

TÖRVÉNYEK MINŐSÍTETT TÖBSÉGGEL

A júniusban a kormány által elfogadott koncepció a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről azt a célt tűzte maga elé, hogy a magyar jogalkotás – vitathatatlanul korszerűsítésre szoruló – hatályos alkotmányi és törvényi előírásait átalakítsa. A koncepció abból indul ki, hogy bővíteni kell a jogalkotásra vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket, ami garanciális szempontból feltétlenül kívánatosnak mondható. Ugyanakkor a kormány az úgynevezett ‘kétharmados’ törvények számát radikálisan csökkentené. Ennek lényege, hogy az alkotmány szerint jelenleg harmincnégy tárgykörben alkotható kétharmados törvényből a jövőben csak tizennyolc tárgykör maradna meg: az alapvető jogokkal kapcsolatos kétharmados törvények megszűnnének, helyettük az Alkotmánybíróság által alkalmazott alapjogi teszt¹ követelményei kerülnének az alkotmányba, az alapvető jogok szabályozására pedig a továbbiakban egyszerű törvények szolgálnának.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK LÉTREJÖTTE: AZ ALKOTMÁNYEREJŰ TÖRVÉNY

A kétharmados törvények először az 1989-es teljes alkotmányrevízió² során, az alkotmányerejű törvény kategóriájának bevezetésével kerültek be a magyar jogrendszerbe. E törvényi forma alkalmazásának egyrészt szakmai-alkotmányozási, másrészt politikai indokai voltak.³ A szakmai-alkotmányozási szempont az alkotmány tehermentesítésével függött össze: az 1988–89-es alkotmány-előkészítés során fogalmazódott meg, hogy az alkotmányerejű törvény kategóriájával – mint a jogforrási rendszeren belül sajátos helyet elfoglaló törvénnyel – bizonyos mértékig tehermentesíteni lehetne az alkotmányt. Az alkotmányerejű törvények ugyanis, amelyeket – különböző elnevezéssel vagy jelöléssel – más jogrendszerek is ismernek, olyan jogszabályok, amelyek a jogforrási hierarchiában ugyan az alkotmány alatt helyezkednek el, de az egyszerű törvényekhez képest sajátos helyzetük van: elfogadásukhoz a parlamenti politikai erők között általában jóval szélesebb körű megegyezés szükséges, mint amit az egyéb törvények megkövetelnek. Az alkotmányerejű törvényeket akkor szokás alkalmazni, ha az alaptörvényben szereplő egyes szabályozási kérdések, jelentőségüknél fogva, bővebb alkotmányi normatív kifejtést igényelnének, de az alkotmány – tekintettel a rö-

vidség és tömörség fontos szabályozási követelményére – nem tartalmazhatja őket megfelelő részletességgel és mélységgel. Ezért a részletező szabályozás feladatát az alkotmányerejű törvények végzik el, melyek megalkotása, éppen kiemelkedő szerepükből adódóan, a parlamenti képvisellel rendelkező politikai erők között a törvényhozási döntéshozatal során az egyszerű parlamenti törvényekhez képest az alkotmányhoz hasonló megegyezést követelnek meg, ami a döntéshozatal formai elemeként előírt minősített többség követelményében is kifejeződik.

1989-ben a Háromdalú Tárgyalásokon részt vevő politikai aktorok elfogadták az alkotmányerejű törvény kategóriájának bevezetését, de már elsősorban nem szakmai, hanem politikai megfontolások miatt. A tárgyalásokat folytató politikai erők ugyanis – kölcsönös bizalmatlanságukból fakadóan – az alkotmányerejű törvényekben látták azt a garanciális lehetőséget, amely az esetleges választási vereség után ellenzéki pártként is biztosíthatja a törvényhozásban való nélkülözhetetlen közreműködést.⁴ Mivel a tárgyalások résztvevői közül senki sem volt biztos a leendő választások kimenetelében, mindannyian egyetértettek az alkotmányerejű törvények számának felduzzasztásában.⁵ E politikai elképzelésnek megfelelően került sor 1989 októberében az alkotmány módosítására: az alaptörvény meghatározta azokat a tárgyköröket, amelyek szabályozásához alkotmányerejű törvényre volt szükség.⁶ Az alkotmánymódosítás az alkotmányerejű törvények alkalmazásának célját az alaptörvény tehermentesítésében jelölte meg, miszerint „nem lehet minden államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmányban szabályozni.”⁷

Az alkotmánymódosításban megfogalmazódott elképzelés szerint az alkotmányerejű törvények egyrészt a legfontosabb állami szervekre és egyes alkotmányjogi intézményre vonatkoztak, másrészt az alkotmány általános előírásként rögzítette, hogy az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg, tehát valamennyi alapvető jogra, továbbá ezek bármely szabályozására csak alkotmányerejű törvény tartalmazhat rendelkezéseket. Ezzel összhangban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, hogy az alapvető jogokra és köteleességekre irányuló minden szabályozás alkotmányerejű törvény meghozatalát igényli, „nincs tehát alapja annak a megkülönböztetésnek, amely az e jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályok iránya

vagy jellege szerint tenne különbséget az alkotmányerejű törvényi vagy az 'egyszerű' törvényi szabályozás között.”⁸ Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályok meghozatalához szükséges kétharmados többség nem formai kérdés: „Az alapvető jogok és köteleességek fontos alkotmányos garanciája az, hogy a rájuk vonatkozó rendelkezések elfogadásához a képviselők közötti nagymértékű egyetértés szükséges,”⁹ ami tulajdonképpen garanciális okból megkövetelt konszenzust jelent.

Az 1989-es alkotmányrevíziót követően tehát a magyar jogrendszerben a döntéshozatal szempontjából három törvényi kategória alakult ki. Az alkotmánymódosító törvény sajátossága, hogy az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásaként magának az alaptörvénynek a szövegét változtatja meg, és elfogadásához a képviselők összlétszámához viszonyított kétharmados többség szükséges. Az alkotmánymódosító törvény elfogadott rendelkezései az alkotmány részévé válnak. Az alkotmányerejű törvényt szintén a képviselők összlétszámához viszonyított kétharmados többséggel kellett elfogadni, ennyiben tehát megegyezett az alkotmánymódosító törvénnyel. Az egyszerű törvény elfogadása – határozatképes Országgyűlést feltételezve – a jelenlévő képviselők többségének igenlő szavazatát követeli meg.

Az egyes törvénykategóriák között azonban a jogforrási hierarchia sajátosan érvényesült. Az alkotmánymódosító törvény nem csak elnevezésében, hanem lényegét tekintve is különbözött az alkotmányerejű törvénytől. Az alkotmánymódosító törvényt ugyanis kifejezetten erre vonatkozó megjelöléssel kell benyújtani, mivel ez az előírás hivatott megakadályozni az alaptörvény áttörését.¹⁰ Az alkotmányerejű törvény azonban nem módosíthatta az alkotmányt és nem tartalmazhatta az alaptörvénybe ütköző rendelkezést sem, azaz az alkotmányerejű törvény az Országgyűlés törvényhozó hatalmának produktuma volt. Bár az alkotmányrevíziót végrehajtó törvény indokolása szerint az alkotmányerejű törvények az alkotmánnyal együtt alkották a magyar közjog jogszabályanyagának legfelső szintjét, az alkotmányerejű törvények csak az elfogadásukhoz szükséges szavazati arányban voltak azonosak az **alaptörvény-nyel** és az alkotmánymódosító törvénnyel. Ezért az a megállapítás, hogy „az alkotmány és az alkotmányerejű törvények egyfelől, illetve az egyszerű többséggel elfogadható törvények másfelől, tartalmilag és formailag is tiszta hierarchikus rendet alkottak,”¹¹ nem egészen pontos, csak az egyszerű törvények esetében volt igaz. Kifejezetten sem az alkotmány, sem a jogalkotási törvény nem rögzítette, hogy az alkotmányerejű törvény a minősített többség követelményén kívül az egyszerű törvények felett áll.

AZ ALKOTMÁNYEREJŰ TÖRVÉNYEK MEGSZŰNÉSE

Az alkotmányerejű törvény intézménye nem volt **hossz-szú** életű a magyar jogrendszerben. 1990-ben, az első szabad választáson legjobban szereplő két párt – a Magyar Demokrata Fórum mint a kormánytöbbség vezető pártja, és a Szabad Demokraták Szövetsége mint a legnagyobb ellenzéki párt – között a demokratikus intézmények megszilárdulása és az ország kormányozhatósága érdekében megállapodás született az alkotmányerejű törvény fogalmának alkotmányból való kiiktatására.¹² A felek egyetértettek abban, hogy az alkotmány azokat az alapintézményeket és alapvető jogokat, amelyek törvényi szabályozásához minősített többségű törvény szükséges, a jövőben taxatív sorolja fel. A minősített többség elérését a jelen lévő képviselők kétharmadának igenlő szavazatához köthették – tehát az ún. 'kétharmados' törvények esetében továbbra is szükség volt az egyszerű parlamenti törvényhozási többséghez képest az ellenzéki képviselők megnyerésére –, de e szabályozással elkerülhetővé vált, hogy pusztán a távollét obstrukciójával ne lehessen megbénítani a törvényhozói-kormányzati tevékenységet.¹³ A két párt megállapodását az alkotmány módosításáról szóló 1990:XL. törvény váltotta valóra.¹⁴ Az alkotmánymódosítás következtében az az alaptörvényi 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. Az alkotmánymódosítás azt is jelentette, hogy alapvető jogokra és köteleességekre a korábban kizárólagosan előírt alkotmányerejű törvény helyett a szabályokat most már törvény állapítja meg. Megszűnt tehát az alapvető jogok minősített többségű törvénnyel való szabályozásának kizárólagossága: egyes alapjogok azóta egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel szabályozhatók, más alapvető jogok esetében viszont az a rendelkezés lépett hatályba, hogy az adott alkotmányi szakaszban szabályozott jogról vagy kötelezettségről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A törvényhozás tekintetében ez a következő döntési formákat eredményezte:¹⁵

Továbbra is megmaradt az alkotmánymódosító törvény kategóriája, melynek elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának igenlő szavazata szükséges. Szintén az összlétszámhoz viszonyított kétharmados többséget ír elő az alkotmány a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához.¹⁶ Ez az egyetlen törvényhozási tárgykör, amely az összlétszámhoz viszonyított kétharmados többséget követeli meg. A legfontosabb állami szervek és az alapvető jogok törvényi

szabályozására – minden konkrét esetben önállóan nevesítve – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény szolgál. Végül az ún. egyszerű többséget igénylő törvények, amelyek elfogadásához – határozatképes Országgyűlés esetén – a jelenlévő képviselők többségének szavazata szükséges.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK ALKOTMÁNYELMÉLETI JELENTŐSÉGE

A kétharmados törvények kapcsán feltétlenül indokolt vizsgálni ezek alkotmányelméleti jelentőségét is, mivel e törvénytípus sajátossága nem merül ki pusztán abban a funkcióban, hogy tehermentesítse az alaptörvényt. Ahhoz, hogy a kétharmados törvények alkotmányelméleti jelentősége érthetővé váljon, elsőként a törvényhozó hatalmat megtestesítő Országgyűlést kell vizsgálnunk, ezt követően pedig azt kell feltárnunk, hogy az állami szervek és az alapvető jogok esetében miért indokolt a kétharmados törvények alkalmazása.

Az Országgyűlés sajátossága

Az Országgyűlés – az alkotmány meghatározása szerint – a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve, amely a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Ez a rendelkezés megjelöli az Országgyűlés jellegét és átfogó, általános megfogalmazással megszabja a magyar parlament alapvető rendeltetését is.¹⁷ Az alkotmány ugyan az Országgyűlést a legfelsőbb államhatalmi szervvé nyilvánítja, de ez nem jelenti azt, hogy a központi állami szervek közül egyedül a parlament rendelkezik az összes állami kompetenciával, sem pedig azt, hogy e szervet totális döntési jogosultság, azaz az államhatalom korlátlan gyakorlása illeti meg. Az Országgyűlés is csak az alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az alkotmány rendelkezései – a jogállam elve, az alapvető jogok biztosítása, az államhatalmi ágak elválasztásának rendszere, a koncentrált hatalomgyakorlás tilalma – határozzák meg.¹⁸ Az alkotmány az Országgyűlés feladat- és hatáskörének megállapításával konkretizálja a parlament helyét és szerepét az egyes állami tevékenységek ellátásában és az állami szervezetrendszerben. Az Országgyűlésnek az államhatalom gyakorlásához és az állami feladatok teljesítéséhez szükséges döntési jogosultságai, illetőleg a kormányzásban való hatásgyakorlásának lehetőségei tárgyukat tekintve sem korlátlanok; a parlament azokra az eszközökre van utalva,

amelyeket számára az alkotmányjog a rendelkezésére bocsát.¹⁹

A parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságának megfelelően azonban az Országgyűlés esetében is érvényesül az alapvető megosztottság: a magyar parlament kormányt alakító többségre és a vele szemben álló kisebbségre, ellenzékre tagolódik. A hatalommegosztás sajátos érvényesüléséből következően a mindenkor parlamenti többség a választások során általában csak a kormányzati hatalmat szerzi meg,²⁰ azaz a törvényhozás funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó kormányzati többség elsősorban kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánítását valósítja meg. Az Országgyűlés törvényhozó hatalmának sajátossága tehát az, hogy e hatalmat a mindenkor parlamenti többség gyakorolja. A zökkenőmentes kormányzás érdekében természetesen rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára kellő mozgáster maradjon kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására. Ezért egyet lehet érteni azzal a megállapítással, hogy az alapvetően kormányzati feladatok esetében nem indokolt a kétharmados törvények fenntartása. Ugyanakkor a kormányzati hatalom birtoklása nem jelentheti azt, hogy a többség e hatalmat gyakorolva kormányzati céljainak, törekvéseinek akadálytalan érvényesítését valósíthatja meg. A kormányzati hatalom gyakorlásának normatív korlátját elsősorban az alkotmány jelenti, különösen akkor, ha az alaptörvényi rendelkezéseknek érvényt szerző, hatékony alkotmányvédelem funkcionál. Az alkotmányvédelmet ellátó szerv, az Alkotmánybíróság azonban mindenkor a hatályos alkotmányhoz kötött: nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az alkotmány egyetlen rendelkezését sem,²¹ és hatásköre nem terjed ki az alkotmány szabályainak módosítására, illetve megváltoztatására sem.²² Ennek következtében az alaptörvény csak akkor jelent normatív korlátot a mindenkor kormányzati hatalommal szemben, ha a kormányzati hatalom gyakorlója nem rendelkezik az alkotmánymódosításhoz szükséges többséggel. A többség problémája tehát ezáltal pusztán technikai kérdésből alkotmányelméletileg rendkívül jelentős kategóriává válik. A hatályos alkotmány szerint ugyanis az Országgyűlés rendelkezik az alkotmányozó hatalommal, azaz a Magyar Köztársaság Alkotmánya megalkotásának, illetőleg megváltoztatásának jogával.²³ Az alkotmányozással kapcsolatban az alaptörvény csak formai kritériumot állapít meg, amikor gyakorlását minősített többséghez köti,²⁴ más garanciális szabályt – így sem materiális, sem időbeli korlátot – nem tartalmaz. E két jogosítvány az Országgyűlés számára kiemelkedő alkotmányjogi pozíciót biztosít: bár nem jelenti a parlamenti szuverenitás elvének tényleges elismerését, de csak a mindenkor parlamenti erőviszonyokon múlik,

hogy az Országgyűlés mikor képes a magyar alkotmányos berendezkedés megváltoztatására. Ha ugyanis a kormányzati hatalmat birtokló parlamenti többség eléri a kétharmados határt, a mostani szabályozás alapján tetszése szerinti módosítást, vagy akár totális alkotmányrevíziót is megvalósíthat.²⁵ Ha viszont a kormányzó többség nem rendelkezik a képviselői helyek kétharmadával, akkor az alkotmánymódosításhoz meg kell szereznie az ellenzéki képviselők legalább egy részének támogatását is. A kétharmados törvények esetében is tulajdonképpen ennek az eljárási garanciának az érvényesüléséről van szó: a minősített többség megkövetelésében az fejeződik ki, hogy az adott kérdés szabályozásához olyan parlamenti többség szükséges, amely az éppen meglévő kormányzati többséghez képest nagyobb társadalmi-politikai támogatottságot igényel.

A Magyar Köztársaságban kizárólag az Országgyűlés jogosult a törvényalkotásra.²⁶ A parlament jogalkotási hatalma azonban az alkotmányból ered, mivel számára az alaptörvény teremt jogalkotási-törvényhozási hatalmat. Az Országgyűlés jogalkotó hatalma sem lehet azonban korlátlan és feltétlen, ezért lehetnek olyan tárgykörök, amelyekben a döntéshez nem elegendő csak a kormányzati többség, hanem szükség van az ellenzéki erők támogatásának megszerzésére is. Igaz viszont, hogy ebben az esetben a többség az ellenzékkel való kompromisszumra kényszerül, ami megegyezés hiányában könnyen kormányzási patthelyzetet eredményezhet. Ezért a minősített többséggel megalkotandó törvények körét csak olyan esetekre célszerű fenntartani, amelyek garanciális szempontból indokolhatóak. A ma hatályos szabályozás szerint ezek a legfontosabb állami szervek és alkotmányjogi intézmények, valamint egyes alapvető, elsősorban politikai jogok. A kétharmados törvények létének jogpolitikai célja tehát 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.²⁷ Célszerű azonban azt is megvizsgálni, hogy mi indokolja tartalmilag e tárgykörökben a kétharmados törvények fenntartását.

Az államszervezet alakításának kérdése

Az államszervezet alakítása kapcsán indokolt tisztázni, hogy az egyes központi állami szervekre vonatkozó törvényi szabályozás megalkotása vagy módosítása vajon mennyiben kormányzati kérdés és mennyiben nem az. Az államszervezet alapvető intézményeinek, elsősorban a központi állami szerveknek a szabályozása az alkotmányban történik, mivel az államszervezetet az

alaptörvény alkotja meg. Az államszervezet modellszerű leírása az alkotmányban egyrészt egyszerűsített, mivel az államszervezetnek csak a normatív vonásait rögzíti – ezek közül is csak a legfontosabbakat és a legjellemzőbbeket tartalmazza, nem pedig az összes, részletes szabályt. Ugyanakkor egyúttal komplex is ez a leírás, mivel az államszervezet egészének megragadására törekszik, azaz nem csak egy-egy szervezeti elemet szabályoz, hanem az egész államszervezet szempontjából meghatározó és garanciális jellegű kérdéseket. Ezek közé sorolható az egyes állami szervek jellegének, rendeltetésének, megbízatásának, struktúrájának és működési sajátosságainak meghatározása; valamint az államszervezetben elfoglalt helyének, más állami szervekkel való kapcsolatának kijelölése. Nyilvánvaló, hogy az alkotmány e kérdések teljes körű szabályozását több okból kifolyólag nem képes egymaga elvégezni, ezért lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az alkotmányi rendelkezések részletezését törvényhozási úton lehessen megvalósítani. Az alkotmány által meghatározott államszervezeti rend, illetve az állami szervek feladat- és hatásköre, eljárási módja azonban teljes egészében nem lehet a mindenkori kormányzati többség döntési-szabályozási kompetenciájának kiszolgáltatva. Ezek ugyanis olyan kérdések, amelyek megválaszolása – az alkotmányi rendelkezésekhez hasonlóan – a különböző politikai erők megegyezésére kell hogy épüljön. Ellenkező esetben minden kormányzati hatalomváltás az államszervezet és az egyes állami szervek jelentős átalakulásával járhat, ami viszont az alkotmányos berendezkedés instabilitását, illetve az egyes állami szervek funkciói kiszámíthatatlanságát eredményezheti.

Az alapvető jogok kérdése

Az alapvető jogok a modern demokratikus jogállamban központi és alapvető jelentőségű tényezők, ezért az alkotmány alapvető jogokat tartalmazó részét a ténylegesen érvényesülő alkotmányos rend elengedhetetlen és megszüntethetetlen, lényegi elemének kell tekinteni. Az alapvető jogokban megfogalmazódó értékek ugyanis – az állami célmeghatározások mellett – az alkotmány és a társadalom jellegét határozzák meg, és a társadalmi igazságosság, szabadság és egyenlőség megvalósításának legfontosabb biztosítékait jelentik. Az alapvető jogok nélkül tehát nincsen demokratikus állam, hiszen az alapvető jogok hiánya esetén nem beszélhetünk jogállamról. Az alapvető jogok az egyének alkotmányjogi fundamentális jogai, ezért kiindulópontjuk az emberre való orientálódás. Ez arra a felfogásra vezethető vissza, hogy az egyén az állami cselekvés alanya, nem pedig tárgya, és az állam legyen az emberért, nem pedig fordítva. Ebből következően

az alapvető jogoknak individuális, személyre irányuló garanciákat kell tartalmazniuk, és azt kell biztosítaniuk, hogy az állam ne gyakorolhasson átfogó hatalmat az egyének felett. Az állam cselekvését tehát az ember szabadságának figyelembevétele korlátozza és legitimálja. Erre tekintettel az alapvető jogok legfontosabb funkciója az államhatalom korlátozásában, az állami mindenhatóságról és önkényről való lemondásban jelölhető meg. Ez ugyanakkor az alapvető jogok egyéni szabadságot biztosító funkcióját is feltételezi, mivel az alapjogi szabadság klasszikus értelemben éppen azt jelenti, hogy az állam az alapjogilag védett életterülettől távol tartja magát. Ez azt is jelenti, hogy az alapvető jogok az állami beavatkozással szembeni védelmi jogokként vehetők igénybe, azaz jogvédelmet biztosítanak az egyén számára. Mivel az alapvető jogok garantálása az állam feladatának minősül, ezért az alapvető jogok érvényesülése egyrészt feltételezi az államhatalom létét, másrészt azonban önkorlátozásra is készíti az államhatalmat, azaz megszünteti annak lehetőségét, hogy a jogok biztosítása vagy megvonása a mindenkorai hatalom tetszőlegességétől függjön.

Az alapvető jogok terjedelmük, funkcióik és hatásgyakorló erejük következtében differenciált és többdimenziós normarendszert határoznak meg. Az alapvető jogok azonban nem csak az alkotmányjog és a jogrendszer lényeges részét képezik, hanem a faktikusnak nevezett alkotmány egyik legfontosabb elemének is minősülnek: az adott társadalmon belül a béke és az igazságosság alapját, a nemzeti történelmi tapasztalatok és vívmányok kifejeződését, az adott nép politikai kultúrájának tükröképét is jelentik – ennyiben tehát függenek a polgárok hozzájárulásának és támogatásának terjedelmétől és intenzitásától, az alapvető jogokra vonatkozó jogtudatától. Ezért az alapvető jogok kapcsán éppúgy, mint az alkotmány egésze kapcsán is, hangsúlyoznunk kell az alapkonszenzus vagy minimálkonszenzus szükségességét. Ezt az alapkonszenzust a mai plurális társadalmakban – melyekben egyszerre, egymás mellett és egymással szemben rendkívül sokféle érdek- és értéktörekvés figyelhető meg – meglehetősen nehéz megteremteni. Különösen így volt ez Magyarországon az 1989-ben zajló rendszerváltáskor, ami alapvetően két okra volt visszavezethető. Egyrészt a korábbi politikai berendezkedésben az alapvető jogok nem tölthették be hatalomkorlátozó, valamint egyéni és kollektív szabadságot biztosító funkciójukat, és így e jogok jelentősége nem válhatott a polgárok politikai és jogi kultúrájának szerves részévé. Másrészt a rendszerváltás nemcsak politikai és gazdasági téren zajlott, hanem gyökeres változás indult el az értékek világában is. Az addig inkább látens módon meglévő értéksokféleség felszínre tört és a jogrendszer alakulásá-

ra is jelentős hatást gyakorolt. Az alapvető jogok érték-tartalmának meghatározásához a konszenzusképzés megfelelő eszközként látszott az alkotmányerejű törvényhez megkövetelt kétharmados többség. Az alapvető jogoknak alkotmányerejű törvényekben történő szabályozási igénye tehát e jogok jelentőségével és sajátosságaival függött össze. Az 1990-es módosítást követően az alapvető jogok közül döntően csak a politikai szabadságjogok esetében maradt meg a kétharmados többségi követelmény.²⁸ A kétharmados törvényhozási tárgykörök meghatározása az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára ezeknek az alapvető jogoknak a politikai fontosságát jelezte: indokoltak tartották, hogy az új alkotmány elfogadásánál érvényesülő tárgyalásos módszert alkalmazzák e jogok törvényi szabályozásakor is.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNY HELYZETE A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ALAPJÁN

A koncepció szerint az alapvető jogok kétharmados törvényekkel történő szabályozását azért is indokolt megszüntetni, mert a jelenlegi megoldás, miszerint vannak alapvető jogok, amelyek esetében kötelező a kétharmados törvényi forma, más esetekben viszont elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény, olyan indokolatlan különbség, amelynek elvi alapja vitatható: a kétharmados tárgykörök kiemelését pusztán politikai szempontok alapozták meg, szakmai indokok kellő súllyal nem támasztják alá. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint viszont önmagában az a körülmény, hogy a hatályos alkotmány szerinti minősített többséget igénylő alapjogok körének kialakításában politikai megfontolások játszottak szerepet, nem csökkenti az adott alkotmányos rendelkezések kötelező erejét; azok az Alkotmánybíróságot ugyanúgy kötik, mint az alkotmány egyéb szabályai.²⁹

A tényleges helyzet is az, hogy a kétharmados törvénnyel szabályozható alapvető jogok esetében – talán csak a sajtószabadság tárgykörét kivéve – e törvényi szabályozás megszületett, azaz a gyakorlatban már igazolódott a széles körű megegyezés lehetősége. A kétharmados többség követelménye ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az adott alapvető jogra egyszerű törvény nem állapíthat meg rendelkezést. Ezt a magyar Alkotmánybíróság, mely több alkalommal foglalkozott a kétharmados többség kérdésével, két fontos döntésében is kimondta.³⁰ E határozatokban megállapítást nyert, hogy valamely alapjogról szóló kétharmados törvény követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre, amely törvény az illető alapjog

érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg. A minősített többség pedig nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem „olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.”³¹ A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására – azaz rendelkezései megváltoztatására, kiegészítésére – és hatályon kívül helyezésére is. Az alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.

A jelenlegi helyzetben tehát a kétharmados törvénnyel szabályozandó alapvető jogokra egyszerű törvénnyel is állapíthatnak meg rendelkezéseket, de a kétharmados törvényt – a törvényalkotási eljárás formai szabályainak maradéktalan megtartása mint fontos alkotmányos követelmény miatt – egyszerű törvénnyel nem lehet módosítani. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányban ugyan nincs tartalmi oldalról megalapozott alapjogi hierarchia, a szabályozásukra vonatkozó törvényhozási eljárásjogi szabályok a minősített többséget igénylő törvények számára kitüntetett helyzetet teremtenek. Amennyiben az Országgyűlés a törvényalkotási-eljárás szabályokat megszegi, úgy az formai alkotmányellenességet eredményez, amelynek az Alkotmánybíróság megsemmisítési jogkörére tekintettel alkotmányjogi szankciója van.

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK SZÁMÁNAK CSÖKKENTÉSÉRŐL

Az alapvető jogokra vonatkozó kétharmados törvények számának csökkentése, illetve megszüntetése természetesen nem elképzelhetetlen, és szakmailag is indokolható: megfelelő biztosítérendszer kiépítése esetén az alapvető jogok szabályozása történhet egyszerű többséget igénylő törvényekkel. Ennek feltételeit azonban meg kell teremteni.

A koncepció is számol azzal, hogy az alapvető jogok alkotmányos követelményeinek az alaptörvényben való részletezőbb, a feltételeket jobban kibontó megfogalmazása, továbbá az Alkotmánybíróság által kidolgozott alapjogi teszt alkotmányba foglalása esetén a kétharmados törvényekben való szabályozás fölöslegessé válik. Ha tehát az alkotmány a mainál részletesebben szabályozná az egyes alapvető jogokat, ezáltal

az alaptörvény határozná meg az egyes alapvető jogok tartalmát, terjedelmét, korlátait és gyakorlásuk legfontosabb szabályait, akkor hatékony alkotmányvédelem mellett elegendő volna az egyszerű törvényi szabályozás. Az ilyen jellegű alkotmányi szabályozás azonban előfeltétele, nem pedig következménye a kétharmados törvények csökkentésének, vagy megszüntetésének.

A közel egy évtizedes alkotmánybírói gyakorlat precedens jellegű döntések sorozatával megalapozta az alapvető jogok alkotmányjogi dogmatikáját, és erre támaszkodva alakította az egyes alapjogok tartalmát, terjedelmét és korlátait, azaz következetes alapjog-fejlesztő szerepet töltött be. Több nagy jelentőségű alapjog esetében a törvényi szabályozást megelőzően, mintegy arra vonatkozó zsinórmértékként, maga az alkotmányvédő szerv határozta meg az egyes alapjogok szabályozásának követelményeit.³² Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciója azonban az alapvető jogok esetében is csak akkor tud érvényesülni, ha az alaptörvény kellő viszonyítási pontot tartalmaz a törvényi szabályozás alkotmányosságának megítéléséhez. Ennek hiányában az alkalmazandó alapjogi teszt meglehetősen absztrakt eredményre vezethet, és magában rejti azt a veszélyt is, hogy az Alkotmánybíróság döntése nincs az alkotmányi normaszöveggel alátámasztva.

Az alapvető jogok egyszerű törvényekkel történő szabályozhatósága függ a polgárok politikai és jogi kultúrájának színvonalától is, azaz elsősorban attól, hogy mennyire tartják fontosnak az alapvető jogokat, illetőleg mennyire érzik ezek tényleges garanciát biztosító hatását a saját életviszonyaikra irányuló jogi szabályozás kapcsán. Ha a tapasztalatok azt mutatják, hogy az alapvető jogoknak nincs korlátozó jellege a törvényhozási produktumok szabályozási terjedelme, mélysége, részletessége vonatkozásában – mivel a törvényhozó magát az alapvető jogokat is szabadon alakíthatja –, akkor ez előbb-utóbb az alkotmányos berendezkedés legitimitási alapját teheti kétségessé.

Ha viszont a fenti feltételek megteremtése, illetve érvényesülése nélkül kerül sor az alapjogok esetében a kétharmados törvények megszüntetésére, akkor számolni lehet azzal, hogy e jogok egyszerű törvényekkel történő módosítása a kormányzati hatalom aktuálpolitikai elképzeléseinek tetszőleges keresztülvitelét jelentheti, emiatt pedig csökkenni fog, vagy teljes egészében megszűnhet az alapvető jogok hatalomkorlátozó funkciója. Az alapvető jogoknak nem csak a kormányzattal, hanem az államhatalom egészével szemben van garanciális jelentősége, mivel éppen az alapjogok tartalma és terjedelme jelentik azt a korlátot, amelyet az államhatalom nem léphet át, illetőleg nem sért meg.

JEGYZETEK

1. 20/1990. (X. 4.) AB határozat. ABH 1990, 69, 71.
2. Az alkotmány módosításáról szóló 1989:XXXI. törvény.
3. Lásd Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a 'kétharmados' törvények. In: Jogtudományi Közlöny. 1994/5. 205–207. o.
4. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz. ABH 1993, 48, 77.
5. Kilényi: i.m. 206. o.
6. Az új alkotmányi szövegben – Kilényi Géza szerint – összesen 23 helyen volt utalás az alkotmányerejű törvényekre, de ezek közül kettő nem egy-egy meghatározott tárgykörre, hanem törvényhozási tárgyak egész sorára vonatkozott. Uo.
7. Miniszteri indoklás az 1989:XXXI. törvény 10. §-ához. 2. pont.
8. 4/1990. (III. 4.) AB határozat. ABH 1990, 28, 30.
9. 5/1990. (IV. 9.) AB határozat. ABH 1990, 32, 35.
10. Az alkotmány áttörése azért következhet be, ha az alkotmánymódosításra jogosult szerv a törvényhozás, és ha e szerv az alkotmánymódosításhoz szükséges minősített többséggel fogad el olyan törvényt, ami az alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmaz – ekkor automatikusan alkotmánymódosítás következhet be. Ennek elkerülése érdekében fontos annak a formai követelménynek a betartása, hogy az alkotmány módosítása csak kifejezetten erre irányuló törvényjavaslattal lehetséges.
11. 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48, 59.
12. Az Antall–Tölgyessy-paktum szövegét lásd Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány–Economix Rt. Budapest, 1991. 428–429. o.
13. Szalay Péter: Rendszerváltozás és alkotmánymódosítás – 1990. Uo. 433. o. Szalay megállapítása szerint nagyon valószínűnek tűnt, hogy enélkül egyetlen koalíció sem lett volna képes a kormányzásra sem 1990-ben, sem azt követően, viszont e módosítás elsősorban a kis pártok jelentőségének rovására született meg.
14. A törvény indokolásában megfogalmazódott: „Azoknak a nem kormányzati kérdésekre vonatkozó törvényeknek a meghozatalához, melyeknél fokozottan figyelembe kell venni az ellenzék véleményét, mint például a Hárszabály elfogadása, a képviselők jogállásáról szóló törvény, a javaslat a jelenlévő képviselők kétharmadának igenlő szavazatát igényli. Emellett a javaslat ilyen szavazati arányt ír elő az egyes emberi szabadságjogok, valamint más fontos kérdésekben is.”
15. A törvényhozáson kívül az Országgyűlés abszolút többséggel dönt a miniszterelnök megválasztásáról és a bizalom kérdéséről, valamint a képviselők öszlétszámhoz viszonyított kétharmadának támogató szavazata kell egyes személyi kérdések – köztársasági elnök, alkotmánybírák, parlamenti biztosok, számvevők, Legfelsőbb Bíróság elnököknek választása – esetében.
16. Alkotmány 76. § (3) bekezdés.
17. Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés nem hatásköri szabály, de e funkció-megjelölésből természetesen adódnak bizonyos hatáskörök, amelyeket az alkotmány másutt meg is határoz. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. ABH 1991, 217, 226.
18. 2/1993 (I. 22.) AB határozat. ABH 1993, 33, 36.
19. Ilyennek tekinthető például a törvényhozás normatív rendjének és alakításának lehetősége, vagy a kormányalakításban a miniszterelnök választása és a kormányprogramról való döntés útján történő közreműködés.
20. Hacsak a többséget alkotó politikai erő(k) nem éri el az alkotmányozáshoz vagy alkotmánymódosításhoz szükséges többséget. Ebben az esetben ugyanis az adott politikai erő(k) a kormányzati hatalmon túl már az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalommal is rendelkezhetnek.
21. 23/1994. (IV. 29.) AB végzés. ABH 1994, 375, 376.
22. Így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. 1260/B/1997. AB határozat. ABH 1998, 816, 819.
23. Alkotmány 19. § (3) a. pont.
24. Alkotmány 24. § (3) bekezdés.
25. Ezért indokolt volna az Országgyűlés alkotmányozó, illetve alkotmánymódosító hatalmával szemben egyéb – materiális, eljárási vagy formai jellegű – alkotmányi garanciákat kiépíteni.
26. Alkotmány 25. § (2) bekezdés.
27. Vörös Imre alkotmánybírónak a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 1993, 48, 80.
28. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1993, 48, 78. Az alkotmány XII. fejezetében szereplő alapvető jogok közül jelenleg az alábbiak kapcsán kell kétharmados törvényt alkotni: a jogorvoslati jog korlátozása, utazás és letelepedés szabadsága, személyes adatok védelme, lelkiismereti és vallásszabadság, közérdekű adatok nyilvánossága, sajtószabadság, közszolgálati rádió, televízió, hírügynökség felügyelete stb., gyülekezési és egyesülési jog, menedékjog, állampolgárság, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, pártok gazdálkodása és működése, sztrájkjog, valamint a honvédelmi kötelezettség.
29. ABK 1999, 26, 32.
30. 4/1993. (II. 12.) AB határozat és 1/1999. (II. 24.) AB határozat.
31. 1/1999. (II. 24.) AB határozat. ABK 1999, 26.
32. Lásd például a magzati élet védelmével, a személyi számmal, a médiával kapcsolatos alkotmánybíróági döntéseket.