

## ELEMZÉSEK

Barna Dániel - Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr:

Stabilitás vagy Parlamentarizmus? - A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák

Magyarország 2012. január 1-től hatályos Alaptörvénye a korábban külön elnevezéssel nem rendelkező, a köznyelvben „kétharmados törvény” elnevezéssel illetett törvénykategória utódjaként „sarkalatos törvény” néven intézményesíti a minősített többségű törvények megfelelőjét. **Jelenleg 40 törvényben található ún. „sarkalatosági záradék”** (ez a szám nem tartalmazza a módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekre utaló sarkalatosági záradékokat), amellyel a törvényalkotó megjelöli, hogy mely rendelkezéseket minősíti az Alaptörvény alapján sarkalatosnak. E cikkben kifejezetten azokkal a gyakorlati jogalkotási problémákkal foglalkozunk, amelyek a jogintézmény bevezetése óta felmerültek.

Kiindulási pontként fontos rögzíteni, hogy a sarkalatosági záradék tájékoztató funkciót lát el, végső soron **az Alkotmánybíróság feladata annak eldöntése, hogy egy törvényi rendelkezés az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősül-e vagy sem**, illetve annak megállapítása, hogy az Országgyűlés helyesen minősítette-e egy rendelkezés sarkalatosságát. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy az Országgyűlés teljes szabadságot élvez a sarkalatosági záradék tartalma tekintetében: számolnunk kell azzal, hogy az utólagos absztrakt normakontroll indítványozói körének erőteljes leszűkítése miatt valószínűtlen, hogy a sarkalatos törvényekkel kapcsolatban olyan kiterjedt joggyakorlat alakulna ki, mint az Alaptörvény hatálybalépéséig a „kétharmados” törvényekre vonatkozóan. Hosszabb távon ezen kívül a jogrendszerbe vetett bizalmat áshatja alá, ha az Alkotmánybíróság folyamatosan jelentős eltéréseket állapít meg a sarkalatosági záradék és az általa az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősített rendelkezések között.

Ebből következően **az Országgyűlésnek felelősségteljesen kell megállapítania a sarkalatos rendelkezések körét**, másrészt figyelembe kell vennie azt, hogy az Alaptörvény több olyan tárgykört sorolt minősített többségi körbe, amely az Alkotmány alapján nem minősült annak és alapvetően a kormányzás lényegét képező gazdasági-szociális törvényhozás körébe tartozik (a családok védelme, a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai stb.) Az Országgyűlésnek e tárgykörök tekintetében önmérsékletet kell tanúsítania, tehát figyelembe kell vennie a magyar közjogi rendszer továbbra is parlamentáris mivoltát, és e tárgykörök kapcsán a lehető legszűkebben kell megállapítania a sarkalatos rendelkezések körét a parlamentarizmus logikájának védelme érdekében.

Példaként lehet említeni a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, amely olyan rendelkezéseket is sarkalatosnak nyilvánít, amelyek tipikusan a mindenkori kormánytöbbség mérlegelési körébe tartoznak (családi adókedvezmény mértékére vonatkozó egyes szabályok).

Ugyan nem a fenti gazdasági-szociális törvényhozás része, de negatív példaként értékelhető az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény is, amely a választókerületi beosztást tartalmazó mellékleteket is sarkalatosnak minősíti. Ez egyáltalán nem következik kényszerítően az Alaptörvény szövegéből, másrészt a rugalmasság követelményéből is az következik, hogy a választókerületi beosztásnak az esetleges népességváltozásokra tekintettel egyszerű többséggel módosíthatónak kell lennie, ellenkező esetben ugyanis – a politikai erők közötti konszenzus hiányában – feltűnő aránytalanságok alakulhatnak ki az egyes választókerületek között, amely az egyenlő választójog sérelmével járhat.

Visszatérő probléma az Alaptörvény kihirdetése óta elfogadott, sarkalatossági záradékot tartalmazó törvényekkel kapcsolatban, hogy a záradékok a hatálybaléptető rendelkezést nem minősítik sarkalatosnak, abból az előfeltevésből kiindulva, hogy az Alaptörvény csak a tárgykört nyilvánítja sarkalatosnak, azaz az érdemi normatartalmat [például a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény].

Az Alkotmánybíróság 1260/B/1997. AB határozatában azt állapította meg az alkotmánymódosító törvény hatálybaléptető rendelkezésével kapcsolatban, hogy az ugyan „nem lesz az Alkotmány szövegének része, de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg.” Igaz ugyan, hogy ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság kifejezetten az alkotmánymódosító törvények hatálybaléptető rendelkezéseivel kapcsolatban tette, de álláspontunk szerint a témánk szempontjából is alkalmazható analógia útján. A sarkalatos törvény hatálybaléptető rendelkezése a sarkalatosnak minősített normatartalomhoz szervesen kapcsolódó rendelkezés, anélkül ugyanis az „érdemi” sarkalatos rendelkezés nem léphet hatályba, nem válhat ki joghatást. Ezt figyelembe véve a sarkalatos rendelkezéshez kapcsolódó hatálybaléptető rendelkezés maga is sarkalatosnak minősül, ha pedig egy törvénynek csak egyes rendelkezései minősülnek sarkalatosnak, akkor kodifikációs szempontból az lehet a helyes megoldás, ha a sarkalatos rendelkezésekhez kapcsolódó hatálybaléptető rendelkezés külön szerkezeti egységbe tagolódik, így probléma nélkül minősíthető sarkalatosnak az egyszerű többséggel módosítható rendelkezésekhez kapcsolódó hatálybaléptető rendelkezés érintése nélkül.

E cikk megírásával célunk az volt, hogy rámutassunk az új sarkalatossági koncepció általunk problémásnak tartott elemeire, egyben hozzájáruljunk a sarkalatos törvényekről zajló szakmai párbeszéd megélénküléséhez. Az Alaptörvény formailag jelentős változást hozott a minősített többség magyar modelljében, tartalmilag azonban nagyjából a korábbi kétharmados konstrukció él tovább. Ebben a helyzetben a kétharmados szavazatarány parlamentarizmust torzító hatásait kiküszöbölő, garanciális elemek

azonban megőrző javaslatok felvázolásával törekszünk a minősített többségű jogalkotás szerepének tisztázására a magyar jogrendszerben.