

Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben

A jogi oktatás megkönnyítésére és a tudományos diskurzus elősegítése céljából az MTA TK Jogtudományi Intézete 2014 januárja és júniusa között tizennyolc alkalomból álló nyilvános beszélgetéssorozatot rendezett a kétharmados/sarkalatos törvények változásairól a 2014-ben lezárult törvényhozási periódusban.¹ Több elemzés született ugyanis már az új Alaptörvény kapcsán, de a korábbi kétharmados és a jelenlegi sarkalatos törvények szakmai elemzése eddig sajnos háttérbe szorult. A számos változás miatt gyakran csupán azok látják a pontos jogi helyzetet, akiknek ez a legszűkebb szakterületük, de a tágabb szakmai közvélemény számára sem elérhetőek az aktuális helyzetről készített, tudományosan is használható elemzések. A beszélgetéssorozat ezt a hiányt kívánta pótolni.²

Minden előadót arra kértünk, hogy lehetőség szerint előzetesen 3-10 oldal terjedelemben a tárgyalt területről készítsen kötött szerkezetű összefoglalót, amelyben az alábbi kérdések mindegyikét a megadott sorrendben válaszolja meg, a válaszokat mindig megindokolva:

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?
2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.
3. A nevezett célokkal egyetért-e?
4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?
5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?
6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?
7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A beszélgetés előtt az anyagokat a többi felkért előadónak elküldtük. A beszélgetés után, az ott elhangzottak fényében minden előadónak lehetősége volt a saját írásának módosítására (esetleg azoknak lábjegyzetekkel való kiegészítésére), vagy amennyiben a beszélgetés előtt az előadónak nem volt alkalma írásos anyagot készíteni. Az írásos anyagokat a Jogtudományi Intézet műhelytanulmány-sorozatában (MTA Law Working Papers) közzeltük.³ Az alábbiakban a beszélgetésekből (azon belül is főleg a beszélgetéssorozatot összegző, záró kerekasztalon elhangzottakból) és a műhelytanulmányokból általunk levont következtetéseket tesszük közzé. Az itt leírt kutatási eredmények tehát nem minden esetben tekinthetők konszenzusosnak (bár ahol lehet, ott törekedtünk azt megjeleníteni, és a kérdések többsége konszenzusos volt a szakértők között), hiszen voltak olyan kérdések, ahol a meghívott szakértők sem értettek egyet.

1. A kétharmados törvények megjelenése a magyar jogrendben

¹ Jelen írás a teljes kutatási jelentésünk nagyjából ötödét kitevő rövidített változat. A teljes változatot az MTA Law Working Papers sorozatban fogjuk közzétenni a közeljövőben. Köszönjük Gyergyák Ferencnek a türelmet és a biztatást az írás elkészítésével kapcsolatban. A jelen kéziratához fűzött kritikai megjegyzésekért Bodnár Eszternek tartozunk hálával.

² A meghívott előadók listája itt olvasható: <http://jog.tk.mta.hu/sarkalatos-atalakulasok>.

³ Ezek elektronikusan elérhetők itt: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

A kétharmados törvények időről időre változó elnevezéssel a rendszerváltás óta részei a magyar alkotmányos berendezkedésnek. Kérdéses azonban, hogy ennél fogva közjogtörténeti hagyománnyá váltak-e.

Az eredeti elképzelés – amelyet az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény vezetett be – még alkotmányerejű törvényekről szólt. Az alkotmányerejű törvények elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség. A jogintézmény célja az volt, hogy azokat a kérdéseket rendezze, amelyek tisztázására nem került sor az alkotmány szövegében. Tölgyessy Péter elmondása szerint⁴ az alkotmányerejű törvényi kör megalkotásának elsődleges oka az volt, hogy az alkotmányt nem véglegesnek szánták, ekképpen a kétharmados feltalálásának időpontjában az alkotmányos rendszerben egyféle „alkotmányótléknak” voltak tekinthetőek. S ez, vagyis annak tudata, hogy az alkotmány nem végleges, meghatározta az MDF és az SZDSZ közötti megállapodást – amely az 1990. évi XL. törvénnyel vált az alkotmányos rendszer részévé –, s annak keretében az alkotmányerejű/kétharmados törvények tárgykörének alakulását is. (Megjegyzendő, hogy ez a megállapodás eredményezte az alkotmányerejű törvények elnevezésének megváltozását kétharmadosra, hiszen a szükséges szavazatarányt is módosította az összes országgyűlési képviselő kétharmadáról a jelenlévők kétharmadára, legfontosabb eleme pedig a tárgykörök szűkítése volt.) A megállapodás célja a tárgykörök szűkítése mellett az volt, hogy csupán az egyes szóban forgó területek leglényegesebb pontjai igényeljenek kétharmados szavazatarányt.

A kétharmados végül a rendszerváltást követően is a magyar alkotmányos struktúra része maradt. Sőt, a 2010-11-es alkotmányozási folyamat során a kétharmados törvények megtartásának indoka részben már épp ez a hagyomány volt.

2. Sarkalatos törvények az Alaptörvény rendszerében

Az Alaptörvény a szavazatarány tekintetében nem változtatott a kétharmados törvényekkel szemben támasztott követelményeken (ti. jelen levő képviselők kétharmada), azonban átnevezte azokat sarkalatos törvénnyé. A sarkalatos elnevezés historizáló, a történeti alkotmány szellemét hivatott megidézni. Jogtörténetileg azonban helytelen, hiszen a sarkalatos törvények eredetileg a rendes törvényekkel azonos szinten álló, azonos eljárásban és szavazataránnyal elfogadott jogszabályok voltak, amelyek tartalmi értelemben a legjelentősebb alkotmányos kérdéseket szabályozták.⁵

Érdemi jogforrástani változás azonban, hogy most már nem csak teljes törvények lehetnek kétharmados/sarkalatos rangban, hanem egyszerű törvényeken belül egyes rendelkezések is.⁶ Annak tisztázására, hogy mely rendelkezésekről van szó, a kérdéses törvények záró rendelkezései tartalmaznak külön rendelkezéseket (paragrafusszámok listáját), amelyeket persze az AB felülvizsgálhat. Ilyen egyébként már történt is: a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban a testület a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 175. §-ának és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 237. § (1) bekezdésének bizonyos részeit alaptörvény-ellenesnek találta. A bírák érvelése szerint a kérdéses utalószabályok olyan szakaszokat is sarkalatosnak minősítettek, amelyek valójában nem voltak sarkalatos természetűek az Alaptörvény felhatalmazása szerint.⁷

Ugyancsak fontos kérdés, hogy vajon milyen mértékben tágult vagy szűkült a kétharmados (új néven: sarkalatos) törvények köre. Az írás végén olvasható táblázat azt mutatja, hogy a tárgykörök száma lényegében nem változott (28 helyett eredetileg 26), de belső szerkezetük kissé átalakult. Számos alapjogi kétharmados szabály helyett pénzügyi-gazdasági (vagyis tipikusan *policy* jellegű, bár a rendőrségi és honvédségi törvény eddig is *policy* jellegű kétharmados törvény volt) tárgykörök

⁴ Tölgyessy Péter előadása a Sarkalatos átalakulások rendezvénysorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető: <https://www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA>. 25-27. perc.

⁵ Herbert Küpper: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2–5.

⁶ Ez fordítva is igaz, vagyis sarkalatos törvényben is módosíthatók egyszerű többséggel a nem sarkalatos tárgykörök rendelkezései, lásd az Alaptörvény 17. cikk (4) bek. A korábbi jogállapothoz (további utalásokkal) lásd JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40–49.

⁷ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]–[105].

kerültek kétharmados rangba. A funkcionális értelemben vett alkotmány (vagyis az egyszerű többséges törvényhozót korlátozó normák összessége) a magyar jogrendben ezért 2011 előtt és után is sok száz oldalnyi törvény maradt, hiszen abba a kétharmados/sarkalatos törvények is beleértendők.

3. Érvek a sarkalatos törvények léte mellett és ellen

Jelen sorok szerzőinek egyike a kétharmados törvények számának radikális csökkentését, sőt lényegében a jogforrási kategória megszüntetését tartotta volna megfelelő megoldásnak.⁸ Álláspontunk nem változott, de a teljesség kedvéért az elkövetkezőkben előbb a támogató, majd az ellenző érveket is megtárgyaljuk.

A kétharmados törvények léte *melletti* egyik lehetséges érv (a fenti, ott már cáfolt hagyomány-érven túl) az, hogy a kétharmados elvárása ezeknél a törvényeknél formai garanciát jelenthet a mindenkori parlamenti többség önkényes törekvéseivel szemben. Eszerint tehát a legfontosabb államszervezeti kérdésekben vagy az alapjogok védelme érdekében egyes szabályok megalkotása során széles közmegegyezésre van szükség, s később, e kiinduló konszenzusos álláspont védelme érdekében meg kell nehezíteni a mindenkori többség számára a szabályok módosítását, hasonlóan széles szavazatarány előírásával. Azokban az esetekben azonban, amikor ez a kiinduló közmegegyezés nem áll fenn (például mert egy politikai erő egyedül szerez kétharmadot), a formai garancia kiüresedik, s az önkény elleni fellépés célját nem képes ténylegesen szolgálni.⁹ Ugyancsak probléma, hogy a parlamentáris rendszer belső logikája szerint a mindenkori ellenzék abban érdekelt, hogy ne lehessen érdemben kormányozni, hiszen a kormány kudarca hozza el az ő hatalomra jutásukat. Vagyis a konszenzusos törvényhozás előírása racionális ellenzéki szabotázsra (szelídebb kifejezéssel: vétóra) ad lehetőséget, ami azonban a közérdek szempontjából káros, hiszen a kérdéses (gyakran kifejezetten hagyományos végrehajtó hatalmi jogkörbe eső) területeken, például honvédelem vagy rendőrség, az időről-időre szükségszerűen felmerülő reformokat szinte ellehetetleníti. Az AB az Alaptörvény elfogadása utáni gyakorlatában azt az álláspontot foglalja el, hogy a sarkalatos törvények szerepét illetően a kétharmados törvények vonatkozásában kialakított gyakorlat az irányadó,¹⁰ s ennek megfelelően megerősíti azt is, hogy a sarkalatos törvények legfontosabb célja az országgyűlési képviselők között a széles körű egyetértés biztosítása.¹¹ A képviselők közötti egyetértés célja azonban nem önmagáért való: valójában társadalmi konszenzust jelenít meg, azt a célt kívánja biztosítani, hogy a legalapvetőbb ügyek eldöntése során a képviseltek mindegyikének preferenciái, érdekei figyelembe vétnesek. Azonban, annak eldöntéséhez, hogy a kétharmados követelmény ezt a célt jelenleg is képes-e szolgálni, figyelemmel kell lenni a választási rendszer sajátosságaira is. A jelenlegi választási rendszer viszont azt eredményezi, hogy a szavazatok kisebbségét megszerző párt minősített, kétharmados többséghez juthat a parlamentben. Ily módon a parlamenti kétharmad nem képvisel(het)i a társadalom széles többségét, a kétharmados konszenzus nem képes a fentebb vázolt cél realizálására. Azt az alapvető funkciót, amelyet az Alkotmánybíróság a sarkalatos törvényeknek tulajdonít, azok immár nem képesek betölteni. Ezért a korábbi alkotmánybírói gyakorlat felülvizsgálható a sarkalatos törvények tekintetében, és a kétharmados törvények tárgykörei a lehető legszűkebben értelmezendők.¹²

Egy másik lehetséges érv a kétharmados törvények mellett az, hogy „máshol is van ilyen”, például organikus törvény néven Franciaországban. Ez az érv sem meggyőző. Először is önmagában az, hogy máshol milyen megoldás van, önmagában nem érv amellet, hiszen minden esetben tekintettel kell lenni arra is, hogy egy jogintézmény, jogi megoldás milyen társadalmi, politikai, történelmi körülmények között működik sikeresen. Másrészt, általában véve kétséges, hogy a francia alkotmányjogi minta megfelelő egy posztdiktatúrás helyzetben (huszonöt éve még szocializmus volt nálunk) – a volt szocialista országokban megszokott német alkotmányjogi minta márcsak a hasonló történelmi keletkezési körülmények (ti. diktatúra utáni jogállamiság és demokrácia felépítése) miatt is

⁸ Lásd JAKAB András: *Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG Orac 2011) 76–77.

⁹ Tordai Csaba előadása a Sarkalatos átalakulások rendezvénytársorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető: <https://www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA>. 57-59. perc.

¹⁰ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [55].

¹¹ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [15].

¹² Sonnevend Pál előadása a Sarkalatos átalakulások rendezvénytársorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető: <https://www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA>. 1 óra 10-13. perc.

megfelelőbb példa. Az 1958-as francia alkotmány elsődleges célja ugyanis a végrehajtó hatalom erősítése és a törvényhozás megtörése (vagy legalábbis kordában tartása) volt, hiszen egy gyarmati (algériai) háború kellős közepén vált nyilvánvalóvá, hogy a választási rendszer miatt széttöredezett pártrendszer és a destruktív bizalmatlansági indítvány miatt az 1946-os francia alkotmány csődöt mondott.¹³ Ezért a weimari köztársaság félelnöki rendszerét vették át, olyan további megoldásokkal, amelyek a törvényhozás megerősödését zárják ki. Az egyik ilyen (egyébként igencsak unikális) megoldás, a francia alkotmány 37. § (1) bek. szerint „*A nem törvényi útra tartozó kérdéseket rendeleti úton kell szabályozni.*” Ez azt jelenti, hogy a parlament és a törvények szerepének szabtak határt, hiszen a törvényi útra tartozó kérdéseket taxatív (főleg a francia alkotmány 34. §-ban és elszórtan az alkotmányban még néhány helyen) felsorolták.¹⁴ A másik eszköz az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) létrehozása, amelynek elsődleges célja eredetileg egyáltalán nem az egyéni jogvédelem volt (egyébként az 1958-as alkotmányban alapjogi katalógus sincs, és csak későbbi kreatív jogértelmezés emelt a francia jogtörténetből alapjogi katalógusokat alkotmányos mércévé), hanem a végrehajtó hatalom eszköze volt a törvényhozás megfékezésére. Ennek megfelelően eredetileg csak *a priori* normakontrollra volt joga, és azt is kizárólag a végrehajtó hatalom képviselői kezdeményezhették. Eredetileg mindössze a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke kezdeményezhette a rendes törvények előzetes normakontrollját. A parlamenti kisebbség csak 1974-ben kapott indítványozási jogot, amelynek eredményeként szembeötlően emelkedett is az indítványok száma.¹⁵ A francia alkotmányos struktúra 2008-ban lényegi átalakításon esett át,¹⁶ az alkotmányreform leglényegesebb eleme, hogy immár a bíróságok számára megnyílt a lehetőség az utólagos normakontroll kezdeményezésére abban az esetben, ha egy konkrét ügyben eljáró bíró azt tapasztalja, hogy egy alkalmazandó jogszabályi előírás az alkotmány által védett jogokat sérti. A teljességhez tartozik, hogy a lehetőség csak a *Conseil d'Etat* és a *Cour de cassation* számára nyitott. És végül, számunkra leginkább releváns megoldásként bevezették az organikus törvények (*lois organiques*) kategóriáját, amelynek legfontosabb eljárási sajátossága, hogy a kihirdetés előtt kötelező az Alkotmánytanács elé terjeszteni.¹⁷ Az organikus törvényeket azonban (bár bizonyos eljárási lépések eltérnek a szokásos törvényekétől) *ugyanolyan szavazataránnyal* fogadja el a francia törvényhozás, vagyis a kétharmados törvények mellett már csak ezért sem hozható fel érvként.¹⁸

A harmadik lehetséges érv a kétharmados törvények mellett az, hogy ez „tehermentesíti” az alkotmányt.¹⁹ Vagyis – így az érv – nem kell mindent az alkotmányba tenni, és így azt egy monstre szöveggé hízlalni, hanem számos szabály „kitelepíthető” kétharmados törvényekbe. Ez sem meggyőző érv azonban. Ha ugyanis valami tényleg fontos és az egyszerű törvényhozó hatásköréből ki akarjuk venni, akkor azt az alkotmányba kell tenni, és valójában a jogrend épp attól válik áttekinthetatlenné, ha

¹³ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945-2005* (Budapest: Osiris 2006) 191-198.

¹⁴ A francia alkotmány 37. cikk. (2) bek. szerint a *Conseil d'Etat* azon törvényeket, amelyek rendeleti tárgykörbe tartoznak, átminősíti (lefokozza) rendeletté (*délégalisation*), s ezután ezt aztán már rendeletnek kell tekinteni (tehát csak rendelettel lehet módosítani). A témához (az intézményt kritizálva) ld. Chantal CANS: „La délégalisation: un encouragement au désordre” *Revue de droit public* 1999/5. 1419–1447. o.

¹⁵ Louis FAVOREU: „Az alkotmánybíróságok” [ford. HORVÁTH Éva] in: PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés* (Budapest: ELTE ÁJK 1995) 53-116, kül. 105-107.

¹⁶ Részletesebben lásd Federico FABBRINI: „France’s Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation” *German Law Journal* 2008/10. 1297–1312.

¹⁷ Részletes dogmatikai elemzéshez lásd Jean-Christophe CAR, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958* (Paris: Economica 1999); Bertrand MATHIEU – Michel VERPEAUX (szerk.): *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle* (Paris: Dalloz 2009).

¹⁸ A francia alkotmányjogban 1958 előtt is létezett az organikus törvény fogalma (ti. az alkotmány működéséhez szükséges törvények), de eljárásilag ezek semmiben nem különböztek az egyszerű törvényektől, lásd Jean-Pierre CAMBY: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 1998/5-6. 1686-1698, kül. 1687. A spanyol alkotmányjogban annyiban tér el az egyszerű és az organikus törvények elfogadási eljárása, hogy az alsóházban összes képviselő többségének (és nem csupán a jelen lévő képviselők többségének) kell azt elfogadnia. Lásd részletes dogmatikai elemzéshez José F. CHOFRE SIRVENT: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Madrid: Tecnos 1994). Mind a spanyol, mind a francia szabálynak az az értelme, hogy ne hogy „megpuccsolják” jogszerűtlen jogalkotással, vagy alacsony jelenlét miatti kisebbségi szavazással a fontosnak ítélt szabályokat. Egyik helyen sincs arról szó azonban, hogy a rendes parlamenti többség elé helyeznénk eljárásilag áthághatatlan (kvázi-alkotmányos) többségi szabályt. A francia és a spanyol eljárási megoldásokat vegyíti számos dél-amerikai ország (Brazília, Kolumbia, Ecuador, Peru, Venezuela), Chilében (alk. 63. cikk) ellenben a magyarhoz hasonlóan emelt többségi szabály vonatkozik az organikus törvényekre, lásd Ricardo SEPÚLVEDA: *Las leyes orgánicas constitucionales* (México: UNAM 2006) 100-112.

¹⁹ KILÉNYI Géza: „Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények” *Jogtudományi Közöny* 1994/5. 201-209.

egyes magasabb rangú törvényeket több külön dokumentumba helyezünk. A jogrend áttekinthetősége azt kívánja, hogy a törvényhozás korlátainak szabályformájú korlátai egy dokumentumban legyenek [vö. német alaptörvény ún. *Inkorporationsgebot*, amely szerint az alaptörvény módosításait is csak az alaptörvény kifejezett módosításával lehet megtenni, és nem lehet az alkotmányt széttöredeztetni]. Vannak persze olyan jogrendek, ahol maga az alkotmány is több dokumentumból áll, de ez egyrészt az áttekinthetőséget rontja, másrészt kísértést teremt arra, hogy túl sok szabályt emeljünk ki az egyszerű törvényhozó hatásköréből.²⁰

A kétharmados törvények *ellen* felmerülő egyik tipikus érv kifejezetten az Alaptörvény konkrét rendelkezéseire vonatkozik: nevezetesen arra, hogy a fent leírtaknak megfelelően bekerültek *policy* döntések is a tárgykörök közé. Ez ugyanis jelentősen megnehezítheti a kormányozhatóságot a jövőben, bármilyen politikai színű kormány esetében, ha az adott kormánynak nincs kétharmados többsége. Az alkotmányozó a gazdasági tárgykörök kétharmados rangra emelésével vélhetően három problémára akart választ adni: 1. a 2000-es évek első évtizedében a mindenkori kormánytöbbség közreműködésével súlyosan eladósodott az ország, 2. esetenként a parlamenti többség támogatásával történtek nagyszabású gazdasági jellegű visszaélések, 3. súlyos demográfiai válságban van az ország, és a gyermeknevelést segítő olyan intézkedéseket kell meghozni, amelyek egyszerű többséggel nem ronthatók le (ez ugyanis a gyermekvállaláshoz szükséges biztonságérzetet veszélyezteti). Vagyis ezekben a kérdésekben az alkotmányozó meg akarta kötni a mindenkori egyszerű parlamenti többség kezét. Ez azonban igencsak kockázatos gyógymód, amely a nevezett betegségekre talán megoldás, de olyan súlyos mellékhatásai lehetnek (így különösen a kormányzati rugalmatlanság változó gazdasági helyzetben), amelyek komoly kormányozhatósági problémákhoz vezethetnek. Ráadásul a *policy*-döntések bebetonozása egyúttal azzal a veszéllyel is fenyeget, hogy kiüresíti a választásokat, hiszen hiába választ a többség új Országgyűlést és azon keresztül új Kormányt, nem lesz képes a kérdéses *policy*-döntések megváltoztatására.²¹ Ez pedig felveti az Emberi Jogok Európai Egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének sérelmét, amely szerint Magyarország szabad választások révén „a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését”.²²

További probléma, hogy a kétharmados előírások által esetenként mégis kikényszerített új szabályok esetében a felelősség elmosódik a kormányzó és az ellenzéki pártok között, s ezért végül a választópolgár számára nem lesz nyilvánvaló, hogy adott döntés mely pártnak tudható be.²³ Így a soron következő választásokon nem lesz egyértelmű, hogy egy-egy döntésért a versengő felek közül melyiknek kellene viselnie a felelősséget vagy learatni az elismerés babérjait. Tehát ha a kétharmados szavazatarányt igénylő döntések köre túl szélesen van meghúzva, az a demokratikus visszacsatolás megvalósulását is megnehezíti.

Az utolsó megemlíthető ellenérv a kétharmados törvényekkel (vagy legalábbis széles körökkel) szemben, hogy azok lerövidíthetik az alkotmány élettartamát, és ezzel az alkotmányos stabilitást veszélyeztethetik. Azáltal ugyanis, hogy a törvényhozó túl sok szabályt merevít be, az egyszerű többséget szerző ellenzéket arra készítheti, hogy kelsen értelemben vett forradalommal az egész rendszert (vagyis magát az alkotmányt is) leváltsa. Tulajdonképpen paradox hatásról van szó: a törvényhozó stabilitást remél a kétharmados törvényektől, de túlzott használatuk pont a jogrendszer alapjainak stabilitását veszélyezteti.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a valóban fontos alapszabályoknak az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben. Az alkotmányért az alkotmányozó (a népszuverenitás elvének jegyében) és az AB (a jogállamiság elvének jegyében) felel, az egyszerű törvényekért pedig a parlamenti többség (a parlamentáris demokrácia elvének jegyében). A

²⁰ Az osztrák alkotmány példáján lásd részletesen JAKAB András: „Az európai alkotmányjogi gondolkodás két szembenálló paradigmája: Ausztria és Németország” in: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Ádám Antal emlékkönyv* (Pécs: PTE ÁJK 2010) 127-158 további hivatkozásokkal.

²¹ Ilyen (korábban nem kétharmados tárgykörbe tartozó) sarkalatos tárgykörök jelenleg például az adó- és a nyugdíjrendszere (40. cikk), valamint a családvédelemre [L] cikk (3) bekezdés] vonatkozó egyes szabályok, amelyek azonban klasszikus egyszerű többséges *policy* döntések.

²² Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 618/2011. sz. véleménye (CDL-AD(2011)016., Velence, 2011. június 17–18.); [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf), 24. pont.

²³ Herbert KÜPPER: i.m. 5.

kétharmados törvény vegyes funkciójú torzszülött, egy szomorú zsákutca a magyar alkotmányjogban, valamiféle népfrontos maradvány, a rendszerváltás véletlen mellékterméke, amelyre egy működő parlamentáris jogállamban nehéz igazolást találni, és amely sajnos normális körülmények között a kormányzást bénítja. Csak remélni tudjuk, hogy egy alkotmányreformmal vagy netán egy új alkotmánnyal a jövőben végleg ki lesz iktatva, és jogtörténeti kuriózummá válik.

A kétharmados/sarkalatos törvények az Alkotmányban és az Alaptörvényben:²⁴

	Alkotmány	Alaptörvény	Megjegyzés
1.	az EU-s alapító szerződések és azok módosításának megerősítése: 2/A. §	az EU-s alapító szerződések és azok módosításának megerősítése: E) cikk (4) bek.	továbbra is nagykétharmad szükséges (az összes képviselő kétharmada)
2.	jogalkotási törvény: 7/A. § (4) bek. ; speciális jogszabály-kihirdetési módok: 7/A. § (3) bek.	speciális jogszabály-kihirdetési módok: T) cikk (1) bek.	Jelentősen szűkített hatáskör
3.	a rendkívüli és a szükségállapot részletes szabályai: 19/D. § ; a Kormány azonnali intézkedéseinek szabályai, külső fegyveres csoportok Magyarország területére történő váratlan betörése esetén alkalmazandó szabályok: 19/E. § (3) bek. ; veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályok: 35. § (3) bek. ; a Magyar Honvédség feladatai és a rá vonatkozó részletes szabályok: 40/A. § (4) bek. ; Honvédség nem hivatásos katonai állományú tagjainak politikai tevékenysége: 40/B. § (5) bek. ; honvédelmi kötelezettség: 70/H. § (5) bek.	a katonai szolgálat teljesítésének formái és részletes szabályai, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésének szabályai: XXXI. cikk (3)-(6) bek. ; a Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályok: 45. cikk (5) bek. ; a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok: 54. cikk (4) bek.	az eltérő megfogalmazás ellenére változatlan tárgykör
4.	országgyűlési képviselők javadalmazása: 20. § (4) bek. ; országgyűlési képviselők jogállása: 20. § (6) bek.	közhivatalok, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi esetek: 4. cikk (2) bek. ; az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályok: 4. cikk (5) bek.	változatlan terjedelmű tárgykör
5.	országos népszavazás és népi kezdeményezés: 28/B. § (2) bek.	–	
6.	a köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei és az őt megillető költségtérítés összege: 30. § (2) bek.	a köztársasági elnök jogállásának részletes szabályai és javadalmazása: 12. cikk (5) bek.	Az Alaptörvény első módosítása óta volt köztársasági elnökökre is
7.	az Alkotmánybíróság szervezete és működése: 32/A. § (7) bek.	az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályai: 24. cikk (9) bek.	
8.	országgyűlési biztosok: 32/B. § (7) bek.	–	
9.	az Állami Számvevőszék szervezete és működésének alapelvei: 32/C. § (4) bek.	az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályai: 43. cikk (4) bek.	
10.	az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottsági ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályai: 35/A. § (1) bek.	–	
11.	a Rendőrséggel, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok: 40/A. § (4) bek.	a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályai, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok: 46. cikk (6) bek.	
12.	helyi önkormányzatok: 44/C. §	a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok: 31. cikk (3) bek.	
13.	a bíróságok szervezete és igazgatása, továbbá a bírák jogállása és javadalmazása: 50. § (5) bek.	a bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályai, valamint a bírák javadalmazása: 25. cikk (8) bek.	

²⁴ A sarkalatos törvények aktuális listáját (részletesen listázva az egyszerű törvényekben található sarkalatos rendelkezéseket is) lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/aktual/srk_trv/benyujtott.

14.	ügyészség, valamint az ügyészek szolgálati viszonya: 53. § (4) bek.	az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályai, valamint javadalmazásuk: 29. cikk (7) bek.	
15.	utazási szabadság: 58. § (3) bek.	–	
16.	letelepedési szabadság: 58. § (3) bek.	–	
17.	a személyes adatok védelme: 59. § (2) bek. ; a közérdekű adatok nyilvánossága: 61. § (5) bek.	a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság: VI. cikk (3) bek.	csak a hatóság szervezeti szabályai kétharmadosak, magára az alapjogokra vonatkozó szabályok már nem (szűkebb tárgykör)
18.	lelkiismereti és vallásszabadság: 60. § (4) bek.	az egyházakra vonatkozó részletes szabályok: VII. cikk (2), (5) bek.	csak a szervezeti szabályok (szűkebb tárgykör)
19.	a sajtószabadság és a médiatartalmak alapvető szabályai, a médiaszolgáltatások felügyelete: 61. § (5) bek.	a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok: IX. cikk (6) bek.	a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályok is belekerültek (tágabb tárgykör)
20.	gyülekezési jog: 62. § (2) bek.	–	
21.	egyesülési jog: 63. § (3) bek.	–	
22.	a pártok gazdálkodása és működése: 63. § (3) bek.	a pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályai: VIII. cikk (4) bek.	
23.	menedékjog: 65. § (2) bek.	–	
24.	a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai: 68. § (5) bek. ; kisebbségi önkormányzati képviselők választása: 71. § (4) bek.	a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályai: XXIX. cikk (3) bek. ; a Magyarországon élő nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában: 2. cikk (2) bek.	tágabb tárgykör, magában foglalja a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában
25.	állampolgárság: 69. § (4) bek.	állampolgárság: G cikk (1), (4) bek.	
26.	sztrájkjog: 70/C. § (3) bek.	–	
27.	az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választása: 71. § (3) bek.	országgyűlési képviselők választása: 2. cikk (1) bek. ; helyi önkormányzati választások: 35. cikk (1) bek. ; kampányszabályozás IX. cikk (3) bek.	az Európai Parlament képviselőinek választása nem kétharmados (szűkebb tárgykör)
28.	a Magyar Köztársaság címere, zászlaja és azok használata: 76. § (3) bek.	a címer és a zászló használatának részletes szabályai, valamint az állami kitüntetések: I cikk (4) bek.	állami kitüntetések is: tágabb tárgykör (a jelképekre vonatkozó törvény eddig nagykétharmad volt, azaz az összes képviselő kétharmada; a jövőben csak a jelen lévő képviselők kétharmada)
29.	–	a családok védelme: L cikk (3) bek.	
30.	–	az Országgyűlés rendszeres ülészeit biztosító rendelkezések: 5. cikk (8) bek. ; az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettsége: 7. cikk (3) bek.	
31.	–	a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szervek létrehozása: 23. cikk (1), (2), (4) bek.	
32.	–	a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményei: 38. cikk (1) bek. ; az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai és feltételei: 38. cikk (2) bek.	
33.	–	a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai: 40. cikk	
34.	–	a Magyar Nemzeti Bank szervezetének és	

		működésének részletes szabályai: 41. cikk (1), (5), (6) bek.	
35.	–	a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv: eredetileg 42. cikk , de az Alaptörvény ötödik módosítása nyomán ma a 41. cikk (2) bek. alapján az MNB látja el ezeket a feladatokat, vagyis tartalmilag nem csökkent a kétharmados tárgykör, de az Alaptörvényi említések száma eggyel csökken	Az Alaptörvény ötödik módosítása nyomán nem önálló sarkalatos tárgykör, hanem az MNB tárgykörébe olvadt
36.	–	a Költségvetési Tanács működésének részletes szabályai: 44. cikk (5) bek.	
37.	–	termőföldre és mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok: P) cikk (2) bek.	Az Alaptörvény harmadik módosítása emelte kétharmados tárgykörre
tárgykör összesen	28 tárgykör	27 tárgykör (az Alaptörvény eredeti formájához képest számszerűen ugyanakkora, mert egy tárgykör-említés eltűnt, egy pedig megjelent a szövegben)	