

## KÉTHARMADDAL VAGY ANÉLKÜL?

Ez év júniusában fogadta el a kormány a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítésének koncepcióját. Mindenképpen dicséret illeti a koncepció előkészítőit szakszerű munkálkodásukért, továbbá különösen örömteli, hogy koncepciók vitája zajlik, s nem a konkrét szövegé. Ennek következtében a kidolgozott elvekről kell véleményt nyilvánítania a szakmának és a politikai erőknél; nem pedig konkrét normaszövegről, amely – a hazai törvény-előkészítésre oly jellemző módon – sokszor már hibás nyomvonalon indul el, s nemegyszer nélkülöz minden érdemi koncepciót. Mivel még nem az »evegyekről és avagyokról« szól a vita, engedjék meg egy rövid összegzés a tárgyalt témáról.

Jelen folyóirat hasábjain kitűnő kollégám, Petrétei József alapos áttekintést ad az alkotmányerejű törvény megszületéséről és megszűnéséről, elemzi továbbá a 'kétharmados' törvények alkotmányelméleti sajátosságait. Éppen ezért írásom hangsúlyát a téma alkotmánybírói megközelítésére, valamint az utóbbi évek törvényhozási és alkotmány-előkészítési munkáira helyezem.

A hatályos alkotmányban 33 helyen – ez a szám a gyakorlatban ennél több törvényt jelent, s nem csupán a módosítások miatt – fordul elő minősített többséggel megalkotandó törvény követelménye: a jogalkotás rendje; a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályok; a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályok; az országgyűlési képviselőket megillető tiszteletdíj és a költségtérítés összege, valamint a kedvezmények köre; az országgyűlési képviselők jogállása; az alkotmány megváltoztatása; az országos népszavazás és népi kezdeményezés; a köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei és az őt megillető költségtérítés összege; az Alkotmánybíróság szervezete és működése; az országgyűlési biztosok; az Állami Számvevőszék szervezete és működése; a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályok; a fegyveres erők feladatai és a rájuk vonatkozó részletes szabályok; a rendőrség és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok; a fegyveres erők nem hivatásos katonai állományú tagjának pártban való tevékenysége; a helyi önkormányzatok; az önkormányzatok alapjogainak korlátozása; a bíróságok szervezete és igazgatása, továbbá a bírák jogállása és javadalmazása; a jogorvoslati jog korlátozása; az

utazási és letelepedési szabadság; a személyes adatok védelme; a lelkiismereti és vallásszabadság; a közérdekű adatok nyilvánossága, valamint a sajtószabadság; a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyelete, valamint vezetőinek kinevezése, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezése, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása; a gyülekezési jog; az egyesülési jog, valamint a pártok gazdálkodása és működése; a menedékjog; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai; az állampolgárság; a sztrájkjog; a honvédelmi kötelezettség; az országgyűlési képviselőknek, illetőleg a helyi képviselő-testületek tagjainak és a polgármestereknek a választása; a Magyar Köztársaság címere, zászlaja és azok használata.

Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában joggal állapíthatta meg az Antall–Tölgyessypaktum közjogi következményeit: „Amióta azonban a hatályos alkotmány egyes alapjogokról hozandó törvényekre kétharmados többséget írt elő, az alkotmányos alapjogok között többféle, egymást nem fedő fontossági rend is megállapítható. Nem szerepel a minősített törvények között a legfontosabb alapjogok szabályozása: sem az élethez és az emberi méltósághoz való jog, sem a jogképesség, sem a személyes szabadság és biztonság – köztük a szabadságtól való megfosztás – alapvető garanciái. Hiányzik közülük a bírósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való jog;<sup>1</sup> ugyanígy hiányoznak az elemi büntetőjogi biztosítékok; az ártatlanság védelme, a védelem joga, a nullum crimen és nulla poena sine lege elve is, továbbá nem tartozik közéjük a tulajdonjog sem. Mindezek a jogok tehát egyszerű többséggel szabályozhatók. Az alkotmány 8. § (4) bekezdésében különleges garanciával (azzal, hogy gyakorlásuk szükségállapot idején sem korlátozható) megkülönböztetett jogok közül is csupán háromhoz járul kétharmados törvény (vallásszabadság, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, állampolgárság – 60., 68., 69. §), míg többségükhöz elég az egyszerű többséggel meghozott törvény [54–56. §, 57. § (2)–(4) bekezdés, 66., 67., 70/E. §]. A jelenlegi kétharmados kiemelés nem állapít meg tehát az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi az alkotmánymódosításban megállapodó politikai erők számára.”<sup>2</sup>

Schmidt Péter alkotmánybíró a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, tovább-

bá más közjogászok<sup>3</sup> kezdettől fogva felhívták a figyelmet a minősített többséget igénylő törvényekben rejlő csapdára: a politikai ellenzék parlamenti súlyához képest jelentősebb törvényhozási pozíciójának veszélyeire. A zökkenőmentes rendszerváltás feltételeként létező alkotmányerejű törvények, illetve az 1990 júniusától minősített többséget megkívánó törvények közjogi zsákutcához vezettek: nyomasztó kormánytöbbség hiányában az ellenzék nélkül nem lehet minősített többségű törvényeket tétő alá hozni, kompromisszumok sorozata híján vagy el sem készülnek ezek a törvények – ez történt például 1991–92-ben a médiatörvénnyel –, vagy hosszú időn keresztül nem módosíthatók, s adott esetben konzerválhatják a rossz működést eredményező, változásra érett rendelkezéseket. Kompromisszumkészég hiányában akár a közjogi rendszer alappillérei kerülhetnek veszélybe.

Egyrészt a történeti szempontú megközelítés alapján teljesen érthető a minősített többséget igénylő törvények kialakulása, másrészt azonban jól látszódnak a kétharmados törvények árnyoldalai, részben a stabil kormányzás jelentős megnehezítőjeként, részint pedig a joganyag gyakorlatban olykor dadogós megalkotásakor. Túlzottan kényelmes kormánytöbbség nélkül a mindenkori ellenzékot messze felülreprezentáló minősített többségi követelmény közjogi viaskodásokhoz, rossz politikai kultúrájú parlamenti időszakokban kölesönös vádaskodásokhoz vezet. A közjogi zsákutcát jól jelzi, hogy a belőle való kikecmergés nem egyszerű dolog. Hatványozottan jelenik ugyanis meg a mindenkori kormánytöbbség szándéka az ellenzék erejét adó minősített többség bagatelizálására, a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyak háttérbe szorítására – azáltal, hogy vagy nem kerülnek a parlament étlapjára a jelzett többséget kívánó törvényjavaslatok, vagy ha igen, gyakorta egyeztetés és kompromisszumok hiányában biztosan sikertelenségre ítéltetnek. Ezen túl míg a kormánypártiak a minősített többséggel megalkotandó törvényhozási tárgykörök szűkítésén munkálkodnak, addig az ellenzéki erők saját pozíciójuk védelme érdekében legalább szinten tartani, de lehetőség szerint kiterjesztő jogértelmezéssel gyarapítani kívánják a kétharmados törvények körét, illetőleg ezen törvények szabályozási terjedelmét.<sup>4</sup>

Az Alkotmánybíróság nagy jelentőségű, 4/1993. (II. 12.) AB határozatával egy időre eldöntötte a minősített többséggel kapcsolatban állandóan felmerülő vitákat: „ott, ahol az alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség

követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a 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.” Az Alkotmánybíróság döntését arra alapozta, hogy a hatályos alkotmány rendszerében a kétharmados törvények köre nem vezethető vissza elvi alapra; továbbá, hogy ezeknek a törvényeknek nincs megkülönböztetett helyük a jogforrási hierarchiában. Az alkotmányból következően valamennyi, azaz bármilyen szavazataránnyal elfogadott törvény jogilag egyenrangú; a kétharmados szótöbbséggel alkotott törvények funkciója pedig a parlamentáris rendszer egészében értelmezendő – vagyis alkotmányos céljuk akkor valósul meg, ha csak a tartalmilag legfontosabb rendelkezések igénylik a minősített szótöbbséget.

Schmidt Péter alkotmánybíró a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményében még ennél is tovább ment, garanciális okokból annak megfontolását ajánlotta, hogy minősített többséggel elfogadandó törvényhozási tárgyban egyszerű többséggel törvényt csak akkor lehessen elfogadni, ha a kétharmados törvény elfogadásával a minősített többségre tartozó kérdésekben a jogalkotó által megszabott kompromisszum már megszületett. Ennek hiányában ugyanis „mivel az alkotmányozó diszkrécionális jogkört ad a kétharmados törvények tartalmára nézve, e nélkül a szabály nélkül egyszerű többséggel a kétharmados többségre vonatkozó alkotmányi előírást gyakorlatilag meg lehet szüntetni. Ez már alkotmányellenes lenne.”

Az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatában „változatlanul nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés az ún. kétharmados törvények normatartalmát nem érintő olyan egyszerű szótöbbséggel elfogadott szabályozást alkosson, ami az adott alapjog érvényesítéséhez, illetve adott szervezet, intézmény hatékonyabb működtetéséhez szükséges. Erre akkor van a törvényalkotónak alkotmányos lehetősége, ha egyrészt megtartja a törvényalkotás eljárási rendjét, vagyis eleget tesz különösen annak az eljárási követelménynek, hogy a kétharmados szavazat-többséggel egyszer már elfogadott törvényt, vagy ilyen törvény egyes rendelkezéseit nem módosíthatja egyszerű szótöbbséggel, másrészt figyelembe veszi azt a tartalmi követelményt, miszerint ez a törvény csak az adott alapjogra, illetve szervezetre, intéz-

ményre vonatkozó – minősített többséget nem igénylő – részletszabályokat állapíthatja meg.”

A hatályos alkotmány két pontja következtében viszonylag széles körben keletkezhetnek minősített többséget igénylő törvények, egyes törvényi rendelkezések. Az alkotmány 44/C. §-a a következőket tartalmazza: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.” Ez utóbbi rendelkezés sok fejtörést okozott, az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában viszont kimondta, hogy a 44/C. § második mondata csupán értelmező szabály: „a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel ellentétben, az alapjogokat ahhoz képest korlátozó törvényt kell minősített többséggel elfogadni.”

Az Alkotmánybíróság okfejtése szerint az ‘alapjog korlátozása’ az önkormányzati alapjogok vonatkozásában nem minősített többséget kívánó külön törvényhozási tárgy, vagyis nem hasonlítható az alkotmányban megnevezett, egyes alapjogok szabályozásán belül kétharmados törvényt igénylő törvényhozási tárgyakhoz. Mind az ‘alapjogról szóló’, mind a külön megnevezett tárgyakat szabályozó, minősített többséget kívánó törvényekre vonatkozik ugyanis az a szabály, hogy az alapjogok korlátozása csakis kétharmados többséggel történhet, ha az alapjogot is minősített többségű törvény szabályozza. Következik ez abból – és ennek még a későbbiek során lesz jelentősége –, hogy kétharmados törvényt egyszerű többségű törvény nem módosíthat azáltal, hogy azzal ellentétesen rendelkezik; ennek bekövetkezése esetén ugyanis alkotmányosan meg nem engedhető kollízió lép fel, ami pedig közjogi szankciókat von maga után.

Az Alkotmánybíróság elutasította azt az értelmezést, amely szerint az önkormányzati alapjogok bármely korlátozásához kétharmados törvény szükséges. Ez az értelmezés ugyanis csak abban az esetben lenne helytálló, ha az önkormányzati alapjogokra vonatkozó minden szabályt szintén csak minősített többséggel lehetne megalkotni. Mivel természetesen lehetetlen és ésszerűtlen valamennyi önkormányzati alapjogot minősített többséggel elfogadandó törvényben szabályozni, az önkormányzati alapjogokra is vonatkozik, hogy nem minden vonatkozásuk tartozik törvényhozási útra, nem minden önkormányzati jog része a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatából éppen az következik, hogy a kétharmados többség az alapjog alkotmányban vagy kétharmados törvényben meghatározott tartalmának korlátozásához kell.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához megkívánt

kétharmados szavazatarány értelemszerűen nem vonatkozhat minden olyan törvényre, amelynek alkalmazása arra vezet, hogy az önkormányzatok alapjogai valamely vonatkozásban korlátozást szenvednek: „A jogok egymást kölcsönösen korlátozva érvényesülnek. Az önkormányzatoknak és alapjogaiknak az alkotmány e tekintetben nem biztosít kivételezett helyzetet. Az önkormányzati alapjogok csupán annyiban privilegizáltak, hogy maga az alkotmány határozza meg őket, s módosításuk vagy körük szűkítése alkotmánymódosítást igényelne. Ezzel együtt azonban az önkormányzatok a jogrendbe illeszkednek, kötik és korlátozzák őket az általános, mindenkire érvényes törvények.”<sup>5</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az önkormányzatok alapjogainak rendszertani elhelyezésével, s a számos határozatában kialakított értelmezés egyik összegzése a 3/1997. (I. 22.) AB határozatban található. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési gyakorlata szerint az alkotmány 44/A. §-ában meghatározott önkormányzati alapjogok minőségileg különböznek az embereket, az állampolgárokat, illetőleg azok csoportjait megillető alapvető jogoktól. Az önkormányzatok alapjogai valójában az önkormányzatoknak az alaptörvény által védett hatásköri jogosítványai,<sup>6</sup> amelyekre az alkotmány 8. § (2) bekezdése nem irányadó. Korlátozásuknak csak annyi az alkotmányos gátja, hogy az ilyen irányú törvények elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.<sup>7</sup> Ezenkívül a törvény az említett önkormányzati jogokat nem vonhatja el és nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati jog tartalmának kiüresedéséhez vezetnek.<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság azt az alkotmányos követelményt hangsúlyozta egy helyütt,<sup>9</sup> miszerint az önkormányzati kötelezettségvállalást korlátozó konkrét törvények elfogadásához minden alkalommal a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az alkotmány 44/C. §-a nem zárja ki, hogy az önkormányzati törvényben szereplő intézményre vonatkozóan további részletes szabályokat egyszerű szavazat-többségű törvény tartalmazzon, tehát az önkormányzatokról, azok egyes jogairól és kötelességeiről egyszerű többséggel megalkotott törvények is szólhatnak.<sup>10</sup>

Az alkotmány 1997 nyarán végrehajtott módosítása<sup>11</sup> következtében még egy helyen, az alkotmány 57. § (5) bekezdésében kapott jelentőséget a minősített többség követelménye, mégpedig a jogorvoslatához fűződő alapjog korlátozásakor: „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát

vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azaz arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” Ennek következtében sor kerülhet olyan törvények elfogadására, amelyek összességében nem igényelnek minősített többséget, mégis egy-egy pontjukon, a jogorvoslatihoz való jog kapcsán más szavazati arány szükséges a létrejöttükhöz. Vajon minden esetben képes érvényesíteni a jogalkotó az alkotmány új rendelkezését, s megfelelően ki tudja-e válogatni az egyébként egyszerű többséggel meghozandó törvény minősített többséghez kötött, a jogorvoslatihoz való jogot korlátozó egyes szabályait?

A törvényhozási eljárásban kitüntetett szerep illeti meg a jogforrási hierarchiában egyébként nem megkülönböztetett kétharmados törvényeket: ez egyrészt a törvény elfogadásához szükséges szigorú szavazatarány meglétét követeli, illetve abban mutatkozik meg, hogy kizárt a kétharmaddal elfogadandó törvényjavaslatok kivételes eljárásban való tárgyalása, azaz a javaslat tárgyalásakor a kijelölt bizottság nem veheti át a plénum szerepét, nem egyszerűsítheti le a törvényalkotási eljárást.<sup>12</sup>

Számos alkalommal jelentett vitaforrást, hogy valamely törvényi rendelkezés elfogadásához megvolt-e a szükséges számú igen szavazat. Az Alkotmánybíróság ezekre az ügyekre nézve a 3/1997. (I. 22.) számú határozatában kialakította vizsgálódási szempontjait: ellenőrizendő, hogy a támadott rendelkezés elfogadásához az alaptörvény értelmében egyszerű vagy minősített szavazattöbbségre volt-e szükség, továbbá, hogy a szavazásnál ténylegesen megvolt-e a szükséges szavazattöbbség. Az alkotmánybírói felülvizsgálatnak ugyanakkor nem része, hogy az Országgyűlés ülésén elnöklő személy helyesen minősítette-e a vitatott rendelkezést, s például minősített többséget igénylő rendelkezés esetén erre előzetesen felhívta-e a képviselők figyelmét, illetőleg helyesen hirdette-e ki az Országgyűlés döntését. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ugyanis a taláros testület egyáltalán nincs kötve az ülésen elhangzó – vagy el nem hangzó – minősítéshez, esetről esetre maga állapítja meg a vitatott rendelkezés jellegét, s ehhez igazodóan azt is, hogy a ténylegesen leadott igen szavazatok száma elegendő volt-e a törvényjavaslat szóban forgó rendelkezésének elfogadásához.

A jogbiztonság érvényesülése és az Országgyűlés működésébe vetett bizalom alapvető feltétele, hogy

a képviselők az egyes javaslatok határozathozatalakor kellő figyelmet szenteljenek a szavazásra váró rendelkezéseknek, felismerjék, ha minősített többséget igénylő szabályok elfogadása szükséges. Enélkül ugyanis olyan kellemetlen következményei lehetnek a lefolytatott eljárásnak, mint az elfogadottnak vélt rendelkezések alkotmánybírói megsemmisítése.

Alkotmányos követelmény tehát a törvényalkotási eljárás formai szabályainak, a minősített többséget megkívánó szabályozásra vonatkozó törvényhozási eljárásjogi szabályok maradéktalan megtartása. Ha az Országgyűlés a törvényalkotási eljárásjogi szabályokat nem tarja be, úgy az az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint formai alkotmányellenességet eredményez, amelynek – az Alkotmánybíróság megsemmisítési jogkörére tekintettel – alkotmányjogi szankciója van.

A parlamenti gyakorlatban **viszszatérő** problémaként jelentkezik a kétharmados szavazati aránnyal elfogadandó törvények módosításának kérdésköre. A kétharmados törvények eljárási szempontú megkülönböztetése, az érvényes létrejöttükhöz szükséges minősített többség kívánalma alkotmányos követelményként jelentkezik a törvény módosításakor is.

A törvénygyárosi szerepben levő parlament meghonosította azt a közjogi szörnyszüleményt, amelyben egyszerre számos, lehetőleg nem azonos vagy hasonló tárgyú törvényt egy törvényben módosít. Ezen törvények esetében gyakoribb az eltvelyedés: az Alkotmánybíróság az 53/1995. (IX. 15.) számú határozatában elvi éllel leszögezte, hogy a minősített többséggel megalkotandó törvények szavazási eljárási szempontból alkotmányos kötelezettséget rónak az Országgyűlésre. Ez az alkotmányos kötelezettség pedig abban áll, hogy az alkotmány szerint kétharmados képviselői többségi szavazattal elfogadható törvényt módosítani is csak minősített többséggel lehet. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvény-módosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 120. § (1) bekezdésével a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 88. §-ába új (2) bekezdésként beiktatott rendelkezés – „(2) A helyi önkormányzat kötelezettségvállalását törvény korlátozhatja” – alkalmazásakor alkotmányos követelmény, hogy az ilyen törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az 1999 júniusában elfogadott, egyszerű többséget igénylő törvények nem mutatnak egységes gyakorla-

tot abban az esetben, ha egy-egy minősített többséggel megalkotandó rendelkezés keveredik közük. A szerzői jogról szóló törvényjavaslat határozathozatalakor<sup>13</sup> az Országgyűlés két részletben szavazott, külön a minősített többséget igénylő kérdésekről – így például a médiatörvény néhány olyan rendelkezésének hatályon kívül helyezéséről, amely a szerzői jogról szóló korábbi, 1969-es törvényt módosította. A lefolytatott szavazási eljárás megfelelt az alkotmányos követelményeknek: a parlament az új rendelkezéseket minősített többséggel iktatta be, s minősített többséggel vett búcsút azon rendelkezésektől, amelyek annak idején a médiatörvény elfogadásakor kerültek a szerzői jogi szabályok közé, vagy amelyek a korábbi szerzői jogi normaanyagra utaltak a törvényben. A szerzői jogra vonatkozó korábbi szabályozás természetesen egyszerű többséggel hatályon kívül helyezhető, a szerzői jogi törvényt módosító médiatörvény szépítése viszont csak minősített többséggel történhet. Nem lett volna túlzottan megerőltető, ha a jogalkotó különválasztotta volna az eltérő szótöbbséget kívánó rendelkezéseket, például az elfogadott norma 111. § (1)–(2) bekezdése egyszerű, (3)–(4) bekezdése minősített többségű szabály. Ugyanez a megalapozott, a minősített többség követelményére figyelemmel levő, a határozathozatalokat két részletben lebonyolító procedúra jellemezte a többi olyan törvény<sup>14</sup> létrehozatalát, amelybe egy-egy minősített többséget igénylő rendelkezés is keveredett; egy kivétel azonban akadt: a szabálysértési törvény.

Az új szabálysértési kódex megalkotásakor<sup>15</sup> az Országgyűlés nem bonyolított le a minősített többséget igénylő rendelkezésekről külön szavazást, egy füst alatt hatályon kívül helyezte a gyűlekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, a Magyar Köztársaság nemzeti jelképeinek és a Magyar Köztársaságra utaló elnevezésnek a használatáról szóló 1995. évi LXXXIII. törvény egy-egy, a korábbi szabálysértési törvényt megváltoztató rendelkezését, illetve teljesen érthetetlen módon a szabálysértési tárgykörhöz semmilyen módon nem kapcsolódó, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 62. §-a (4) bekezdésének a) pontját, valamint a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 45. §-ának (3) bekezdését, továbbá a 84. §-át. Ez utóbbi eljáráshoz kommentár nem szükségeltetik...

Garanciális jelentőségű lenne, ha az egyes törvények pontosan meghatároznák a minősített többség-

gel elfogadott rendelkezéseket, ennek hiányában a jogbiztonság jelentős sérelme következhet be. Egy adott törvény semmiképpen se legyen egyszerre egyszerű és ugyanakkor minősített többséget kívánó, azaz ne kelljen bekezdésenként eltérő szavazati arányt érvényesíttetni, hiszen a 'vegyes' szótöbbségű törvények esetleges módosítása kiszámíthatatlan következményeket, sőt kínos meglepetéseket – közjogi érvénytelenséget – tartogathat.

Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában fellelhető megállapítását – „Az alkotmány előírása szerint minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel hozott törvénnyel módosítani nem lehet” – a jogalkotó több esetben is figyelmen kívül hagyta, így a szervezett bűnözéssel kapcsolatos törvénycsomag kapcsán ismételten a minősített többség kérdéskörében a testület ismét állásfoglalásra kényszerült.<sup>16</sup> A határozat helyre tette a jogalkotási szempontból teljes egészében megalapozatlan, a korábbi alkotmánybírósági logikától idegen, alkotmányellenes jogalkotói tévelygéseket: „valamely, az alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is.

#### A SZERVEZETT BŰNÖZÉSSEL KAPCSOLATOS TÖRVÉNYCSOMAG KÖRÜL FELLÁNGOLT VITÁK GYAKORLATI PÉLDÁT JELENTENEK A KORMÁNYZÓ, ILLETVE AZ ELLENZÉKBEN LEVŐ POLITIKAI ERŐK KÖZÖTTI ELTÉRŐ FELFOGÁSRA.

Az alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.”

A szervezett bűnözéssel kapcsolatos törvénycsomag körül fellángolt viták gyakorlati példát jelentenek a kormányzó, illetve az ellenzékben levő politikai erők közötti eltérő, fentebb kifejtett felfogásra. A leginkább meglepő azonban az volt, hogy a jogalkotó a minősített többség követelményének szűkítését közjogi evidenciának tekintett elvek – a minősített többséggel korábban megalkotott törvények módosításakor a garanciális jelentőségű törvényalkotási eljárási szabályok semmibevételével – felrúgásával kívánta elérni. A meglehetősen laza kapcsolatban álló csomag ugyanis nem egy adott alapjoghoz kapcsolódó, azzal összefüggésbe hozható kiegészítő szabályozást szándékozott megvalósítani, hanem egyes darabjai több, különböző tárgyú kétharmados törvény

meghatározott rendelkezéseinek konkrét, tematikus módosítását, illetve hatályon kívül helyezését irányozták elő. A minősített többség kívánalmát figyelmen kívül hagyók retorikájában visszatérően szerepelt, hogy csupán kevésbé kardinális jelentőségű szabályok változtatására kerülne sor, illetőleg a minősített többségű törvények kisebb-nagyobb kiegészítése, kétharmados többséget egyáltalában nem igénylő részletszabályok beiktatása következne be. A vita odáig fajult, hogy a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárának közreműködésével a Tisztelt Ház alkotmányügyi bizottsága<sup>17</sup> bekezdésről bekezdésre kijelölte az egyes, minősített többséggel megalkotott törvények ténylegesen minősített többséget igénylő, illetőleg nem igénylő rendelkezéseit. Az indokolatlan kategorizálás eredménye egy olyan 'változat' lett, amelyben még az

is több esetben előfordult, hogy egybetartozó rendelkezések egyik-másik része, bekezdése eltérő többséget igénylőnek nyilvánított. Ez azzal a beláthatatlan törvényalkotási következménnyel járt, hogy a parlamenti szavazás után használhatatlanná, egyes helyeken pedig értelmetlenné és lyukassá vált az elfogadott szöveg az egyes összeillő, egy paragrafusba tartozó rendelkezések kiszavazása miatt. A hangoztatott retorika azért sem volt helytálló, mivel valamennyi érintett törvény a jogalkotási törvényben meghatározottak szerint, végrehajtási rendeleteivel együtt lépett hatályba – lehet, hogy nem a legoptimálisabb terjedelemben, lehet, hogy számos, kétharmados törvénybe 'nem való' rendelkezés minősített többséggel elfogadott törvénybe iktatásával, de mégiscsak kijelölte a szélesebb konszenzust megkívánó szabályozás arányait. Ennek tükrében alkotmányjogilag elfogadhatatlan az a törekvés, amely ezen arányokat egyszerű többséget kívánó törvényi rendelkezésekkel próbálja megváltoztatni. Az egyedüli alkotmányos út a korábban minősített többséggel megalkotott törvények szintén minősített többséggel elért módosítása vagy hatályon kívül helyezése, illetőleg a megváltozott szabályozási törekvésekkel egybevágo terjedelmű kétharmados törvény – és ha esetlegesen indokolt további, immár egyszerű többséggel megalkotandó törvény – elfogadása lehet. A törvényalkotási eljárás számára az alkotmányban előírt minősített többség figyelmen kívül hagyásának következménye az alkotmány kifejezett megsértése.

Az Alkotmánybíróság változatlanul fenntartotta a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban tett megállapítása-

it, jelezve, hogy a szervezett bűnözéssel kapcsolatos törvénycsomag kapcsán más tartalmú kérdésben kellett döntenie, mint 1993-ban. Az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatában kiemelte: „nincs alkotmányos lehetőség arra, hogy alkalmanként egyszerű többséggel elfogadott törvény minősített szavazatarányhoz kötött törvényt bármiképpen módosítson, vagy hatályon kívül helyezzen. Az alkotmány minősít-

tett többséget előíró szabályainak megváltoztatása az egyetlen és kizárólagos eszköz annak elérésére, hogy az Országgyűlés a rendes (egyszerű többséghez kötött) törvényalkotás kereteit tágítsa, s ezzel együtt a minősített többséghez kötött szabályozást szűkítse.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen, tételes módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, az-

al esetleg részben egybevágo másik, egyszerű többséggel meghozható törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan egyszerű többséggel megalkotott törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét. Az, hogy egy adott törvény módosítása vagy megalkotása ténylegesen ezzel a következménnyel jár-e, csak tartalmi vizsgálat alapján állapítható meg.

Mindezek után persze kérdésként merül fel, hogy elveszítették-e alkotmányosan kitüntetett szerepüket a minősített többséget igénylő törvények, amikor az Országgyűlés 1998. december 28-i ülésnapján elfogadta az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvényt? Vajon megfelel-e az alkotmányos követelményeknek ezen törvénynek a megalkotása? Különleges, a magyar törvényhozási gyakorlatban rendhagyó eset fordult ugyanis elő: a jelen levő képviselők egyszerű többségének szavazatával elfogadott törvény konkrét módon, utaló normák beépítésével magába emeli a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával korábban elfogadott szabályokat.<sup>18</sup> Mivel az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatából világosan következik mind a minősített többséget igénylő törvények egyszerű többséggel történő módosításának, mind a kétharmados törvények egyszerű többséggel megalkotott törvényekkel való jelentéktelenné tételének, illetőleg megkerülésének tilalma, alkotmányosan erő-

sen kifogásolható a minősített többséggel elfogadott rendelkezések átemelése egy nem kétharmados törvénybe. Ez a törvényhozási módszer akár a minősített többség követelményének kijátszására is alkalmas, hiszen konszenzussal kialakított szabályok egészen más tartalmat nyerhetnek egy más célú, más törvényben való felhasználás következtében. Végső esetben pedig ezzel a megoldással akár az alkotmányban kiemelt fontosságúnak ítélt, kifejezetten minősített többséggel elfogadandó törvénnyel meghatározni kívánt alkotmányos alapjogok (újra)szabályozására, esetleges korlátozására kerülhetne sor – egyszerű többséggel megalkotott törvényekben.

A jogalkotó azzal, hogy megalkotta a minősített többséget igénylő törvényt, kijelölte mindazon kérdéseket, amelyeket a kétharmados törvényben szabályozni kívánt. A további jogi szabályozás ennek következtében egyszerű többséggel megalkotandó törvényben, illetőleg rendeleti szinten jelenhet meg. Ha a jogalkotó új 'lapleosztást' szeretne elérni, s az eredetileg minősített többséggel megalkotott törvény túlzottan részletesre sikeredett, kizárólag minősített többséggel elfogadandó törvényben teheti meg az alkotmány közvetlen végrehajtását szolgáló törvény módosítását, s ezzel érheti el a korábban fontosabbnak ítélt, a későbbiekben viszont jelentéktelenebbnek tekintett részletszabályok kivonását a minősített többséget igénylő törvényi szabályozásból.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója címet viselő, 1995 márciusában az Igazságügyi Minisztérium által készített előzetes szakmai munkaanyag<sup>19</sup> az alkotmány működési tapasztalatai alapján indokoltnak tekinti a kétharmados törvények kérdéskörének tisztázását. E szöveg szerint jelentősen csökkentendő a kétharmados törvények száma, „de bizonyos szabályozási tárgyak (elsősorban az államszervezet legfontosabb elemei, a választójog szabályai, a Házaszabály) tekintetében célzerű fenntartani ezt az intézményt.” A szakmai munkaanyag nem kívánta a jogforrási hierarchiában önálló szinten elhelyezni a különleges eljárási rend szerint elfogadandó törvényeket, tehát nem kívánt visszatérni az alkotmányerejű törvény kategóriájához, továbbra is az alkotmány tehermentesítésének érdekében tartotta volna fenn ezt a megkülönböztetett, a jelenlevők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénytípust.

Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága által 1996 márciusában előterjesztett, a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló

H/2252. számú országgyűlési határozati javaslat szintén fenn kívánta tartani a minősített többséggel – azaz a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával – elfogadandó törvények kategóriáját, de a jelenleginél lényegesen szűkebb körben. A javaslat szerint kizárólag maga az alkotmány írhatná elő a minősített többség követelményét. A javaslat néhány pontjában konkrét törvényhozási tárgyakként megjelentek a kiemelt témák, de a szöveg csak az alkotmány normaszövegének ismeretében tartotta véglegesíthetőnek a minősített többséggel megalkotandó törvények lajstromát. Az előbbi javaslat bukása után átdolgozott koncepcióban, az alkotmány-előkészítő bizottság által 1996 októberében előterjesztett, a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/3358. számú országgyűlési határozati javaslatban is azonos tartalmú elképzelések érvényesülnek a minősített többségű törvényhozási tárgyakat illetően.<sup>20</sup>

Mindezek alapján a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat Jogrendszer, jogalkotás című harmadik része I. fejezete 4. pont (2) bekezdésében az alábbi rendelkezés található: „Fenntartandó a minősített többséggel – a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával – elfogadandó törvények kategóriája, de a jelenleginél jóval szűkebb körben. A minősített többségű döntéshozatal követelményét kizárólag az alkotmány írhatja elő. Az ide tartozó törvények listája az alkotmány normaszövegének ismeretében véglegesíthető.” Néhány konkrét törvényhozási tárgy is megjelenik az elfogadott határozatban: a választási rendszer részletes szabályai, a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó szabályok, az egyes állami szervekre ilyen helyzetekben irányadó speciális hatásköri rendelkezések, a bevezethető rendkívüli intézkedések, az alkotmányos alapjogok korlátozásának pontos tartalma.

Az eddigiekből tehát az következik, hogy **hosszabb** távon a minősített többséggel elfogadandó törvények körének jelentős csökkenésével kell számolni, e törvényi kategória teljes megszüntetése viszont nem várható. Kérdéses, hogy vajon mi kerül e törvényi kategória helyébe, egyáltalán fel kell-e valami mással váltani ezt a megkülönböztetett szótöbbségű törvénytípust. Megítélésem szerint a jelenleg kétharmaddal szabályozandó kérdések legfontosabb elemeit – összhangban az alkotmányozási alapelvekkel – magának az alaptörvénynek kell tartalmaznia. Alkotmányfejlődésünk jelenlegi szakaszában viszont alig-

CSAK AZ ALKOTMÁNY  
NORMASZÖVEGÉNEK BIR-  
TOKÁBAN ÍTÉLHETŐ MEG-  
TELJES BIZONYOSSÁGGAL,  
HOGY AZ ALKOTMÁNY  
MILYEN MÉRTÉKŰ FEL-  
DUZZASZTÁSA KÉPES EL-  
LENSÜLYOZNI A KÉTHAR-  
MADOS TÖRVÉNYEK ÉR-  
DEMI VISSZASZORULÁSÁT.

ha van esélye az új alkotmány elfogadásának, sőt még a jelenleg hatályos alaptörvény átfogó, novelláris változtatásának sem. Egyébként is csak az alkotmány normaszövegének birtokában ítéltető meg teljes bizonyossággal, hogy az alkotmány milyen mértékű felduzzasztása képes ellensúlyozni a kétharmados törvények érdemi visszaszorulását. Vajon nem lesz-e túlzottan megkötve a jogalkotó keze, figyelemmel az alkotmány stabilitásának megteremtésére irányuló elképzelésekre, nem válik-e túllontúl nehézkessé, merévvé az alaptörvény, nem lesz-e gátja az esetlegesen megváltozó viszonyokhoz való alkalmazkodásnak? Akár tetszik, akár nem, ma a kétharmados törvények alkotmányos garanciát jelentenek, az átlagnál lényegesen nehezebben változtathatók meg, csak az alkotmány által előírt többség esetén lehet hozzájuk férni. Ennek természetes következménye az általában vett időállóság, ez akár konzerválhat rendkívül gyenge lábakon álló, konszenzussal megérlelt rendelkezéseket. Nehezen képzelhető el, hogy az alkotmány szerkezetének megfelelő arányok megválasztásakor tökéletes egyensúlyba kerülne a kétharmados tárgykörök alaprendelkezéseinek alkotmányba iktatása és a több-kevesebb szereptévesztésből fakadóan a kétharmados törvények jelenlegi szerepfelfogásából adódó jelentőség. A szabályozás optimális terjedelmének megválasztása esetén sem lesz képes az alkotmány a kétharmados tárgykörök minden jelentősebbnek ítélt rendelkezését magába olvasztani, ezáltal akár valamilyen formában szükségessé válhat az alaptörvény és az egyszerű törvények közötti szint megteremtése. Változatlanul lesznek olyan törvények, amelyek nélkül az alkotmány nem tud lélegezni, amelyek igen közeli és szoros összefüggésben lesznek az alaptörvénnyel. Ezek a többségében széles értelemben vett közjogi tárgyú törvények az alaptörvénnyel együtt jelentik az alkotmányjog kiemelkedően fontos forrásait.<sup>21</sup>

Az igazságügy-miniszter pontosan megértette az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatában megfogalmazott üzenetét, hiszen csak az alkotmány minősített többséget meghatározó rendelkezéseinek módosításával, azok terjedelmének szűkítésével teremthető meg az egyszerű többséget igénylő törvényalkotás keretének bővülése. Az elkészített koncepció az alkotmány jogalkotásra vonatkozó szabályainak módosítása kapcsán ugyancsak indokoltnak tekintti a kétharmados törvények jelenlegi rendszerének felülvizsgálatát. A koncepció kiindulópontja helyes. Az alkotmányozás szakmai eredményeiből, az alkotmánybírói dogmatikából és a törvényhozási gyakorlatból is jól láthatóan indokolt a kétharmados törvények jelenlegi rendszerének felülvizsgálata, s az is helytálló, hogy meglehetősen széles a minősített

többséggel elfogadandó törvények köre. A koncepció laza kompromisszumot kíván teremteni, az alkotmányozás időszakában megfogalmazott elvek konkretizálásának eredményeként ugyanis a minősített többséggel elfogadandó törvények köre „az alkotmányos berendezkedés legalapvetőbb garanciális intézményeinek meghatározására, illetve az államhatalmi ágak szabályozásával közvetlenül összefüggő tárgykörökre szorítkozna”, ezáltal az alapvető jogok szabályozása nem igényelne kétharmados többséget.<sup>22</sup> A koncepció tehát vissza kíván térni az alkotmány és az egyes törvények között elhelyezkedő különleges törvényi kategória hazai gyökeréhez, az 1988–89-es alkotmányozási folyamatban kimunkált szakmai tartalomhoz,<sup>23</sup> egyértelműen megállapítható, hogy egy-egy kivételtől eltekintve nagyjából az ‘organikus törvények’ gyűjtőkategóriájába<sup>24</sup> sorolható a minősített többséggel szabályozandó törvények köre. A felsorolásban mindenképpen kakukktójás a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény,<sup>25</sup> amelynek elfogadásához jelenleg az alkotmánnyal azonos szavazati arány szükséges: az összes képviselő kétharmadának támogató szavazata.

Megítélésem szerint a jelenlegi parlamenti viszonyok között, a politikai kultúra kezdetleges állapotára figyelemmel nem vihető keresztül a koncepció lényegi gondolata: „garanciális szempontokra figyelemmel valamennyi alapjogra egységesen az alkotmányban kell pontosan megjeleníteni azokat a feltételeket, amelyek fennállása megalapozza e jogok korlátozását és annak tartalmát, illetve a korlátozás határait.” Az Alkotmánybíróság döntéseiből kikristályosodott elvek mentén megalkotható általános klauzulák, az alapjogi teszt egyes szegmensei megfelelően megjeleníthetők. Különösen elhibázottnak tartom az alkotmány szintjén megjelenő példálódzó felsorolást a korlátozás indokait illetően; a „különösen” fordulat becsempészése azt jelenti ugyanis, hogy a felsorolt kényszerítő okok mellett a mindenkori kormánytöbbség igényeinek, szélsőségesebben fogalmazva kényc-kedvének lenne kiszolgáltatva a honi alapjogi szabályozás. Remélhetőleg az alapjogok korlátozását szélesebb körben lehetővé tevő bővítésnek nem az az indoka, hogy eltakarítsa a kormányzó pártok útjából a törvényhozási eljárás formai érvényességét meghatározó, garanciális jelentőségű alkotmányos korlát létezését; bár elismerem, előfordulhat olyan helyzet, amikor a csupán egyszerű többséggel rendelkezők értelmes cselekvésének szab gátat a minősített többségi követelmény.

Az Alkotmánybíróság által kimunkált alapjogi teszt kiegészít, megalapozott elvek gyűjteménye, a jogalkotó viszont nem rendelkezhet azzal a finom precízség-



gel, amellyel az Alkotmánybíróság töretlen ítélkezési gyakorlatában találkozhatunk. A parlamenti gyakorlatban a mindenkori kormánytöbbség nyilvánvalóan a maga szemszögéből ítélné alkotmányosnak az immár egyszerű többséggel, tehát viszonylag könnyedén megalkotandó alapjogi tárgyú törvényeket, természetesen a maga szemszögéből értelmezné az alapjogi teszt lényegi elemeit, s ezzel az alapjogi kérdések a jövőbeni közjogi viták keresztútjába kerülhetnének. Az az egyáltalán nem tökéletes garanciarendszer, ami a jelenleg minősített többséggel szabályozott, s ezáltal valamennyire védett alapjogi törvényhozási tárgyakat jellemzi, napjainkban nem váltható fel az alapjogi teszt és annak alkotmányos tartalmú értelmezésének ígérétevel.

Sokkal több érdemi garanciát tartalmaz a koncepció által kissé mostohaként kezelt azon megoldás, amely az alapjogi teszt alkotmánybeli megjelenítése mellett az egyes alapjogok megfogalmazásával egyidejűleg konkrétan és taxatíván meghatározná az adott alapjog korlátozhatóságának határait. Megítélésem szerint ez az egyébként szakmailag nem könnyű és felelősségteljes feladat megvalósítható. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei (az Emberi jogok európai egyezménye) szabályozási modelljének, az alapjogokat megjelenítő egyes cikkek szerkezetének segítségével hívásával, továbbá a hatályos magyar alapjogi törvények normatartalmának áttekintésével, különösen pedig az alapjog korlátozását legitim módon lehetővé tevő okok megfelelő megfogalmazásával. Kétségtelen, hogy ez utóbbi megoldás jelentősen megnövelné az alkotmány terjedelmét, átalakítaná belső arányait, mégis meggyőződésem szerint ez a szakmai alapon nyugvó 'minialkotmányozás' teremthet megfelelő alapot a későbbi munkálatokhoz. A koncepcióban hangsúlyozott alapelv tehát az alábbi változtatással jobban kezelhető: „az alapvető jogok esetében a garanciális elem nem a kétharmadoságban, hanem az alkotmányba emelt alapjogi tesztnek és az egyes alapjogok korlátozását konkrétan megjelölő zsinórmértékhez való megfelelés követelményében nyilván meg.”

## JEGYZETEK

1. Az 1997:LIX. törvény 12. § úgy módosította az alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését hogy a jogorvoslati jog – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával korlátozható.
2. ABH 1993, 48, 59.

3. Kukorelli István: A parlament négy éve. In: Társadalmi Szemle, 1994/8–9, 17. o. Uő.: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. In: Magyar Közigazgatás, 1994/8. 452. o.
4. Schmidt Péter alkotmánybírónak a 4/1993. (II. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 1993, 48, 76.
5. 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48, 70.
6. 22/1993. (IV. 2.) AB határozat. ABH 1993, 182.
7. 53/1995. (IX. 15.) AB határozat. ABH 1995, 238., illetve 885/B/1995. AB határozat. ABH 1996, 544.
8. 1/1993. (I. 13.) AB határozat. ABH 1993, 27., illetőleg 138/E/1993. AB határozat
9. 53/1995. (IX. 15.) AB határozat. ABH 1995, 238.
10. 1586/B/1990/5. AB határozat
11. 1997:LIX. törvény 12. §
12. 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 124. § (2) bekezdés.
13. Országgyűlési Napló, 10277. hasáb; 10683–84. hasáb, 1999:LXXVI. törvény 110. § b., 111. § (3)–(4) bekezdések.
14. 1999:LIV. törvény 19. §; 1999:LVI. törvény 33. §
15. Országgyűlési Napló 9755–9765. hasáb; 10313–10314. hasáb; 1999:LXIX. törvény 168. § h. i. p. s. y. pontjai.
16. 1/1999. (II. 24.) AB határozat
17. T/272/90. és 94. ajánlás; 1998. december 9-i, az előterjesztő által készített sorszámozatlan országgyűlési irromány.
18. 1998:XCIII. törvény 5. § (2) bekezdés, 9. § (2) bekezdés, 15. § (2) bekezdés.
19. I. rész 3. b. pontja; V. rész 2. b. pontja; In: Magyar Hírlap, 1995. június 2. Melléklet.
20. Somogyvári István (szerk.): Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998. 41–68. 780–823. 973–996. o.
21. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995. 108. pont
22. A koncepció mellékletét képező, a változatlanul minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyakat felsoroló összeállítás az alkotmány Alapvető jogok és köteleességek című XII. fejezetéből a továbbiakra nézve a pártok gazdálkodását és működését, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait nevesíti, de helyet kap a választójog is, ez utóbbi alapjogra vonatkozó kizárólagos törvényhozási tárgykör viszont az alkotmány A választások alapelvei című XIII. fejezetében szerepel.
23. Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991.
24. Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. In: Jogtudományi Közöny, 1994/5. 202–205. o.
25. 1995:LXXXIII. törvény