

## A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK HELYE A MAGYAR JOGFORRÁSI HIERARCHIÁBAN

„A kommentárnak nincs más szerepe – bármilyen technikát alkalmaz is –, csak az, hogy *végre* elmondja, ami a *mélyben* már csöndesen megfogalmazódott.”<sup>1</sup>

A mai magyar alkotmányjogban általánosan elfogadott formula szerint a kétharmados törvények és az „egyszerű” (jelző nélküli) törvények egyenrangúak, nincs közöttük hierarchikus viszony.<sup>2</sup> A magunk részéről azonban úgy látjuk, hogy ez a kijelentés pontosabb vizsgálatot és elemzést igényel. Ennek érdekében először a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének elméleti lehetőségeit vesszük számba, majd ennek alapján megvizsgáljuk az Alkotmánybíróság kétharmados törvényekkel kapcsolatos fontosabb határozatait, végül összegezzük megállapításainkat. Következtetésünk az lesz, hogy a fent említett tétel (tudniillik, hogy a kétharmados törvények és az „egyszerű”, jelző nélküli törvények egyenrangúak) nem helytálló.

### A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK A JOGFORRÁSI HIERARCHIÁBAN

A kétharmados törvényt akkor fogjuk *önállónak* nevezni, ha azt semmiképpen sem lehet egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel módosítani (vagy hatályaon kívül helyezni). Ennek alapján a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyére a következő elméleti lehetőségek adódnak: a kétharmados törvény „önálló” és a kétharmados törvény „nem önálló” jogszabálytípus.<sup>3</sup>

#### 1. A kétharmados törvény „önálló”

Ezt az esetet érdemes két további alesetre bontva vizsgálni. A „*teljesen önálló*” kétharmados törvényen azt értjük, hogy az Országgyűlés *bármilyen tárgykörben* alkothat kétharmados törvényt, s azt később csak kétharmados többséggel lehet módosítani. Magyarországon biztosan nem ez a helyzet; tudomásunk szerint ezt az álláspontot senki sem képviseli – mi sem tesszük. Ezt az álláspontot sem az alkotmánnyal, sem az *Alkotmánybíróság* határozataival nem lehet megalapozni, ezért a továbbiakban nem is foglalkozunk vele.

A kétharmados törvény „*önálló, de témakötött*” megfogalmazáson azt értjük, hogy bár *önállónak* minősíthetjük a kétharmados törvényt a jogforrási hierarchiában betöltött hely szempontjából, de csak bizonyos *témákról* lehet kétharmados törvényt alkotni (ezekről a témákról viszont csak kétharmados törvényt). Ha feltesszük, hogy ez a helyzet, akkor is számos további kérdés vár megválaszolásra. Ezek arra vonatkoznak, hogy mi történik, ha több, illetve más kerül egy kétharmados törvénybe, mint az az alkotmány szerint szükséges lenne. Ezek a kérdések a következők.

Ésszerű azt feltételezni, hogy az adott (alkotmányban megnevezett) témának nem minden vonatkozása és részlete, hanem csak *főbb szabályai* és részletei igénylik a kétharmados többséget. Mi történik, ha *többet* (részletesebben) szabályoz a kétharmados törvény, mint ami feltétlenül szükséges? Erre az egyik lehetséges válasz, hogy ez esetben e többlet is részévé vált a kétharmados törvénynek, azaz ezentúl csak kétharmaddal lehet azt módosítani. Ezt lehet például azzal indokolni, hogy a törvényhozó joga eldönteni, melyek a főbb (lényeges) szabályok az adott szabályozásban (vagy legalábbis joga van „túllőni a célon”). A másik lehetséges válasz, hogy a többletet az alkotmánybíróság megsemmisíti, mert alkotmányellenes volt a részletszabályokra a kétharmados törvény használata. Az, hogy ezen két lehetséges út közül melyik valósul meg, nem jogelméleti, hanem pozitív jogi kérdés: tehát adott konkrét jogrendszerenként más lehet. Az a lehetőség, hogy a többletet (részletszabályokat) egyszerű törvénnyel is módosítani lehetne, azért nem merül fel, mert ezen esetünk („önálló, de témakötött”) definíciója ezt nem teszi lehetővé.

A következő kérdés: mi történik, ha a törvényhozás „*másról is*” rendelkezik a törvényben, mint amiről a kétharmados törvény címe szerint szólna.<sup>4</sup> Vegyünk egy sarkított példát. Tegyük fel, hogy a sajtószabadságról szóló törvényt kétharmados többséggel kell elfogadni, de egy harci kutyákról szóló törvényt egyszerű többséggel is el lehet fogadni. A törvényhozásban a *meglévő kétharmados többség* igen fontosnak tartja a harci kutyákról szóló törvényt, s be akarja biztosítani, hogy a közelgő választások elvesztése esetén felálló új (valószínűleg nem kétharmados) parlamenti többség ne tudja módosítani ezt

a törvényt. Ennek érdekében a sajtószabadságról szóló törvény végéhez kapcsolják a harci kutyákról szóló törvényt: miközben a törvény címe változatlan marad, egyszerűen folytatják a paragrafusok számozását. (Az eset szempontjából irreleváns, hogy egy meglévő kétharmados törvényhez csapják-e oda az illető szakaszokat, vagy pedig egy új kétharmados törvényt fogadnak el ilyen „felduzzasztott” tartalommal). Úgy okoskodnak, hogy az ország alkotmányos rendje (és következetes alkotmánybíró-sági gyakorlata) szerint, ha egyszer valamit kétharmados törvénybe foglaltak, akkor az nem módosítható egyszerű törvénnyel (azaz a kétharmados törvények *önálló*).

Tegyük fel továbbá, hogy míg ezt a kétharmados törvényt a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadával kell elfogadtatni, a kétharmados tárgykörök meghatározó alkotmányt ennél nagyobb aránnyal (például az összes képviselő kétharmadával), a határozatképesség pedig nem az összes képviselő jelenlétét jelenti. Ebben az esetben nem merülnek fel alternatívák. Azzal, hogy kétharmados törvénybe foglaltak egy nem kétharmados tárgykört, rejtetten az *alkotmányt módosították*, mert elvileg az alkotmány sorolná fel, hogy melyek a kétharmados tárgykörök – márpedig ebben az esetben a jelenlevő képviselők kétharmada egyet hozzatett azokhoz. Ezzel tehát alkotmányt sértettek, és az ország alkotmánybíróságának *meg kell semmisítenie* a törvény harci kutyákról szóló szakaszait. (Feltéve, hogy a szavazáskor a törvényhozás határozatképes volt, a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazata megvolt, de az összes képviselő kétharmada nem.<sup>5</sup>) Tehát ha a kétharmados törvény önálló, de témakötött, *nem lehet „mást is”* belefoglalni egy kétharmados törvénybe a fent említett feltételekkel. Ha ezt megengednénk, akkor tulajdonképpen mindenről lehetne kétharmados törvényt alkotni, ugyanis bármely témát hozzácsaphatnánk egy már meglévő kétharmados törvényhez.

A következő kérdés: mi történik, ha a törvényhozás „csak mást” „rak bele” a törvénybe, mint amiről a kétharmados törvény címe szerint szólna (például a törvény címe: *A sajtószabadságról*, de a tartalma szerint kizárólag a harci kutyákról szól). Az egyik lehetséges válasz az, hogy ugyanaz történik, ami az előző esetben: az Alkotmánybíróságnak minden nem odavaló szakaszt meg kell semmisítenie, azaz az egész törvényt meg kell semmisítenie. Elképzelhető azonban egy olyan – kevésbé valószínű – megoldás is, hogy a cím nem számít, és itt valójában egy egyszerű törvény keletkezett, azaz a kétharmados törvény létrehozására irányuló kísérlet kudarcot vallott, de az *egyszerű törvény* azért *létrejött*. Az, hogy a két megoldás közül melyik

valósul meg, pozitív jogi kérdés: elméletileg az „önálló, de témakötött” kétharmados törvény fogalmából az egyik mellett szóló érv *sem* következik *kényszerítően*.

Végül utolsóként vizsgáljuk meg azt az esetet, amikor a törvényhozó még arra sem veszi a fáradságot, hogy az egyszerű többséges törvénynek „kétharmados címet” adjon. Tehát a házelnök a szavazáskor *bejelenti*, hogy ez egy kétharmados törvény, s ezért annak elfogadásához a jelenlevő képviselők leadott szavazatainak *kétharmada* szükséges – *pedig* valójában *nem* lenne szükséges, hiszen egyszerű többséges törvényről van szó. Ez esetben a legkézenfekvőbb és magától értetődő megoldás, hogy egy egyszerű törvény keletkezzen: tehát a kétharmados törvény létrehozatalára irányuló kísérlet kudarcba fulladt, de az *egyszerű törvény létrejött*. Ha már egyszer a kétharmados törvényhez is elég lett volna az eljárás (a jelenlevő képviselők kétharmada megszavazta), akkor az egyszerű törvényhez is elég. Ha esetleg az egyszerű törvényt a jelenlevő képviselők kétharmada nem szavazta meg, de a fele igen, és a házelnök azt hirdeti ki, hogy nem lett meg az elegendő számú – kétharmadnyi – szavazat, az már nem a kétharmados törvényekhez kapcsolódó probléma: ez olyan, mint ha egy egyszerű törvénytől meglenne az egyszerű többség, a házelnök mégis azt hirdetné ki, hogy nincs meg.

Kevésbé ésszerű és felettébb formalista – de elképzelhető – az a megközelítés, miszerint ez esetben a törvény eljárási hiba miatt *megsemmisítendő*. Annak megállapításához, hogy az adott jogrendszerben a ket-tő közül melyik a helyes válasz, persze nemcsak az alkotmányt és az Alkotmánybíróság határozatait kell ismerni, hanem a parlamenti házszabályt is.

## 2. A kétharmados törvény „nem önálló”

Ezen azt a lehetséges elméleti megoldást értjük, hogy a kétharmados törvény azon szakaszai, amelyek az alkotmány szerint nem igényelnek kétharmados többséget, a későbbiekben *egyszerű törvénnyel* is *módosíthatók*. Ebben az esetben *tartalmi* kérdés a kétharmadoság: minden egyes rendelkezés esetén tartalmilag vizsgálendő, hogy a kétharmados törvény rendelkezései egyszerű többséggel megváltoztathatók-e: formailag tehát nincsenek „kétharmados törvények”, hanem csak olyan törvényi rendelkezések, amelyek elfogadásához (módosításához) kétharmados többségre van szükség. Ahhoz, hogy meg tudjuk mondani, mit jelent a „több” és a „más”, ebben az esetben is meg kell mondanunk, ki jogosult a téma (szabályozási tárgykör) lehatárolására.

Mi történik, ha *többet* (részletesebben) szabályoz a kétharmados törvény, mint ami feltétlenül

szükséges? Ebben az esetben – az „önálló, de témakötött” esettel ellentétben – nem merülnek fel alternatívák. Mivel ezt az esetet úgy definiáltuk, hogy a kétharmados törvény azon szakaszai, amelyek az alkotmány szerint nem igényelnek kétharmados többséget, a későbbiekben egyszerű törvénnyel is módosíthatók, a válasz az, hogy ezt a többletet (a részleteket) egyszerű többséggel is módosítani lehet.

A következő kérdés: mi történik, ha a törvényhozás „*mást is*” belefoglal a törvénybe, mint amiről a kétharmados törvény címe szerint szólna. Semmi probléma: az eset definíciójából kiindulva ismét csak azt mondhatjuk: az oda nem való, „idegen” téma egy egyszerű törvénnyel is módosítható.

Mi történik, ha a törvényhozás „*csak mást*” foglal a törvénybe, mint amiről a kétharmados törvény címe szerint szólna (például a törvény címe: *A sajtószabadságról*, de a tartalma szerint kizárólag a harci kutyákról szól)? Ismét semmi probléma: a harci kutyákról szóló szakaszok (esetünkben az egész *A sajtószabadságról* címet viselő törvény) egyszerű törvénnyel módosíthatók.

Végül vizsgáljuk meg azt az esetet, amikor a törvényhozó még arra sem veszi a fáradságot, hogy az egyszerű többséges törvénynek „kétharmados címet” adjon. Tehát a házelnök a szavazáskor *bejelenti*, hogy ez egy kétharmados törvény, s ezért annak elfogadásához a jelenlevő képviselők leadott szavazatainak *kétharmada* szükséges – *pedig* valójában *nem* lenne szükséges, hiszen egyszerű többséges törvényről van szó. A válasz: a keletkezett törvény egyszerű törvénnyel is módosítható.

Azt látjuk tehát, hogy az „önálló, de témakötött” esetkörében felmerülő problémák a nem önálló kétharmados törvény esetében nem merülnek fel.

## A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEI

Az alábbiakban az Alkotmánybíróság témánk szempontjából legfontosabb határozatait [4/1993. (II. 12.), 53/1995. (IX. 15.), 3/1997. (I. 22.), 1/1999. (II. 24.) ABh.] elemezzük, és kitérünk egy a problémánkat csak közvetve érintő AB határozatra [1260/B/1997. ABh.]. Ezek alapján igyekszünk megállapítani, hogy az Alkotmánybíróság az általunk felvázolt elméleti lehetőségek közül melyiket választotta, illetve hogy milyen válaszokat adott az esetleg felmerülő kérdésekre. A határozatok elemzése során külön figyelünk arra, hogy megvizsgáljuk: az Alkotmánybíróság által *hangoztatott* elvek tükröződnek-e valójában annak döntéseiben;

amennyiben a kettő ellentmond egymásnak, akkor a *döntést* tekintjük mérvadónak.

Ennek alapján próbáljuk meg rekonstruálni az Alkotmánybíróság véleményét. Célunk nem az, hogy az előforduló apróbb pontatlanságokat kutassuk, hanem az, hogy az Alkotmánybíróság véleményét *lehetőleg* következetes és ellentmondásmentes egészként ábrázoljuk. Abból az *előfeltételezésből* indulunk ki tehát, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlata (akárcsak a jogrendszer egésze) következetes és ellentmondásmentes, ezért – amíg csak lehet – a látszólag ellentmondó tételeket megpróbáljuk *összeegyeztetni*.

### A 4/1993. (II. 12.) AB határozat

Ez a határozat az első, amely igazán mélyen elemezte a kétharmados törvények kérdését. A határozat a volt egyházi ingatlanok visszaadásáról rendelkező 1991. évi XXXII. törvényt támadó indítványok nyomán született. Szempontunkból csak az az érvelés érdekes, amely így szólt: a törvény azért alkotmányellenes, mert csak egyszerű többséggel fogadták el, noha érinti a kétharmados törvényi szabályozást igénylő lelkiismereti és vallásszabadságot (alkotmány 60. § (4) bekezdés). A testület elutasította az erre vonatkozó indítványokat, mondván: csak a szabályozás irányát kell kétharmados törvényben meghatározni.

Több probléma is adódik a határozat indokolásával. Az sajnos nem választ el elég világosan két kérdést: ez egyik a kétharmados törvények jogforrási helyére vonatkozik, a másik arra, hogy mit kell tartalmaznia a kétharmados törvénynek. Mi itt most megpróbáljuk elkülöníteni a két kérdést és a rájuk adott válaszokat.

1. A kétharmados törvények jogforrási helyét illetően a határozat azt mondja, hogy a kétharmados törvény „a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett. A kitüntetett eljárás azonban alkotmányos követelmény a törvény módosításakor is.”<sup>6</sup> Részben ugyanezt mondja egy későbbi szakaszban is: „ezek a törvények nem foglalnak el a jogforrási hierarchiában megkülönböztetett helyet, hanem az alkotmány szerint minden – bármilyen szavazataránnyal meghozandó – törvény egyenrangú.”<sup>7</sup> Az azonban nem világos, hogy mit jelent az „egyenrangú” szó, hogyha egyszer a törvényt, tartalmától függetlenül, csak kétharmados törvénnyel lehet módosítani. Úgy látjuk tehát, hogy e helyütt az „*egyenrangú*” nem több, mint *üres szólam*, hiszen csak kétharmados többséggel lehet módosítani egy kétharmados törvényt. A jogforrási helyet illetően tehát az általunk „önálló, de témakötött” kifejezéssel jelölt esetről van szó.

2. Arról, hogy mi kerüljön a kétharmados törvényekbe, a határozat úgy szól, hogy csupán a szabályozás irányára vonatkozó rendelkezések, mert különben feleslegesen korlátoznánk az egyszerű törvényhozó jövőbeni lehetőségeit.<sup>8</sup> Ez nem azt jelenti tehát, hogy alkotmányellenes, ha túl sokat szabályoznak a kétharmados törvényben, hanem azt, hogy nem alkotmányellenes, ha csupán a szabályozás iránya (konceptiója) kerül kétharmaddal elfogadásra: ennek indoka a későbbi egyszerű többségi törvényhozás védelme. Az Országgyűlés dönti el, hogy mely kérdések lényegesek, azaz melyek szabályozandók a kétharmados törvényben (pontosításunkat lásd később). Ha egyszer tehát az Országgyűlés egy kevésbé fontos (részlet-) kérdést is a kétharmados törvényben szabályozott, akkor az ezentúl csak kétharmados többséggel módosítható.<sup>9</sup> A különvélemények ehhez a második kérdéshez kapcsolódnak, és tulajdonképpen legfőbb kifogásuk, hogy a törvényhozó nemcsak túl sok dolgot tarthat lényegesnek (azaz kétharmados törvénybe valónak), hanem túl keveset is. Ezek az aggályok azonban megalapozatlanok, mert az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*a minősített többséggel megalkotandó törvények köre formai, eljárási ismérvekkel nem határozható meg teljeskörűen*”,<sup>10</sup> márpedig ezt csak úgy lehet értelmezni, hogy abban az esetben, ha az Országgyűlés már elfogadott egy olyan törvényt, amely a kétharmados tárgykörnek megfelelő címet viseli, akkor még e tárgykörben is további törvények kétharmaddal való elfogadása válhat szükségessé, ha tartalmuk „lényegi”.

Az Alkotmánybíróság azon két állítása, hogy egyrészt az Országgyűlés határozza meg, mi kerüljön a kétharmados törvénybe, másrésztől azonban „a minősített többséggel megalkotandó törvények köre formai, eljárási ismérvekkel nem határozható meg teljeskörűen”,<sup>11</sup> látszólag ellentmondanak egymásnak. Ez az ellentmondás azonban feloldható (bár explicit formában nem oldja fel a határozat), mégpedig úgy, hogy 1. amennyiben valamit „túl” részletesen szabályoz a kétharmados törvényhozó, azon segíteni már nem lehet (azontúl csak kétharmados törvényben módosítható), 2. ha azonban túl keveset vesz csak bele, akkor az adott témára vonatkozó más lényegi rendelkezések (függetlenül attól, hogy egy másik törvényben vannak) továbbra is csak kétharmaddal fogadhatók el. A tartalmi lehatárolást illetően tehát *egyirányú utcáról* van szó: a törvényhozó tehet túl sokat a kétharmados törvénybe (ez a többlét ezentúl csak kétharmaddal módosítható), de ha kevesebbet tett bele, akkor a kimaradt lényegi elemek továbbra is kétharmados törvényben szabályozandók. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság meghatározhat egy minimumot, amit mindenképp két-

harmados törvényben kell szabályozni, de ha a törvényhozó ennél többet látott lényegesnek (azaz többet „rakott” a kétharmados törvénybe), akkor az is lényegesnek számít, amit a törvényhozó „belerakott” a törvénybe, ezért ezentúl az is csak kétharmaddal módosítható. Tehát a kétharmados és az egyszerű törvények közti tartalmi lehatárolásra az imént leírt módon a *törvényhozó és az Alkotmánybíróság* jogosult.<sup>12</sup>

#### *Az 53/1995. (IX. 15.) AB határozat*

Az indítványok a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (Bokros-csomag) egyes rendelkezéseit támadták, mondván: az a kétharmados többséget igénylő önkormányzati törvényre tartozó rendelkezéseket tartalmaz. Az Alkotmánybíróság az előző határozathoz hasonló okokból elutasította az ez irányú indítványokat.

Ez a határozat nem elemzi mélységeiben a kétharmados törvények jogforrási helyének problémáját, de tömören ismét említi azt az álláspontot, amely véleményünk szerint *önellentmondó*: „A minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett. A megkülönböztetés azonban szavazási eljárási szempontból alkotmányos kötelezettséget ró az Országgyűlésre. Mégpedig azt, hogy az alkotmány szerint kétharmados képviselői többségi szavazattal elfogadható törvényt módosítani is csak minősített többséggel lehet.”<sup>13</sup> Ezzel a határozattal kapcsolatban hasonló a problémánk, mint az előzővel: úgy véljük, hogy amennyiben csak kétharmados többséggel lehet módosítani a kétharmados törvényt, akkor csupán értelmezhetetlen üres szólam az (nem tudunk neki tartalmat adni), hogy egy ilyen törvény „*a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett*”.<sup>14</sup>

#### *A 3/1997. (I. 22.) AB határozat*

Az előzőekben vizsgált két határozat a „mi van, ha többet/részletesebben rak bele, mint kell?” kérdésre adott választ, ez a határozat pedig a „mi a helyzet, ha kétharmados törvényként próbál meg elfogadni a parlament egy törvényt, pedig az csak egyszerű többséget igényelt volna – és még kétharmados címet sem ad neki?” kérdésre felel. A határozat háttéré a következő: a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény egyes rendelkezéseit támadták, mondván: az az önkormányzati alapjogokat korlátozza, ezért csak kétharmados többséggel lehet elfogadni (alkotmány 44/C. §). Az Alkotmánybíróság erre megvizsgálta az Országgyűlés jegyzőkönyveit, és

megállapította: a kétharmados többség szám szerint megvolt, az pedig irreleváns, hogy az ülést vezető előre bejelentette-e, hogy kétharmados többség kell a törvény elfogadásához.

A „mi a helyzet, ha kétharmados törvényként próbál meg elfogadni a parlament egy törvényt, pedig az csak egyszerű többséget igényelt volna – és még kétharmados címet sem ad neki?” kérdéssel kapcsolatban a 3/1997. (I. 22.) AB határozat kimondja: „*Nem része az alkotmánybírói felülvizsgálatnak, 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 ugyanis 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”<sup>15</sup> [kiemelés tőlünk<sup>16</sup>].

Ezek szerint közömbös, hogy a házelnök (illetve az ülést vezető) a szavazás előtt helyesen vagy tévesen bejelenti-e, hogy a javaslat elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának igen szavazata szükséges. Ez azt jelenti, hogy ha kétharmadosként próbálná elfogadni az Országgyűlés az adott egyszerű többséges törvényt, akkor csak egy egyszerű törvény jönne létre. A gyakorlatban ez a probléma konkrétan még nem került a testület elé, de úgy fordulhatna elő például, hogy az Alkotmánybíróság egy támadott módosító törvény kapcsán azt állapítja meg, hogy az azáltal módosított korábbi törvény a bejelentés és a szavazatarány ellenére csak egyszerű többséget igényelt volna (s így a módosító törvény egyszerű többséges elfogadása sem volt alkotmányéértő).<sup>17</sup>

Megjegyzés. Ha esetleg az egyszerű törvényt a jelenlevők kétharmada nem szavazta meg, de a fele igen, és a házelnök azt hirdeti ki, hogy nem lett meg az elegendő számú – kétharmadnyi – szavazat, az már nem a kétharmados törvényekhez kapcsolódó probléma: ez olyan, mintha egy egyszerű törvényt meglenne az egyszerű többség, a házelnök mégis azt hirdetné ki, hogy nincs meg.

*Az 1/1999. (II. 24.)  
AB határozat*

Ezen határozat lényege a következő: a törvényhozó egy egyszerű többséges törvénnyel akart kétharmados törvényeket megváltoztatni, mondván: az általa módosítandó rendelkezések „nem lényegiek”. Az Alkotmánybíróság elé érkező kérdés úgy hangzott tehát, hogy lehetséges-e az egyébként tényleg nyilván-

valóan lényegtelen rendelkezéseket a kétharmados törvényben egyszerű többséggel módosítani. Az Alkotmánybíróság többségi véleménye erre határozott nemmel felelt.

A határozatban az Alkotmánybíróság többségi véleménye tartalmilag továbbra is azt az álláspontot képviseli, hogy a kétharmados törvények önálló jogforrást jelentenek, a kisebbség azonban (Lábady Tamás különvéleménye, csatlakozott hozzá Bagi István és Tersztyánszky Ödön) a korábban csak üres szólamként hangoztatott „egyenrangúságot” próbálta meg tartalommal kitölteni – s szembesítette a többséget saját álláspontjával, amely valójában az egyirányú utcát és az önállóságot vallja. Mint az Alkotmánybíróság maga is írja, korábban nem volt olyan eset, amelynek során egy kétharmados törvényt egyszerű törvénnyel akartak volna módosítani – márpedig ez az az eset, amikor kiderül, hogy „önálló”-e a kétharmados törvény, vagy nem. Itt történt meg tehát a kenyértörés a valóban fennálló jogi gyakorlat és az annak leírására szolgáló (hamis) szólam között.

Érdekes a két véleményt ezért külön is megvizsgálni. 1. Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság többségi véleménye tartalmilag következetes maradt korábbi önmagához, sőt azt a szólamot sem vetette el, miszerint a kétharmados és az egyszerű törvény egyenrangú: itt tehát semmi újdonság nincs. Az Alkotmánybíróság a szokásosnál egy fél mondattal bővebben fejti ki, mit ért egyenrangúság alatt: a kétharmadosság ez esetben „a törvényalkotási eljárás érvényességi feltétel[e]”,<sup>18</sup> de hogy ez a gyakorlatban miben más, mint a hierarchia, azt már nem fejtette ki a testület.<sup>19</sup> 2. A különvélemény azonban tartalmilag teljesen szembefordul a korábbi határozatokkal, és komolyan veszi a sokszor hangoztatott „egyenrangúságot”. Lábady Tamás az általunk a „nem önálló” kétharmados törvény cím alatt vázolt álláspont következetes képviselője. Ennek megfelelően úgy véli, hogy a lényegtelen rendelkezéseket a kétharmados törvényben egy egyszerű törvénnyel is módosítani lehet. Ennek igazolására Lábady a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot idézi: „A parlamentarizmus lényegével ellenkezően azonban az olyan értelmezés, amely kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan – a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül – politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezzenek: végrehajtásukat szabályozza, további garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez. Az alapjogok védelme és érvényesülése szenvedne a parlamentáris elveken nyugvó alkotmány alapján megindokolhatatlan korlátozást, ha minden változás és továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási

konceptiót nem meghatározó részgarancia kétharmados többséghez lenne kötve.”<sup>20</sup>

Ez a hivatkozás azonban hibás: az általa idézett szakasz ugyanis arra vonatkozik, hogy miért nem kell minden részletet kétharmados törvényben szabályozni, és nem arra, hogy mi a helyzet, ha már egyszer túl részletes lett a szabályozás. Azaz e kijelentés nem azt jelenti, hogy alkotmányellenes, ha túl sokat szabályoznak a kétharmados törvényben, hanem azt, hogy nem alkotmányellenes, ha csupán a szabályozás iránya (konceptiója) kerül kétharmaddal elfogadásra: ennek indoka a későbbi egyszerű többségi törvényhozás, azaz a parlamentarizmus egyik fontos alkotóelemének védelme. Ez a védelem azonban nem megy el odáig, hogy a későbbi egyszerű többségnek jogot adna kétharmadot el nem érő szavazataránnyal kijönni az egyirányú utcából. Ezzel a sajnálatos, de elkerülhetetlen mellékhatással a többségi határozat indokolása is tisztában van: „*ez a szabály a törvényalkotási eljárás formai érvényességét meghatározó alkotmányos korlátot jelent az egyszerű többség akár egyszerű törekvéseivel szemben is.*”<sup>21</sup>

Tehát a Lábady Tamás által idézett szakasz azt írja le, hogy miért lehet bizonyos kérdéseket egyszerű törvényben szabályozni, és nem azt, hogy a kétharmadot ez esetben meg lehetne változtatni egyszerűvel. Az általa idézett határozat következetesen az „egyirányú utca” elvét vallja: van, amit mindenképp kétharmados törvényben kell szabályozni, de ha a törvényhozó többet vesz bele a kétharmados törvénybe (ehhez joga van), akkor azt azontúl már csak kétharmados törvénnyel lehet módosítani. A túl részletes szabályozásra csak az a kijelentés vonatkoztatható a 4/1993. (II. 12.) AB határozatból, hogy „*a kitüntetett eljárás azonban alkotmányos követelmény a törvény módosításakor is.*”<sup>22</sup> Helyesen látja tehát Lábady Tamás, hogy az 1/1999. (II. 24.) határozat többségi véleménye önálló jogforrásként kezeli a kétharmados törvényeket: ez azonban – ezt nem látta Lábady – már a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban is így volt.

Esetleg felvethető, hogy ezen határozat szerint formálisan bár nem derogálhatja a későbbi egyszerű törvény a már meglévő kétharmados törvényt (azaz kifejezetten nem módosíthatja) – „A kitüntetett eljárás azonban alkotmányos követelmény a törvény módosításakor is”,<sup>23</sup> – de materiálisan igen (azaz a kétharmados többséget nem igénylő szakaszok a *lex posterior* alapján nem hatályosak, ha egy későbbi egyszerű törvény tartalmilag ellentmond nekik).

Először is ez az álláspont abszurd és indokolhatatlan különbséget tesz a formális és a materiális dero-

gáció között (a formális derogáció csupán egy jogtechnikailag fejlettebb formája a derogációnak, amelynek az az előnye a materiálissal szemben, hogy tartalmi vizsgálat nélkül is eldönthető, mely normák vannak még hatályban). Másodszor pedig ellentmond az AB határozatának is. [„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közelálló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló 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 alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – 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.”<sup>24</sup>] Az Alkotmánybíróság véleménye szerint nincs különbség formális és materiális derogáció között: ha tehát egy kétharmados törvényi szakasznak tartalmilag ellentmondó egyszerű törvényi szakasz keletkezik, akkor azt meg kell semmisítenie az Alkotmánybíróság.

*Kitérő: az 1260/D/1997.*

*AB határozat*

Az 1260/B/1997. AB határozat arról szól, hogy egy alkotmánymódosító törvény nem minden szakasza áll alkotmányrangban, hanem csak azok, amelyek beépülnek az alkotmány szövegébe.<sup>25</sup> Mi következik ebből a kétharmados törvényekre nézve? Az, hogy egy számos törvényt – köztük kétharmadot is – módosító „módosító törvény” nem minden szakasza áll a kétharmados norma rangjában, hanem csak azok, amelyek beépülnek a kétharmados törvénybe. Ez azt jelenti, hogy egy „eredeti” törvény nem „darabolható”, azaz nem lehet egy kétharmados törvényről azt mondani, hogy bizonyos szakaszai egyszerű többséggel módosíthatók, de egy „módosító” törvény bizonyos szakaszai állhatnak úgy kétharmados rangban, hogy közben tartalmazznak egyszerű törvényi rangban álló rendelkezéseket is. A helyzet teljesen analóg azal, hogy az alkotmány nem „darabolható”, azaz semmilyen (sem egyszerű, sem kétharmados) törvénnyel nem módosítható egy szakasza sem, de egy alkotmánymódosító törvény tartalmazhat nem alkotmányrangú normákat is.<sup>26</sup>

Ezek szerint a *magyar jogrendszerben* különbség van a „módosító” és az „eredeti” törvények között

(darabolható-e jogforrási szint szerint). A kettő pontos elhatárolása azonban már egy másik dolgot témája.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a kétharmados törvények „önálló, de témakötött” törvények. Tehát a jogforrási hierarchiában önálló fokozatot alkotnak, de csak bizonyos tárgykörű törvények tartozhatnak ide – ezek azonban csak kétharmados többséggel hozhatók meg.<sup>27</sup>

Az alkotmányban megnevezett (úgynevezett „alapjogi és alapintézményi”) tárgykörökben sem kell azonban mindenre kiterjedő, részletes szabályozást alkotni, hanem csak a lényegét kell belefoglalni a kétharmados törvénybe. Ha a törvényhozó részletesebben szabályoz, mint amennyire szükség lenne, akkor azon túl a részletek is csak kétharmaddal módosíthatók, mert a kétharmados törvény bármely szakasza csak kétharmaddal módosítható. Ha azonban nem elég részletes a kétharmados törvény, és a törvényhozó egy másik, egyszerű többséggel elfogadott törvénybe próbálja becsempészni a „lényeges” rendelkezéseket, akkor az alkotmányellenes. A helyzet e tekintetben tehát kissé féloldalas (egyirányú utca).

Nem a törvény címe számít, hanem a tartalma: ennek alapján az alkotmányban megnevezett egyetlen témához (szabályozási tárgykörhöz) akár több törvény is tartozhat, azaz lehet, hogy egy témáról több kétharmados törvény szól. A tartalom tehát meghatároz egy minimum-formát (minimális jogforrási szintet). Azzal, hogy hogyan határozható meg helyesen egy szabályozás lényege, iránya (azaz adott esetben a kétharmadot igénylő része) és a részletek (az egyszerű többséggel szabályozható részek) közötti különbség, nem foglalkoztunk bővebben, lévén, nem ez volt a dolgozat témája. Csupán annyit jegyeztünk meg, hogy a törvényhozás „túllőhet a célon”, tehát többet is belevethet, mint kellene, de kevesebbet nem.

Az e dolgozatban kifejtettek szerint, ha a törvényhozó mást is szabályoz a kétharmados című (tárgykörű) törvényben, tehát ha egy egész más (egyszerű többséget igénylő) témát csapnak a kétharmados törvényhez, az alkotmányellenes. Ezt az Alkotmánybíróság nem mondta ki, de feltétlenül így kell lennie, különben egyszerű kétharmados többséggel lehetne alkotmányt módosítani. Az, hogy a „többet (részlet-

szabály)” és a „más” pontosan hogyan határozható el egymástól, nem témája a dolgozatnak.

Ha az ülést vezető elnök kétharmados törvényként szavaztatja meg az egyszerű többséges törvényt, akkor is csak egyszerű többséges törvény keletkezik.

Arra a kérdésre azonban, hogy ha a törvényhozó egy kétharmados törvény címét adja az egyszerű többséget igénylő törvénynek, akkor vajon ez a törvény megsemmisítendő, vagy pedig csak egyszerű többséges törvénynek minősítendő, nem tudunk választ adni. Ugyanis mindkét álláspont mellett hozhatók fel érvek, az Alkotmánybíróság pedig ilyen esettel még nem találkozott; a dilemmát tehát nem volt alkalma feloldani.

Lehet persze azt mondani, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata hibás és alkotmányellenes, de véleményünk szerint ennek a magyar jogrendszerben nincs túl sok értelme: *az alkotmány ugyanis azt jelenti, amit az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata jelentésként tulajdonít neki.* A következetes joggyakorlattal csak akkor lehet szembeszállni, ha az képtelenséget vagy önellentmondást tartalmaz. A kétharmados törvények jogforrási rangját illetően azonban erről nincs szó. A kritikát a 4/1993. (II. 12.) AB határozat kapcsán kellett volna megfogalmazni, most már késő: az alkotmány ugyanis ma már tényleg önálló jogforrási fokozatként ismeri el a kétharmados törvényeket. Azon vitatkozni pedig, hogy az alkotmányozó így akarta-e, illetve hogy a 4/1993. (II. 12.) AB határozat előtt ez így volt-e, nem több, mint jogtörténeti kérdés.

Megjegyezzük, hogy véleményünk szerint hasonló hierarchia áll fenn az egyszerű kétharmados (a jelenlevő képviselők kétharmadát igénylő) és a minősített kétharmados (az összes képviselő kétharmadát igénylő) törvények között.<sup>28</sup> Bár erre vonatkozóan az Alkotmánybíróság nem rendelkezik joggyakorlattal, de a fentiek után ez az egyetlen következetes megoldás, amely így már külön levezetést sem igényel. A dolgozat terminológiája szerint az ilyen törvényeket „önálló, de témakötött”

törvényekként kell az Alkotmánybíróságnak elismernie – ugyanúgy, ahogy azt az egyszerű kétharmados törvényekkel tette.

Összegzésként megállapíthatjuk tehát, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – a hangoztatott szólamok ellenére – a kétharmados törvények önálló jogforrásként viselkednek. Ezért aztán nem kellene azt a közhelyszerű megállapítást hangoztatni, hogy a kétharmados törvény és az egyszerű törvény között nincs hierarchikus kapcsolat és azok egyenrangúak. Ez ugyanis nem igaz.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG  
KÖVETKEZETES GYAKOR-  
LATA SZERINT – A HAN-  
GOZTATOTT SZÓLAMOK  
ELLENÉRE – A KÉTHAR-  
MADOS TÖRVÉNYEK ÖN-  
ÁLLÓ JOGFORRÁSKÉNT  
VISELKEDNEK.

## JEGYZETEK

1. Michel FOUCAULT: *A diskurzus rendje*, in Uő.: *A fantasztikus könyvtár. Válogatott tanulmányok, előadások, interjúk*, ford. ROMHÁNYI TÖRÖK Gábor, Budapest, Pallas Stúdió–Attraktor Kft., 1998, 56.
2. „A kétharmados törvények nem foglalnak el a jogforrási hierarchiában külön helyet, az alkotmány szerint minden – bármilyen szavazataránnyal elfogadott – törvény egyenrangú.” *Alkotmánytan*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris Kiadó, 1997<sup>4</sup>, 57. [Kiemelés tőlünk.] „A kétharmados törvényeket az alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett.” 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 63). [Kiemelés tőlünk.]
3. Az elméleti lehetőségek vizsgálatához egy a hatályos magyar jogrendhez a releváns pontokban hasonló ideáltípus jogrendet veszünk alapul.
4. A „más” és a „több” pontos elhatárolása (a konkrét esetekben) az ország alkotmánybíróságának a feladata.
5. Megjegyezzük, hogy egy olyan országban – véleményünk szerint Magyarország is ilyen –, ahol a töretlen alkotmányos gyakorlat szerint az alkotmányt módosítani csak az alkotmányt kifejezetten módosító törvénnyel lehet, ott az alkotmánybíróságnak abban az esetben is meg kellene semmisítenie az említett szakaszokat (ugyancsak alkotmányellenes törvényként), ha azokat alkotmányozási többséggel fogadják el.
6. ABH 1993, 63.
7. ABH 1993, 63.
8. LÁBADY Tamás tévesen úgy idézi ezt a véleményt majd az 1/1999. (II. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, mintha ez az első kérdésre adott válasz lett volna, azaz a kétharmados törvények jogforrási helyére vonatkozna, hogy az egyszerű törvényhozó szabályozási lehetőségeit nem szabad túlzottan leszűkíteni; pedig itt arról van szó, hogy mennyit kell kötelezően belevenni a kétharmados törvénybe – és nem arról, hogy mi legyen, ha már túl sok van benne. Lásd részletesebben *Az 1/1999. (II. 24.) AB határozat*.
9. ABH 1993, 63.
10. ABH 1993, 63.
11. ABH 1993, 63.
12. A határozat egy másik szakaszának elemzését lásd az 1/1999. (II. 24.) AB határozat kapcsán a jegyzetben.
13. ABH 1995, 239.
14. ABH 1995, 239.
15. ABH 1997, 39.
16. Az, hogy itt az Alkotmánybíróság egyes törvényi rendelkezések külön vizsgálatáról beszél (abból a szempontból, hogy kétharmad kellett-e a megszavazásához), látszólag ellentmond annak, hogy a kétharmados törvény minden rendelkezése kétharmados, és hogy a kétharmados törvény minden rendelkezését csak kétharmaddal lehet módosítani. Az ellentmondás azonban feloldható: ha ugyanis egy törvény olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek lényegiek (a kétharmados törvény értelmében), akkor az egész törvény kétharmados (feltéve, hogy nem egy teljesen más témájú törvénybe foglalták bele többletként; ez azt jelenti, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény is kétharmados törvény, azaz minden rendelkezését csak kétharmados többséggel lehet módosítani). (Lásd még *Kitérő: az 1260/B/1997. AB határozat* pontot is.)
17. A határozat egy másik kijelentésének elemzését lásd a 19. jegyzetben.
18. ABH 1999, 35.
19. A többségi határozat korábbi határozatokat idézve kimondja még: „Az Alkotmány 44/C. § értelmezéseként állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy ez a szabály – egyszerű nyelvtani értelmezés alapján is – csak egyetlen, a helyi önkormányzatokról szóló alaptörvény elfogadásához szükséges, és nem bármely, az önkormányzatokat érintő törvényi rendelkezéshez (1671/B/1991. AB határozat, ABH 1997, 557, 558)” (ABH 1999, 37). Ez azonban több okból is képviselhetetlen.
  1. Először is hibás az értelmezési technikákra vonatkozó nézete. A klasszikus értelmezési technikák ugyanis nem úgy működnek, hogy amennyiben az egyik nem vezet eredményre, akkor jöhet a következő (a bonyolultabb), hanem együttesen kell alkalmazni őket. Különösen az alkotmányjogban kell óvatosan bánni a nyelvtani értelmezéssel, hiszen az alkotmányjog az a jogág, amelyben – a többihez viszonyítva – talán a legnagyobb az implicit szabályok aránya; márpedig ezek esetében a nyelvtani értelmezés nem sokat ér.
  2. Azért is hibás a fent idézett mondat, mert tévesen állítja be két kizárólagos lehetőségként az „egyetlen kétharmados törvény”-t és az „önkormányzatokat érintő bármely rendelkezés”-t; a kettő között ugyanis számos köztes megoldás elképzelhető, így például az, hogy csak a „lényeges” (és nem bármely) rendelkezéseket tartalmazó törvényeket (tehát akár többet is) kell kétharmadosként elfogadni.
  3. Azért elfogadhatatlan továbbá az Alkotmánybíróság ezen álláspontja, mert nem sokkal korábban maga nevezi meg a módosított kétharmados törvényeket, ezek közül pedig kettő (a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény és a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény) ugyanarra az alkotmányszakaszra támaszkodik [alkotmány 58. § (3)]. Ez az alkotmányszakasz a következőket tartalmazza: „Az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény el-



fogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Ha követnénk az Alkotmánybíróság logikáját, akkor ez azt jelentené, hogy ezen alkotmányszakasz alapján csak egyetlen kétharmados törvény lenne elfogadható, hiszen a szöveg nem azt mondja, hogy az „utazási és a letelepedési szabadságról szóló (két) törvény”.

Ezért megállapíthatjuk: az Alkotmánybíróság fent idézett véleménye elfogadhatatlan. A továbbiakban ezért el nem hangzottnak tekintjük (pro non scripto habetur).

20. ABH 1993, 62.; ABH 1999, 37.

21. ABH 1999, 39.

22. ABH 1993, 63.

23. ABH 1993, 63.

24. ABH 1999, 40–41. Ugyanígy értelmezendő egy egyébként félreérthetően megfogalmazott rész a 4/1993. (II. 12.) AB határozatból is. Ez a határozat kimondja: „Itt [tudniillik abban az esetben, ha már létrejött a kétharmados törvény, és az Országgyűlés egy ehhez kapcsolódó egyszerű törvényt hoz] további értelmezésnek kizárólag abban a kérdésben van helye, hogy az illető alapjogra vonatkozó, későbbi, egyszerű többségű törvény nem módosítja-e az alapjogról szóló kétharmados törvényt, azaz nem kerüli-e meg az ahhoz szükséges eljárási feltételt” (ABH 1993, 63). Ezt a szakaszt csak úgy értelmezhetjük, hogy a későbbi egyszerű törvény materiálisan sem derogálhatja a korábbi kétharmados törvényt.

Ezen értelmezésünknek látszólag ellentmond a következő mondat: „Ennek eldöntéséhez azonban – hacsak nem nyilvánvaló a módosítás – már a kétharmados, illetve az egyszerű törvények körét elválasztó tartalmi ismérv kell” (ABH 1993, 63.). Ebből a mondatból ugyanis akár arra is következtethetnénk, hogy a tartalmi ismérvre azért van szükség, mert a tartalmában ellentmondó egyszerű törvény materiálisan derogálna a kétharmados törvényből a tartalmuk szerint nem szükségszerűen kétharmados törvényszakaszokat. Valójában azonban más okból van szükség a kétharmados és az egyszerű törvények körét elválasztó tartalmi ismérvre; nevezetesen azért, hogy megállapíthassuk, mit jelentenek a szóban forgó egyszerű törvény kérdései (a kétharmados törvénynek esetlegesen ellentmondó) szakaszai. Ennek megállapításához azért használható (használandó) a kétharmados és az egyszerű törvények körét elválasztó tartalmi ismérv, hogy ne hogy olyan értelmet tulajdonítsunk az egyszerű törvénynek, amelyet csak kétharmados törvény tartalmazhatna (az egyszerű törvény alkotmánykonform értelmezése). Ez az értelmezési fogás természetesen csak akkor használható, ha erre a normaszöveg lehetőséget ad. Ha a kollíziót ezen értelmezési fogással sem tudjuk megelőzni, akkor az Alkotmánybíróság meg kell semmisítse a kérdéses egyszerű törvényi szak-

szokat. (Azért kell így értelmeznünk ezt a mondatot, nehogy következetlenséget fedezzünk fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ugyanis vizsgálatunk során azt előfeltételeztük, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata főszabály szerint következetes [lásd A magyar Alkotmánybíróság kétharmados törvényekre vonatkozó döntései rész bevezető sorait]; az 1/1999. (II. 24.) AB határozat idézett szakasza (ABH 1999, 40–41) pedig csak ezt az egy értelmezést teszi lehetővé.)

Ezt az értelmezésünket erősíti meg az a későbbi mondat is, amely így szól: „kétharmados törvényt egyszerű többségű törvény nem módosíthat azáltal, hogy azzal ellentétesen rendelkezik” (ABH 1993, 69).

25. ABH 1998, 816–826.

26. A probléma nyilván csak azért merülhet fel, mert a magyar jogrendszerben ugyanaz a szerv (nevezetesen az Országgyűlés) alkotja mind az alkotmányt, mind a kétharmados törvényeket (mindkét fajtájút – lásd később), mind pedig az egyszerű törvényeket.

27. Az, hogy az alkotmány nem nevezi meg kifejezetten önálló jogforrási fokozatként a kétharmados törvényeket, irreleváns. A tézisünkkel szembeni ezen ellenérv két okból is hibás.

Először is, mert például a kormányrendeletek és a miniszeri rendeletek között is fennáll a hierarchia, és az Alkotmánybíróság ugyanúgy megsemmisíti az egyszerű törvény kétharmados törvénynek ellentmondó szakaszait, mint a miniszeri rendelet kormányrendeletnek ellentmondó szakaszait. Ennek részletezése nem tárgya a dolgozatnak, de az látható, hogy önmagában az az érv, hogy „az Alkotmány nem nevezi meg kifejezetten önálló jogforrásként a kétharmados törvényeket”, még nem cáfolja azon tézisünket, hogy önálló jogforrási fokozatot jelentenek a kétharmados törvények.

Másodszor pedig, azért, mert nem kifejezetten lett megnevezve, még nem biztos, hogy nem vezethető le belőle. Az Alkotmánybíróság ugyanis pontosan ezt tette: úgy értelmezte az alkotmányt, hogy a kétharmados törvények önálló jogforrási szintet jelentenek (noha szólam szerűen tagadja ezt). Azt mi is elismerjük, hogy lehetett volna az alkotmány szövegét úgy is értelmezni, hogy a kétharmados törvény „nem önálló” (lásd 2. *A kétharmados törvény „nem önálló”*). De hát nem így történt: ezzel pedig végre szembe kellene néznünk. (Vö. a szubjektív elem elkerülhetetlenségéről a jogértelmezés során Hans Kelsen: *Tiszta Jogtan*, ford. Bibó István, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988, 53, továbbá Josef Isensee: *Vom Ethos des Interpreten*, in *Staat und Recht. Festschrift für Günther Winkler*, Hrsg. Herbert Haller et al, Wien–New York, Springer 1997, 389.)

Az pedig, hogy a Jat. (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény) nem nevezi meg kifejezetten önálló jogforrási fokozatként a kétharmados törvényeket, még lényegte-  
lenebb. Esetünkben ugyanis az alkotmány (egyik lehet-

séges) értelmezése alapján tekinti az Alkotmánybíróság (az általa hangoztatott szólások ellenére) önálló jogforrási fokozatnak a kétharmados törvényeket. Ha egy [ugyancsak kétharmados, lásd alkotmány 7. § (2)] törvény ezt „kifejejtette” a felsorolásból, az teljességgel irreleváns.

28. Az alkotmány jelenleg egy helyen rendelkezik ilyen törvényről [75. § (3): „A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”]. Ez azonban nem jelenti azt, hogy csak egy ilyen törvény lehet; például akár két külön (minősített kétharmados) törvényben is lehetne szabályozni a címet és a zászlót.

(A dolgozat a – kétharmados törvények jogforrási helyét érintő – 31/2001. (VII. 11) AB határozat megszületése előtt íródott. A szerk.)

## BIBLIOGRÁFIA

- Alkotmánytan*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris Kiadó, 1997<sup>4</sup>.
- Jürgen BEHREND: *Untersuchungen zur Stufenbaulehre Adolf Merkls und Hans Kelsens*, Berlin, Duncker und Humblot, 1977.
- Felix ERMACORA: *Das Derogationsproblem im Lichte der Wiener Schule*, Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht, 1961, 314–326.
- Michel FOUCAULT: *A fantasztikus könyvtár. Válogatott tanulmányok, előadások, interjúk*, ford. ROMHÁNYI TÖRÖK Gábor, Budapest, Pallas Stúdió–Attraktor Kft., 1998.
- Herbert HART: *A jog fogalma*, ford. TAKÁCS Péter, Budapest, Osiris Kiadó, 1995.
- Josef ISENSEE: „Vom Ethos des Interpreten”, in *Staat und Recht. Festschrift für Günther Winkler*, Hrsg. Herbert HALLER et al, Wien–New York, Springer, 1997, 367–396.
- KAMPIS György, SZÉP György, VIDA István: *A jogszabályok előkészítése*, Budapest, Kódexpress, 1998.
- Hans KELSEN: *Tiszta jogtan*, ford. BIBÓ István, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988.
- KILÉNYI Géza: *Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények*, Jogtudományi Közlöny, 1994/5, 201–209.
- Friedrich KOJA: *Allgemeine Staatslehre*, Wien, Manzschke, 1993.
- Adolf MERKL: *Das doppelte Rechtsantlitz. Eine Betrachtung aus der Erkenntnistheorie des Rechtes*, in Adolf Julius MERKL: *Gesammelte Schriften*, I., Hrsg. Dorothea MAYER-MALY, Berlin, Duncker und Humblot, 1993, 227–252.
- Adolf MERKL: *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues*, in *Gesellschaft, Staat und Recht. Festschrift für Hans Kelsen zum 50. Geburtstag*, Hrsg. Alfred VERDROSS, Wien, J. Springer, 1931, 252–294.
- Theo ÖHLINGER: *Stufenbau der Rechtsordnung*, Wien, Manzschke, 1975.
- PAPP Imre: *Kétharmaddal vagy anélkül*, Fundamentum, 1999/3, 116–124.
- Stanley L. PAULSON: *Zur Stufenbaulehre Merkls in ihrer Bedeutung für die Allgemeine Rechtslehre*, in *Adolf J. Merkl. Werk und Wirksamkeit*, Hrsg. Robert WALTER, Wien, Manzschke 1990, 93–106.
- PETRÉTEI József: *Törvények minősített többséggel*, Fundamentum, 1999/3, 109–115.
- Bettina STÖITZNER: *Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*, in *Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre. Ergebnisse eines Wiener Rechtstheoretischen Seminars 1985/86*, Hrsg. Stanley L. PAULSON, Robert WALTER, Wien, Manzschke, 1986, 51–90.
- SZIKINGER István: *Búcsú a kétharmadtól*, Fundamentum, 1999/3, 125–129.
- Robert WALTER: *Der Aufbau der Rechtsordnung*, Wien, Manzschke, 1972<sup>2</sup>.
- Gerhart WIELINGER: *Merkls Interpretationslehre*, in *Adolf J. Merkl. Werk und Wirksamkeit*, Hrsg. Robert WALTER, Wien, Manzschke, 1990, 107–116.