

Németh Márton:
Sarkalatos dilemmák II.

Korábbi cikkemben¹ arra kerestem a választ, hogy milyen forgatókönyvek valószínűsíthetők, amennyiben egy olyan kormány kerül hatalomra, amely feles többséggel rendelkezik, de módosítani akarja a sarkalatos törvényeket. A legvalószínűbb forgatókönyvek esetében arra a következtetésre jutottam, hogy a végső szót az Alkotmánybíróság fogja kimondani. Nos, a testület megteremtette a precedenst,² amely alapján a jövőben az alkotmánybírák fogják meghatározni, hogy mi számít sarkalatos törvénynek, azaz mely törvényhelyekhez szükséges kétharmados szavazatarány. A következőkben arról szeretném meggyőzni az olvasót, hogy nem csak várható következményei miatt, de dogmatikailag is elhibázott és káros döntést hozott a testület.

I. Az alapprobléma

A minősített többséggel elfogadandó (1989-90: alkotmányerejű, 1990-2011: kétharmados 2012-: sarkalatos) törvények problematikája születésük óta két fő kérdésben foglalható össze:

1. Mi kerüljön a kétharmados törvényekbe?
2. Hogyan lehet módosítani a kétharmados törvényeket?³

A fenti kérdésekre többféle elméleti válasz is adható, jelen írás keretei miatt azonban elegendő, ha csak az Alkotmánybíróság által adott válaszokat elemezzük.

A testület úgy foglalt állást a kérdésben, hogy

1. az Alkotmányban megjelölt alapjog (például a gyülekezési jog) **tartalmát, garanciáit, legfontosabb korlátozásait**, valamint, ha a szabályozási tárgy egy intézmény (például az Állami Számvevőszék), akkor a **szervezeti felépítés és a működés lényegesebb elemeit** kell kétharmados törvénybe foglalni.⁴

A második kérdésre több kitérő után az volt a testület válasza, hogy

2. **amit a jogalkotó egyszer kétharmados törvénybe foglalt, legyen az bármilyen apró részletszabály, később módosítani is csak ugyanilyen többséggel lehet.**⁵

¹ Németh Márton: Sarkalatos dilemmák, *Ars Boni*, 2013/1., 56-60. o.

² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.

³ Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007, 141-145. o.

⁴ Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2012, 42. o.

⁵ Cserne Péter – Jakab András: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum*, 2001/2., 40-49. o. Elérhető:

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=peter_cserne (Letöltve: 2013.01.31.)

Az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények elfogadásával felmerült a kérdés, hogy fenntarthatók-e még ezek az állítások, vagy az új szabályok miatt változnak a minősített többségű jogalkotás alapkérdéseire adandó válaszok.

Mindenképpen komoly változásként kell értékelnünk, hogy a jogalkotó az Alaptörvény elfogadása után a sarkalatos törvényeknél bevezette az ún. sarkalatossági klauzulák intézményét, amellyel az érintett sarkalatos törvények végén maga határozza meg, hogy mely rendelkezések számítanak sarkalatosnak.

Témánk szempontjából a legfontosabb kérdés tehát az, hogy **az Alkotmánybíróság** osztja-e a jogalkotó nézetét az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésének értelmezése kapcsán, azaz **elfogadja-e azt, hogy (1) az egyes sarkalatos törvények nem egésze, hanem csak egyes rendelkezései igényelnek minősített többséget, valamint, (2) hogy a parlament maga határozza meg, hogy melyek ezek a rendelkezések.**

II. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése óta

Az Alkotmánybíróság eddig három határozatában vizsgálta a kérdést⁶ és a következő főbb megállapításokat tette:

1. „Mivel a **korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek**, és mivel megfelel az értelmezés szabályainak is – [az Alkotmánybíróság] irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.” (42/2012. (XII. 20.) AB határozat)

2. Az alapintézményi törvények esetében kötelezően kétharmados körbe tartozó rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megerősítette a korábbi gyakorlatát, amely alapján „[a] minősített többség követelményével érintett szervezetek, intézmények szabályozása körében a kritériumrendszer elsősorban, de nem kizárólagosan a hatáskör, a szervezeti felépítés és a működési rend lényeges szabályozási elemeit foglalja magában” (X/704/2013 AB határozat)

3. „A **jogforrási szinteket tekintve egy háromszintű szabályozás - sarkalatosnak minősülő törvényi szabályok, egyszerű többséghez kötött törvényi szabályok, továbbá Korm. rendelet és miniszteri rendeletek** - valósítja meg a bírák jogállására és javadalmazására és a bíróságok szervezetére és igazgatására vonatkozó teljes körű, minden rendezendő kérdésre kiterjedő kodifikációt.”

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen esetben a korábbi Alkotmány és a hatályban lévő Alaptörvénynek lényegesen más a tartalma, elvárása és szövege oly mértékben tér el egymástól, hogy **az Alkotmánybíróságnak a korábbi Alkotmány alapján hozott – az alapintézményi kétharmados törvényekre vonatkozó döntései – már nem vehetők figyelembe.** Itt azokról a korábbi megállapításokról van szó elsősorban, amelyek kimondták, hogy a kétharmados törvények a szervezeti felépítés és

⁶ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 13/2013. (V. 17.) AB határozat, illetve 17/2013. (VI. 26.) AB határozat.

működési rend lényeges szabályait kell tartalmaznia, az adott – kétharmados törvényt előíró – az alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtása, azaz az alapvető, a legfontosabb rendelkezések kétharmados törvényt igényelnek, de a részletszabályok megalkotása nem. Az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése azonban éppen a sarkalatos törvényben rögzítendő szabályozás részletességét, így – a lényegét tekintve – teljes körűségét írja elő a jogalkotó számára. (...) Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy ezen szabályok sarkalatossá minősítésével a jogalkotó túllépte az Alaptörvényben részére megállapított felhatalmazás kereteit.” (13/2013. (VI. 17.) AB határozat) *(kiemelések tőlem)*

A fentiek alapján tehát azt a következtést vonhatjuk le, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján a következő válaszokat adta a fenti alapkérdésekre:

1. Az Alaptörvény szövege alapján minden érintett szabályozási tárgy esetében külön kell eldönteni, hogy mely törvényi szabályok tekinthetők sarkalatosnak.

2. A sarkalatos törvények nem minden pontja igényel kétharmados szavazatarányt, sőt ahogy a legutóbbi döntés lényege mutatja, még azok sem biztosan, amelyeket a jogalkotó sarkalatosként jelölt meg.

Jelen cikk keretei miatt itt nem szeretném részletesebben elemezni a fenti határozatokat, ugyanakkor ki kell emelnem, hogy a testület szinte reflektálatlanul mond ellent fél évvel korábbi határozatának, nem foglalkozik a kérdés komplexitásával és elméleti lehetőségeivel, valamint a probléma súlyát nem vizsgálva néhány bekezdésben teremt olyan precedenst, amely nézetem szerint nagyon veszélyes útra tereli közjogunk fejlődését.

III. Az Alkotmánybíróság döntésének veszélyei

Könnyen belátható, hogy az Alkotmánybíróság fenti döntéséből az következik, hogy a jövőben **a sarkalatos törvények összes olyan a jogalkotó által sarkalatosnak minősített pontját, amelyet ebből a szempontból még nem vizsgált az Alkotmánybíróság, csak feltételes módban tekinthetjük sarkalatosnak.** A döntésből az is következhet, hogy adott esetben egy a jogalkotó által egyszerű többséggel módosíthatónak minősített szakaszt minősít át később a testület sarkalatossá (például megsemmisítve egyúttal az adott szakaszt feles többséggel módosító törvényt).

Az sem kizárható, sőt a döntés logikájából egyenesen következik (hiszen az Alkotmánybíróság magának vindikálja a jogot, hogy eldöntse, hogy az Alaptörvény alapján mely törvényhely minősül sarkalatosnak), hogy a testület akár egy olyan szakaszt minősítsen sarkalatosnak, amely nem is sarkalatos törvényben szerepel.

Álláspontom szerint ebből a következő problémák adódnak:

a) Koherens rendszer homályos fogalmak alapján?

Az Alaptörvényi szabályozás szikársága miatt **az Alkotmánybíróságnak konkrét alaptörvényi kiindulópontok nélkül, elvont fogalmak alapján kell majd hihetetlenül komplex kérdéseket eldöntenie.** Csak néhány példa az Alaptörvényből: „A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza”;⁷ „A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának *részletes* szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”⁸ „A közteherviselés és a nyugdíjrendszer *alapvető* szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.”⁹

Ha valóban a testület fogja eldönteni, hogy az Alaptörvény utaló szabálya alapján mely törvényi szakaszok minősülnek sarkalatosnak, akkor sorra olyan helyzetek előtt fog állni, mint a legutóbbi indítvány esetén is, amikor arról kellett döntenie, hogy **mit is jelent egy intézmény szabályozásának részletes szabályai alaptörvényi fordulat.** Az Alkotmánybíróság szerint szemben a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal, amely csak szervezeti és működési kérdések legfontosabb elemeit kívánta meg, „az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése (...) a sarkalatos törvényben rögzítendő szabályozás részletességét, így – a lényegét tekintve – teljes körűségét írja elő a jogalkotó számára.” – Ezen az alapon állva azonban milyen fogódzók alapján állapítja meg a testület, hogy mely rendelkezés igényel kétharmados szavazatarányt, és melyekhez elegendő az egyszerű többség? Az Alkotmánybíróságnak koherens gyakorlatot kell kialakítania a kérdésben, de a fenti alapokon állva ez meglehetősen problémásnak mutatkozik.

Még rosszabb a helyzet, amikor az Alaptörvény a közteherviselés és a nyugdíjrendszer *alapvető* szabályairól beszél, amelyet a szöveg szerint sarkalatos törvény szabályoz. Itt az Alkotmánybíróság mostani döntése alapján **a distinkció alapja az lesz, hogy melyek a kérdés alapvető szabályai.**

Hogy meggyőződjünk a kérdés komplexitásáról, **tegyünk egy próbát, és egy alkotmánybíró szemszögéből próbáljuk meg eldönteni, hogy a következő két szakasz vajon a közteherviselés alapvető szabályának számít-e vagy sem.**

1. „A magánszemély minden jövedelme adóköteles. Ettől eltérő szabályt, az adóból kedvezményt a kivételes célok érdekében – e törvény alapelveinek figyelembevételével – csak törvény állapíthat meg.”

2. „A fizetési kötelezettség vállalkozási tevékenységet végző jogalanya által a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti katasztrófaveszély és veszélyhelyzet (a továbbiakban együtt: katasztrófa helyzet) esetén, annak időtartama alatt, ellenszolgáltatás nélkül, a katasztrófa helyzet következményeinek elhárítása, mérséklése céljából

a) végzett tevékenységet vagy

b) a katasztrófa helyzetben lévők számára nyújtott szolgáltatást, termékátadást

⁷ Alaptörvény L cikk (3) bekezdés.

⁸ Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdés.

⁹ Alaptörvény 40. cikk.

a fizetési kötelezettségről szóló jogszabály alkalmazásában olyan tevékenységvégzésnek kell tekinteni, mint amit a jogalany a vállalkozási, gazdasági tevékenységi körében fejtett ki.”

Az első idézet a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényből való (1. § (3)), amely egyszerű többséggel módosítható jogszabály, a második pedig a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló CXCV. törvény egy a jogalkotó által sarkalatosnak minősített szakasza (28./A. §).

Vajon mi lesz a logikája annak a döntésnek, amely szerint az első norma nem tartozik a közteherviselés alapvető szabályai közé, az utóbbi viszont igen? Ha azonban az Alkotmánybíróság egy indítvány esetén arra jutna, hogy nem sarkalatos törvények egyes szakaszai is sarkalatos védelmet élveznek, akkor vajon hol lenne vége a minősített többséget igénylő szakaszoknak? Idáig természetesen nem fog eljutni a testület, a fenti példákkal azt kívántam érzékeltetni, hogy milyen abszurd eredményekre vezethet az Alkotmánybíróság álláspontjának következetes képviselése.

b) Bizonytalanság és politikai válságok sorozata

A másik alapvető probléma, hogy a közjogi szervezetrendszer alapjaiban meghatározó kérdésekben **nagyfokú bizonytalanságot szül az, hogy teljes biztonsággal senki nem tudhatja, hogy mely paragrafusok módosítása igényel minősített többséget.**

Álláspontom szerint egy alkotmányos berendezkedés legfontosabb szabályait úgy kell megalkotni, hogy azok kibírjanak, sőt lehetőleg minél hatékonyabban kezelni tudjanak olyan helyzeteket, amelyekben az egyes szereplőket érdekeik a szabályok kijátszására sarkallnak. Ezért úgy gondolom, hogy egy szabályozás hatékonyságát egy ésszerű határon belül számon kérő kritikára minden olyan ellenérv értelmetlen, amely szerint ez csak „rosszindulatú ötletelés”, mert a jognak éppen ezekre a helyzetekre kell válaszokat adnia.

A kérdés a gyakorlatban akkor fog felmerülni, amikor egy olyan egyszerű többséggel rendelkező kormány kerül hatalomra, amely nem kíván együtt élni a jelenleg sarkalatosnak minősített szabályokkal (ezek közül a legfontosabb kérdés az egykulcsos személyi jövedelemadó kérdése, amely a gazdasági stabilitási törvény alapján szintén sarkalatosnak számít).

IV. Mit tehet ilyenkor egy kormánytöbbség?

a) Egyszerű többséggel módosítja a sarkalatos paragrafusokat

Az egyik lehetséges megoldás, hogy az új parlament egyszerű többséggel módosítja a jogalkotó által sarkalatosnak minősített paragrafusokat, például törli vagy módosítja a gazdasági stabilitási törvényben az egykulcsos adóra vonatkozó rendelkezéseket.

Ebben az esetben, amennyiben az ellenzék vagy a köztársasági elnök, esetleg az ombudsman absztrakt normakontrollt kér (valamelyik szereplő esetén ezt bizonyosan valószínűsíthetjük), az Alkotmánybíróságnál pattog a labda.

Amennyiben az új többség több sarkalatos törvény sok rendelkezését módosítja (ami a sarkalatos jogszabályok nagy száma, és tárgyköreik alapján valószínű), az Alkotmánybíróság hatalmas kihívások elé néz, aminek az lehet a következménye, hogy rendkívül sokáig elhúzódnak az ügyek. Ez pedig a bizonytalanság, és a döntések hatása miatt súlyos következményekkel járhat.

- b) A sarkalatos törvények nem kétharmados szakaszainak módosításával vagy feles többségű törvényekkel kiüresíti a sarkalatos paragrafusokat

A következő módszer sem túl elegáns, mégis számolnunk kell vele. A sarkalatos törvények legfontosabb szakaszait akár úgy is megpróbálhatja semlegesíteni egy új kormány, hogy vagy a sarkalatos törvények sarkalatossági klauzulák által fel nem sorolt paragrafusait módosítva, vagy egyszerű feles törvényekben olyan részletszabályokat helyez el, amelyek ellehetetlenítik, vagy kiüresítik az eltávolítani kívánt paragrafusokat. Az ügyben a végső szót az ellenzék valószínűsíthető indítványára ebben az esetben is az Alkotmánybíróság fogja kimondani.¹⁰

Politológiai közhely, hogy a szavazatmaximalizálás szempontjaira figyelemmel minden kormány akkor cselekszik logikusan, ha a kormányzati ciklus elején próbál mozgásteret szerezni magának, hoz népszerűtlen intézkedéseket, és általában ekkor érdemes belevágni nagyobb reformokba, mert mindig kell néhány év, mire a változások beérnek, és az új választásokra minden kabinet szeretne lezárt sikertörténeteket felmutatni.

Ebből következően egy új kormánynak természetesen mielőbb érdemes az összes olyan kardinális kérdést rendezni, amely az útjában áll reformtörekvéseinek. Tekintve, hogy a jelenlegi ellenzék milyen nagy mértékben utasítja el a jelenlegi közjogi berendezkedés legfontosabb elemeit (elég például a családi adókedvezmények, az egykulcsos adó vagy a választási rendszer kérdésére utalni), nem nehéz arra a következtetésre jutnunk, hogy a kabinet élni fog a fenti eszközökkel. Ebben a helyzetben pedig könnyen előfordulhat, hogy **az Alkotmánybíróságnak fél éve sem lesz, hogy koherens szabályrendszert alkosson a sarkalatosság kérdésére a jogrendszer szinte minden fontosabb területén.**

V. Alkotmányozói mulasztás

A legalapvetőbb probléma az Alaptörvény szintjén keresendő. Elképesztőnek tartom, hogy amíg az új alkotmány részletesen tárgyalja például az MSZMP felelősségét a kommunista diktatúra bűneiért, rögzíti a hivatalos pénznemet és hosszasan taglal egy sor egyéb kevésbé fontos kérdést, addig egy ilyen jelentős, az állam működését napi szinten befolyásoló kérdést megválaszolatlanul, de legalább is homályban hagy.

¹⁰ Barna Dániel – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos jogalkotási problémák. *Ars Boni*, 2013/1., 5-7. o.

Ismerve ugyanis a kérdést övező jogtudományi vitákat, **az alkotmányozónak egyértelműbben állást kellett volna foglalnia ebben a kérdésben**, és meg kellett volna határoznia, hogy mit is jelent a sarkalatos törvény fogalma, minek kell a sarkalatos törvényekbe kerülnie, és hogyan lehet őket módosítani.

Más kérdésekben jogos ellenérv lehetne a fentiekre, hogy nem kell mindent alaptörvényi szinten rendezni, az Alkotmánybíróság gyakorlata elegendő támpont a probléma kezeléséhez, illetve hogy általánosságban sem érdemes minden kérdést szabályozni, teret kell hagyni a jogalkalmazóknak, hogy értelmezésükkel olyan problémákra is választ adhassanak, amelyekre az alkotmányozó esetleg nem is gondolt.

Itt azonban egy olyan kérdésről van szó, amely az állami működés alapjait határozza meg (hiszen egyáltalán nem részletkérdés, hogy egy kormány a reformjaink adott esetben nagyon komoly részét nem tudja megvalósítani a konszenzuskényszer miatt), ezért a probléma nem a jogfejlesztő kísérletezgetés terepe kell, hogy legyen. Egy alapjog dogmatikájának kialakításakor beleférnek kitérők és mellékvágányok, de **egy egész államot nem taszíthatnak politikai válságba értelmezési kérdések**. Másrészt itt nagyon kevés olyan kérdés várható, amelyre ne lehetne felkészülni, ezért nem érdemes tág teret hagyni az Alkotmánybíróságnak. Nem véletlen, hogy a jogalkotás, a parlamenti bizalom és más szervezeti kérdések terén nagyon is kötött és részletes szabályokkal dolgoznak az alkotmányok, és nem hagynak tág teret az egyes szereplők értelmezésének. Ennek ebben az esetben is így kellene lennie.

Úgy gondolom, hogy a kérdéssel foglalkozó alkotmányjogászokat általában az Alkotmánybíróság jogfejlesztésben betöltött pozitív szerepe vezeti, mint alapkoncepció, amikor azt szorgalmazzák, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja tartalmi alapon is a sarkalatos törvények módosítását, és Sólyom Lászlót idézve „ne meneküljön egy formalista megoldásba”¹¹ (tehát az eddigi gyakorlat szerint ne elégedjen meg azzal az elvvel, hogy ha valamit egyszer sarkalatos törvénybe foglaltak, azt onnantól csak kétharmaddal lehet módosítani). Az a kép él bennük, hogy a parlament politikailag motivált döntései helyett mennyivel előnyösebb, ha az alkotmánybírák határozzák meg a sarkalatos törvények tartalmát. Mások egészen konkrétan azért támogatják ezt az értelmezést, mert azt várják, hogy az Alkotmánybíróság a parlamentarizmus elvét előtérbe helyezve szűken értelmezi majd az Alaptörvény sarkalatos törvényre utaló szakaszait, és ezáltal lehetővé teszi egy új kormány gazdaság- és társadalompolitikai elképzeléseinek megvalósítását

Ellenérvként felmerülhet, hogy a fő csapásiránnyal szemben eddig is voltak olyan területek, ahol az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy egy kétharmados törvényen belül nem minden szakasz módosítása igényel minősített többséget (ilyen például a rendőrségi vagy az önkormányzati törvény), így tehát a mostani helyzettel is képes lesz megbirkózni a testület.

¹¹ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011., 13. o.

A probléma lényegét adó értelmezési dilemmák valóban fennálltak az Alapörvény előtt is, hiszen korábban is a jogalkotó, és adott esetben az alkotmánybírák értelmezésére szorult, hogy mely kérdéseket lehet törvény helyett rendeletben szabályozni, és a kétharmados törvények kapcsán is többször felmerült a kérdés.

Ezzel a gondolatmenettel szemben ugyanakkor éppen azt lehet szembeállítani, hogy a probléma már korábban is komoly gondokat okozott (elég csak a közigazgatás regionális átszervezésének 2006-2008 közötti kísérletére gondolnunk, amikor hosszú ideig leállt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése), és főként azt érdemes megfontolnunk, hogy a korábban megalkotott minősített többségű jogszabályok általában politikai konszenzust tükröztek, így az egyes szereplők kevésbé voltak érdekelték a megváltoztatásukban. A jelenlegi sarkalatos törvények azonban csak az egyik oldal politikai preferenciáit tükrözik, ezért sokkal nagyobb a valószínűsége, hogy egy kormányváltás esetén az új kabinet megpróbálkozik a módosításukkal.¹²

VI. Az Alkotmánybíróság dogmatikai tévedése

Mint minden alkotmányjogi probléma elemzésekor, itt is **az alkotmány szövegéből kell kiindulnunk**, ezért érdemes rögzíteni a legfontosabb szakaszokat.

1. A legfontosabb szabály a következő: **„A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”** (T cikk (4) bekezdés)
2. Az Alaptörvény az egyes tárgykörök esetében úgy fogalmaz, hogy az adott tárgykörrel szülő (több helyen *részletes*, egy alkalommal *alapvető*) szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. (A korábbi alkotmány úgy szövelt, hogy az adott tárgykörrel szülő törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.)
3. Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja. (17. cikk (4) bekezdés)

Úgy gondolom, hogy **a téves értelmezés kialakulásának egyik legfontosabb oka, hogy az értelmezők egyszerűen elfogadták a sarkalatos klauzulával kialakított gyakorlatot, és az Alaptörvényt értelmezték a sarkalatos törvényeknek megfelelő módon**, pedig éppen a fordítottjára lett volna szükség. Nem véletlen, hogy az első sarkalatos törvények megszületéséig nem sokan gondolták, hogy egy törvényen belül keveredni fognak a sarkalatos és a nem sarkalatos rendelkezések.

A következőkben ezért az Alaptörvény szövegéből kiindulva vizsgálom a kérdést.

1. Az első idézett szakasz alapján nehéz megérteni, hogy miért következne a „törvény” kifejezésből, hogy az alatt törvényhelyet és nem az egész törvényt kell értenünk, mint korábban. Az Alaptörvény más szakaszai nem támasztják alá ezt az értelmezést.

¹² Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: *A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben*. Kézirat, 2013, 28. o.

2. Lehet természetesen azzal érvelni, hogy ez csak nyelvtani értelmezés, de nézzük mi a helyzet más értelmezési síkokkal. Az Alaptörvény megszületéséig az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy kétharmados törvény minden betűjének módosításához minősített többség volt szükséges. Amennyiben ezt felül akarta volna írni az alkotmányozó, erre világosan utalnia kellene a szövegnek, a T) cikk azonban sokkal inkább a korábbi gyakorlat megerősítésére utal.

3. A korábbi és a hatályos alkotmányszöveg közötti különbség az egyes szabályozási tárgyakat megjelölő szakaszok esetében sem indokolja önmagában, hogy paradigmaváltás következzen be a kérdésben.

4. Az Alaptörvény szintjén véleményem szerint a legerősebb érvet azonban a 17. cikk 4. bekezdése szolgáltatja a korábbi gyakorlat alkotmányi szintű megerősítésének teóriája mellett. Mégis mi értelme volna e rendelkezésnek, ha a 'sarkalatos törvény' alatt törvényhelyet kellene értenünk? **E norma legvalószínűbb jelentése számunkra az, hogy sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja, más rendelkezését tehát nem.**

VII. Konklúzió

Úgy gondolom, hogy **a sarkalatos törvények problematikája sok gondot fog még okozni, amennyiben az Alkotmánybíróság által most megkezdett úton haladunk tovább.** Nem állítom, hogy az általam preferált értelmezési keret, vagyis a visszatérés a korábbi gyakorlathoz lenne a jó megoldás a kérdésre, vagyis minden probléma megoldódna, ha a sarkalatos törvények minden betűjének módosításához minősített többséget követelnénk meg. Azt viszont állítom, hogy ez a megoldás hosszú távon még mindig jobban szolgálja alkotmányos berendezkedésünket, mint ha belemegyünk abba az utcába, amely alapján homályos alaptörvényi fordulatok mentén kellene az Alkotmánybíróságnak kezelnie azt az ellentétet, amely a minősített többségű jogszabályok jelenlegi széles köre és a parlamentarizmus alapvető logikája között fennáll.

Egy működő jogállamban a problémákat a maguk helyén kell megoldani, nem más intézmények igénybevételével – újabb megoldhatatlan gondokat generálva.