használni, mint a demokrácia stabilizálása, a későbbi autoriter fordulatok megelőzése, a túlzott rugalmasság kizárása és a parlament pozícióinak gyengítése.<sup>45</sup> Spanyolországban, Portugáliában és Latin-Amerikában a demokrácia alapelveinek és intézményeinek erősítése volt a cél, motivációként tehát pont hogy a törvényhozás mozgásterének szélesítése jelent meg. Magyarországon legalábbis a retorika szintjén a történelmi hagyományok fellevenítése, valamint a demokrácia békés megszilárdítása álltak a minősített többségi követelmény megjelenésének hátterében. Franciaország valamennyi implementáció esetében fontos hivatkozási pontként szerepelt, és érvként mindig megjelent

<sup>41</sup> 1990. évi XL. törvény.

<sup>42</sup> Magyarország Alaptörvényének T) cikke [2011.04.25.].

<sup>43</sup> Barna Dániel – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák. *Ars Boni Law Review* 2013. <http://arsboni.hu/barnaszentg> (2021.07.19.)

<sup>44</sup> Magyarország Alaptörvénye Negyedik Módosításának 4. cikke; Magyarország Alaptörvénye Ötödik Módosításának 1. cikke.

<sup>45</sup> *Avril – Gicquel*: i. m. 270. o.



a fegyveres konfliktusok megelőzése is. Erre a háttérre támaszkodva a következő fejezetben azt vizsgálom, hogyan határozzák meg a történelmi körülmények a minősített törvényi szabályozás terjedelmét.

## 2 A minősített törvényi szabályozás terjedelme

E problémakörnek két aspektusát szükséges elkülönítenünk. Mely törvényalkotási tárgyak tartoznak ebbe a körbe? Milyen mélységig szükséges a minősített törvényalkotási tárgyakat széles körű konszenzussal szabályozni? Ebben a fejezetben főként az első szempontra fogok koncentrálni.

### 2.1 A minősített törvények terrénuma Franciaországban

Franciaországban a legtöbb organikus törvény intézményi tárgyköröket érint: egyebek mellett a törvényhozás működését,<sup>46</sup> az igazságszolgáltatás státuszát és szervezetét,<sup>47</sup> az Alkotmánytanács jogállását és hatásköreit,<sup>48</sup> a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanács működését,<sup>49</sup> az alapjogok biztosának státuszát és hatásköreit.<sup>50</sup> Franciaország szuverenitásának korlátozása szintén csak organikus törvényben lehetséges. A legszembetűnőbb sajátosság az intézményi tárgykörök túlsúlya. Mivel az alapjogok nem kaptak helyet az V. Francia Köztársaság alkotmányának szövegében, nem jelennek meg az organikus törvényi tárgykörök listájában sem. 1958 óta az organikus törvények körét néhány alkotmánymódosítás kismértékben bővítette, az alapvető jogok biztosáról például 2008 óta szól organikus törvény.

Az organikus karakter az Alkotmánytanács gyakorlatában sokkal inkább egyes törvényi rendelkezésekhez, semmint egyes törvényekhez kapcsolódik.<sup>51</sup> Számos törvény egyaránt tartalmaz tehát organikus és egyszerű törvényi rendelkezéseket. Következésképpen vitatott esetekben az Alkotmánytanács feladata, hogy elhatárolja az organikus és az egyszerű törvényi passzusokat akár ugyanazon törvényen belül is. Az organikus jelleg nem csupán egy technikai sajátosság, hanem erős alkotmányos védelmet is élvez.<sup>52</sup> Minden egyes törvénynek kifejezetten meg kell határozni

<sup>46</sup> Franciaország Alkotmányának 25. cikk (1) bekezdése [1958.10.04.].

<sup>47</sup> Franciaország Alkotmányának 64. cikk (3) bekezdése [1958.10.04.].

<sup>48</sup> Franciaország Alkotmányának 63. cikke [1958.10.04.].

<sup>49</sup> Franciaország Alkotmányának 71. cikke [1958.10.04.].

<sup>50</sup> Franciaország Alkotmányának 71. cikk (3) bekezdése [1958.10.04.].

<sup>51</sup> *Camby*: i. m. 1690. o.

<sup>52</sup> n° 84-177 DC du 30 aout 1984.

a karakterét, az organikus törvények tartalmazhatnak egyszerű rendelkezéseket is, ezeket azonban egyértelműen el kell különíteni.<sup>53</sup> Ezzel ellentétben organikus szabályok egyszerű törvényekbe nem kerülhetnek.<sup>54</sup> Ez a kettősség jól mutatja, hogy a hatásköri elv elsőbbsége ellenére bizonyos hierarchikus elemek nem idegenek a francia organikus és egyszerű törvények kapcsolatrendszerétől.

## 2.2 A spanyol minősített törvényalkotási tárgykörök

A spanyol megközelítés lényegesen eltér a franciától. Egy külön alkotmányos passzus szól az organikus szabályozás két fő irányáról: az autonóm közösségek jogállásáról, valamint az alapvető jogokról és szabadságokról.<sup>55</sup> Ezen felül számos egyéb cikke a Spanyol Alkotmánynak egyes további intézményi tárgyköröket az organikus körbe sorol: a fegyveres erők szervezete,<sup>56</sup> a trónöröklés,<sup>57</sup> a népszavazások<sup>58</sup> vagy az igazságszolgáltatás szervezete,<sup>59</sup> továbbá az Alkotmánybíróság jogállása és hatáskörei.<sup>60</sup> A spanyol organikus törvények tehát két fő irányban szabályoznak, amint arra a Spanyol Alkotmánybíróság is rámutatott: az alapjogok, illetve az intézményi tárgykörök kapcsán. Az intézményi oldal középpontjában az autonóm közösségek jogállása áll, de más tárgykörök szerepe is igen jelentős. Organikus törvény szól Spanyolországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról,<sup>61</sup> de Spanyolország szuverenitásának korlátozása nemzetközi szervezetek javára is csak ilyen jogforrásokban lehetséges.<sup>62</sup> Meg kell jegyezni, hogy a szuverenitás korlátozása szinte minden országban minősített többséghez kötött, még ott is, ahol egyébként nincsenek jelen a minősített törvények önálló kategóriaként.<sup>63</sup> Visszatérve Spanyolországra, egyfajta egyensúly tapasztalható az organikus törvények alapjogi és intézményi szerepe között, így pedig az emelt többségi követelmény tereuma tágabb, mint Franciaországban. Minősített többséghez a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat értelmében kizárólag

<sup>53</sup> 75-62 DC du 28 janvier 1976, 87-228 DC du 26 juin 1987, 88-242 DC du 10 mars 1988.

<sup>54</sup> 86-217 DC du 18 septembre 1986.

<sup>55</sup> Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

<sup>56</sup> Spanyolország Alkotmányának 8. cikke [1978.01.07.].

<sup>57</sup> Spanyolország Alkotmányának 57. cikk (5) bekezdése [1978.01.07.].

<sup>58</sup> Spanyolország Alkotmányának 93. cikke [1978.01.07.].

<sup>59</sup> Spanyolország Alkotmányának 122. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

<sup>60</sup> Spanyolország Alkotmányának 65. cikke [1978.01.07.].

<sup>61</sup> Julia Iliopoulos-Strangas: Cours supremes nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration? In memoriam Louis Favoreu. Bruylant, Bruxelles 2007. 153. o.

<sup>62</sup> Spanyolország Alkotmányának 104. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

<sup>63</sup> Norvégia Alkotmányának 93. cikke [1814.05.17.] [http://constituteproject.org/constitution/Norway\\_2016.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Norway_2016.pdf?lang=en) (2021.09.17.)

Lengyelország Alkotmányának 90. cikk (1) bekezdése [1997.04.02.] [http://constituteproject.org/constitution/Poland\\_1997.pdf](http://constituteproject.org/constitution/Poland_1997.pdf) (2021.09.17.)

az Alkotmány 15–29. §-a által rögzített, alapvető jogokat érintő törvények kötöttek.<sup>64</sup> Mivel a Spanyol Alkotmány túlságosan tágan határozza meg az organikus törvények alkalmazási körét, az alkotmánybírói gyakorlat feladata az idevágó passzusok racionalizálása.

A Spanyol Alkotmánybírói gyakorlatában nem az organikus karakter vagy egy szabályozási tárgy kör elsődleges tartalma a központi elem, hanem az organikus törvények számára alkotmányosan biztosított, szabályozási terep.<sup>65</sup> Amennyiben egy egyszerű törvény organikus tárgykörben szabályoz, az Alkotmánybírói azt megsemmisíti.

### 2.3 A minősített törvényi szabályozás terjedelme Magyarországon

Magyarország ismét speciális eset a minősített törvényi szabályozás fejlődése szempontjából: a minősített tárgykörök listája folyamatosan módosul 1989 óta. Eredetileg alkotmányerejű törvényekben kellett megalkotni minden, az alapvető jogokat és kötelezettségeket érintő normát,<sup>66</sup> és ehhez járultak még bizonyos, konkrétan meghatározott intézményi tárgykörök. A kormány és ellenzék között 1990 tavaszán létrejött kompromisszum következtében a nyílt végű felsorolást zárt listává alakították, és explicit módon rögzítették az Alkotmányban, hogy mely alapvető jogokról szóló törvény tartozik a kétharmados körbe. Ezt követően az alkotmánybírói gyakorlat elhatárolta a minősített törvények alapjogvédő és intézményi szerepeit,<sup>67</sup> azonosította továbbá a minősített tárgykörök lényeges tartalmát, mint amelyet egyszerű többséggel nem lehet megváltoztatni.<sup>68</sup> A Magyar Alkotmánybírói szintén elhatárolta ugyanazon törvényen belül az egyszerű és minősített többségi rendelkezések körét. A testület például arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrségi törvény bizonyos rendelkezései csak minősített, mások pedig már egyszerű többséggel is felülírhatóak.<sup>69</sup> Az Alkotmánybírói rámutatott arra is, hogy az érintett szervek hatásköreit nem szükséges kétharmados többséggel rögzíteni.<sup>70</sup>

A következő két évtized folyamán a minősített törvények körét több alkotmánymódosítás is bővítette: többek között az igazságszolgáltatás jogállása és szervezete, valamint a választási eljárás szabályai is kétharmados törvényekben kaptak helyet.<sup>71</sup> Emellett egyes nemzetközi szerződések ratifikációja, valamint az európai uniós csatlakozás

<sup>64</sup> SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2).

<sup>65</sup> JCC no. 236-2007.

<sup>66</sup> Az 1989. évi XXXI. törvény 8. § (2) bekezdése.

<sup>67</sup> 14/B/2002. AB határozat.

<sup>68</sup> 4/1993. (II.12.) AB határozat.

<sup>69</sup> 1/1999. (II.24.) AB határozat.

<sup>70</sup> 26/1992. (IV.30.) AB határozat; 1/1999. (II.24.) AB határozat.

<sup>71</sup> 1997. évi C. törvény.

következtében ismét bővült a kétharmados törvények listája.<sup>72</sup> Megfigyelhető a minősített többség rendszerének megkettőződése is: az összes képviselő kétharmadát jelentő „nagy kétharmadra” volt szükség a zászlóról és a címerről szóló törvény megváltoztatásához,<sup>73</sup> míg minden más esetben elegendő volt a jelen lévő képviselők kétharmadát jelentő „kis kétharmad” is.

Az Alaptörvény hatálybalépése 2012 januárjában új elemeket hozott a hazai minősített többségű törvényalkotás fejlődésébe. Amint már említettem, a minősített többség alapjogvédő funkciója teljesen háttérbe szorult. Az Alaptörvény megszövegezői úgy ítélték meg, hogy az erős nemzetközi monitoring és a demokratikus berendezkedés stabilizálódása következtében a minősített többségre már nincs szükség garanciaként az alapjogok védelmében.<sup>74</sup> Ugyanakkor az önálló szabályozó szervek kategóriájának létrehozatalával újabb intézményi tárgykörök is megjelentek.<sup>75</sup> Ez idáig a francia mi nta irányába tett elmozdulásnak is értékelhető volna, azonban a változások túlléptek ezeken a kereteken, közpolitikai tárgykörök is a sarkalatos törvények közé kerültek, mint a családok védelme<sup>76</sup> vagy az adó- és nyugdíjrendszer alapvető szabályai.<sup>77</sup> Az Alaptörvény negyedik módosítása a termőföldek és erdők tulajdonának megszerzésére vonatkozó szabályokat minősítette sarkalatosnak,<sup>78</sup> ami csak parttalanul tág értelmezés esetén tekinthető az alapjogokhoz közvetlenül kapcsolódó tárgykörnek.

Mindent összevéve a sarkalatos törvényi szabályozás köre pusztán mennyiségi szempontból nézve nem változott érdemben a korábbi állapothoz képest: mintegy 30 minősített törvényalkotási tárgykör van most is a magyar jogrendszerben. A konkrét lista mégis lényeges változásokon ment keresztül: az alapvető jogok gyakorlatilag eltűntek belőle, miközben kiegészült politikailag érzékeny témákkal.

További újdonságként az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata helyett immár alaptörvényi passzusok rögzítik, hogy milyen mélységig kell az egyes tárgyköröket minősített többséggel szabályozni. Sarkalatos törvénybe kerültek például az állampolgárság részletes szabályai,<sup>79</sup> ugyanakkor az adórendszernek csak az alapvető keretei tartoznak ide. Ezek a megfogalmazások fokozták az alkotmányi szöveg precizitását a minősített törvényi szabályozás terjedelme kapcsán, a végső szó vita esetén azonban továbbra is az Alkotmánybíróságé. Következésképpen a magyar megoldás

<sup>72</sup> 2002. évi XLI. törvény.

<sup>73</sup> Magyarország előző Alkotmányának 76. § (3) bekezdése [Hatályon kívül helyezve: 2011. december 31-én]. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf> (2021.09.04.)

<sup>74</sup> Balogh Elemér et al.: Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. FÁMA Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2012. 53–79. o.

<sup>75</sup> Magyarország Alaptörvényének 23. cikke [2011.04.25.].

<sup>76</sup> Magyarország Alaptörvényének L) cikke [2011.04.25.].

<sup>77</sup> Magyarország Alaptörvényének 40. cikke [2011.04.25.].

<sup>78</sup> Magyarország Alaptörvényének P) cikk (2) bekezdése [2011.04.25.].

<sup>79</sup> Magyarország Alaptörvényének G) cikk (4) bekezdése [2011.04.25.].

lényegében a franciához hasonlítható a minősített törvények terrénuma vonatkozásában, a kifejezett alkotmányi iránymutatások jelenléte azonban érdemi különbség.

A minősített törvények terrénuma összefüggésben van e kategória jogforrási sajátosságaival is, amint arra a következő fejezetben rávilágítok.

### 3 A minősített törvények jogforrási jellege

Az előző fejezetekben többnyire a minősített törvény megjelenésének körülményeire fókuszáltam az egyes országokban. Most e koncepció alkotmányossági vonzatai kerülnek előtérbe: a minősített törvények helye a jogforrások hierarchiájában elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt fontos kérdés. A jogforrások hierarchiája a jogállamiság és a demokratikus alkotmányosság integráns és elidegeníthetetlen komponense.<sup>80</sup> A jogforrások különböző kategóriái világosan elkülönülő, hierarchikus struktúrában épülnek egymásra, amelyben az alacsonyabb szintű norma tartalmilag nem mondhat ellent a felette elhelyezkedő jogszabálynak. A fő kérdés az, hogy ezek a törvények elsősorban alkotmányos vagy törvényi sajátosságokkal bírnak-e, vagy helyesebb-e inkább egy teljesen elkülönült jogforrási kategóriáról beszélnünk. A válasz gyakorlati következményei messzire mutatnak: az egyszerű törvény nem mondhat ellent az alkotmányerejű minősített törvényeknek, ez pedig jelentősen tágítja az Alkotmánybíróság mozgásterét, mint ahogyan történt ez Magyarországon is 1989–90-ben. Amennyiben a minősített törvények az alkotmány koncepcióján kívül helyezkednek el, összhangban kell állniuk tartalmi értelemben is az alkotmányos rendelkezésekkel. A másik irányból nézve, amennyiben a minősített törvények az egyszerű törvények felett állnak a jogforrások rendjében, a két szabályozási terrénumot egyértelműen a hierarchikus elv mentén kell elhatárolnunk. Ilyen alá-fölérendeltség hiányában a hatásköri elv juthat fontosabb szerephez.

Az egyértelműséget háromféle jogi megoldás szolgálhatja e tekintetben. Egyrészt az alkotmányok kifejezetten rendelkezhetnek a minősített törvények jogforrási jellegéről. Másrészt az alkotmánybíróságok feladata, hogy értelmezzék az idevágó alkotmányos szakaszokat: kellően pontos alkotmányos iránymutatás híján a testületre marad a konkrét mércék kimunkálása. Ezen felül a jogtudósok is gyakran foglalkoznak a témával, talán ez a legtöbbet kutatott részkérdés a minősített törvényekhez kapcsolódóan.

A minősített törvényeket övező, koherens értelmezési keret csak az elméleti és gyakorlati szempontok figyelembevételével alakítható ki, ezért a következő alfejezetekben sorra veszem ezeket az aspektusokat.

<sup>80</sup> 19/2005. (V. 12.) AB határozat; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat.

### 3.1 Elméleti szempontok a minősített törvények jogforrási helyzetével kapcsolatban

A jogtudomány többféle elméletet dolgozott ki a minősített törvények jogforrási karakterére vonatkozóan. Az egyértelmű, hogy a minősített törvények valahol az alkotmány és az egyszerű törvények között helyezkednek el,<sup>81</sup> ezen belül a részletkérdésekben azonban számos vitatott pontot találunk.<sup>82</sup> Az elméleteket jórészt az alkotmánybírói gyakorlatra, illetve az alkotmányos szabályokra kell alapoznunk, a jogtudosok viszonylag ritkán foglalkoznak kifejezetten ezzel a témával, még azokban az országokban is, ahol hosszú évtizedek óta jelen van a minősített törvény gondolata. Emiatt az elméleti megfontolások csak mint a ténylegesen létező modellek hátterében feltételezhetően meghúzódo megfontolások vehetők számításba.

A skála egyik végén az a megközelítés helyezkedik el, amikor a minősített törvények az alkotmány koncepciójának részét képezik. Az alkotmány terjedelme véges, ezért nem szabályozhat minden elsődleges jelentőségű közjogi kérdést. A minősített törvény ilyenkor az alkotmány meghosszabbításának eszköze: *quasi* alkotmányos védelemben részesít bizonyos szabályokat, amelyek nem tartoznak szigorú értelemben véve az alkotmány keretei közé.<sup>83</sup> A minősített törvények terjedelmét, tartalmát és jogforrási jellegét azonban még ilyenkor is az alkotmányos fordulatok határozzák meg.

A minősített és egyszerű törvények viszonylatában ilyenkor a hierarchikus elv fog előtérbe kerülni: az egyszerű törvény nem mondhat ellent az alkotmányerejű minősített törvényeknek, ez pedig számottevően növeli az Alkotmánybíróság mozgásterét. Ezt a jelenséget például néhány hazai szerző is elemezte már.<sup>84</sup>

A másik megközelítés az egyszerű törvényt tekinti kiindulópontnak: az egyszerű és a minősített törvények között nincs hierarchikus kapcsolat, csupán a hozzájuk kapcsolt eljárási szabályokban és szabályozási tárgyaikat tekintve térnek el egymástól. A többletalkotmányos garanciák nem testesítenek meg érdemi különbséget, ezek pusztán technikai előírások. A minősített törvények a törvények egy alkategóriáját alkotják, és nem képeznek elkülönült jogforrási szintet, így pedig az egyszerű törvények tartalmilag akár ellentétesek is lehetnek a minősített jogszabályokkal.<sup>85</sup>

Ezek az értelmezési tartomány legvégső pontjai, a valóságban azonban a megközelítések általában e szélső helyzetek között helyezkednek el, a különbség az eltérő hangsúlyokból ered. A minősített törvények alkotmányi és törvényi sajátosságait

<sup>81</sup> Avril – Gicquel: i. m. 271–273. o.

<sup>82</sup> Mark Tushnet: Constitution-making: An Introduction. *Texas Law Review* 2013. 91. sz.

<sup>83</sup> Avril – Gicquel: i. m. 271–273. o.

<sup>84</sup> Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elvei. *Pázmány Law Working Papers* 2011. 9. sz. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf> 12 (2021.07.11.); Varga Zs. András: Gondolatok Magyarországon új Alkotmányáról. *Iustum Aequum Salutare* 2010. 4. sz. 21–25. o. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf> (2021.08.21.)

<sup>85</sup> Charles Sirat: La loi organique et la constitution de 1958. *Dalloz*, Paris 1960. 153–160. o.

egyaránt figyelembe kell vennünk az értelmezés során, és az egyes álláspontok a minősített törvénynek tulajdonított funkciók mentén határolhatóak el egymástól. Amennyiben elfogadjuk, hogy az alkotmány meghosszabbítása legitim cél,<sup>86</sup> a minősített törvényt *quasi* alkotmányos karakterrel ruházzuk fel, a végső kereteket azonban még ekkor is maga az alkotmány jelöli ki. A következő alfejezetben a három alkotmánybíróóság kapcsolódó gyakorlatát elemzem, és azonosítom az elméleti és gyakorlati téren felmerülő főbb különbségeket.

### 3.2 Az alkotmánybíróóságok esetjogának összevetése

A nemzeti kontextus tükrében némileg eltérő értelmezési keretek ellenére a felmerülő főbb dilemmák gyakorlatilag megegyeznek a három országban. A legfontosabb kihívások többek között a következők: módosíthat-e egyszerű törvény minősített törvényt; ellentmondhat-e egy egyszerű törvény valamely minősített törvény tartalmának; szabályozhat-e az egyszerű törvény a minősített törvényalkotási tárgyak részletkérdéseiben; tartalmazhat-e egy egyszerű törvény minősített rendelkezéseket és fordítva; van-e hierarchia az egyszerű és a minősített törvények között; külön jogforrási kategóriát képeznek-e a minősített törvények; alkotórészei-e a minősített törvények a szélesebb értelemben vett alkotmánykoncepciónak.<sup>87</sup>

Franciaországban az Alkotmánytanács arra a következtetésre jutott, hogy az organikus törvények nem részei a szélesebb értelemben vett alkotmánykoncepciónak, illetve az alkotmányossági blokknak.<sup>88</sup> Az Alkotmánytanács gyakorlata sokat alakult az évtizedek során, lényegében három fő tétel kristályosodott ki.

Egyrészt az Alkotmánytanács elismerte az egyszerű és az organikus törvények eltérő jogi karakterét, elutasította azonban a hierarchia gondolatát e két jogforrási szint között.<sup>89</sup> Az egyszerű és az organikus törvények szabályozási tereuma azonos alkotmányos védelmet élvez, egyik sem avatkozhat a másik számára fenntartott szabályozási tárgykörökbe.<sup>90</sup> Az egyszerű és a minősített törvények viszonyrendszerét a hierarchikus helyett a hatásköri elv határozza meg. A hierarchikus elv elutasítása ellenére a francia megközelítés sem teljesen koherens: például egyszerű törvény explicit és implicit módon sem módosíthat organikus törvényt, ami mégiscsak valamiféle hierarchikus kapcsolatra utal.<sup>91</sup> Annak ellenére, hogy egy organikus törvény bővít

<sup>86</sup> Jean-Pierre Camby: *La loi organique dans la Constitution de 1958*. RDP, Paris 1989. 1401. o.

<sup>87</sup> Camby: *Quarante ans de lois organiques*. 1688. o.

<sup>88</sup> La décision du CC, n° 84-177 DC du 30 aout 1984.

<sup>89</sup> Camby: *Quarante ans de lois organiques*. 1690. o.

<sup>90</sup> N° 87-234, DC du 7 janvier 1988, Rec., 2.

<sup>91</sup> La décision n° 96-386, DC du 30 décembre 1996.

heti az alkotmányosan rögzített tárgykörök listáját,<sup>92</sup> a minősített többségi követelmény ilyen megalapozásának is összhangban kell állnia az Alkotmány alapelveivel és konkrét rendelkezéseivel. Az organikus törvények kívül esnek az alkotmányossági blokkon,<sup>93</sup> mégis egy egyszerű és organikus törvény közti ellentét azonos megítélés alá esik egy egyszerű törvény és valamely alkotmányos szabály közti konfliktussal.<sup>94</sup>

Az Alkotmánytanács második tétele az organikus és egyszerű törvényi rendelkezések elhatárolása ugyanazon törvényen belül. Az organikus törvények terrénját valóban egyes törvényalkotási tárgykörök írják le, nem pedig maguk az azokhoz kapcsolódó konkrét törvények. Egy jogszabályon belül tehát mindkét fajta többség előfordulhat, az egyszerű többséggel elfogadott organikus szabályokat azonban az Alkotmánytanács megsemmisíti.<sup>95</sup> Ezzel ellentétben, amennyiben egy organikus törvénybe kerülnek egyszerű rendelkezések, ezeket megfelelően el kell határolni, és ezek a Francia Alkotmány 46. §-ának alkalmazása nélkül is módosíthatóak.

A francia gyakorlat harmadik szembevető jelensége az organikus törvények közti differenciálás.<sup>96</sup> A joggyakorlat az államháztartásról és a társadalombiztosításról szóló, organikus törvényeket a többi hasonló jogszabály fölé helyezte,<sup>97</sup> és *quasi* alkotmányos erővel ruházta fel.<sup>98</sup> E distinkció elméleti háttere nem világos, rendszerint az Alkotmány szövegének egyes fordulataira hivatkozva szokás alátámasztani. Ezen felül Franciaország szuverenitását, illetve a Szenátussal összefüggő, szabályozási kérdéseket csak olyan organikus törvényekben lehet rendezni, amelyet a törvényhozás két kamarája azonos szöveggel fogadott el.<sup>99</sup> Utóbbi kapcsán felvetődik a kérdés: mely kérdéskörök minősülnek ebből a szempontból közvetlenül a Szenátushoz kapcsolódónak? Az Alkotmánytanács szűkítő értelmezést követ e téren, és csak a Szenátus jogállásával való közvetlen összefüggést veszi figyelembe.<sup>100</sup> A Szenátus létszáma nem minősül ilyen tárgykörnek, a Szenátus tagjai megválasztásának módszere viszont már igen.

A fentiek jól mutatják, hogy az organikus törvények közti differenciálás mindig az Alkotmányra vezethető vissza, az Alkotmánytanács feladata e vonatkozásban a részletek kibontása.

<sup>92</sup> Franciaország Alkotmányának 34. cikke [1958.10.04.] utolsó fordulat.

<sup>93</sup> Michel Verpeaux – Bonnard Maryvonne: Le Conseil constitutionnel. La documentation française, Paris 2007. 101. o.

<sup>94</sup> La décision du Cc, n°60-8 DC du 11 août 1960.

<sup>95</sup> N° 84-177, DC du 30 août 1984, Rec., 67; N° 86-217, DC du 18 septembre 1986.

<sup>96</sup> Camby: Quarante ans de lois organiques. 1695. o.

<sup>97</sup> GuyBraibant: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. Dalloz, Paris 1996. 323. o.

<sup>98</sup> N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

<sup>99</sup> Franciaország Alkotmányának 88. cikk (3) bekezdése [1958.10.04.].

<sup>100</sup> N° 85-195, DC du 10 juillet 1985.



A főbb megfontolások hasonlóak Spanyolországban, mint Franciaországban: az organikus törvények jogforrási helyzetét az Alkotmány,<sup>101</sup> valamint az Alkotmánybíróságról szóló, organikus törvény<sup>102</sup> körvonalazza, a spanyol organikus törvények tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatnak vethetőek alá.<sup>103</sup> Az organikus és egyszerű törvények közti, bizonyos hierarchikus elemek ellenére<sup>104</sup> a hatásköri elv élvez elsőbbséget a hierarchikus elvvel szemben, bár eközben az organikus törvényt az Alkotmánybíróság nem ismerte el külön jogforrási kategóriának.<sup>105</sup> Mégis a hierarchikus kapcsolatra utaló motívum, hogy az organikus törvények felhívhatóak az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során,<sup>106</sup> az organikus törvények mégsem bírnak *quasi* alkotmányos karakterrel.<sup>107</sup> A spanyol megközelítés pragmatikusabb a franciánál, amennyiben a minősített többséget tárgykörökhöz, nem pedig egyes törvényekhez telepíti, a kétféle törvény közötti hatáskörmegosztással nem összhangban elfogadott normákat az Alkotmánybíróság megsemmisíti.<sup>108</sup> Annak ellenére, hogy az organikus törvények részei az alkotmányossági blokknak Spanyolországban, egyértelműen az alkotmány alatti jogforrásnak minősülnek, és valahol az alkotmányos és az egyszerű törvényi szint között helyezkednek el.<sup>109</sup>

A magyar joggyakorlat szintén közel áll a franciához, kisebb különbségek mégis érzékelhetőek. A törvények két kategóriája közötti alá-fölé rendeltséget hangsúlyozó dogmatikai kifogások ellenére<sup>110</sup> a hierarchikus elvet az Alkotmánybíróság következetesen visszautasította.<sup>111</sup> Ezzel szemben a sarkalatos és egyszerű törvények érvényesülési körét csupán a tárgykör határolja el, az egyszerű és a sarkalatos törvény két külön, de egyenrangú alkotmányi kategória. A sarkalatos törvény az ilyennek minősített, törvényalkotási tárgyak lényeges tartalmára terjed ki, már a részletszabályok is azonban egyszerű többséggel módosíthatóak.<sup>112</sup>

Mint már kitértem rá, az Alaptörvény számos változást hozott, amelyek a sarkalatos törvények átláthatóbb modellje irányába mutatnak. A sarkalatosági klauzulák

<sup>101</sup> Spanyolország Alkotmánya 9. cikk (3) bekezdése [1978.01.07.].

<sup>102</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1979. évi II. spanyol organikus törvény, 27. cikk (2) bekezdés és 28. cikk (2). bekezdés.

<sup>103</sup> Troper: i. m. 344. o.

<sup>104</sup> Troper: i. m. 344–345. o.

<sup>105</sup> JCC no. 236–2007. o.

<sup>106</sup> Troper: i. m. 344–345. o.

<sup>107</sup> Lucas Prakke – Constantijn Kortmann – Hans van den Brandhof: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (6th Edition). Kluwer, Deventer 2004. 743. o.

<sup>108</sup> JCC No. 236. of 2007.

<sup>109</sup> Troper: i. m. 346. o.

<sup>110</sup> Cserne Péter – Jakab András: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum* 2001. 2. sz. 42. o. (40–47. o.) <http://fundamentum.hu/sites/default/files/01-2-03.pdf> (2015.03.11.)

<sup>111</sup> 4/1993. (II.12.) AB határozat; 53/1995. (IX.15.) AB határozat; 3/1997. (I.22.) AB határozat.

<sup>112</sup> Cserne: i. m. 44. o.

megadják azoknak a sarkalatos szabályoknak a körét, amelyeket az adott törvényen belül minősített többséggel kell elfogadni vagy módosítani. Vita esetén azonban továbbra is az Alkotmánybíróságé a döntő szó,<sup>113</sup> az alkotmányossági felülvizsgálat szerepe tehát nem csökken.

Magyarországon szintén kétféle minősített többség létezik a törvényalkotásban, ez azonban nem jelent hierarchikus viszonyt: az ország szuverenitásának korlátozásához az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatára van szükség,<sup>114</sup> míg egyéb vonatkozásban elegendő a jelenlévő parlamenti tagok kétharmadának konszenzusa.

Egy másik fontos változás, hogy az Alaptörvény kifejezetten megjelöli a hatásköri elvet a sarkalatos és egyszerű törvények közti viszonyrendszer körvonalazására.<sup>115</sup> Ez azt is jelenti, hogy egy sarkalatos törvény egyszerű többségre tartozó tárgykörben nem érvényesülhet a korábban elfogadott, egyszerű törvénnyel szemben.<sup>116</sup>

## 4 A minősített törvények, a demokráciaelv és a hatalommegosztás

A következőkben arra térek ki, hogyan és milyen mértékben érinti a hatalommegosztás konkrét megvalósulását a minősített törvények jelenléte egy adott jogrendszerben, különös tekintettel a tanulmányom középpontjában álló, három alkotmányos rendszerre. A legtöbb esetben, mint Franciaországban is 1958-ban, a hatalommegosztási megfontolások jelentették a fő motivációt a minősített törvények meghonosítására. A minősített törvény mindig azzal a következménnyel jár, hogy egyes törvényalkotási tárgykörökhöz többletgaranciák kapcsolódnak, ez pedig legalább két tekintetben befolyásolja a hatalommegosztás rendszerét is. Egyrészt a minősített törvény minden esetben a kormány és az ellenzék közti bizonyos együttműködést feltételez az emelt többségi követelmény előírásával. A kétharmados modell esetében, mint Magyarországon is, ez a nyomás számottevően megnövekszik,<sup>117</sup> ebből is következően a kétharmados törvényalkotás mellőzése mellett fogok érvelni.

Másrészt a minősített törvények jelenléte tágítja az Alkotmánybíróság mozgásterét is: e testületnek kell megvilágítania az Alkotmány által nem vagy nem kellően

<sup>113</sup> Barna: i. m.

<sup>114</sup> 1260/B/1997. AB határozat.

<sup>115</sup> Magyarország Alaptörvényének T. cikk (1) bekezdése [2011.04.25.].

<sup>116</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.

<sup>117</sup> Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono* 2011. 1. sz. 11. o. [https://www.academia.edu/37224153/1\\_%C3%A9vfolyam\\_2011\\_1\\_sz%C3%A1m\\_B\\_v%C3%A1ltozat\\_17\\_8\\_MB\\_\(2021.07.09.\)](https://www.academia.edu/37224153/1_%C3%A9vfolyam_2011_1_sz%C3%A1m_B_v%C3%A1ltozat_17_8_MB_(2021.07.09.))

pontosan szabályozott kérdéseket. Franciaországban tapasztalhatjuk azt is, hogy valamennyi minősített törvényt meg kell vizsgálnia az Alkotmánytanácsnak alkotmányossági szempontból azok hatálybalépését megelőzően. Egyetértek a minősített törvényekre vonatkozóan a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat követelményével, azonban ehhez indítványozási lehetőséget kell társítani, hogy az esetleges beadványok iránymutatásul szolgálhassanak az alkotmánybírók számára. E fejezetben az alkotmányjogi mellett nagyobb hangsúlyt kapnak majd a politológiai jellegű megfontolások is, mivel a hatalommegosztásra gyakorolt hatás jelentős részben a demokratikus politikai folyamatok szintjén érzékelhető.

#### 4.1 A kormány és az ellenzék közti viszony alakulása

A következőkben hatalommegosztás alatt nem a hatalmi ágak klasszikus hármas felosztását értem,<sup>118</sup> hanem az alkotmányos aktorok kölcsönös egymásra utaltságát biztosító fékek és ellensúlyok rendszerét.<sup>119</sup>

A minősített törvény valamennyi modelljének része az emelt többség valamilyen formája: a kétharmados és az abszolút többségi konstrukciót kell itt megkülönböztetnünk.<sup>120</sup> Stabil kormánypárti parlamenti többség esetén az abszolúttöbbségkövetelmény nem fogja alapjaiban átalakítani a kormány és ellenzék közötti hatalommegosztás megszokott struktúráit. A kormányzat főszabályként az ellenzék egyet nem értése ellenére is keresztül tudja vinni az akarátát. Az abszolút többség szerepe az,<sup>121</sup> hogy némi fékező hatást fejthet ki a kormánytöbbség számára: csak annyiban mehet keresztül egy minősített törvényjavaslat, amennyiben az legalább a kormányoldalon széles körű támogatást élvez. E követelmény fokozhatja az érintett törvények stabilitását is, továbbá az ellenzék esélyeit is növelheti, hiszen elegendő akár egy szűkebb körű megingás is a kormányzat támogatóinak sorában. Mindez a pluralizmus erősítésének irányába mutat, különösen koalíciós kormányok esetében,<sup>122</sup> amikor a kisebb koalíciós partnerek állásfoglalása döntő jelentőségűvé válhat. Franciaországban például az 1980-as években kisebb koalíciós pártok rendszeresen hasznát húztak ebből a helyzetből.<sup>123</sup> A valóságban azonban a társadalmi kontroll a minősített parlamenti többség felett erősebb lehet, mint az ellenzék kiegyensúlyozó szerepe, de még az ellenzék számára sem a minősített törvény lesz a döntéshozatal

<sup>118</sup> Baron de Montesquieu: *The Spirit of the Laws*. 1748.

<sup>119</sup> *The Federalist* no. 51.

<sup>120</sup> Jelen tanulmány terminológiájában az abszolút többség az összes parlamenti képviselő többségét jelenti.

<sup>121</sup> Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07.].

<sup>122</sup> Cc., n° 2007-559 DC du 6 decembre 2007.

<sup>123</sup> Pierre Avril: *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*. Éditions Université Panthéon Assas, Paris 2010. 267. o.

befolyásolásának elsődleges eszköze, sokkal inkább a parlamenti obstrukció hagyományos formái töltik be ezt a szerepet.<sup>124</sup> Ez a megállapítás még a második kamarákra nézve is igaz.<sup>125</sup> Egy további vitás kérdés, ami szintén Franciaországban merült fel, hogy összeköthető-e egy organikus törvényről való voksolás bizalmi szavazással.<sup>126</sup>

További következményként említhető, hogy a kisebbségi kormányzás gyakorlatilag nem reális opció azokban az országokban, ahol léteznek minősített törvények. Kétharmados többségi követelmény esetében nemcsak a kisebbségi, hanem a többségi kormány sem tud egyoldalúan módosítani minősített törvényeket, csak ellenzéki szavazatok segítségével. A különbség mégis az, hogy a kisebbségi kormánynak már az abszolút többség megteremtése is sokkal nagyobb kihívást jelenthet, mint egy, a parlamenti többséget maga mögött tudó kabinetnek. Ezért a kisebbségi kormányzás tekintetében már az abszolút többség megkövetelése is számottevő visszatartó erő.

A francia és a spanyol modell is jól mutatja, hogy rendszerint nem a minősített többség az egyetlen többletgarancia, amely a törvények ezen alkategóriájához kapcsolódik, különösen Franciaországban igaz ez, ahol kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll is létezik. Valószínűleg ez a háttere annak is, hogy az organikus és egyszerű törvények közti különbségtétel nem olyan éles Spanyolországban, mint Franciaországban. Példának okáért Franciaországban a Szenátus mint második kamara akár blokkolhatja is a törvényalkotást olyan kérdésekben, amelyek közvetlenül a saját jogállásához kapcsolódnak.<sup>127</sup> Mivel a Szenátus Franciaországban hagyományosan ellenzéki beállítottságú, ez az ellentmondási jog nem tekinthető pusztán formalitásnak.<sup>128</sup> Egy további speciális eset a kohabitáció, amikor a parlamenti többség és az államfő eltérő politikai hovatartozásuk következtében szembekerülnek egymással.<sup>129</sup> Amikor a minősített többség erősebb, kétharmados formája érvényesül, általában kisebb a konszenzuskövetelményt kiegészítő, egyéb esetleges garanciák száma és súlya.

Másodsorban a hatalommegosztás szempontjából a kétharmados modell, amely például Magyarországon érvényesül,<sup>130</sup> számos megválaszolendő kérdést vet fel. A kormányzatnak kétharmados parlamenti többség híján nincsen lehetősége a minősített törvények egyoldalú megváltoztatására. Az egyszerű többséggel rendelkező kormányzatnak folyamatosan tárgyalnia kell az ellenzékkel, így történhetett meg például Magyarországon, hogy két évtizeden keresztül változatlan maradt a parlamenti képviselők javadalmazásáról szóló szabályozás, annak ellenére, hogy mindenki

<sup>124</sup> Jordane Arletta – Julien Bonnet: Pouvoirs et démocratie en France. CRDP, Montpellier 2012. 211. o.

<sup>125</sup> Avril – Gicquel: i. m. 292. o.

<sup>126</sup> Camby: Quarante ans de lois organiques. 1690. o.

<sup>127</sup> N° 85–195, DC du 10 juillet 1985.

<sup>128</sup> Ardant: i. m. 430. o.

<sup>129</sup> Pierre Avril – Anne-Marie le Pourhiet: Représentation et représentativité. Dalloz, Paris 2008. 83. o.

<sup>130</sup> Magyarország Alaptörvényének T. cikke [2011.04.25.].

egyértett a hatályos szabályozás elhibázott voltában.<sup>131</sup> A törvényhozás tehát nem azonosítható politikai preferenciáit tekintve a kormányzattal, az ellenzék közvetlenül részesévé válik a jogalkotási folyamatnak. Az ellenzéki ellenőrzés a kormányzat felett így közvetlen és hatékony lehet, a kisebbségi érdekek legalábbis a minősített törvények szintjén hangsúlyosabban jelenhetnek meg.<sup>132</sup> A kisebbségvédelem narratívája<sup>133</sup> felmerült a 2008-as francia alkotmánymódosítás indokolásaként is, az organikus tárgykörök bővítését alátámasztó érvként.<sup>134</sup> Az organikus törvények újrapozicionálása egy, az ellenzéki jogokat érintő nagyobb módosítási csomag része volt.<sup>135</sup>

Az ellenzék politikai kultúra hiányában vagy egyéb okból akár vissza is élhet pozícióival, és a minősített többségi követelményt a kormányzat jogalkotási törekvéseinek blokkolására használhatja. Emellett egyszerű törvények esetében egyértelműen a kormányzat viseli a politikai felelősséget az elfogadott törvényekért, minősített többség esetében azonban ellenzéki szavazatok is állnak a jogalkotás mögött, így pedig elmosódnak a felelősségi viszonyok, torzul a parlamentarizmus eredeti logikája.

Kétharmados parlamenti kormánytöbbség esetében a minősített többség éppen hogy kizárja az ellenzékét a politikai döntéshozatali folyamatokból.<sup>136</sup> A kormánytöbbség az ellenzéki vélemények figyelembevétel nélkül is megváltoztathatja a minősített törvényeket, így azok tartalma kizárólag a kormánytöbbség szempontjait fogja tükrözni. Később pedig rendkívül nehéz lesz hatályon kívül helyezni az így elfogadott minősített törvényeket. A pillanatnyilag gyenge ellenzék tehát a minősített törvényi szabályozás terjedelmére való tekintet nélkül teljesen kiszorul a legfontosabb parlamenti döntések meghozatalából, és jelentősen szűkülhet a jövőbeli kormányok mozgástere is. A minősített többség tehát nem csupán egy adott pillanatban van kihatással a hatalommegosztás kontúrjaira, hanem hosszú távra is meghatározhatja a vonatkozó tendenciákat.<sup>137</sup> Ezek nem csupán elméleti megfontolások:

<sup>131</sup> Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ Budapest, 2011. november 24. 20. o. <https://docplayer.hu/12897568-Antal-attila-braun-istvan-finta-laszlo-torok-zoltan-sarkalatos-kerdesek.html> (2018. 10.11.)

<sup>132</sup> *Kilényi*: i. m. 208. o.

<sup>133</sup> Avril – le Pourhiet: i. m. 7. o.; Európa Tanács javaslata: Orientation from the status of the opposition in a democratic parliament, doc. 10488, 2005. március 31. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10816&lang=EN> (2022.02.13.)

<sup>134</sup> Edouard *Balladur*: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*. La documentation française, Fayard 2008. 209. o.

<sup>135</sup> *Arletta*: i. m. 78. o.

<sup>136</sup> Pl. 55/2010. (V. 5.) AB határozat.

<sup>137</sup> *Szentgáli-Tóth Boldizsár*: A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben. In: *Parliaments Practicum 2011–2012* (szerk.: Soltész István). Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2014. 71–101. o.

Magyarországon a rendszerváltás óta öt választáson is kétharmados parlamenti többség alakult ki.<sup>138</sup>

A kétharmados többségi követelmény felértékelheti a közvetlen demokrácia eszközrendszerét is, hiszen a minősített törvények tartalmáról is lehet népszavazást tartani.<sup>139</sup>

A kétharmados konszenzus előírása tehát torzíthatja a kormány és az ellenzék viszonyát: túlságosan erős alkupozíciókhoz juttathatja az ellenzék, vagy éppen hogy kiszoríthatja az ilyen politikai erőket akár hosszabb távra is a kormányzásból. Ebből a szemszögből nézve az abszolút többségi modell kiegészítő elemekkel jobban összhangba hozható a hatalommegosztás logikájával, ezzel szemben a kétharmados szavazatarány alkalmazása jóval kockázatosabb. Rendszerint eredeti céljával az emelt többség erősebb formája nem az inkluzivitást szolgálja, hanem valamennyi fél számára sérelmes kompromisszumokhoz, és így senki számára sem kielégítő megoldásokhoz vezet.

#### 4.2 Az Alkotmánybíróság viszonya a kormánnyal és az országgyűléssel

Az Alkotmánybíróság helyzetét tekintve a testületnek a politikai hatalom túlzott koncentrálódását megelőző szerepéből érdemes kiindulnunk.<sup>140</sup> Két fő kérdést szükséges e ponton megválaszolni: kötelező vagy fakultatív-e a minősített törvények alkotmányossági felülvizsgálata; illetve hogy a felülvizsgálat hivatalból vagy indítványra történik-e. A felülvizsgálat fakultatív és rendszerint utólagos Magyarországon<sup>141</sup> és Spanyolországban.<sup>142</sup> A minősített törvényeket azonban minden más releváns országban is alkotmányos rendelkezések körvonalazzák, amelyek kikényszerítéséért elsősorban az alkotmánybíróságok felelősek. E konstrukció tehát újabb felülvizsgálati szempontokat vet fel: az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell az eljárási követelmények betartását,<sup>143</sup> illetve vita esetén szétválasztja az egyszerű és a minősített törvények szabályozási terepét,<sup>144</sup> és kiküszöböli az esetleges tartalmi ellentmondásokat.<sup>145</sup>

<sup>138</sup> <http://valasztas.hu> (2021.11.11.)

<sup>139</sup> Németh Márton: Sarkalatos dilemmák. *Ars boni jogi folyóirat* 2013. 1. sz. 56–60. o. <http://arsboni.hu> (2021.09.07.)

<sup>140</sup> Pierre Avril – Bertrand Seiller: *Le controle parlementaire de l'administration*. Dalloz, Paris 2010. 104. o.

<sup>141</sup> Magyarország Alaptörvényének 24. cikke [2011.04.25.].

<sup>142</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1979. évi II. spanyol organikus törvény 28. cikke.

<sup>143</sup> La décision n° 89-263 DC du 11 janvier 1990.

<sup>144</sup> Pl. La décision du CC, n° 84-177 DC du 30 aout 1984; Spanyol Alkotmánybíróság No. 11/1981, of April 8; 1/1999. (II. 24.) AB határozat.

<sup>145</sup> La décision du Cc, n°60-8 DC du 11 aout 1960.

A minősített és egyszerű törvény közti különbségtétel alapjai az alkotmányban találhatóak, azonban az idevonatkozó utalások bármilyen pontos megfogalmazás esetén is nyitva hagynak bizonyos kérdéseket az értelmezés számára.<sup>146</sup> Más szavakkal: az Alkotmánybíróság feladata annak felülvizsgálata, hogy a minősített tárgykörben valóban széles körű konszenzussal elfogadott törvények rögzítik-e a főbb szabályokat. Egyes országokban, például Franciaországban hasonló alkotmányos védelemben részesülnek az egyszerű törvények is a minősítettekkel szemben.<sup>147</sup>

A minősített törvények jelenléte a jogrendszerben hozzájárul az alkotmánybíróságok átpolitizálódásához: a minősített többség garanciát testesít meg a kormányzat és a parlamenti többség túlhatalmával szemben. Ezt a biztosítéki funkciót pedig főként az Alkotmánybíróság kényszerítheti ki, emiatt pedig számos politikai konfliktusban kénytelen állást foglalni. Más oldalról nézve viszont az Alkotmánybíróság pozíciója erősödik a politikai szereplőkkel szemben többletjogosítványainak köszönhetően.

A második modell, amelyet Franciaországban alkalmaznak, specifikusabb az előzőnél, és nem érthető meg a konkrét történelmi körülmények ismeretének hiányában. A Francia Alkotmány a törvényhozási tárgyköröket egy zárt listában sorolja fel,<sup>148</sup> az Alkotmánytanács feladata, hogy megakadályozza a törvényhozást e keretek túllépésében.<sup>149</sup> E célból az Alkotmánytanács minden egyes organikus törvényként elfogadott jogszabályt alkotmányossági felülvizsgálatnak vet alá azok kihirdetése előtt, e lépés hiányában egyetlen organikus törvény sem léphet hatályba Franciaországban.<sup>150</sup> Ez a rendszer a legfontosabb törvényalkotási tárgykörökben elméletileg teljeskörűen képes kiszűrni az alkotmányellenes tartalmú törvényalkotást. Az Alkotmánytanács helyzetét is számottevően erősíti ez a megoldás: egyetértése hiányában egyetlen organikus törvényt sem lehet kihirdetni.<sup>151</sup>

E mechanizmus jelentőségét az alkotmányossági felülvizsgálat sajátos, franciaországi kontextusában kell értelmeznünk. Az alkotmányozási folyamat résztvevőinek attitűdjei megmagyarázzák, miért csak egy rendkívül szűk kör jogosult az alkotmányossági felülvizsgálat indítványozására. 2008 előtt csupán a közjogi méltóságok egy nagyon szűk köre,<sup>152</sup> majd 1974-től meghatározott számú parlamenti képviselő<sup>153</sup>

<sup>146</sup> Bodnár Eszter – Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció* 2012. 3. sz. 33–34. o.

<sup>147</sup> La décision du CC, ° 75-62, DC du 28 janvier 1976.

<sup>148</sup> Franciaország Alkotmányának 34. cikke [1958.10.04.].

<sup>149</sup> Avril – Gicquel: i. m. 271. o.

<sup>150</sup> Franciaország Alkotmányának 46. cikk 5. fordulata és 61. cikk 1. fordulata [1958.10.04.].

<sup>151</sup> Julien Thomas: *L'indépendance du Conseil Constitutionnel*. PhD diss., Université libre de Bruxelles 2010. 103. o.; Jean-Pierre Camby: *Les archives du Conseil constitutionnel: déclaration d'indépendance*. *Les Petites affiches* 2008. 192. sz. 6–14. o.

<sup>152</sup> Franciaország Alkotmányának 61. cikk 2. fordulata [1958.10.04.].

<sup>153</sup> Association française de droit constitutionnel. 30 ans de saisine parlementaire du conseil constitutionnel. *Economica* Paris 2006.

kezdeményezhette egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálatát, kizárólag e törvények hatálybalépését megelőzően.<sup>154</sup> Az Alkotmánytanács hatásköre csak intézményi tárgykörökre terjedt ki, ennek megfelelően kizárólag politikai szereplők kaptak indítványozási jogosultságot, a törvényhozói döntések bírósági felülbírálatával összefüggő félelmek miatt az utólagos normakontrollt pedig teljesen kizárták.

A 2008. július 23-ai alkotmányreformmal<sup>155</sup> más módok is megnyíltak a Testület eljárásának kezdeményezésére, de ez még mindig igen nehéz, csak alsóbb szintű bíróságokon keresztül juthat el a jogkereső polgár ügyével az Alkotmánytanácshoz.<sup>156</sup>

Az előzetes alkotmányossági kérdés (*question prioritaire de constitutionnalité, QPC*) és az alkotmányossági blokk létrehozatala előtt az előzetes alkotmányossági normakontroll volt gyakorlatilag az egyetlen eszköz az alkotmány közvetlen védelmére. A későbbi módosítások csökkenthették volna ezen eszköz jelentőségét, ám mégsem ezt tapasztaljuk.

Az utólagos normakontroll meghonosítása újabb biztosítékokat jelent az alkotmányellenes törvényalkotással szemben, az Alkotmánytanács pedig kiterjesztette ezen eszköz alkalmazhatóságát az organikus törvényekre is,<sup>157</sup> kivéve az organikus és egyszerű törvények elhatárolásával összefüggő dilemmákat.<sup>158</sup> Egyúttal az alkotmány koncepciójának fokozatos kiterjesztése oda vezetett, hogy sokkal szélesebbé vált az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat bázisa is, ez pedig megnövelte az alkotmányellenesség alapjául szolgáló esetleges okok számát is.

Amennyiben az alkotmányossági kontroll keretei tágak, a minősített többségi követelmény pedig nem túlságosan szigorú (abszolút többség), a kötelező alkotmányossági felülvizsgálat hatékony garancia lehet, ilyenkor is tisztában kell lennünk azonban e koncepció hátulütőivel. Egyrészt megerősíti az Alkotmánybíróság pozícióit, másrészt viszont a testület átpolitikálódásához vezet, és a demokratikus folyamatok ellen hat.<sup>159</sup> A bírósági felülvizsgálattal szemben önmagában is a közvetlen demokratikus legitimitáció az egyik legerősebb érv.<sup>160</sup>

Az indítványok problémájára áttérve Franciaországban a miniszterelnöknek kötelessége az elfogadott, organikus törvényeket mérlegelés nélkül továbbítani az Alkotmánytanácshoz,<sup>161</sup> más országokban az előzetes normakontroll indítványozása csak lehetőség.

<sup>154</sup> Franciaország Alkotmányának 61. cikk 2. fordulata [1958.10.04.].

<sup>155</sup> Franciaország Alkotmányának 61–1. cikke [1958.10.04.].

<sup>156</sup> Peggy Ducoulombier: Rebalancing the power between the Executive and Parliament: the experience of the French constitutional reform. *Public Law* 2010. 4. sz. 688–708. o.

<sup>157</sup> Décision en 2012. 278 QPC du 5 Octobre 2012.

<sup>158</sup> CC, 25 mars 2014, 2014-386 QPC.

<sup>159</sup> Troper – Chagnollaud: i. m. 341-342.

<sup>160</sup> PRX » Piece » CBC – Sunday Edition: Justocracy. <http://prx.org/pieces/72-cbc-sunday-edition-justocracy> (2021.09.07.)

<sup>161</sup> l'Ordonnancen° 38-1067 du 7 novembre 1958.



Az indítványokat azok kötelező ereje szerint csoportosíthatjuk. Az indítványok rendszerint orientálják az alkotmánybírói eljárásokat, a taláros testületek általában a felvetett problémákra fókuszálnak. Kötelező alkotmányossági felülvizsgálat esetén is egy indítvány kíséretében érkezik az organikus törvény az Alkotmánytanácshoz, azt azonban már az alkotmánybírák döntenek el, hogy milyen szempontok mentén, és mely körben vizsgálják meg az adott jogszabályt.<sup>162</sup> A felek iránymutatása hiányában jóval nehezebb beazonosítani az alkotmányossági problémákat egy, akár több száz szakaszból álló törvényiszövegben. A mechanizmus hatékonysága tehát megkérdőjelezhető, és nagy a szerepe az adott alkotmánybírák attitűdjeinek is.

Az organikus törvények teljes körű előzetes alkotmányossági felülvizsgálatából következően az alkotmányossági normakontroll gyakorlatilag az organikus törvényalkotási eljárás állandó részeleme, az Alkotmánytanács mintegy a törvényhozó hatalom részesévé válik.<sup>163</sup> Az Alkotmánytanács esetjogából azt olvashatjuk ki, hogy ez a hatáskör számottevően megnöveli a testület mozgásterét. Mégis, a konkrét indítványok lehetőségének megnyitása ezekben az eljárásokban nagyban hozzájárulna azok hatékonyságának fokozásához.

Végezetül e fejezet végén is arra kívánok rámutatni, hogy a túlságosan széles körben jelenlévő, minősített törvények túlzottan megkötik a mindenkori kormányzat kezét, a demokratikus alkotmányosság és a jogállamiság tehát csorbát szenvedhet. A hatalommegosztáson alapuló érvek egy szűk körű minősített-törvény-koncepció irányába mutatnak, amely olyan intézményi tárgyköröket fed le, ahol a széles körű politikai konszenzus valóban releváns (a választási rendszer vagy a törvényhozás működésének alapvető szabályai). Megfelelően szűkre szabott terep esetén a minősített törvény előnyei jól kiaknázhatóak, a hátrányok azonban kevésbé lesznek kézzelfoghatóak. Nézetem szerint tehát mindössze néhány intézményi tárgykört érdemes a minősített törvényi körbe sorolni, az alkalmazás más lehetséges területein (alapvető jogok, közpolitikai tárgykörök) egyéb garanciákat célszerű előtérbe helyezni, mint az alkotmányossági felülvizsgálat vagy a nemzetközi monitoring.

A minősített törvények tehát érzékelhetően megváltoztatják az alkotmányos demokráciát, a hatalommegosztás kontúrjait, illetve az alkotmányos aktorok viszonyrendszerét. E konstrukció újraértelmezi az ellenzék szerepét, valamint az Alkotmánybíróóság hatásköreit is. A konkrét körülmények függvényében e hatás mértéke és konkrét formája országról országra jelentősen különbözhet. Az abszolút többség megkövetelése más garanciákkal kiegészülve kombinált mechanizmusokon keresztül korlátozza az aktuális kormányzatot, ez a komplex megközelítés pedig érdemibb biztosítékokhoz vezethet. Ezzel szemben a szupertöbbségre építő modell korrekciós mechanizmusok híján jóval kevésbé hatékony, torzítja a kormány és az

<sup>162</sup> Thomas: i. m. 108–109. o.

<sup>163</sup> Michel Troper: *La V<sup>e</sup> République et la séparation des pouvoirs. Droits* 2006. 43. sz.

ellenzék viszonyrendszerét, és nem egyeztethető össze a parlamentarizmus alapvető logikájával sem. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat részben vagy egészben kiválthatja a minősített többségi követelményt, az indítványozási lehetőséget azonban érdemes nyitva hagyni ilyenkor, mert ez komoly segítség lehet az alkotmánybírók számára.

## 5 Következtetések

Jelen tanulmányomban néhány új szempontot vettem fel a minősített törvények koncepciója kapcsán, ezek megfontolandóak lehetnek akár egy alkotmányozási folyamat során is. Természetesen nem vázolhattam fel egy teljes és hézagmentes koncepciót ebben a keretben, korlátozott terjedelmű összehasonlító elemzésre szorítkoztam, így a megállapításaim is ennek eredményeit tükrözik. Újabb szempontokkal kiegészítve számos további érv vehető fel e diskurzusban, akár az összehasonlító szemlélet keretei között maradva is.

A minősített törvényeket négy szempontból vizsgáltam meg három alkotmányos rendszerben. Az első fejezetben a történeti háttérrel foglalkoztam, és azonosítottam a békés átmenetet vagy a demokratikus berendezkedés hangsúlyainak eltolását mint a minősített törvény bevezetésének főbb ösztönzőit. A második fejezet a minősített törvényi szabályozás terjedelmét három országban vetette össze, itt a különböző szabályozási irányok (alapjogok és intézmények) közti arányok eltérései, valamint a minősített többségi szabályozás szűkítésének szükségessége voltak főbb megállapításaim. Harmadikként a minősített törvények jogforrási helyzetére tértem ki, és arra hívtam fel a figyelmet, hogy pontosabban megfogalmazott alkotmányos szabályokra lenne szükség ezen a téren. Végezetül a hatalommegosztással való összefüggésekre helyeztem a hangsúlyt, és a kétharmados konszenzuskövetelmény ellen, illetve bizonyos fenntartásokkal a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat mellett érveltem.

A kutatás imént felidézett irányai szorosan összefüggnek egymással, és talán együttesen átfogó képet nyújtanak a demokráciaelv és a minősített törvényalkotás kapcsolatrendszeréről.

Az elemzés további eredménye annak feltérképezése, hogy a minősített törvényekkel kapcsolatos bizonytalanságok gyakran az alkotmányjogi környezet pontatlanságából vagy nem kellő részletességéből erednek. A minősített törvények jogforrási szerepe természetesen számos teret hagy az értelmezésnek, bizonyos eszközökkel azonban az alkotmánybírók mozgásterét racionalizálható. Először is a minősített törvényalkotásról szóló, alkotmányos rendelkezések szövegét pontosítani kellene. Egyetlen alkotmány sem írja le megfelelő precizitással a minősített törvényt mint

jogforrást, még Magyarország Alaptörvénye sem, amely pedig egy teljesen külön bekezdésben definiálja ezt a kategóriát. Emellett be kell látnunk azt is, hogy a minősített törvényalkotási tárgykörök lehatárolása korántsem világos elvek mentén történik. Elméletileg bizonyos tárgykörök jelentőségével alátámasztható e szelekció, a valószínűségben azonban inkább gyakorlati megfontolásoknak jut itt a döntő szerep.

Az összehasonlítás alapján felmérhetjük azt is, hogy lényeges különbségek vannak az egyes nemzeti megközelítések között, a főbb dilemmák és az azokra adott válaszok azonban nagyon hasonlóak.

Tanulmányomban a minősített törvény alkalmazási körének szűkítése, a kétharmados többségi követelmény mellőzése, a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat meghonosítása, valamint a vonatkozó alkotmányos és elméleti háttér további tisztázásának fontossága mellett érveltem. A nemzeti kontextus fényében e javaslatok országról-országra némileg eltérhetnek, kiindulópontként azonban álláspontom szerint mindenképpen megfelelőek lehetnek.

Tanulmányom hiánypótló jellegű is, csekély ugyanis a minősített törvényekkel összehasonlító vagy elméleti perspektívában foglalkozó, rendelkezésre álló szakirodalom. A jogi problémák kellő mélységű elemzése érdekében a minősített törvényalkotást tágabb kontextusba helyezve kell megvizsgálnunk. Nem korlátoztam magam a minősített törvényalkotással összefüggő egy-egy részproblémára, hanem a témakört a maga komplexitásában igyekeztem megragadni, és ezen az úton keresni a továbblépés lehetséges irányait.

A legfontosabb zárógondolatom mégis az, hogy további kiterjedt és alapos szakmai párbeszéd szükséges a minősített törvényekkel kapcsolatban a legmegfelelőbb megoldások keresése érdekében. Bízom benne, hogy munkám szerény hozzájárulás lehetett ehhez a folyamathoz.

## Bibliográfia

- Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán*: Sarkalatos kérdések. Méltányosság Politikaelemző Központ Budapest, 2011. november 24. <https://docplayer.hu/12897568-Antal-attila-braun-istvan-finta-laszlo-torok-zoltan-sarkalatos-kerdesek.html> (2018.10.11.)
- Ardant, Philippe – Mathieu, Bertrand*: Droit constitutionnel et institutions politiques. L.G.D.J., Paris 2014.
- Arlettaz, Jordane – Bonnet, Julien*: Pouvoirs et démocratie en France. CRDP, Montpellier 2012.
- Avril, Pierre*: Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique. Éditions Université Panthéon Assas, Paris 2010.

- Avril, Pierre – Gicquel, Jean: Droit parlementaire. Dalloz, Paris 2014.
- Avril, Pierre – Pourhiet, Anne-Marie le: Représentation et représentativité. Dalloz, Paris 2008.
- Avril, Pierre – Seiller, Bertrand: Le controle parlementaire de l'administration. Dalloz, Paris 2010.
- Balladur, Edouard: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*. La documentation française, Fayard 2008.
- Balogh Elemér et al.: Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. FÁMA Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2012.
- Barna Dániel – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák. *Ars Boni Law Review* 2013. <http://arsboni.hu/barnaszentg.html> (2021.07.19.)
- Blacher, Philippe: Le Parlement en France – Etude (broché). L.G.D.J, Paris 2012.
- Bodnár Eszter – Módos Máttyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció* 2012. 3. sz.
- Bonime-Blanc, Andrea: Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm. In: Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making (szerk. Laurel E. Miller – Louis Aucoin). USIP Press, Washington 2010.
- Bozóki András (szerk.): The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy. Central European University Press, Budapest 2002.
- Braibant, Guy: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. Dalloz, Paris 1996.
- Camby, Jean-Pierre: La loi organique dans la Constitution de 1958. RDP, Paris 1989.
- Camby, Jean-Pierre: Les archives du Conseil constitutionnel: déclaration d'indépendance. *Les Petites affiches* 2008. 192. sz.
- Camby, Jean-Pierre: Quarante ans de lois organiques. *Revue de droit publique* 1998. 5–6. sz.
- Comella, Victor Ferreres: The Framing of the Spanish Constitution. In: The Constitution of Spain: A Contextual Analysis (szerk. Victor Ferreres Comella). Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2013.
- Conversi, Daniele: The Smooth Transition. *National Identities* 2002. 3. sz. DOI: 10.1080/1460894022000026105
- Cserne Péter – Jakab András: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum* 2001. 2. sz. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/01-2-03.pdf> (2015.03.11.)
- David, René: Les grands systemes de droit contemporains. Dalloz, Paris 1964.
- Debré, Michel: La nouvelle Constitution. *Revue française de science politique*, 1959. 1. sz.
- Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. *Pázmány Law Working Papers* 2011. 9. sz. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf> 12 (2021.07.11.)

- Ducoulombier, Peggy*: Rebalancing the power between the Executive and Parliament: the experience of the French constitutional reform. *Public Law* 2010. 4. sz.
- Elster, John – Offe, Claus – Preuss, Ulrich*: Constitutional Politics in Eastern Europe. In: Institutional Design in Post-Communist Societies – Rebuilding the Ship at Sea (szerk. Jon Elster – Claus Offe – Ulrich Preuss). Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Hajnóczy József*: Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés. In: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái (szerk. Csizmadia László). Akadémiai Kiadó, Budapest 1958.
- Hauriou, Maurice*: Principles de droit public. *Harvard Law Review* 1918. 31. sz.
- Iliopoulos-Strangas, Julia*: Cours supremes nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration? In memoriam Louis Favoreu. Bruylant, Bruxelles 2007.
- Jakab András – Szilágyi Emese*: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás* 2014. 3. sz.
- Kilényi Géza*: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. *Jogtudományi Szemle* 1994. 5. sz.
- Kukorelli István* (szerk.): Alkotmánytan. Osiris, Budapest 2002.
- Küpper, Herbert*: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2014. 46. sz.
- Leyland, Peter*: The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis. Or. Hart Publishing, Oxford Portland 2012.
- Montesquieu, Baron de*: The Spirit of the Laws. 1748.
- Németh Márton*: Sarkalatos dilemmák. *Ars boni jogi folyóirat* 2013. 1. sz. <http://arsboni.hu> (2021.09.07.)
- Pourhiet, Anne-Marie* le: Droit constitutionnel. Economica, Paris 2007.
- Prakke, Lucas – Kortmann, Constantijn – Brandhof, Hans van den*: Constitutional Law of 15 EU Member States (6th Edition). Kluwer, Deventer 2004.
- Sirat, Charles*: La loi organique et la constitution de 1958. Dalloz, Paris 1960.
- Szalai András*: Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. *Pro Publico Bono* 2011. 1. sz. 11. o. [https://www.academia.edu/37224153/1\\_%C3%A9vfolyam\\_2011\\_1\\_sz%C3%A1m\\_B\\_v%C3%A1ltozat\\_17\\_8\\_MB\\_\(2021.07.09.\)](https://www.academia.edu/37224153/1_%C3%A9vfolyam_2011_1_sz%C3%A1m_B_v%C3%A1ltozat_17_8_MB_(2021.07.09.))
- Szentgáli-Tóth Boldizsár*: A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben. In: *Parliaments Practicum 2011–2012*. (szerk. Soltész István). Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2014.
- Széchenyi István*: Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Eggenberger Ferdinánd Akad. Kiadó, Pest 1864.
- Thomas, Julien*: L'indépendance du Conseil Constitutionnel. PhD diss., Université libre de Bruxelles 2010.
- Troper, Michel – Chagnollaud Dominique* (szerk.): *Traité international de droit constitutionnel*. vol. 1. Dalloz, Paris 2012.

- Troper, Michel*: Constitutional Law. In: Introduction to French Law (szerk. George Berman – Etienne Picard). Wolters Kluwer, Netherlands 2008.
- Trócsányi László*: Alaptanok. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-ORAC, Budapest 2014.
- Tushnet, Mark*: Constitution-making: An Introduction. *Texas Law Review* 2013. 91. sz.
- Varga Zs. András*: Gondolatok Magyarország új Alkotmányáról. *Iustum Aequum Salutare* 2010. 4. sz. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf> (2021.08.21.)
- Verpeaux, Michel – Maryvonne, Bonnard*: Le Conseil constitutionnel. La documentation française, Paris 2007.