

**Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán**

## **SARKALATOS KÉRDÉSEK**

## TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék.....	2
Kiindulópont: „Posztalkotmányozás” .....	3
I. A sarkalatos törvény fogalma és hagyománya a magyar alkotmány- és politikatörténetben .	4
1. A sarkalatos törvények hagyományos jelentése.....	4
2. Sarkalatos törvények és a rendszerváltás .....	5
3. Alkotmányerejű törvények.....	6
4. A kétharmados törvények rendszere: MDF-SZDSZ-paktum.....	7
5. A minősített törvényhozás célja és fonákja.....	7
II. Minősített törvényhozás Közép-Kelet-Európában .....	9
III. Sarkalatos törvényhozási tárgykörök az Alaptörvényben .....	11
1. A kétharmados törvényhozási tárgykörök alakulása 1990 után.....	11
2. Az Alaptörvény perspektívái: új terminológia, régi-új tárgykörök.....	11
3. Az új típusú sarkalatos törvények és a „sarkalatosság” hiányának kockázatai.....	13
IV. A minősített törvények megítélése.....	14
Felhasznált irodalom .....	16
1. számú melléklet Az Alkotmány és az Alaptörvény minősített jogalkotási rendszere .....	17

### **KIINDULÓPONT: „POSZTALKOTMÁNYOZÁS”**

Az alkotmányozás folyamata korántsem ért véget 2011. április 25-ével, amikor is Schmitt Pál aláírta a parlament által elfogadott Magyarország Alaptörvényét (a továbbiakban: Alaptörvény). Ahogyan maga a hűsvéti Alkotmány fogalmaz a Záró rendelkezések között: „A Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.” Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy egyfajta „posztalkotmányozási” korszakot élünk, amelynek során az Alaptörvény kiegészül a legfontosabb ún. sarkalatos törvényekkel. Magából a törvényszövegből is az következik, hogy mintegy 34 sarkalatos törvénynek kell megszületnie, illetve megújulnia az Alaptörvény alapján. A sarkalatos jogalkotási folyamat tehát alapjaiban fogja jogrendszerünket átalakítani, hatása magához az alkotmányozáshoz fogható. Jelen tanulmány – mely a Méltányosság Politikaelemző Központ sarkalatos törvényhozási monitoringjának, a „Sarkalatos kérdések” projektnek a bevezető irata<sup>1</sup> – e folyamatba enged bepillantást méghozzá négy szempontból.

(1) Egyrészt elhelyezzük a sarkalatos törvények rendszerét a hazai alkotmány- és politikatörténetben, mindezt azért, mert álláspontunk szerint e speciális jogalkotási aktusok nem érthetők meg a távoli és közelebbi történelmi előzmények nélkül.

(2) A sarkalatos vagy minősített jogalkotás természetesen nem magyar hungarikum, ezért röviden bemutatjuk a kelet-közép-európai régió hasonló törvényhozási tendenciáit.

(3) Rávilágítunk az Alkotmány és az Alaptörvény minősített törvényhozást igénylő területeire, azokra a kérdésekre keresve a választ, hogy miként és miért alakult át a kétharmados törvények rendszere, s ennek milyen hatása lesz közjogi és politikai életünkre – mindeközben felvillantjuk a sarkalatos törvényhozás éppen aktuális pillanatképét is. Kiindulópontunk az, hogy az Alaptörvény által említett sarkalatos törvények tartalmi szempontból az 1989-1990-ben kialakított kétharmados törvényhozási tárgykörökre épülnek rá, ezeket a hagyományokat viszik tovább. Két dolgot azonban le kell szögezni: formai szempontból a jelen lévő képviselők kétharmadával elfogadott törvények „sarkalatosság” változtak, ami egyértelműen jelzi, hogy az alkotmányozó ragaszkodik a történelmi alkotmányunk folytonosságához; másrészt – közjogi és politikai szempontból ez fontosabb – új kétharmados, immáron sarkalatos törvényhozási tárgykörök kerültek megnevezésre az Alaptörvényben, amelyek közül néhány egyfajta közjogi bombaként is funkcionálhat.

(4) A fentiekén túl megkíséreljük azt is, hogy egy picit elvontabb szinten gondolkodjunk a kétharmados törvényekről. Ennek kapcsán fő állításunk az, hogy nem is az a legfontosabb kérdés, hogy kellene-e kétharmados törvények, hanem sokkal inkább az, hogy, ha már vannak, akkor milyen elvek mentén érdemes kialakítani a rendszerüket. Megpróbáljuk körüljárni azokat a szempontokat, amelyeket érdemes figyelembe venni a minősített törvényhozási tárgykörök értékelése szempontjából: egyrészt el kell döntenünk azt, hogy valóban kivételes jogforrási szintként tekintünk-e rájuk; másrészt érdemes megvizsgálni, hogy milyen típusú koalíció (egy vagy kétpárti, esetleg egy szélesebb formáció) áll e törvények mögött; végül pedig célszerű szem előtt tartani azt is, hogy egészen egyszerűen nem minden törvényhozási tárgykör alkalmas arra, hogy minősített formába öntsék.

---

<sup>1</sup> Az MPK célul tűzte ki, hogy folyamatosan elemzi, végigkíséri a sarkalatos törvényalkotási folyamatot, amint azt az Alaptörvény létrehozása során is tette. A „Sarkalatos kérdések” projektünk célja a közjogi rendszer átalakulásának elemzése mellett az, hogy megértsük a sarkalatos jogalkotás jogi, politikai mozgatóit.

## I. A SARKALATOS TÖRVÉNY FOGALMA ÉS HAGYOMÁNYA A MAGYAR ALKOTMÁNY- ÉS POLITIKATÖRTÉNETBEN

### 1. A sarkalatos törvények hagyományos jelentése

A sarkalatos törvény a magyar alkotmánytörténetben jogforrástanilag merőben mást jelentett, mint az Alaptörvény szerinti sarkalatos törvény. A sarkalatos törvények a második világháború előtt egyszerű többséggel elfogadott törvények voltak (hiszen akkoriban egyáltalán nem léteztek minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyak), ám tartalmuk az alkotmányos rendszer működése szempontjából más törvényeknél meghatározóbb volt. A szokásjogi normák, és e különlegesen fontos (a Szent István uralkodása utáni évszázadokból származó) törvények sorát nevezték együttesen történeti alkotmánynak, amelynek meghatározó „darabjai” voltak a szóban forgó sarkalatos törvények. Ezzel szemben az alkotmányozó úgy rendelkezett, hogy az egyszerű többséggel elfogadott törvények és az Alaptörvény közötti jogforrási szinten található kétharmados törvényeket nevezi „sarkalatosnak”.

Szekfü Gyula szerint hazánkban a XVII. századtól használatos a „sarkalatos törvény” kifejezés. E törvények időről-időre deklarálták a nemesség előjogait: a *Prima Nonu*, amely a nemesség *Habeas Corpus*a volt; a földtulajdon nemesi monopóliumát és adómentességét, amelyet a „vérrel adózó” nemességnek a nemesi felkelésben (inszurrekció) való kötelező részvétele hivatott ellensúlyozni. Ugyancsak deklarálták, hogy Magyarországot saját szokásai és törvényei szerint kell kormányozni. Ahogy a döntően szokásjogi alapon álló történeti alkotmány, úgy az 1790-es évek előtti magyar törvényhozása sem írható le korunk fogalomkészletével. A középkori és kora-újkori országgyűlések távolról sem emlékeztetnek a modern törvényhozó testületekre, és a Diétákon alkotott törvények sem mutatják fel a modern törvényfogalom lényegi elemét, vagyis a közhatalommal kikényszeríthető kötelező jogi norma alaki kellékeit, hanem sokkal inkább a pillanatnyi politikai erőviszonyokat rögzítették. A rendi dualizmus kormányzati rendszerében megoszlott a politikai főhatalom: a korona és az „ország” – értve ez alatt a rendeket – mint a szimmetrikusan összekapcsolt és kölcsönösen elismert jogok és kötelezettségek szokásjogi rendszerének két, egymástól jobbra független letéteményese állt szemben egymással. Az uralkodói felségjogokat az ország sarkalatos törvényei, a nemesség privilégiumai, kollektív és egyéni mentességeik összetett rendszere korlátozta. A két fél a király által összehívott országgyűlésen egyezkedett egymással, amelynek keretében kompromisszum jött létre, mely tükrözte a Magyarország rendjei és uralkodója között fennálló aktuális politikai erőviszonyokat.

Csak az 1790-es években, Montesquieu recepciója nyomán vált a Diéta modern törvényhozó testületté a kortársak szemében is. Ekkor szerzett a modern alkotmány-fogalommal rokon jelentést a *constitutio* fogalma, amely egyfelől a szokások és törvények összességében megtestesülő (történeti) alkotmányt jelölte, másfelől olyan új, alapvető közjogi viszonyokat, amelyeket a korábbiakkal szemben „konstituáltak”, mintegy törvényesen lezárva a korábbi korszakot. Ez a nézet a francia forradalmi alkotmányozás folyamányaként vert gyökeret a korabeli magyar politikában. Ugyanakkor a kora-újkori politikai intézmények működését és törvényfogalmát tekintve korántsem tűnik a magyar Diéta működése anomáliának.

Sem az 1848. márciusi-áprilisi „törvényes forradalom”, sem az 1867-es kiegyezés körüli jogalkotás nem változtatott a magyar törvényhozás ama jellegzetességén, hogy az új közjogi viszonyokat a történeti alkotmányt érintetlenül hagyva nem „konstituáltak” egyetlen, egységes szövegű alkotmányban. Az 1918-1919. forradalmakat is a revolúciók előtti

alkotmányos rendszer helyreállításával „zárta le” a törvényhozás ügy, hogy a legszükségesebb változtatásokat (pl. a kormányzói jogkör megállapítása, később a második kamara helyreállítása) ugyancsak sarkalatos törvényekben rögzítette.

## 2. Sarkalatos törvények és a rendszerváltás

Az 1989-1990-es rendszerváltozás közjogi diskurzusaiban többek között Tölgyessy Péter honosította meg a sarkalatos törvény fogalmát. *Van közünk a közjogunkhoz?* című írásában (Országgyűlési Tudósítások, 1989. március 8.) az Igazságügyi Minisztérium 1988-as alkotmánykonceptiójára reflektál. Gondolatmenete abból indul ki, hogy Magyarország már nem volt alkotmányos állam az 1949. évi alkotmány elfogadásakor. Úgy véli, hogy a reformkísérletek kudarcából a hatalom azt a következtetést vonta le, hogy a fennálló hatalmi szerkezet megőrzésével úgy kell biztosítani a korábnál nagyobb politikai szabadságot, hogy elébe kell menni a hatalomtól független, annak rovására kialakuló társadalmi kiegyezésnek. A kiegyezés feltételeit egyoldalúan kívánja diktálni a „felülről” történő alkotmányozás. Tölgyessy részletesen elemzi a korábbi hasonló kísérletek kudarcait (1860. évi Októberi Diploma, 1861. évi Februári Pátens), és arra a megállapításra jut, hogy *„[a] mozgolódó magyar társadalomban már a tisztán felülről vezényelhető reformok lehetősége elmúlt”,* ráadásul az 1985-ben megválasztott Országgyűlés nem fejezi ki a társadalom tényleges politikai tagoltságát, így kizárólag egy szabadon megválasztott törvényhozás alkotmányozhat. A politikai fordulatot ugyanis csak követheti, de nem előzheti meg az új alkotmány megalkotása. A szerző végkövetkeztetése az elmúlt évszázadok fentebb vázolt alkotmányos gondolkodását idézi: *„az alaptörvény éppen a fordulat eredményeinek közjogi rögzítése lenne”.* Mivel az 1987. évi jogalkotási törvény meghatározta azokat a viszonyokat, amelyeket törvényben kell szabályozni, és az Országgyűlés törvényhozáshoz való jogát ekkor már az Elnöki Tanács sem korlátozhatta, az 1985-ös parlament munkához látott: 1989 elején már megalkotta a gyülekezési törvényt, és a törvényhozás asztalán feküdt többek között a pártokról szóló törvényjavaslat is. Tölgyessy szerint félő volt, hogy az új alkotmány csupán „álmennyezet” lesz az új alkotmányos rendszernek, és a döntő jelentőségű részleteket e „sarkalatos” törvények rendezik majd. A szerző nem tartja idegennek a sarkalatos törvényhozást a magyar közjogi hagyományoktól, ám ha ilyen törvényekben rögzítik a változások eredményeit, nincs szükség az „álmennyezetre”.

A sarkalatos törvények megalkotásának döntő munkája végül is a Nemzeti Kerekasztalra hárult. Itt a „sarkalatos” jelző nem a minősített törvényhozási jellegre, hanem a törvények rendszerváltó jellegére utal. A NEKA hat ilyen törvényt alakított ki, s az Országgyűlés azokat el is fogadta 1989. október 17-20. között. A rendszerváltoztató sarkalatos törvények a következők voltak:

1. az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény;
2. az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény;
3. a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény;
4. az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény;
5. a Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 1989. évi LIV. törvény;
6. a büntetőeljárás törvény módosításáról szóló 1989. évi LV. törvény.

### 3. Alkotmányerejű törvények

Alkotmány

Alkotmányerejű törvények

Egyszerű többséghez kötött  
elfogadott törvények

A kétharmados törvények először az 1989-es alkotmányrevízió során – éppen az Alkotmányt módosító „sarkalatos” törvénnyel – kerültek be a magyar jogrendszerbe, még hozzá az *alkotmányerejű törvény* kategóriájának bevezetésével. Az 1989. évi XXXI. törvény a következőképp rendelkezett: „10. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához, továbbá az alkotmányerejű törvények megalkotásához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

Az alkotmányerejű törvény bevezetésével többek közt az alkotmányt kívánták tehermentesíteni. Amint látható, az 1989-es Alkotmány még nem tett különbséget a minősített többséggel elfogadandó törvények között: mind az Alkotmány módosítását, mind az alkotmányerejű törvények meghozatalát az országgyűlési képviselők (eredeti) kétharmadának szavazatához kötötte. Ezzel háromszintű törvényi hierarchia jött létre: az Alkotmány, az alkotmányerejű törvények, az egyszerű többséggel elfogadott törvények.<sup>2</sup> Az alkotmányerejű törvény kategóriájának bevezetése két okra vezethető vissza: egy jogtechnikai és egy politikai. Egyrészt az Alkotmányban szereplő egyes szabályozási kérdések, jelentőségüknél fogva, bővebb normatív kifejtést igényeltek, de az Alkotmány nem részletezhette őket megfelelő részletességgel és mélységgel. Másrészt mivel a NEKA-tárgyalásokon részt vevő szereplők közül egyik se tudta, hogy a leendő választásoknak milyen kimenetele lesz és ezért mindegyik szereplőnek érdeke volt e törvényfajta bevezetése, hiszen be akarták biztosítani a jövőbeli pozícióikat. Mindez azt eredményezte, hogy az új Alkotmány meglehetősen elnehezíteni látszott a rendszerváltás utáni első kormány helyzetét. Az 1989. évi XXXI. törvény által meghatározott alkotmányerejű törvények tárgyköre a következő volt:

1. A jogalkotás rendje;
2. Alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályok;
3. Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének köre;
4. A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályok;
5. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjának és a költségtérítésének összege, valamint a kedvezmények köre;
6. Az országgyűlési képviselők jogállása;
7. A köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei és az őt megillető költségtérítés összege;
8. Az Alkotmánybíróság szervezete és működése;
9. Az országgyűlési biztosokra vonatkozó részletes szabályok;
10. Az Állami Számvevőszék szervezete és működése;
11. A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályok;
12. A Minisztertanács tagjai és az államtitkárok jogállása, díjazása, továbbá felelősségre vonásuk módja;
13. A fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályok;
14. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályok;
15. A fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenysége;
16. A bíróságokra vonatkozó szabályok;
17. A Magyar Köztársaság címere, zászlaja és azok használata.

---

<sup>2</sup> Tulajdonképpen közjogi szempontból azt is mondhatnánk, hogy kétszintű volt a rendszer, hiszen az alkotmányerejű törvényeket (ahogy a nevük is mutatta) ugyanolyan szabállyal kellett elfogadni, mint magát az Alkotmányt. Ennek ellenére és az Alkotmány kitüntetett jogforrástani szerepe miatt mégis indokolt a háromszintű rendszer.

#### 4. A kétharmados törvények rendszere: MDF-SZDSZ-paktum

A fenti „alkotmányerejűség” 1990-re – ahogyan az új kormány megalakulása egyre reálisabb volt – illuzórikussá vált: az eredeti kétharmadhoz kötöttség a kormányozhatóságot veszélyeztette. A paktum a következőképp érvelt: „... ez a közjogi helyzet a kormányzat működését gyakorlatilag lehetetlenné teszi, a felek egyetértének abban, hogy ki kell iktatni az alkotmányból az alkotmányerejű törvény fogalmát és helyette taxatív fel kell sorolni azokat az alapintézményeket és alapjogokat, amelyek törvényi szabályozásához minősített törvény szükséges, és amelyek felsorolását a II. számú melléklet tartalmazza. A felek megállapodnak abban, hogy e körben a minősített többséget a leadott szavazatok kétharmad részében kell meghatározni, hogy így a legfontosabb jogok és intézmények szabályozása minél szélesebb közmegegyezésen alapuljon.” Mindezeket túl a felek egyfajta garanciát is vállaltak arra, hogy „... az ellenzék részére e kivételes közjogi megoldással teremtett többletjogokat nem fogják visszaélészerűen gyakorolni és a kormányzati munka akadályozására felhasználni.”

A megállapodás végtére is 20 leendő kétharmados törvényhozási tárgykört sorolt fel, amely kb. 26 külön törvénynek felelt meg. A két párt megállapodását az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény cikkelyezte be az Alkotmányba. Az alkotmánymódosítás következtében az a megoldás alakult ki, hogy az Alkotmány minden konkrét esetben megjelöli, hogy az egyszerű többség helyett mely kérdésekben milyen döntési arányra, milyen támogató többségre van szükség. Emellett kialakult a minősített törvényhozásnak a jelenleg hatályos formája: az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatához (eredeti kétharmad) kötött törvények és a jelenlévő képviselők szavazatához kötött törvények köre. A paktum alapján megtörtént alkotmánymódosítás 2 esetben (alkotmánymódosítás, valamint a címer és a zászló kérdése) alkalmazta az eredeti kétharmadhoz való kötöttséget, s betartva a paktumban foglaltakat, mintegy 26 olyan törvényhozási tárgykört (ez kb. 28 külön törvénynek felelt meg) jelölt meg, amelyről a jelen lévő kétharmad döntött.

Eredeti kétharmadhoz kötött törvények

A jelenlévő kétharmadhoz kötött törvények

Egyszerű többséghez kötött törvények

#### 5. A minősített törvényhozás célja és fonákja

A kétharmados törvények létének jogpolitikai célja az, hogy a rendszerváltozással összefüggő alapvető fontosságú, illetve az 1990-es alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők által konszenzus-érzékenynek tekintett kérdések csak az Országgyűlés minősített többségének egyetértésével legyenek szabályozhatók. Mindennek természetesen van egy előnyös oldala: a minősített törvények a mindenkori kormány számára féket jelentenek arra tekintettel, hogy a kormányzat törekvéseivel és programjaival ne boríthassa fel a közjogi rendszert, illetve a közjogi fundamentumok átalakításához az ellenzék beleegyezését is meg kelljen szerezni. Másrészt – amint ez részben Magyarországon is megtörtént – a kétharmados törvények hajlamosak „elkényelmesíteni” a kormányzó pártokat, amelyeket amúgy is lefoglal a kormányzás terhe. Mindez azt eredményezi, hogy ha a választások során nem szerzi meg egy-egy erő(csoport) a parlamenti kétharmadot, akkor a ciklus folyamán nagyon nehéz egy-egy kérdéshez ilyen többséget rendelni, s olyan törvények avulhatnak el, amelyek rendezése egy hatékony kétharmaddal gyorsan megoldhatóak lennének. Ez történt többel között nálunk a képviselők javadalmazásának tarthatatlan helyzetével, amelyről mindenki tudta, hogy elhibázott rendszer, mégis hallgatólagosan elfogadták a parlamenti erők.

## A kétharmados törvények rendszere (1990)

Az MDF-SZDSZ-paktum jelenlévő kétharmadhoz között törvényhozási tárgykörei	1990. évi XL. törvény által bevezetett minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörök
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A jogalkotás rendjéről szóló törvény;</li> <li>2. A népszavazásról szóló törvény;</li> <li>3. A rendkívüli állapot, a szükségállapot idején és a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokat megállapító törvény;</li> <li>4. A képviselői jogállásról szóló törvény;</li> <li>5. Az Országgyűlés ügyrendje;</li> <li>6. Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény;</li> <li>7. Az állampolgári, illetőleg a nemzetiségi jogok parlamenti biztosáról rendelkező törvény;</li> <li>8. A fegyveres erőkről, a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységről szóló törvény;</li> <li>9. Az önkormányzatokról szóló törvény;</li> <li>10. A bíróságokról szóló törvény;</li> <li>11. Az utazási és a letelepedési szabadság, valamint a menedékjog törvényes szabályozása;</li> <li>12. A lelkiismeret- és vallásszabadság törvényes szabályozása;</li> <li>13. Az adatvédelem és a nyilvánosság törvényes szabályozása;</li> <li>14. A sajtótörvény, valamint a tájékoztatási törvény;</li> <li>15. A gyülekezési és egyesülési jogról szóló törvény, valamint a párttörvény;</li> <li>16. A nemzetiségi törvény;</li> <li>17. Az állampolgársági törvény;</li> <li>18. A választójogi törvény;</li> <li>19. A sztrájk törvény;</li> <li>20. A honvédelmi kötelezettségről szóló törvény.</li> </ol>	<p><u>Eredeti kétharmadhoz közötti törvények:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Az Alkotmány megváltoztatása;</li> <li>2. A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény.</li> </ol> <p><u>Jelenlévő kétharmadhoz kötött törvények:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A jogalkotás rendjéről szóló törvény;</li> <li>2. A népszavazásról szóló törvény;</li> <li>3. A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény;</li> <li>4. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjának és a költségtérítésének összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény;</li> <li>5. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény;</li> <li>6. A Házaszály;</li> <li>7. A köztársasági elnök tiszteletdíjáról, kedvezményeiről és az öt megillető költségtérítés összegéről szóló törvény;</li> <li>8. Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény;</li> <li>9. Az országgyűlési biztosokról szóló törvény;</li> <li>10. Az Állami Számvevőszék szervezetéről és működésének alapelveiről szóló törvény;</li> <li>11. A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény;</li> <li>12. A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény;</li> <li>13. A rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény;</li> <li>14. A tanácsokról szóló törvény;</li> <li>15. A bíróságokról szóló törvény;</li> <li>16. Az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény;</li> <li>17. A személyes adatok védelméről szóló törvény;</li> <li>18. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény;</li> <li>19. A közszolgálati rádió, televízió és hírtügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény;</li> <li>20. A gyülekezési jogról szóló törvény;</li> <li>21. A menedékjogról szóló törvény;</li> <li>22. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény;</li> <li>23. Az állampolgárságról szóló törvény;</li> <li>24. A sztrájkjogról szóló törvény;</li> <li>25. A honvédelmi kötelezettségről szóló törvény;</li> <li>26. Az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló törvények.</li> </ol>

## II. MINŐSÍTETT TÖRVÉNYHOZÁS KÖZÉP-KELET-EURÓPÁBAN

A sarkalatos, azaz minősített többséggel elfogadott törvények Magyarországon a rendszerváltáskor tehát a kormányzati többséggel szembeni hatalmi ellensúly alappillérei voltak, konszenzuális irányba tolva a magyar demokráciát. Ugyanakkor a hazánkban alkalmazott rendszert – számos egyéb vonásának is köszönhetően – már-már zavarba ejtően túlbiztosítottnak tekinthető, többek között a kétharmados törvények magas száma miatt is. Hogy kijelenthessük, e szám valóban jelentős-e, érdemes figyelembe venni a szintén rendszerváltás utáni közép-kelet-európai térséghez tartozó országok gyakorlatát e kérdésben.

A minősített többséggel elfogadott törvények nem minden országban képezik az alkotmányos gyakorlat részét a közép-kelet-európai régióban. Egyes országokban, így Bulgáriában, elvételre találkozhatunk a minősített többségi döntéshozatallal, és hasonló a helyzet lényegében Lengyelország esetében is. A hasonlóság ugyanakkor nem jelent teljes megegyezést. Lengyelországban az alkotmány a 3/5-ös többség révén lehetővé teszi az elnök visszaküldési jogának mérséklését. Emellett hasonló majoritást ír elő a nemzetközi szerződések ratifikálására vonatkozóan is. Kiegészítésként megemlíthető, hogy a rendszerváltás során példaként tekintett német alaptörvény ellenben nem ismeri a minősített többség fogalmát, helyette az ellensúlyi szerepet a két ház közös döntéshozatala teremti meg.

Közép-Kelet-Európa több állama ugyanakkor hazánkhoz hasonlóan alkalmaz sarkalatos vagy organikus törvényeket. Ezen országok három csoportra oszthatók. Azokra, akik *tételesen felsorolják* azokat a törvényhozási tárgyakat, amelyek minősített többséget igényelnek (ilyen volt a magyar szabályozás 1989 óta és ilyen az Alaptörvény megfogalmazása is), és továbbá azokra, amelyek csupán *általánosan fogalmaznak* e kérdésben. Előbbiek fontos példája az észt és a román alkotmányok, míg utóbbiak táborát Lettország képviseli. Végül vannak olyan államok is, amelyek a kettő közötti *átmenet* különböző formáit választották, így a horvát alkotmány (amely mindössze két sarkalatos törvényt emel ki), és a cseh, amely pedig nem egységesen kezeli a minősített törvényeket.

Ország	Milyen kérdésekben?
<b>Észtország</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– állampolgárság,</li> <li>– parlamenti-, elnök-, önkormányzati választások,</li> <li>– referendum,</li> <li>– a parlament működését meghatározó törvények,</li> <li>– az elnök és a képviselők fizetését meghatározó törvény,</li> <li>– a kormányról szóló törvény,</li> <li>– az államfő és a kormány tagjaival szembeni jogi eljárásokat meghatározó törvény,</li> <li>– kisebbségi autonómiák,</li> <li>– nemzeti költségvetés,</li> <li>– Észt Nemzeti Bank,</li> <li>– Állami Számvevőszék,</li> <li>– Bírósági szervezet,</li> <li>– államadósságot szabályozó törvények,</li> <li>– rendkívüli helyzetről szóló törvény,</li> <li>– béke- és háborús idők nemzeti védelméről szóló törvény.</li> </ul>
<b>Csehország</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nemzetközi alapjogi szerződések tartalma;</li> <li>– a cseh állam határai,</li> <li>– a helyi közigazgatás felett álló szint létrehozása és szabályozása.</li> </ul>
<b>Románia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– választási rendszer,</li> <li>– politikai pártok működése és finanszírozása,</li> <li>– képviselők jogállása,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- népszavazás,</li> <li>- a kormány szervezetét és a Nemzeti Védelmi Tanács szervezetét,</li> <li>- háború esetén a mobilizálást,</li> <li>- szükség- és rendkívüli állapot szabályozását,</li> <li>- az amnesztia és a kollektív bocsánat intézményét,</li> <li>- közszolgák jogait,</li> <li>- a Számvevőszék, a Főtanács, a bíróságok és a minisztériumok működését,</li> <li>- az öröklés és a tulajdon kérdését,</li> <li>- az oktatás alapszervezetét,</li> <li>- a helyi igazgatás alapszervezetét,</li> <li>- szervezeti mozgalmak kérdését,</li> <li>- a kisebbségek és a vallások helyzetét,</li> <li>- és mindazt, amit az alkotmány még idesorol.</li> </ul>
<b>Horvátország</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kisebbségek,</li> <li>- alkotmánybíróság,</li> <li>- határvonal,</li> <li>- fegyveres erők alkalmazása.</li> </ul>
<b>Szlovénia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU-val szembeni szuverenitás átadása,</li> <li>- választási rendszer,</li> <li>- népszavazás,</li> <li>- törvényhozás menete,</li> <li>- a nemzeti egység megőrzése.</li> </ul>
<b>Szlovákia</b>	Alkotmányos törvények elfogadása.
<b>Lettország</b>	Mindaz, amit az alkotmány minősített többségű törvény által rendel szabályozni.

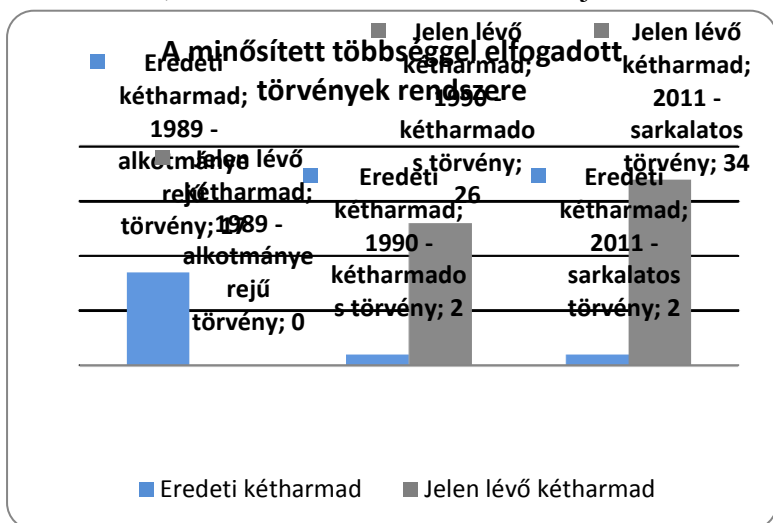
### III. SARKALATOS TÖRVÉNYHOZÁSI TÁRGYKÖRÖK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

#### 1. A kétharmados törvényhozási tárgykörök alakulása 1990 után

Az 1990-ben kialakított 26 törvényhozási tárgykör aztán alakult-formálódott az 1990 után életbe lépett alkotmánymódosítások hatására. 10 új minősített törvényhozási tárgykör jött létre, pontosabban alakult át, illetve 2 tárgykört illetően (a honvédelem kérdése és a választások) találkozunk kiegészítéssel. Fontos megemlíteni, hogy az 1990. évi XL. törvényhez képest igen jelentős törvényhozási tárgyköröket kötettek a jelen lévő képviselők minősített többségéhez, így többek között: az ügyészségről, valamint az ügyészségi szolgálati viszonyról szóló törvényt; a jogorvoslati jog korlátozását tartalmazó törvényt; közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényt vagy éppen a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvényt. Érdeemes megemlíteni, hogy az eredeti kétharmaddal meghozandó törvények köre is kibővült egy témakörrel. Az Európai Unióhoz való csatlakozás nyomán az Alkotmány kiegészült a meglehetősen bonyolult sikeredett csatlakozási klauzulával: „2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.” Az Alkotmány ennek kapcsán írta elő, hogy az e tárgykörbe tartozó nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, vagyis eredeti kétharmadra. 2010-re tehát mintegy 34 törvényhozási tárgykör felett diszponált a jelenlévő kétharmad.<sup>3</sup>

#### 2. Az Alaptörvény perspektívái: új terminológia, régi-új tárgykörök

Az Alaptörvény elfogadása csupán a jéghegy csúcsa volt a 2010-ben megindult „közjogi cunaminak”, bár ennek centrumában is az új konstitúció áll. Maga az Alaptörvény határozza meg azokat a törvényhozási tárgyköröket, amelyeket minősített többséggel (eredeti vagy a jelen lévő képviselők kétharmadával) kell elfogadni.



meg azokat a törvényhozási tárgyköröket, amelyeket minősített többséggel (eredeti vagy a jelen lévő képviselők kétharmadával) kell elfogadni. Az Alaptörvény a T) cikk (4) bekezdésében definiálja a sarkalatos (leánykori nevén kétharmados vagy alkotmányrejtő) törvényt: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők

kétharmadának szavazata szükséges.” Az Alaptörvény szövege pedig mintegy 34 sarkalatos törvényhozási tárgykört nevez meg.<sup>4</sup> Az Országgyűlés honlapján található sarkalatos

<sup>3</sup> Lásd erre részletesen az 1. sz. Mellékletet az Alkotmány és az Alaptörvény minősített jogalkotási rendszeréről.

<sup>4</sup> Részletesen lásd az 1. sz. Mellékletet.

törvényjegyzék<sup>5</sup> ugyan 32 tárgykört jelöl meg, de ebből kimaradt az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabály és a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Hárszabályban. Kétségtelen, hogy utóbbit az Alaptörvény nem törvényhozási tárgykörként határozza meg, de mivel nem kizárható (főként az utóbbi időszak hírei nyomán<sup>6</sup>), hogy a parlament működését valamikor törvény fogja szabályozni, ezért mindenképpen helyesebb itt feltüntetni.

Az eredeti kétharmados tárgykörök esetében azt láthatjuk, hogy a címerről és a zászlóról, valamint azok használatáról szóló törvény „lefokozásra” került: s a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatához köti az új Alaptörvény. Az Alaptörvény megváltoztatása maradt eredeti kétharmados tárgykör, továbbá bekerült az Alaptörvény elfogadásának ilyen többséghez kötése. Megmaradt az EU-hoz kötődő másik tárgykör is, vagy amikor az EU-jog általánosan kötelező magatartási szabályt állapít meg, akkor e nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Komolyabb változásokat látunk ugyanakkor a jelen lévő kétharmadhoz kötött tárgykörök esetében. Mindenekelőtt fontos megemlíteni, hogy 21 törvényhozási tárgykör (döntően a mindenkori kétharmados törvények esszenciája, a közjogi berendezkedésünk legfontosabb törvényei) megmaradt. Ezt nevezhetjük *konstans sarkalatos vagy kétharmados törvényeknek*. 13, korábban kétharmados törvényhozási tárgykör *immáron nem sarkalatos*. Köztük olyan kiemelkedő fontosságú törvények, mint a jogalkotási törvény, az országos népszavazásról és nép kezdeményezéséről szóló törvény, az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvények, a sztrájkjogról szóló törvény, a személyes adatok védelméről szóló törvény<sup>7</sup>. Vagyis ezeken a területeken (ahogy a jogalkotás már be is indult) egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel



lehet operálni. Végül az Alaptörvény intézményesít *új sarkalatos törvényhozási tárgyköröket*. Ezek közül jelentőségénél fogva kiemelkednek a családok védelméről szóló törvény; továbbá az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító és az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a bizottságok előtti megjelenési kötelezettségről szóló rendelkezések; és a Magyar Nemzeti Bank, valamint a Költségvetési Tanács szervezetének és működésének részletes szabályai. Talán a legjelentősebb (és majd a

legtöbb vitát kiváltó) tárgykörök a következők: a nemzeti vagyon megőrzése, védelme és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményei, az állam kizárólagos tulajdona és kizárólagos gazdasági tevékenységek köre, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai és feltételei; és persze a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai.

<sup>5</sup> <http://parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/sarkalostvekjegyzeke.pdf> (2011.11.15.)

<sup>6</sup> [http://hvg.hu/itthon/20111105\\_rubovszky\\_gyorgy\\_parlament](http://hvg.hu/itthon/20111105_rubovszky_gyorgy_parlament) (2011.11.15.)

<sup>7</sup> Utóbbi kapcsán meg kell jegyezni, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvénynek a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadságról szóló része sarkalatos.

### 3. Az új típusú sarkalatos törvények és a „sarkalatosság” hiányának kockázatai

A sarkalatos törvényhozás egészéről egyelőre nehéz megalapozott állításokat tenni, hiszen a folyamatnak bőven az elején járunk, sőt a törvényhozás motorja korántsem pörgött még fel e téren. Eddig<sup>8</sup> 10 sarkalatos törvény került betervezésre, amelyből 5-öt fogadott el a Tisztelt Ház<sup>9</sup>. Ezek mind olyan törvények voltak, amelyeket korábban is kétharmados többséggel kellett elfogadni. Mindazonáltal e törvények is jelentékeny vitát váltottak ki és számottevő közjogi változásokat hoztak. Külön elemzésben foglalkozunk majd a sarkalatos törvényhozás tartalmi vizsgálatával és az esetleges negatívumokkal, kockázatokkal. Ezúttal csupán az Alaptörvény sarkalatos törvényi rendszeréről szólnak néhány szót. Amint láthattuk, a kétharmados törvényhozási tárgyak esszenciája nem változott, vagyis 2011 alkotmányozója ezeket a tárgyköröket éppúgy fontosnak tartotta, mint az elmúlt 21 év alkotmányozói. A probléma és a bizonytalanság éppen azon tárgykörök körül van, ami kimarad, illetve bekerült a sarkalatos jegyzékbe. Súlyos kockázata van az alapjogok védelme szempontjából annak, hogy az egyesülési és gyülekezési jogról, valamint a sztrájkjogról szóló törvények „lefokozásra” kerültek. Ezáltal ezek a különösen is szenzitív jogosultságok kikerülnek abból a konszenzusos-védelmi körből, amelyet a kétharmad biztonsága jelentett, s megnyílik a veszély arra, hogy aktuálpolitikai szempontok korlátozzák ezek működését. Hasonló a helyzet a népszavazással és a népi kezdeményezéssel is. Itt két szempont érdemel figyelmet. Egyrészt különösen is aggályos az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése („*A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.*”) fényében, hogy míg a képviseleti hatalomgyakorlást mechanizmusát (vagyis a választási rendszert) sarkalatos törvény szabályozza, addig a közvetlen hatalomgyakorlást megmaradt intézményét egyszerű többséggel elfogadott törvény. Másrészt tényleg egy „megmaradt” intézményről van szó, ugyanis a népi kezdeményezés mind az Alaptörvényből, mint pedig a készülő törvényjavaslatból eltűnt. Végül pedig aggályos, hogy a személyes adatok védelmét szabályozó törvény is kikerült a kétharmados tárgykörök közül, s különösen is fájó, hogy a törvénynek csupán a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadságról szóló része marad sarkalatos. Felmerülhet a kérdés, hogy a Hatóság által alkalmazott adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályok nem fontosak-e annyira, mint maga a Hatóság jogi fundamentumai.

A fenti megállapítások mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy a minősített törvényhozás (hívjuk bár alkotmányerejűnek, kétharmadosnak, vagy éppen sarkalatosnak az ekként elfogadott törvényeket) jó és szükséges dolog (amint alább látni fogjuk ez koránt sem egyértelmű). Ezt az állítást lehetne árnyalni, hogy nem önmagában a minősített jogalkotás a fontos, hanem azok a tárgykörök, amelyekre kiterjed, illetve amelyek nem tartoznak e körbe, végtére is az, hogy érvényesüljön a közjogi arányosság e két terület között. Vagyis ha már alkalmazzuk e jogalkotási technikát, akkor ne tegyünk kétharmadosra olyan törvényeket, amelyek nem férnek bele a „kétharmadosság” ethoszába. A minősített törvényeknek (amint fentebb láthattuk) az a célja, hogy a politikai közösség megállapodjon egyfajta minimumban és a mindenkori kormány ezt be is tartsa, így közjogilag meg van kötve a kormány keze – persze, ha nincs mögötte kétharmad. Ez a korlátozás tehát nem eredményezheti azt, hogy a mindenkori kormány kormányképtelenné, impotensé váljék, mert ha lenne olyan kétharmados törvényhozási tárgykör, amely ehhez hozzásegítene, akkor az biztosan ellentmondana a „kétharmadosság” alapvető céljainak, s meg lehet kockáztatni azt is, hogy alkotmányellenes

<sup>8</sup> 2011. november 15.

<sup>9</sup> Lásd erre: <http://parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/benyujtott.htm> (2011.11.15.)

lenne. Alaptörvényünkben is találunk erre utaló jeleket. A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályainak „sarkalatosítása” olyan fekete lyuk az Alaptörvény testén, amely könnyedén magába szippanthatja az egész konstrukciót, ha olyan szabályokat tartalmaznak, amelyekkel „megkötjük a következő tíz kormány kezét”. Egyelőre nem tudjuk, hogy mi lesz ebben (ezekben?) a sarkalatos törvény(ek)ben, de azt nagy biztonsággal állíthatjuk, hogy e tárgykör léte önmagában is közjogi kockázatokat hordoz.

#### IV. A MINŐSÍTETT TÖRVÉNYEK MEGÍTÉLÉSE

A kétharmados törvények a közjogi szisztéma igen kényes területét képviselik. Céljuk tehát a politikai-közjogi konszenzus megteremtése, s mindezek mellett a kormányzóképeség megőrzése. Arra a kérdésre, hogy szükség van-e egyáltalán ilyen jogforrásra, nem lehet egyértelműen válaszolni. Ez mindig helytől és időtől függ, vagyis attól, hogy az adott ország milyen alkotmányos-politikai szituációban van, s mire szeretné használni a kétharmados törvények rendszerét. A következőkben elsősorban nem is azt a kérdést feszegetném, hogy kellene-e ilyen törvények, hanem sokkal inkább azt, hogy, ha már vannak, akkor milyen elvek mentén érdemes kialakítani a rendszerüket.

*(a) Külön jogforrási szintet jelentenek-e a kétharmados törvények?* A kérdés első ránézésre pofonegyszerű: persze, hiszen nem minden törvényt hoz meg a parlament ilyen többséggel. A helyzet azonban nem ilyen egyszerű. A magyar Alkotmánybíróság kissé másként gondolkodott a kérdést illetően. 4/1993. (II. 12.) AB határozatában<sup>10</sup> a testület a következőt fejtette ki az egyes alapjogokról rendelkező kétharmados törvényekről: „*Tekintettel arra, hogy a hatályos Alkotmány rendszerében a kétharmados törvények köre nem vezethető vissza elvi alapra; hogy ezek a törvények nem foglalnak el a jogforrási hierarchiában megkülönböztetett helyet, hanem az Alkotmány szerint minden – bármilyen szavazataránnyal meghozandó – törvény egyenrangú; továbbá arra, hogy a kétharmados szótöbbséggel alkotott törvények funkcióját a parlamentáris rendszer egészébe helyez kell értelmezni, az Alkotmánybíróság értelmezés szerint a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények alkotmányos célja megvalósul akkor, ha ezekkel a törvényekkel kapcsolatban azt a tartalmi követelményt támasztja, hogy azok az illető alapjog szabályozásának irányát határozzák meg.*” Vagyis az Alkotmánybíróság szerint nem foglalnak el kitüntetett helyet a jogforrások között. Természetesen ez az álláspont vitatható<sup>11</sup>, de az mindenképpen fontos, hogy az adott alkotmány és az alkotmányt értelmező közönség eldöntse, hogy miként tekint a kétharmados törvényektől, egészen egyszerűen mit vár tőlük. Ezen a ponton az Alkotmánybíróság álláspontjával szemben felvethető, hogy ha nem lenne kitüntetett szerepe az ilyen törvényeknek, akkor miért kerültek egyáltalán bevezetésre. Tehát a minősített törvényhozásnak mindig van konkrét politikai-közjogi célja – ennek megállapítása éppen azért fontos, hogy tudjunk valamit mondani a szükségességükről is.

*(b) Ki van a kétharmad mögött?* Ha a célokkal nagyjából tisztában vagyunk, akkor jöhet a figyelemmel kísérés: beváltják-e a kétharmados törvények a hozzájuk fűzött reményeket? Itt csupán két szélső pontra világítanék rá, amelyek hazai példákon nyugszanak. A kétharmados törvények fő célja a lehető legszélesebb koalícióépítés. Ez a kíváncsosság két szélső esetben is

<sup>10</sup> <http://bitly.com/sQGP1k> (2011.11.15.)

<sup>11</sup> Jakab-Cserne, 2001.

zátonyra futhat. Egyrészt előállhat olyan helyzet, hogy a választások alkalmával nem áll elő kétharmad, s a minősített többséghez szükség van az ellenzékre. Ez a helyzet (különösen, ha nagyon is polarizált palettáról van szó) azt eredményezheti, hogy ugyan lehetőség lenne a kétharmadra, de gyakorlati realitása vajmi kevés, így a politikai élet szereplői elkényelmesednek a fennálló helyzetben és nem áll érdekükben változtatni. Ez történt (ahogyan ezt már említettük) 1990 után nálunk is: a parlament képtelen volt pl. a képviselői juttatások reformjára. Másrészt, ha egy politikai tömb szerzi meg a törvényhozási kétharmadot, akkor az alapjaiban írja felül a kétharmad eszméjét, hiszen nem lesz szükség arra, hogy a kétharmados kormányzó erők egyeztessenek az ellenzékkel, hiszen minden konszenzus „házon belül” megköthető lesz. Nagyjából ezt látjuk most hazánkban is. Mindez azt eredményezi, hogy a kétharmados kormánypártok saját ízlésük szerint szabják át a kétharmados törvények körét. Ez pedig hallatlanul veszélyes, s két triviális dologgal nem számol: a kétharmad nem lesz örök, s ebből következően csak olyan szabályt lehet kétharmadosná emelni, amely utóbb ellenzéki erőként is vállalható. A következő kormányok kezének megkötése érvelés éppen itt siklik félre: egy „adóalkotmány” elfogadása a kétharmad elvesztésével olyan súlyos kényszerpályát eredményez, amely már nem fér bele a kétharmados törvények „etikájába”.

*(c) Mi kell és mit nem szabad kétharmados törvénnyel szabályozni? Az alkalmas és nem alkalmas tárgykörök.* Ezen a ponton jutottunk el a tartalmi kérdésekhez. Álláspontunk szerint – anélkül, hogy lándzsát törnénk a kétharmados törvények mellett vagy éppen ellen – a legfontosabb kérdés a kétharmados törvények tartalmi oldalát érinti, vagyis a *belső arányosságot*. Ez egész egyszerűen azt jelenti, hogy ha már él az alkotmányozó ezzel az eszközzel, akkor azt úgy kell megtennie, hogy a *kétharmadosnak való* törvényeket válogatja be. Ebből pedig már egyenesen következik az az állítás, hogy nem minden törvényhozási tárgykör alkalmas a kétharmados szabályozásra (fent ennek számos példáját láttuk). Végül pedig meg kell említeni a kérdés másik oldalát: ha van olyan tárgykör, amely alkalmatlan, akkor van olyan is, ami elve alkalmas. Az is hiba, hogy az alkalmas tárgyköröket (vagy azok legfontosabbjait) kihagyjuk az alkotmányból (erre is számos példát láttunk fentebb). Ezzel persze nem állítjuk azt, hogy amit lehet, azt szabályozzuk azonnal kétharmados törvényként, de lehetnek olyan (főként az alapjogokhoz kötődő) tárgykörök, amelyek minősítettsége elengedhetetlen.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Az Országgyűlés minősített többséget igénylő döntései az Alkotmány és más törvények szerint<sup>12</sup>

A sarkalatos törvények megalkotása (külön aloldal az Országgyűlés honlapján, amely folyamatosan frissül)<sup>13</sup>

Az Alaptörvényben szereplő sarkalatos törvények jegyzéke<sup>14</sup>

Összeállítás a sarkalatos törvényekhez kapcsolódó számvevőszéki jelentésekről<sup>15</sup>

Kilényi Géza: *Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények.* In Jogtudományi Közlöny, 1994/5, 201–209. pp

Papp Imre: *Kétharmaddal vagy anélkül.* In Fundamentum, 1999/3. 116–124. pp

Petrétei József: *Törvények minősített többséggel.* Fundamentum, 1999/3. 109–115. pp

Szikinger István: *Búcsú a kétharmadtól,* Fundamentum, 1999/3. 125–129. pp

Jakab András – Cserne Péter: *A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában.* In Fundamentum, 2001/2. 40-49. pp (Jakab-Cserne, 2001)<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/szavaz/minositett\\_dontes.htm](http://parlament.hu/fotitkar/szavaz/minositett_dontes.htm) (2011.11.15.)

<sup>13</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/srk\\_trv.htm](http://parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/srk_trv.htm) (2011.11.15.)

<sup>14</sup> <http://parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/sarkalatosvekjegyzeke.pdf> (2011.11.15.)

<sup>15</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/asz\\_sarkalatosvhez.pdf](http://parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/asz_sarkalatosvhez.pdf) (2011.11.15.)

<sup>16</sup> [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=peter\\_cserne](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=peter_cserne) (2011.11.15.)

## 1. SZÁMÚ MELLÉKLET AZ ALKOTMÁNY ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY MINŐSÍTETT JOGALKOTÁSI RENDSZERE

Alkotmány	Alaptörvény	A jogalkotás helyzete
<b>Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges az alábbi törvényekhez (eredeti kétharmad)</b>		
1. Az Alkotmány megváltoztatása, és az Alkotmányban meghatározott egyes döntések. [Alk. 24. § (3) bek.]	1. Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. [Alaptörvény S) cikk (2) bek.]	
2. A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény. (Alk. 76. § (3) bek.)	<b>Már nem kétharmados szabályozási tárgykör</b>	
3. A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja. E nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez. [Alk. 2/A. §]	2. Az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, ezen nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. [Alaptörvény E) cikk]	
<b>A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges az alábbi törvényekhez (az Alaptörvényben: sarkalatos törvények)</b>		
1. A jogalkotásról szóló törvény. [Alk. 7/A. § (4) bek.] 2. Önkormányzati rendelet, a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, és a Kormány 35. § (3) bekezdés szerinti rendeletének kihirdetési szabályától eltérő törvény. [Alk. 7/A. § (3) bek.] 3. A kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény. [Alk. 19/E. § (3) bek.] 4. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény. [Alk. 28/B. § (2) bek.] 5. Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályairól szóló törvény. [Alk. 35/A. § (1) bek.] 6. A Magyar Honvédség nem hivatásos katonai állományú tagjának pártban való tevékenységére korlátokat megállapító törvény. [Alk. 40/B. § (5) bek.] 7. A gyülekezési jogról szóló törvény. [Alk. 62. § (2) bek.] 8. Az egyesülési jogról szóló törvény. [Alk. 63. § (3) bek.] 9. A sztrájkjogról szóló törvény. [Alk. 70/C. § (3) bek.] 10. A menedékjogról szóló törvény. [Alk. 65. § (2) bek.] 11. A jogorvoslati jog korlátozását tartalmazó törvény. [Alk. 57. § (5) bek.] 12. Az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény. [Alk. 58. § (3) bek.] 13. A személyes adatok védelméről szóló törvény. [Alk. 59. § (2) bek.] <i>Megjegyzés:</i> Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvénynek a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadságról szóló része sarkalatos.	<b>Már nem a jelen lévő kétharmadhoz kötött szabályozási tárgykörök az Alaptörvényben</b>	

Alkotmány	Alaptörvény	A jogalkotás helyzete
<b>A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges az alábbi törvényekhez (az Alaptörvényben: sarkalatos törvények)</b>		
14. Az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló törvény. [Alk. 20. § (4) bek.]	1. Az országgyűlési képviselők jogállásáról és javadalmazásáról [Alaptörvény 4. cikk (5) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
15. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény. [Alk. 20. § (6) bek.]		
16. Az Országgyűlés Hárszabálya. [Alk. 24. § (4) bek.] <i>Megjegyzés:</i> Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése a törvényi formát nem írja elő.	2. Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Hárszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [Alaptörvény 5. cikk (7) bek.] <i>Megjegyzés:</i> Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése a törvényi formát nem írja elő.	<i>Nincs előterjesztés.</i>
17. A köztársasági elnök tiszteletdíjáról, kedvezményeiről és az őt megillető költségtérítés összegéről szóló törvény. [Alk. 30. § (2) bek.]	3. A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról [Alaptörvény 12. cikk (5) bek.]	A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény
18. Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény. [Alk. 32/A. § (7) bek.]	4. Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének és működésének szabályairól [Alaptörvény 24. cikk (5) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
19. Az országgyűlési biztosokról szóló törvény. [Alk. 32/B. § (7) bek.]	5. Az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabályokat [Alaptörvény 30. cikk (5) bek.]	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (részben sarkalatos törvény)
20. Az Állami Számvevőszék szervezetéről és működésének alapelveiről szóló törvény. [Alk. 32/C. § (4) bek.]	6. Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályai [Alaptörvény 43. cikk (4) bek.]	Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
21. A Magyar Honvédség feladatairól és a rá vonatkozó részletes szabályokról szóló, továbbá a rendőrségről, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvények. [Alk. 40/A. § (4) bek.]	7. A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályok [Alaptörvény 45. cikk (5) bek.] 8. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működéséről, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokról [Alaptörvény 46. cikk (6) bek.]	A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (részben sarkalatos törvény); A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény; A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (részben sarkalatos törvény)
22. A helyi önkormányzatokról szóló törvény, valamint az önkormányzatok alapjogait korlátozó törvények. [Alk. 44/C. §]	9. A helyi önkormányzatokról [Alaptörvény 31. cikk (3) bek.]	A helyi önkormányzatokról szóló T/4864-es törvényjavaslat
23. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény. [Alk. 50. § (5) bek.]	10. A bíróságok szervezete és igazgatása, a bírák jogállása, javadalmazása [Alaptörvény 25. cikk (7) bek.]	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4743-es törvényjavaslat; A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló T/4744-es törvényjavaslat
24. Az ügyészségről, valamint az ügyészségi szolgálati viszonyról szóló törvény [Alk. 53. § (4) bek.]	11. Az ügyészség szervezete és működése, valamint az ügyészek jogállása, javadalmazása [Alaptörvény 29. cikk (7) bek.]	Az ügyészségről szóló T/4745-es törvényjavaslat; A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló T/4746-es törvényjavaslat
25. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény. [Alk. 60. § (4) bek.]	12. Az egyházakról [Alaptörvény VII. cikk (3) bek.]	A lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény
26. A közérdekű adatok nyilvánosságáról, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, továbbá a médiaszolgáltatások felügyeletéről szóló törvény. [Alk. 61. § (5) bek.]	13. A sajtószabadságról, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezethez vonatkozó szabályok [Alaptörvény IX. cikk (3) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
27. A pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény. [Alk. 63. § (3) bek.]	14. A pártok működéséről és gazdálkodásáról [Alaptörvény VIII. cikk (4) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>

Alkotmány	Alaptörvény	A jogalkotás helyzete
<b>A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges az alábbi törvényekhez (az Alaptörvényben: sarkalatos törvények)</b>		
28. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény. [Alk. 68. § (5) bek.]	15. A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályai [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bek.]	A népszavazás kezdeményezéséről szóló T/3479-es törvényjavaslat (részben sarkalatos törvény)
29. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény. [Alk. 71. § (4) bek.]		
30. Az állampolgárságról szóló törvény. [Alk. 69. § (4) bek.]	16. Az állampolgárságról [Alaptörvény G) cikk (4) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
31. Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, illetőleg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvények. [Alk. 71. § (3) bek.]	17. A választójogról [Alaptörvény XXIII. cikk; 2. cikk (1) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	18. Az országgyűlési képviselők választásáról [Alaptörvény 2. cikk (1) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	19. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról [Alaptörvény 35. cikk (1) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
32. A rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény. [Alk. 19/D. §]	20. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok (szükségállapot idején a köztársasági elnök által rendeleti úton bevezethető intézkedések, a Kormány által megelőző védelmi helyzetben, veszélyhelyzet esetén bevezethető rendkívüli intézkedések, váratlan támadás) [Alaptörvény 49., 50., 51., 52., 53., 54. cikk (4) bek.]	A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény; A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (részben sarkalatos törvény)
33. A veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény. [Alk. 35. § (3) bek.]		
34. A honvédelmi kötelezettségről szóló törvény. [Alk. 70/H. § (5) bek.]		
	21. A honvédelmi kötelezettségről (katonai szolgálat teljesítése, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályai) [Alaptörvény XXXI. cikk (3), (4), (5) (6) bek.]	

Alkotmány	Alaptörvény	A jogalkotás helyzete
<b>A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges az alábbi törvényekhez (az Alaptörvényben: sarkalatos törvények)</b>		
<b>Új sarkalatos törvények az Alkotmányhoz képest</b>	22. A címer és a zászló használatának részletes szabályairól [Alaptörvény I) cikk (4) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	23. Az állami kitüntésekről [Alaptörvény I) cikk (4) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	24. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság létrehozásáról [Alaptörvény VI. cikk (3) bek.]	<b>Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (részben sarkalatos törvény)</b>
	25. A családok védelméről [Alaptörvény L) cikk (3) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	26. A Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában történő részvételéről [Alaptörvény 2. cikk (2) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	27. Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezések [Alaptörvény 5. cikk (8) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	28. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a bizottságok előtti megjelenési kötelezettségéről [Alaptörvény 7. cikk (3) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	29. Önálló szabályozó szervek létrehozása, feladatkörük, működésük szabályai [Alaptörvény 23. cikk]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	30. A nemzeti vagyon megőrzése, védelme és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményei, az állam kizárólagos tulajdona és kizárólagos gazdasági tevékenységek köre, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai és feltételei [Alaptörvény 38. cikk (1), (2) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	31. A Magyar Nemzeti Bank szervezetének és működésének részletes szabályai [Alaptörvény 41. cikk (5) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	32. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályok (Alaptörvény 42. cikk)	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	33. A közteljesítés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai [Alaptörvény 40. cikk]	<i>Nincs előterjesztés.</i>
	34. A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályai [Alaptörvény 44. cikk (5) bek.]	<i>Nincs előterjesztés.</i>