

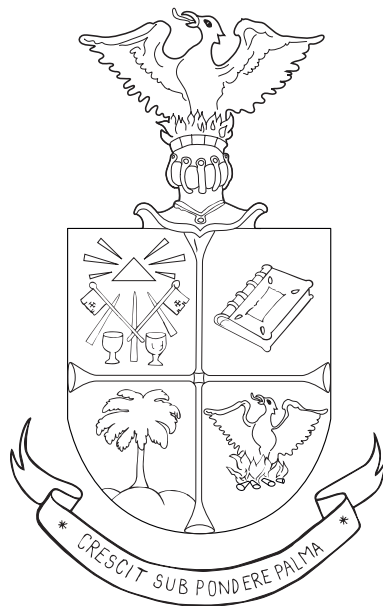
# **Glossa Iuridica**

VIII. évfolyam, 1-2. szám



# Glossa Iuridica

VIII. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2021

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

# LEGAL TRANSPLANT A DEMOKRATIKUS ÁTMENET IDEJÉN

A Minősített törvények elterjedése Közép- és Kelet-Európában<sup>1</sup>

SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR

*tudományos munkatárs (Társadalomtudományi Kutatóközpont,  
Jogtudományi Intézet, MTA Kiválósági Központ)*

## 1. Bevezetés

Tanulmányom egy közelmúltbeli legal transplantra<sup>2</sup> fókuszál Közép- és Kelet-Európában:<sup>3</sup> a minősített törvények megjelenésével számos országban a demokratikus átmenet időszakában. Ezen alkotmányos eszköz regionális dimenzióinak áttekintése nemcsak új megvilágításba helyezi a minősített többségű törvényalkotás szerepét a demokratikus keretek kialakításában, hanem értékes következtetésekre vezethet az alkotmányos megoldások implementációinak közép- és kelet-európai tapasztalataival kapcsolatban is.<sup>4</sup> Annak bemutatására törekszem, hogy a külső, elsősorban nyugat-európai példák miként befolyásolták a térség országainak alkotmányfejlődését, illetve, hogy az újonnan alakult demokratikus berendezkedések hogyan inspirálták egymást a régió belül. E cél érdekében először azokat a nyugat-európai megoldásokat veszem sorra, amelyeket a közép- és kelet-európai alkotmányozási hullám során szem előtt tartottak a minősített törvények meghonosításával összefüggésben: a francia, a spanyol és az osztrák modellre helyezem a hangsúlyt. Ezt követően a kö-

---

1 Ez a tanulmány a NKFIH. 128796. kódszámú Kutatási projekt részét képezi, amely a demokrácia elvének normatív tartalmára összpontosít az Európai Unió és az alkotmányjog szempontjából. A kutatás finanszírozásához hozzájárult a Nemzet Fiatal Tehetségeinek Programja is, amelyet az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő bonyolított le.

2 WATSON, Alan: *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law. [Legális transzplantációk. Az összehasonlító jog megközelítése.]* Edinburgh, Scottish Academic Press, 1974.

3 A legal transplant helyett más elnevezések is ismereteseek, de mivel ez a legelterjedtebb forma és ennél alkalmasabb magyar megfelelője a hazai szakirodalomban sem terjedt el, a továbbiakban, tanulmányomban a legal transplant kifejezést használom. Példaként lásd: HUSA, Jaako: *A New Introduction to Comparative Law. [Bevezetés az összehasonlító jogba.]* Oxford–Portland, Oregon Hart Publishing, 2015, 107.

4 CHOUDRY, Sujit (ed.): *The Migration of Constitutional Ideas. [Az alkotmányos eszmék migrációja.]* Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 1-35.

zép- és kelet-európai régióban már létező azon alkotmányos hagyományokat emelem ki, amelyek a minősített törvények térnyerésének történelmi hátterét jelentették. Harmadszor, az eljárási megoldások sokféleségét elemzem annak bizonyítására, hogy a legal transplant nem jelenti és harminc évvel ezelőtt sem jelentette a külföldi jogi konstrukciók automatikus lemásolását. A történelmi hagyományok és az aktuálpolitikai körülmények figyelembe vétele mellett ki kell emelni az alkotmányozási folyamatban résztvevő szakemberek mozgásterét. Végezetül arra is szükséges kitérni, hogy a minősített többségi követelmény érvényesülési körének vizsgálata a különböző országokban azt támasztja alá, hogy a legal transplant konkrét formáját nagyban befolyásolja az adott jogintézménynek tulajdonított funkció is.

A közép- és kelet-európai régió országai közül Horvátország,<sup>5</sup> Grúzia,<sup>6</sup> Magyarország,<sup>7</sup> Moldova,<sup>8</sup> Montenegró<sup>9</sup> és Románia<sup>10</sup> alkotmányaira térek ki, amelyekben megtalálható a minősített törvény jogintézménye.

## 2. Elméleti alapok

Mindenekelőtt meg kell határozni a minősített törvény fogalmát. A vonatkozó nemzeti jogrendszerek eltérően definiálják a minősített törvény kategóriáját, azonban bizonyos közös pontok azonosíthatók a különböző megközelítések között. A minősített törvény a törvények alkotmányosan előírt kategóriája, amely legalábbis elméletileg lefedi a leglényegesebb jogalkotási területeket, és amelyre szigorúbb eljárási garanciák vonatkoznak, mint a rendes jogalkotási folyamat követelményei.<sup>11</sup>

---

5 Horvátország Alkotmánya [1990. 12. 22.], [www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hr/hr049en.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hr/hr049en.pdf) (2020. 11. 30.)

6 Grúzia Alkotmánya [1995. 08. 24.], [matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36](http://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36) (2020. 11. 30.)

7 Magyarország Alaptörvénye [2011. 04. 25.], [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv](http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv) (2020. 11. 30.)

8 Moldova Alkotmánya [1994. 07. 29.], [www.constituteproject.org/constitution/Moldova\\_2006.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf) (2020. 11. 30.)

9 Montenegró Alkotmánya [2007. 10. 25.], [www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/me/me004en.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/me/me004en.pdf) (2020. 11. 30.)

10 Románia Alkotmánya [1991. 12. 08.], [www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf) (2020. 11. 30.)

11 CAMBY, Jean-Pierre: Quarante ans de lois organiques. [Negyven év organikus törvényekkel.] *Revue de droit publique*, 1998/5-6, 1686-1698.; JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 96-110.; AVRIL, Pierre – GICQUE, Jean: *Droit parlementaire*. [Parlamenti jog.] Párizs, Dalloz, 2014, 267-307.

A különböző nemzeti jogrendszerek sokféle kifejezést alkalmaznak a minősített törvények megnevezésére. Kétségtelen, hogy a terminológia nem döntő tényező a tartalmi elemzés szempontjából, ebben a konkrét esetben mégis érdemes értékelni ezt a kérdést, mivel a fogalomhasználat jól mutatja ennek az alkotmányos eszköznek a különböző funkcióit: alkotmányos és politikai szerepét, továbbá ki kell emelni a történelmi és a szuverenitáson alapuló narratívát is.

Az organikus törvény kifejezést Franciaország,<sup>12</sup> Spanyolország,<sup>13</sup> Grúzia, Horvátország, Moldova és Románia alkotmánya használja. Ez a terminológia az alkotmányjog megközelítésére összpontosít. Spanyolországban az organikus törvények a tágabb alkotmányos szabályrendszerbe, az alkotmányos blokkba tartoznak, és a legtöbb releváns alkotmányos rendszerben az organikus törvényeket fel lehet hívni az egyszerű törvények alkotmányos felülvizsgálata során.<sup>14</sup>

Az „alkotmányerejű törvények” kategóriát Magyarországon a demokratikus átmenet során vezették be 1989-ben, ezek a törvények ugyanolyan jogi erővel bírtak, mint az Alkotmány cikkei.<sup>15</sup> A „kétharmados törvények” megnevezést 1990 és 2011 között két évtizeden keresztül használták Magyarországon. Ez a megközelítés rávilágított e jogintézmény politikai jelentőségére: arra, hogy az egyszerű többség helyett szélesebb körű egyetértésre van szükség a minősített törvények elfogadásához vagy módosításához.

Magyarország Alaptörvénye létrehozott, vagy más megközelítésben visszaállított egy az azt megelőző két évtizedben nem létező jogi koncepciót, a sarkalatos törvényt,<sup>16</sup> amelynek logikája majdnem megegyezett a korábbi „kétharmados törvényekével”. Ez a szimbolikus lépés az Alaptörvény történelmi retorikájának megerősítését szolgálta, bár a jogtörténeti és a jelenlegi sarkalatos törvények között legfeljebb csak nagyon áttételes párhuzamok fedezhetők fel.<sup>17</sup>

12 Franciaország alkotmánya 46. cikke [1958. 10. 04.], [www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.).

13 Spanyolország alkotmánya 81. cikk (1) bekezdése [1978. 12. 07.], [www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf) (2020. 11. 30.).

14 N° 66-28, DC du 1966. július 8. (Rec., 15.) TROPER, Michel – CHAGNOLLAUD, Dominique D. (szerk.): *Traite international de droit constitutionnel. [Az alkotmányjog nemzetközi alapjai.]* Párizs, Dalloz, 2012/1, 346.

15 KILÉNYI Géza: Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények. *Jogtudományi Szemle*, 1994/5, 201-209.

16 Magyarország Alaptörvénye T. cikk (4) bekezdése.

17 HORVÁTH Attila: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány*. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi,

Végezetül érdemes még megemlíteni, hogy Montenegró egyértelműen meghatározza a minősített törvény fogalmát, nem ruházza fel azt kifejezett elnevezéssel, csupán körbeírja az emelt többségi követelmény három típusát és annak érvényesülési körét.<sup>18</sup>

### 3. A francia, a spanyol és az osztrák példa

Mivel a minősített jog bevezetését jelentősen motiválta a vonatkozó nyugat-európai modellek áttekintése, érdemes röviden elemezni, hogy mit jelent a minősített törvény ezekben az alkotmányos rendszerekben.

A minősített törvény kérdésköre azonban nemcsak ezt a három országot érinti, hanem számos más alkotmányos rendszert is a világ minden tájáról. Annak ellenére, hogy az angol alkotmányfejlődés egyes elemei közel álltak a minősített törvény mai logikájához,<sup>19</sup> a minősített jog modern történetének felvázolását 1958-ban az Ötödik Francia Köztársaság alkotmányának elfogadásával érdemes kezdeni.<sup>20</sup> Afrika dekolonizációja után számos ottani ország beépítette az organikus törvényeket alkotmányos rendszerébe,<sup>21</sup> jelenleg körülbelül 21 afrikai alkotmány rendelkezik kifejezetten organikus törvényekről, például Algéria,<sup>22</sup> Szenegál<sup>23</sup> vagy Tunézia,<sup>24</sup> valamint a kontinens számos további országa.<sup>25</sup>

---

igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2011, 120-131.

18 Montenegró Alkotmánya 91. cikke.

19 LEYLAND, Peter: *The constitution of the United Kingdom: a contextual analysis. [Az Egyesült Királyság alkotmánya: kontextuális elemzés.]* Oxford, Portland, Or. Hart Publishing, 2012, 25-42.

20 Franciaország alkotmánya 46. cikke (1958. 10. 04.)

21 RENÉ, David: *Les grands systèmes de droit contemporains. [A világ főbb jogrendszerei.]* Paris, Dalloz, 1964, 630.

22 Algéria alkotmánya 123. cikke [1996. 05. 15.], [www.constituteproject.org/constitution/Algeria\\_2016.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.)

23 Szenegál alkotmánya 78. cikke [2001. 01. 07.], [www.constituteproject.org/constitution/Senegal\\_2009.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.)

24 Tunézia alkotmánya 65. cikke [2014. 01. 26.], [www.constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf) (2020. 11. 30.)

25 Angola alkotmánya 166. cikk (2) bekezdés b) pontja és a 169. cikk (2) bekezdése [2010. 01. 21.], [www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf) (2020. 11. 30.); Benini alkotmány 97. cikke [1990. 12. 02.], [www.constituteproject.org/constitution/Benin\\_1990.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Burkina Faso alkotmánya 155. cikke [1991. 06. 02.], [www.constituteproject.org/constitution/Burkina\\_Faso\\_2012.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Csád alkotmánya 127. cikke [1996.], [www.constituteproject.org/constitution/Chad\\_2005](http://www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005).

A minősített törvények elterjedésének második hulláma a nacionalista diktatúrák spanyolországi és portugáliai<sup>26</sup> bukásához kötődött: mindkét alkotmányban bevezették a minősített törvényeket,<sup>27</sup> később ezt a mintát jelentős számú latin-amerikai ország követte, például Ecuador,<sup>28</sup> vagy Venezuela,<sup>29</sup> de más országok is relevánsak.<sup>30</sup> Végül a minősített törvény terjedésének harmadik

- pdf (2020. 11. 30.); Dzsibuti alkotmány 66. cikke [1992.], [www.constituteproject.org/constitution/Djibouti\\_2010.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Egyenlítői-Guinea alkotmánya 104. cikke (1991.); [www.constituteproject.org/constitution/Equatorial\\_Guinea\\_2012.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Elefántcsontpart alkotmánya 71. cikke [2016. 11. 08.], [www.caidp.ci/uploads/52782e1004ad2bbfd4d17dbf1c33384f.pdf](http://www.caidp.ci/uploads/52782e1004ad2bbfd4d17dbf1c33384f.pdf) (2020. 11. 30.). Gabon alkotmánya 60. cikke [1991.], [www.constituteproject.org/constitution/Gabon\\_2011.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Guinea alkotmánya 83. cikke [2010. 05. 07.], [www.constituteproject.org/constitution/Guinea\\_2010.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmánya 124. cikke [2006. 02. 18.], [www.constituteproject.org/constitution/Democratic\\_Republic\\_of\\_the\\_Congo\\_2011.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Kongói Köztársaság alkotmánya 125. cikke [2001.], [constituteproject.org/constitution/Congo\\_2015.pdf?lang=en](http://constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Közép-Afrikai Köztársaság alkotmánya 52. 70. 73. 77. 80. 85. 87. 89. 92. 93. 99. 101. 102. 103. és 105. cikke [2004. 12. 27.], [www.constituteproject.org/constitution/Central\\_African\\_Republic\\_2010.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf) (2020. 11. 30.); Madagaszkári alkotmány 88. és 89. cikke [2010. 11. 14.], [www.constituteproject.org/constitution/Madagascar\\_2010.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf) (2020. 11. 30.); Marokkói alkotmány 85. és 86. cikke [2011. 07. 01.], [www.constituteproject.org/constitution/Morocco\\_2011.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf) (2020. 11. 30.); Mauritánia alkotmánya 67. cikke [1991.07.12.], [www.constituteproject.org/constitution/Mauritania\\_2012.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf) (2020. 11. 30.); Niger alkotmánya 131. cikke [2010. 10. 31.], [www.constituteproject.org/constitution/Niger\\_2010.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf) (2020. 11. 30.); Togo alkotmánya 92. cikke [1992. 10. 14.], [www.constituteproject.org/constitution/Togo\\_2007.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Zöld-foki Szigetek alkotmánya 73. cikk (3) bekezdése és a 86. cikk (2) bekezdés b) pontja [1980.], [www.constituteproject.org/constitution/Cape\\_Verde\\_1992.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.)
- 26 Spanyolország Alkotmánya 81. cikk (1) bekezdése; Portugália alkotmánya 136. cikk (3) bekezdése [1976. 04. 02.], [www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf) (2020. 11. 30.)
- 27 CONVERSI, Daniele: The Smooth Transition. [A puha átmenet.] *National Identities*, 2002/3, 223-244.
- 28 Ecuador alkotmánya 133. cikke [2008. 09. 28.], [pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html](http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html) (2020. 11. 30.)
- 29 Venezuela alkotmánya 203. cikke [1999. 12. 20.], [www.constituteproject.org/constitution/Venezuela\\_2009.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.)
- 30 Chile alkotmánya 63. cikke [1980. 10. 21.], [www.constituteproject.org/constitution/Chile\\_2015.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Dominikai Köztársaság alkotmánya 112. cikke [2015. 06. 13.], [www.constituteproject.org/constitution/Dominican\\_Republic\\_2015.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf) (2020. 11. 30.); Kolumbia alkotmánya 151. cikke [1991. 07. 04.], [www.constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2005.pdf](http://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf) (2020. 11. 30.); Panama alkotmánya 164. cikke [1972.], [www.constituteproject.org/constitution/Panama\\_2004.pdf?lang=en](http://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004.pdf?lang=en) (2020. 11. 30.); Peru Alkotmánya 106. cikke [1993. 12. 31.], [www.constituteproject.org/cons](http://www.constituteproject.org/cons)



hullámaként, a kommunista rendszerek bukása után, ezt a megoldást a fent említett Közép- és Kelet-Európai országokban is megvalósították.

Miután áttekintettem a minősített törvény elterjedésének főbb irányait szerte a világban, azokkal a körülményekkel folytatom, amelyek e jogintézmény elterjedéséhez vezettek. Először is nagyon röviden kitérek a francia és a spanyol háttérre, mivel ennek a két országnak a berendezkedése számos más ország alkotmányozási folyamataira gyakorolt hatást. Ezt követően az osztrák alkotmányos struktúra néhány olyan sajátos vonását elevenítem fel, amelyek logikája közel áll a minősített törvényekéhez, és amelyek már csak a földrajzi közelség okán is számottevő hatást gyakoroltak az átmenet során kialakuló közép-európai minősített törvények fejlődésére.

Franciaországban az organikus törvényeket, de Gaulle vezette be, aki az intézményi szempontokat tartotta elsődleges fontosságúnak, és nem tulajdonított jelentőséget az organikus törvénynek, mint az alapvető jogok védelme lehetséges eszközének.<sup>31</sup> Ennek a megközelítésnek köszönhetően a francia organikus törvények főleg az állam alapvető intézményi kereteit fedik le.<sup>32</sup> Ezzel szemben Spanyolországban bizonyos egyensúly érvényesül az alapjogi és az intézményi megközelítés között.<sup>33</sup> Franciaországgal ellentétben, Spanyolországban az alapvető jogok széles köre minősül organikus törvényalkotási tárgykörnek.<sup>34</sup> A spanyol alkotmánybíróság azonban megszorítóan értelmezte az organikus törvények terrénumát, hogy elkerülje a kormány mozgásterének szükségtelen korlátozását.<sup>35</sup> Mindkét országban kétkamarás parlament működik, az organikus törvények elfogadásához, vagy módosításához az összes szavazat abszolút többségére van szükség a törvényhozás mindkét házában.<sup>36</sup> Franciaországban ehhez járul még, hogy valamennyi organikus törvényt azok kihirdetése előtt meg kell küldeni alkotmányossági felülvizsgálatra az Alkotmánytanácsnak,<sup>37</sup>

---

titution/Peru\_2009.pdf?lang=en (2020. 11. 30.).

31 BLACHER, Philip: Le Parlement en France. [A Parlament Franciaországban.] *Broché 21*, 2012, 11-23.

32 TROPER, Michel: *Constitutional Law. [Alkotmányjog.]* In: BERMANN, George A. – PICARD, Etienne (eds.): Introduction to French Law. [Bevezetés a francia jogba.] Paris, Kluwer, 2008, 1-34.; 13.

33 SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

34 JCC no. 236/2007.

35 SERRAMALERA, Mercè Barceló i: La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes. [Az organikus törvények és azok helyzete a norma hierarchiában.] Barcelona, Atelier Libros Juridicos, 2004, 30-31.

36 Franciaország Alkotmánya 46. cikk (3) bekezdése; Spanyolország Alkotmánya 81. cikk (2) bekezdése.

37 Franciaország Alkotmánya 46. cikk (5) bekezdése.

Spanyolországban ez a követelmény csak az autonóm közösségek státuszát rendező organikus törvényekre vonatkozik.<sup>38</sup>

Tanulmányom következő bekezdését az osztrák berendezkedésnek szenteltem, amely sok szempontból más megközelítést képvisel, mint a francia, vagy akár a spanyol.

Az osztrák rendszer nem nevesíti kifejezetten a minősített törvényt, mint külön kategóriát, de a gyakorlatban az osztrák alkotmányos rendszer mégis magában foglalja e koncepció számos elemét. Az osztrák alkotmányfejlődés sajátos történelmi háttérrel rendelkezik a korábbi Osztrák Birodalommal fennálló részleges jogfolytonosság miatt. Ezenkívül, noha a földrajzi közelség kétségtelen, az országban a tízéves szovjet katonai jelenlét ellenére sem alakult ki szocialista berendezkedés, így nem volt részese a három évtizeddel ezelőtti alkotmányozási hullámnak sem. Ennek következtében az osztrák alkotmányos rendszer azon elemeit, amelyek közel állnak a minősített törvény fogalmához, nem azért alkalmazták, hogy békés eszközökkel biztosítsák a demokratikus átmenetet, hanem hogy kiegészítsék az eredendően széttagolt, történelmileg kialakult alkotmányos keretet. E különbségek miatt az osztrák tapasztalatok nem képezik a közép-európai minősített törvények külön modelljét, azonban közeli referenciapontot jelentett azoknak a jogászoknak és politikusoknak, akik a minősített törvények bevezetése mellett érveltek.<sup>39</sup> Ettől eltekintve a kvázi alkotmányos erővel rendelkező osztrák törvényi rendelkezések jelentős szerepet játszanak bizonyos alapvető jogok védelmében, ami arra ösztönözte a közép- és kelet-európai alkotmányozókat, hogy fontolóra vegyék a minősített többséget mint az alapvető jogok és az emberi méltóság védelmének lehetséges biztosítékát.

#### 4. A történelmi kontextus mint a legal transplant tényezője

A külföldi példák mellett figyelemre méltó az is, hogy azon közép- és kelet-európai országok egy része, amelyek az 1990-es években bevezették a minősített törvényeket, alkotmányos múltjuk bizonyos elemeire is támaszkodhattak ennek kapcsán. Ezek a történelmi hivatkozási pontok valószínűleg nem voltak nélkülözhetetlenek a recepcióhoz, hiszen az organikus törvények Afrikában is népszerűek voltak kézzelfogható történelmi okok nélkül,<sup>40</sup> ennek

---

38 CHOFRE SIRVENT, José Francisco: *Significado y función de las leyes orgánicas. [Az organikus törvények jelentősége és működése.]* Madrid, Tecnos, 1994, 215-224.

39 Somogyvári István volt magyar államtitkár szóbeli nyilatkozata a vele készített személyes interjú során, 2016. október 27-én.

40 FOMBAD, Charles M. (szerk.): *Separation of Powers in African Constitutionalism. Stellenbosch Handbook in African Constitutional Law. [A hatalmi ágak szétválasztása az*

ellenére jelentőségüket nem érdemes lebecsülni. E példák közül elsőként Magyarország említhető, ahol a kodifikálatlan, történeti alkotmány 1949-ig sarkalatos törvényeken alapult.<sup>41</sup> Ezeket a törvényeket azonban ugyanolyan jogalkotási eljárással hozták meg, mint más törvényeket, azokat a közvélemény és a mérvadó jogtudósok ruházták fel alkotmányos jelentőséggel.<sup>42</sup> Az 1989-90-es demokratikus átmenet során ezek a jogtörténeti sarkalatos törvények fontos érvként szolgáltak az implementációhoz, de a francia, a spanyol és az osztrák minta is döntő tényező volt. A két ország közötti történelmi kapcsolat miatt ebből a szempontból az osztrák megközelítés volt a legnagyobb hatású az új magyar alkotmányos rend kialakítói számára, valószínűleg a kétharmados szavazatarány intézményesítése és széleskörű alkalmazása is innen eredeztethető.<sup>43</sup> A magyar fejlődés történelmi szempontból egyedülálló, mivel a minősített törvény négy különböző modelljét alkalmazták már eddig az országban. A történelmi sarkalatos törvényektől eltekintve az Alkotmány 1989 októberi revíziója meghatározta az alkotmányerejű törvény kategóriáját, amelyet az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatával lehetett csak elfogadni, vagy módosítani.<sup>44</sup> Az Alkotmány kimondta, hogy az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó valamennyi szabályt alkotmányerejű törvényeknek kell rögzíteniük.<sup>45</sup> Csak érdekességként jegyzem meg, hogy hasonló alkotmányos rendelkezés jelenleg csak Horvátországban, Montenegróban és Tunéziában létezik. Előbbi kettőről lesz még szó részletesebben, míg Tunézia az abszolút többségi modellt alkalmazza, néhány korrekciós elemmel.<sup>46</sup> Az alkotmányerejű törvények fogalma a kormány mozgásterének szigorú korlátozását jelentette, mivel szinte valamennyi törvény az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozik, ezért ezt a koncepciót már 1990 májusában felváltotta a kétharmados törvény jogintézménye. Az új megközelítés a minősített törvényalkotási tárgyak tételes felsorolásával

---

afrikai alkotmányos rendszerekben. *Az afrikai alkotmányjog kézikönyve.*] Oxford, Oxford University Press, 2017, 50-65.

41 KÜPPER, Herbert: *CARDINAL LAWS IN THE HUNGARIAN LEGAL SYSTEM. [A KÉTHARMADOS/SARKALATOS TÖRVÉNYEK JELENSÉGE A MAGYAR JOGRENDSZERBEN.]* MTA Law Working Papers, 2014/46, 2-5.

42 KILÉNYI Géza: Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények. *Jogtudományi Szemle*, 1994/5, 201-209.

43 KILÉNYI Géza (szerk.): *Az Alkotmány alapelvei. Alkotmányjogi Füzetek 1.* Budapest, ÉGSZI, 1989, 18-32.

44 KILÉNYI Géza: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/3, 110-124.

45 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH. 1990, 28-30.

46 Tunézia Alkotmánya 64. cikke.

szűkítette az emelt többségi követelmény alkalmazási körét, továbbá immár a jelenlévő képviselők kétharmados többsége elegendő volt a kétharmados törvények elfogadásához, vagy módosításához. Az egyetlen olyan törvény, amelyhez az összes képviselő kétharmados hozzájárulására volt szükség továbbra is, a zászlóról és a címerről szóló törvény maradt.<sup>47</sup>

Magyarország az egyetlen ország Közép-Európában, amely az elmúlt évtizedben új alkotmányt fogadott el, és e projekt részeként a minősített törvény szükségessége és pontos formája is szóba került.<sup>48</sup> Az Alaptörvény felélesztette a sarkalatos törvény kategóriát<sup>49</sup> és ezzel párhuzamosan a minősített többségi követelmény alkalmazási köre is változott: részben kibővült, részben szűkült.<sup>50</sup>

A román történelemből ki kell emelni Havasalföld és Moldva 1832-es organikus törvényeit, amelyek abban az időszakban kvázi alkotmányos normaként viselkedtek, de amelyeket hivatalosan sosem tekintettek alkotmánynak.<sup>51</sup> A román társadalom másik fontos szempontja a forradalom tapasztalata volt, amely komoly elővigyázatosságot igényelt az alkotmányozási folyamat irányítóitól, akik az organikus törvényt a békés átmenet hosszú távú biztosítása fontos eszközének tekintették. Ráadásul a francia alkotmányfejlődést a román jogtudósok és politikusok mindig is nagy figyelemmel követték, a konkrétan kialakított szabályozásra is tekintettel ez valószínűleg az organikus törvény román modelljének döntő forrása is volt.<sup>52</sup>

Moldovában két sajátos körülmény határozta meg az alkotmány megfogalmazóinak prioritásait. Egyrészt Moldova több szempontból is követte a román példát, valószínűleg elsősorban ennek köszönhető, hogy az organikus törvények ott is felmerültek.<sup>53</sup> A későbbiekben azonban részletesebben is rámutatok majd, hogy a megvalósítás pontos paraméterei jelentősen eltértek a román megoldásoktól. Másrészt a társadalom mélyen megosztott Moldovában, különösen az orosz és a román közösség eltérő elképzelésekkel rendelkezik az ország jövőjét illetően. Ráadásul Gagauzia autonóm közössége különleges

47 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 75. § (3) bekezdése, [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txtreferer=00000001.txt](http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txtreferer=00000001.txt) (2020. 11. 30.).

48 Példaként lásd: KOI Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás, 2011/6-7, 2-9.

49 Magyarország Alaptörvénye T) cikk (4) bekezdése.

50 JAKAB i. m. 96-102.

51 DJUVARA, Neagu: *Între Orient și Occident. Țările române la începutul epocii moderne. [Kelet és Nyugat között. Modern román alkotmányosság.]* Bucharest, Humanitas, 1995.

52 DELEANU, Ioan: *Instituii și proceduri constitutionale. [Alkotmányos intézmények és eljárások.]* București, Beck C. H., 2006, 220.

53 CARNAT, Teodor: *Constitutional law. [Alkotmányjog.]* Chisinau, State University of Chisinau, 2005, 129-130.

státuszt élvez, ennek az autonómiának a részleteit organikus törvény rögzíti.

Horvátország tekintetében az implementáció elsődleges motivációja a közép-európai régió kívülről érkezett. A horvát alkotmány fő elvei, valamint az alapjogok felsorolása és védelmük rendszere leginkább a német alkotmányos hagyományokból származnak,<sup>54</sup> a szervezeti keret azonban túlnyomórészt az Ötödik Francia Köztársaság Alkotmányából fakad.<sup>55</sup> Az organikus törvények megjelenése és a törvények külön alkategóriájának létrehozása egyértelmű példa a francia hatásra, azonban a horvát organikus törvényeket egykamarás rendszerben kell elhelyeznünk, szemben a kétkamarás francia modellel. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy Horvátország 1990-ben eredetileg kétkamarás rendszert hozott létre, amelyet 1998-ban egykamarás törvényhozás váltott fel. Az említett külső forrásokon felül történelmi okai is lehetnek annak, hogy az organikus törvényeket az inkluzív jogalkotás egyik garanciájának tekintették Horvátországban. Romániához hasonlóan Horvátországban erőszakos cselekedetek, a Szerbia elleni elhúzódó háború övezte a demokratikus kibontakozást, ez a tapasztalat előtérbe helyezte az alkotmány stabilitásának lehetséges biztosítékait.

Montenegró csak 2006-ban nyerte el függetlenségét, és 2007-ben léptette hatályba alkotmányát, több mint egy évtizeddel később, mint a régió többi országa. Montenegróban három szintje is van a minősített többségű törvényalkotásnak, ettől eltekintve azonban a vonatkozó alkotmányos rendelkezések igen közel állnak a Horvátországban meghonosodott koncepcióhoz. Fontos különbség azonban, hogy Montenegró Alkotmánya nem hozott létre külön organikus törvény kategóriát, csupán felsorolja azokat a törvényalkotási tárgyakat, amelyekre alkalmazni kell az emelt parlamenti többségi követelmény valamely formáját.

Grúzia Európa legkeletibb országa, ahol megjelentek az organikus törvények. Az alkotmányozás grúziai körülményei kissé hasonlítottak a spanyol példához, de amikor ezt a párhuzamot állítjuk fel, tisztában kell lennünk a két országban lejátszódó folyamatok figyelemre méltó különbségeivel is. A másik

---

54 BARIC, Sanja: *The Transformative Role of the Constitutional Court of the Republic of Croatia: From the ex-Yu to the EU.* [A horvát Alkotmánybíróság szerepe: a volt Jugoszláviától az EU-ig vezető úton.], [bib.irb.hr/datoteka/971606.constitutional\\_court\\_croatia.pdf](http://bib.irb.hr/datoteka/971606.constitutional_court_croatia.pdf) (2020. 11. 30.).

55 Đurđević, Zlata – MATAIJA, Mislav: *The Constitution of Croatia in the perspective of European and global governance. National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law.* [Horvátország alkotmánya az európai és globális kormányzás tükrében. Nemzeti alkotmányok az európai és globális kormányzás tükrében: demokrácia, emberi jogok, jogállamiság.] Springer, 2019, 1155-1160.

ország, amelyet bizonyos szempontból lehet hasonlítani Grúziához, Moldova. A grúz társadalom legfontosabb releváns jellemzője eredendően megosztott struktúrája volt: a különböző érdekcsoportok közti politikai feszültségek és különösen a nemzetiségek törekvései veszélyeztették a békés átmenetet, sőt az ország területi integritását is. 1992 folyamán rövid időre polgárháborús helyzet alakult ki, ennek következtében néhány hónapig ideiglenes katonai kormányzat irányította az országot. Emellett Dél-Oszétia és Abházia teljes függetlenségre, vagy legalábbis az országon belüli széleskörű autonómiára törekedett. Ezen bizonytalansági tényezők miatt minden érdekelt kifejezte hajlandóságát az ország végleges alkotmányának elfogadására, valamint az átmenet békés eszközökkel történő lezárására. Az organikus törvényt megfelelő eszköznek tekintették e célok előmozdítására.<sup>56</sup>

A történeti háttér rövid felvázolása rámutat arra, hogy a demokratikus átmenet körülményei miként vezethetnek a minősített törvények bevezetéséhez az egyes országokban. Amikor a helyi alkotmányfejlődésnek vannak olyan elemei, amelyek hasonló logikát testesítettek meg, mint a minősített törvény modern koncepciója, ez növeli annak valószínűségét, hogy ez a téma napirendre kerüljön egy alkotmányozási folyamat során. Ezen momentumok többségét a közelmúlt eseményei között lehet fellelni, de egyes esetekben a középkori századokból is említhetőek érvek, és minden ilyen hivatkozás megerősíti a modern minősített törvények legitimitását is.

Érdeemes a demokratikus politikai átmenet konkrét körülményeire is felhívni a figyelmet. Amennyiben fegyveres konfliktus kézzelfogható kockázata fenyeget, vagy az ország területi integritása veszélybe kerül, illetve ha a politikai átmenet kimenetele teljesen bizonytalan, a minősített törvény gyakran alkalmazott eszköz a jogalkotási folyamat inkluzivitásának erősítésére. Az emelt többségi követelmény arra kényszerítheti a politikai szereplőket, hogy tárgyaljanak egymással, ennek következtében pedig szélesebb társadalmi rétegek érdekeit jeleníthetik meg azok a kompromisszumok, amelyek e tárgyalások alapján születnek. Egy konkrét példát hozva: Magyarországon, bár az átmenet természeténél fogva békés maradt, az első többpárti parlamenti választás eredménye minden érintett számára előzetesen teljesen beláthatatlan volt, ezért minden politikai szereplő érdekeltnek érezte magát abban, hogy a leendő ellenzék szerepét erősítő biztosítékokat építsenek be a rendszerbe.<sup>57</sup>

56 ALADASHVILI, Irma: Guide to georgian legal research. [Útmutató a grúz jogrendszer kutatásához.] [www.nyulawglobal.org/globalex/Georgia.html](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Georgia.html) (2020. 11. 30.).

57 KUKORELLI István: *Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei*. In: KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai*. Lakitelek, Antológia, 2016, 5-185.

Ki kell emelni azt is, hogy a legtöbb esetben a régió kívülről eredő külső példák jelentettek hangsúlyos hivatkozási pontot, leginkább a releváns nyugat-európai alkotmányos rendszerek merültek fel. A régió országai azonban egyértelmű hatással voltak egymásra is, és ez a minősített törvény esetében is jól nyomon követhető.

### 5. Különböző eljárási rezsimek: a nemzeti döntéshozók mozgásteré

Egy minősített törvény koncepció kimunkálása során az egyik kulcskérdés az azokra az eljárási garanciákra vonatkozó döntés, amely megkülönbözteti ezeket a törvényeket az általános parlamenti jogalkotási folyamatától. Ez azonban nem csak a minősített törvény szempontjából döntő fontosságú tényező, hanem kiváló eszköz annak bizonyítására is, hogy a legal transplant Közép-Európában nem jelent szó szerinti, minden kritikus megközelítés nélküli átvételt. Gyakori jelenség, hogy a régió országai máshonnan származó alkotmányos intézményeket honosítanak meg, azonban a helyi viszonyokra alkalmazva ezeket, vagy legalábbis erre törekedve. Annak ellenére, hogy lényegében mindössze három ország modellje jelentett támpontot az alkotmányozási folyamatokban résztvevő szakemberek és politikusok számára, többféle különböző eljárásjogi rezsime alakult ki, jól jelezve, hogy az egyes átültetések során a minősített törvény koncepciója valamelyest mindig módosult. Az alkotmányos megoldások migrációja és a jogrendszerek harmonizálása tehát rendszerint együtt jár a nemzeti döntéshozók mozgásterével, emiatt a hasonló elméleti kiindulópontok ellenére is különböző konkrét megoldások alakulnak ki az egyes országokban.

Mint korábban már említettem, Magyarország az elmúlt három évtizedben három különböző eljárási rendet vezetett be, ami valószínűleg a minősített törvények folyamatos politikai instrumentalizációjával magyarázható.<sup>58</sup> Az eljárási szabályokat kezdetben leginkább az osztrák keretek inspirálták, ahol már régóta kétharmados többségre van szükség bizonyos kulcsfontosságú döntések meghozatalához. Mindazonáltal Ausztriában a minősített törvényeket két okból különböztetik meg az egyszerű törvényektől. Egyrészt a határozatképesség az egyszerű törvények esetében a parlamenti képviselők egyharmada, a minősített törvények tekintetében ugyanez azonban már az összes képviselő fele.<sup>59</sup> Másrészt a törvényalkotáshoz szükséges többség a leadott szavazatok kétharmada az egyszerű többség helyett. Ezzel szemben

---

58 TÓTH Károly: *A kétharmados törvények*. In: KUKORELLI i. m. 187-253.

59 Osztrák Szövetségi Alkotmány 31. § és 44. § (2) bekezdése.

Magyarországon a határozatképesség a minősített és egyszerű törvények esetében is a parlamenti képviselők fele,<sup>60</sup> a különbség mindig is csak a konszenzus követelmény mértékében volt megragadható.

A minősített törvény különböző magyarországi modelljeire korábban már részletesebben kitértem, most csak a jelenlegi sarkalatos törvény koncepciójának még egy elemét hangsúlyozom, amely szintén megfelelő példa arra, hogy az átültetés elválaszthatatlan az adaptációnak legalább a kísérletétől. Szinte minden érintett országban kétséges, hogy a minősített és az egyszerű rendelkezéseket be lehet-e építeni egyazon törvénybe, és amennyiben ez a helyzet, hogyan kell egyértelműen elkülöníteni a két eljárásrendet. Magyarország új választ adott erre a kérdésre: úgynevezett sarkalatos záradékok kerültek be minden olyan törvénybe, amelyek legalább egy olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyre a kétharmados többségi követelmény vonatkozik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a sarkalatos záradék felsorolja az adott törvény azon rendelkezéseit, amelyeket minősített parlamenti többséggel kell elfogadni, vagy módosítani, azonban ezt a besorolást megfelelő indítvány esetén az Alkotmánybíróság felülbíráhatja. Ennek az elképzelésnek a forrását az Európai Unió jogában kell keresnünk, mivel a nemzeti törvényeknek a szöveg végén egy záradékban kifejezetten meg kell határozniuk, hogy az adott jogi aktus a nemzeti jogrendszernek mely uniós jogalkotási aktussal való megfelelőségét szolgálja.<sup>61</sup>

Rátérve a román tapasztalatokra, ez az ország az abszolút többségi rendszerrel működik kétkamarás rendszerben: az összes képviselő és az összes szenátor többségének a törvényjavaslat elfogadására kell szavaznia.<sup>62</sup> Ez az eljárási biztosíték lényegét tekintve a francia alkotmányból származik, azonban a román megközelítés elhagyta az abszolút többségi követelményhez Franciaországban kapcsolódó további biztosítékokat. Ezen garanciák közül a legfontosabb a francia organikus törvények kötelező, előzetes alkotmányos felülvizsgálata, rögtön hozzá kell tennünk azonban, hogy ezt egyik közép- és kelet-európai ország sem vette át.<sup>63</sup> Ennek az az oka, hogy a francia alkotmánytanács az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat primátusán alapul, ez a megközelítés azonban háttérbe szorult az évtizedek során a német al-

---

60 Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (5) bekezdése.

61 BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 2012/1, 33-34.

62 Románia Alkotmánya 74. § (1) bekezdése.

63 SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Organic laws and the principle of democracy in France and Spain. [Az organikus törvények és a demokrácia elv Franciaországban és Spanyolországban.] *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 2020, 9(4), 62-74.



kotmányos hagyománnyal szemben. Megjegyzendő, hogy Afrikában, ahol a francia befolyás erősebbnek bizonyult, és a helyi hagyományok szerepe nem volt olyan fontos, ez az alkotmányos eszköz népszerűbbnek mutatkozott.<sup>64</sup>

Moldovában leginkább a román megközelítésre támaszkodtak, amikor az organikus törvények eljárási biztosítékait megállapították, azonban az abszolút többségi követelményt egykamarás rendszerben kell értelmezni,<sup>65</sup> ezért súlya feltétlenül kisebb, mint Romániában. Ettől eltekintve van egy különleges kivétel, amelyet a francia és a spanyol rendszer egyes elemei inspirálhatnak. Az organikus törvények közül a Gagauzia autonóm státuszáról szóló jogszabály az általános abszolút többségi szabály helyett háromötödös parlamenti többséghez kötött.<sup>66</sup> A francia alkotmánytanács volt az első, amely még az organikus törvények közötti hierarchiát is hangsúlyozta: az államháztartásról szóló organikus törvény kvázi alkotmányos jelleget kapott.<sup>67</sup> Egy közelebbi párhuzamot lehetne megemlíteni Spanyolországból, ahol csak az autonóm közösségek jogállásáról szóló organikus törvények előzetes alkotmányossági felülvizsgálata kötelező. Ilyen garanciális szabály a többi spanyol organikus törvényre nem vonatkozik.

Horvátország a kétharmados- és az abszolút többségi modellek kombinációját valósította meg. Az Alkotmány előírja, hogy a nemzeti- és etnikai kisebbségek jogállásáról szóló organikus törvényt csak az összes parlamenti képviselő kétharmadának egyetértésével lehet elfogadni, vagy módosítani,<sup>68</sup> míg a többi organikus törvény esetében ehhez elegendő az összes parlamenti képviselő többségének szavazata is.<sup>69</sup> Bizonyos hasonlóságok felfedezhetőek az osztrák konstrukcióval is, emellett megemlíthető, hogy az 1990 májusi alkotmánymódosítás után a magyar alkotmány a minősített törvények elfogadását a jelenlévő képviselők kétharmados többségéhez kötötte, azonban a nemzeti jelképekről szóló törvény vonatkozásában az összes parlamenti képviselő kétharmadára volt szükség.<sup>70</sup> Sőt, az autonóm közösségek státuszának fent említett kiemelése a minősített törvényalkotási tárgyak sorából szintén hatással lehet a horvát megközelítésre.

---

64 GITIRI, Jennifer – SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: The organic laws in francophone Africa and the judicial branch: a contextual analysis. [Organikus törvények és az igazságszolgáltatás a frankofon afrikai országokban: kontextuális elemzés.] *Speculum Juris*, 2020.

65 Moldova Alkotmánya 74. § (1) bekezdése.

66 Uo. 111. § (7) bekezdése.

67 N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

68 Horvátország Alkotmánya 82. § (1) bekezdése.

69 Uo. 82. § (2) bekezdés.

70 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 75. § (3) bekezdése. [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txtreferer=00000001.txt](http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txtreferer=00000001.txt) (2020. 11. 30.).

Montenegró a horvát megoldáshoz közel álló eljárási rezsimet alakított ki, de még kifinomultabb tartalommal: a minősített törvények három osztályra tagolódnak. Legtöbbjüket a Parlament abszolút többségi szavazatával kell elfogadni, míg a külföldiek politikai jogait, valamint tulajdonjogát az összes parlamenti képviselő kétharmados egyetértésével szükséges szabályozni. Végül e két kategória között egy harmadik alcsoportot is felállít a montenegrói alkotmány: a nemzeti kisebbségek jogait és a montenegrói fegyveres erők nemzetközi szövetségben történő bevetését az első szavazási fordulóban a képviselők kétharmadának, míg a másodikban a képviselők legalább felének kell támogatnia.<sup>71</sup>

Romániához hasonlóan Grúzia kétkamarás parlamenti rendszerben, azonban további garanciákkal kiegészítve vezette be az abszolút többségi követelményt.<sup>72</sup> Ha az elnök vétőt emel az elfogadott organikus törvény-nyel szemben, akkor a Parlament csak legalább háromötödös többséggel tudja fenntartani korábbi álláspontját és semlegesíteni az elnöki vétőt.<sup>73</sup> Érdekesség, hogy hasonló megoldást csak Tunéziában találunk.<sup>74</sup> Emellett a grúz alkotmány tartalmaz még egy olyan elemet, ami megfontolandó lehet akár más országok szempontjából is. Nem mindig egyértelmű, mit kellene értenünk az „összes parlamenti képviselő” kifejezés alatt, amikor ehhez viszonyítjuk a kétharmados, vagy az abszolút többségi követelményt? Ez akkor lehet problémás, amikor egyes mandátumok valamely képviselő halála, vagy lemondása miatt átmenetileg betöltetlenek. Továbbá a tartózkodó szavazatok beszámítása is kérdésessé válhat, amint arra nemrégiben láttunk is példát az Európai Parlamentben.<sup>75</sup> Grúzia alkotmánya kifejezetten rendelkezik arról, hogy a minősített többséget az adott pillanatban betöltött mandátumok után kell számítani.<sup>76</sup> A kalkuláció kiindulópontja tehát nem feltétlenül a képviselők alkotmányban előírt létszámához, hanem a szavazás pillanatában ténylegesen betöltött mandátumokhoz igazodik.

A minősített törvények eljárási szabályai nagyfokú változatosságot mutatnak Közép- és Kelet-Európában, és arra a következtetésre vezetnek bennünket, hogy a minősített törvények külső példáknak köszönhetően érkeztek a régióba, azonban igyekeztek azokat hozzáigazítani a vélt, vagy valós helyi

---

71 Montenegró Alkotmánya 91. cikke.

72 Grúzia Alkotmánya 66. § (2) bekezdése.

73 Uo. 68. § (4) bekezdés.

74 Tunézia Alkotmánya 81. § (5) bekezdése.

75 [www.lawoforderblog.com/2018/03/4-things-most-people-get-wrong-about-abstentions/](http://www.lawoforderblog.com/2018/03/4-things-most-people-get-wrong-about-abstentions/) (2020. 11. 30.)

76 ALADASHVILI i. m.

sajátosságokhoz. Közép- és Kelet-Európában a legal transplantok többségét tehát úgy kell tekintenünk, mint a máshol jól működő alkotmányos megoldások speciális változatainak kimunkálására tett kísérleteket.

### **6. A minősített törvény terrénuma: a minősített többségi törvényalkotásnak tulajdonított funkció jelentősége**

A minősített törvényalkotási tárgyak két fő kategóriába sorolhatók: az alapvető jogok, illetve az állam alapvető intézményi kerete. A minősített törvények gyakran az alapvető jogok széles skáláját fedik le, mint például a gyülekezés szabadságát, az egyesülési szabadságot, a vallásszabadságot vagy az alapvető politikai jogokat. Emellett a legfontosabb alkotmányos tényezőkre és intézményekre vonatkozó keretszabályok szintén a minősített törvények körébe tartoznak. Amikor egy ország a minősített törvény bevezetése mellett határoz, el kell döntenie, hogy e garancia mely törvényalkotási tárgyra fog vonatkozni, ez pedig leginkább attól az elsődleges funkciótól függ, amelyet a minősített törvényekhez rendelünk. A minősített törvények létjogosultságának igazolására a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában öt főbb elmélet azonosítható: az alkotmány mintegy meghosszabbítását idézhetik elő;<sup>77</sup> szolgálhatják az alkotmány stabilitását;<sup>78</sup> tekinthetőek eredendően politikai eszköznek;<sup>79</sup> értékelhetőek az alapvető jogok erőteljesebb védelmének garanciájaként;<sup>80</sup> és számottevően befolyásolják a hatalommegosztás struktúráját is.<sup>81</sup> A minősített törvény alkalmazási körét általában azok a funkciók határozzák meg, amelyeket a minősített törvénynek tulajdonítanak annak bevezetése során.

Magyarországot illetően 1989-ben a minősített törvényt olyan eszköznek tekintették, amely kiterjeszti az alkotmányos szintű védelmet a legfontosabbnak tartott törvényekre is. Az 1990-es alkotmányrevíziót követően a minősített törvény politikai megközelítése volt a meghatározó: az organikus törvény terrénumának túlságosan általános körvonalazása helyett, némileg hasonlóan Spanyolországhoz, az Alkotmány tételes felsorolásban rögzítette azokat az alapvető jogokat, amelyek a minősített többségi követelmény hatálya alá esnek. Az Alaptörvény ismét újraértelmezte a minősített törvények alkalmazási körét: az alapvető jogok többségét eltávolították a sarkalatos törvényalkotási kérdések felsorolásából, ennek megfelelően az intézményi aspektus maradt

---

77 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

78 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

79 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

80 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

81 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.

a meghatározó.<sup>82</sup> Jelenleg az Alaptörvény mintegy 35 jogalkotási területet minősít sarkalatosnak, többségük az állam alapvető intézményeit érinti, mint például a köztársasági elnök,<sup>83</sup> a Parlament és tagjai,<sup>84</sup> az Alkotmánybíróság,<sup>85</sup> az ombudsman és helyettesei,<sup>86</sup> az igazságszolgáltatási rendszer,<sup>87</sup> vagy a Nemzeti Bank<sup>88</sup> jogállását, hatásköreit, valamint szervezetét, illetve az országgyűlési<sup>89</sup> és az önkormányzati választások<sup>90</sup> részletes szabályait.

Az Alaptörvény felvázolja a sarkalatos törvény általános fogalmát<sup>91</sup> és külön rendelkezésekben rögzíti az egyes törvényalkotási tárgyak sarkalatos jellegét. Ez a módszer a minősített törvény terrénumának kijelölésére az osztrák modellhez áll a legközelebb.

A spanyol megoldásra emlékeztető módon<sup>92</sup> a román Alkotmány 72. cikkének (3) bekezdése nevesíti az organikus törvényalkotási tárgyak nagy részét, azonban ezen felül az Alkotmány számos más rendelkezése is minősített többséghez köti bizonyos kérdések szabályozását. Valamennyi törvény deklarálja saját karakterét, függetlenül attól, hogy organikus, vagy egyszerű törvény-e, azonban ugyanazon törvényen belül akár egyszerre találhatunk organikus és egyszerű törvényi szabályokat is. A román alkotmánybíróság többször is világosan elhatárolta az organikus és az egyszerű többséghez kötött rendelkezéseket ugyanazon törvényen belül.<sup>93</sup> A román organikus törvény hatálya különösen az intézményi aspektus kapcsán lényegesen tágabb, mint magyar megfelelője, az előírt többség szintje viszont alacsonyabb, így

82 SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár: A sarkalatos törvényalkotás egyes alkotmányossági dimenziói: a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos hazai alkotmánybírósági gyakorlat múltja, jelene, jövője. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/1, 10-19., 10.

83 Magyarország Alaptörvénye 12. cikk (5) bekezdése.

84 Uo. 2. cikk (2) bekezdése, 4. cikk (4) és (5) bekezdése.

85 Uo. 24. cikk (2) bekezdés g) pontja továbbá (3), (7) és (9) bekezdése.

86 Uo. 30. cikk (5) bekezdése.

87 Uo. 25. cikk (6) és (8) bekezdése és 26. cikkének (1) és (2) bekezdése.

88 Uo. 41. cikk (6) bekezdés.

89 Uo. 2. cikk (1) bekezdés.

90 Uo. 35. cikk (1) bekezdés.

91 Uo. 7) cikk (4) bekezdés: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

92 Ebben a tekintetben a román megközelítés kivételesen a spanyol logikát követi a francia helyett.

93 A vonatkozó román joggyakorlat bemutatásához lásd: az Alkotmánybíróság 88/2.06.1998-i határozata, Hivatalos Közlöny 207/3.06.1998; Az Alkotmánybíróság 442/10.06.10-i határozata, Hivatalos Közlöny 526/2015.07.15. Az Alkotmánybíróság 568/2015.09.15-i határozata, Hivatalos Közlöny 844/2015.11.12. Az Alkotmánybíróság 622/2016.10.13-i határozata, Hivatalos Közlöny 60/20.01.2017.

az egész jogrendszerre nézve a következmények kevésbé szembetűnőek. Romániában és Moldovában részben a polgári-,<sup>94</sup> sőt egészében a büntető-törvénykönyvet<sup>95</sup> is organikus törvénynek tekintik. Magyarországon ezek a törvények nem minősülnek sarkalatosnak, mert az az általános felfogás, hogy a minősített többség megnehezítené ezeknek a terjedelmes kódexeknek a folyamatos hozzáigazítását a változó társadalmi igényekhez.

Moldovát illetően meg kell jegyezni, hogy az organikus törvények valódi köre nem azonosítható kizárólag az alkotmányos szöveg alapján.<sup>96</sup> Romániához hasonlóan az Alkotmány 72. cikk (3) bekezdése terjedelmes felsorolást nyújt az organikus tárgykörökről, de más alkotmányos cikkek az organikus jogalkotást kiterjesztik további területekre is.<sup>97</sup> A Parlamentnek lehetősége van emellett organikus törvények elfogadására olyan kérdésekben is, amelyeket az Alkotmány nem nevesít ilyenként, a szigorúbb jogalkotási eljárás megkövetelése mégis indokoltnak látszik.<sup>98</sup> A Parlamentnek ez a döntési mozgástere nem csupán elméleti lehetőség: e felhatalmazás alapján fogadott el a Parlament organikus törvényt egyebek mellett az ügyészségről, a fegyveres erők szervezetéről, az igazságszolgáltatás jogállásáról, az ügyvédekről, és a biztonsági szolgálatokról.<sup>99</sup> A gyakorlatban a moldovai jogrendszer e sajátosságai azt jelentik, hogy az ottani konstrukció az Alkotmány mellett az organikus törvényeken alapul, és szemben minden más ország példájával, Moldovában az organikus törvényeket nem kivételesnek, hanem a jogalkotás fő irányának kell tekintenünk. Mivel a moldovai organikus törvények ezen okoknál fogva igen széles körben érvényesülnek, az egyszerű törvények száma és jelentősége jóval csekélyebb, mint más országokban. Ez a háttér megmagyarázza azt is, miért nem alakult ki mindeddig vita Moldovában az organikus törvények szükségességéről, hasonlóan, az organikus törvények elsőbbségét az egyszerűekkel szemben sem kérdőjelezte meg mindeddig senki. Az organikus törvény jogintézményének csak a garanciális vonásairól esik szó, mivel azokat mintegy az Alkotmány meghosszabbításának tekintik, az eljárási rezsim pedig megfelelő rugalmasságot is biztosít esetleges módo-

---

94 Románia Alkotmánya 72. cikk (2) bekezdés l) és p) pontja és Moldova Alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés h) és i) pontja.

95 Románia Alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés f) pontja és Moldova Alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés n) pontja.

96 CARNAT i. m. 114-115.; 129-130, Moldova Alkotmánya 73. cikk (3) bekezdés r) pontja.

97 Moldova alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés P) pontja [1994. 07. 29.]

98 Uo. 72. cikk (3) bekezdés R) pontja [1994. 07. 29.]

99 Teodor Carnat, a Moldovai Igazságügyi Tanács tagja és a Moldovai Állami Egyetem alkotmányjogi tanszékének professzora által készített interjú alapján [Kisinyov, 2017. 09. 14.]

sítási törekvések esetén.<sup>100</sup> Moldovában tehát csak az organikus törvények tartalmi alkotmányosságának kérdése merülhet fel, az organikus törvényhez kapcsolódó dogmatikai viták nem jellemzőek.<sup>101</sup>

Horvátország és Montenegró Romániától és Moldovától eltérő megközelítést képvisel, mivel ezek az alkotmányok nem tartalmazzak teljes, vagy legalábbis annak szánt listát az organikus tárgykörökről, csupán néhány általános klauzulát adnak meg a minősített többségi követelmény érvényesülési körének meghatározására. Például a horvát alkotmány így fogalmaz: „Az alkotmányban rögzített emberi jogokat és alapvető szabadságokat, a választási rendszert, a kormányzati szervek struktúráját, hatásköreit és működését, valamint a helyi és regionális önkormányzatok szervezetét és hatásköreit kibontó törvényeket (organikus törvények) a horvát parlament az összes képviselő többségi szavazatával fogadja el.”<sup>102</sup>

Különösen az alkotmányban rögzített emberi jogokra,<sup>103</sup> valamint a kormányzati szerveket érintő törvényi szabályokra történő hivatkozás teszi ezt a listát nyílt végűvé; a Parlament és végső esetben az Alkotmánybíróság feladata lenne értelmezni, mely törvények, vagy törvényi rendelkezések köre tartozik ténylegesen az organikus törvények körébe. A montenegrói alkotmány a horvát megközelítéshez áll közel, utalva az Alkotmányban rögzített alapvető jogokra és szabadságokra, azonban a minősített többséghez kötött tárgykörökről szóló lista valamivel hosszabb és részletesebb.<sup>104</sup> Ez a szabályozási módszer nagyon hasonlít arra a magyar megoldásra, amelyet az 1989-es alkotmányrevízió során alkalmaztak: ennek lényege az alapvető jogokra és köteleességekre irányuló elnagyolt utalás, valamint az intézményi tárgykörök tételes nevesítése volt.

Végül, de nem utolsó sorban a grúz megközelítés ismét közelebb áll a francia és a jelenlegi magyar megoldáshoz: az Alkotmány általánosságban definiálja az organikus törvényt és a hozzá kapcsolódó eljárási garanciákat,<sup>105</sup> emellett az Alkotmány szövege pedig eseti alapon rögzíti, mely törvényeket kell organikusként elfogadni. Máshol nem találunk olyan szabályt, mint Grúziában, hogy az Alkotmány kihirdetését követő két évben valamennyi organikus törvényt meg kellett alkotni.<sup>106</sup>

100 Rodica Secieruval, a Moldovai Alkotmánybíróság főtítkárával készített interjú alapján [Kisinyov, 2017. 09. 15.]

101 Pl. a Moldovai Alkotmánybíróság 2013/36. sz. határozata [2013. 12. 05.]

102 Horvátország Alkotmánya 82. cikk (1) bekezdése.

103 Ami hasonló Spanyolország alkotmánya 81. cikk (1) bekezdéséhez.

104 Montenegró Alkotmánya 91. cikke.

105 Grúzia Alkotmánya 66. cikk (2) bekezdése.

106 Uo. 106. § (3) bekezdés.

Amint azt korábban már kifejtettem, a minősített törvényalkotás két fő ága az intézményi és az alapjogi aspektus.<sup>107</sup> Közép- és Kelet-Európában általánosságban az intézményi megközelítés túlsúlya érzékelhető, amely a francia organikus törvények ilyen karakterére vezethető vissza. Ennek ellenére, a francia gyakorlattól eltérően, a minősített törvények kétféleképpen is védik az alapvető jogokat ebben a régióban, mint arra a következőkben rámutatok.

Szinte minden érintett alkotmányos rendszerben a legfontosabb állami intézmények működésére, szervezetére és egymásközi viszonyaira vonatkozó törvényi szabályokra minősített többségi követelmény vonatkozik. Az államfőről,<sup>108</sup> a parlamentről,<sup>109</sup> az alkotmánybíróságról,<sup>110</sup> az ombudsmanról,<sup>111</sup> a törvényhozásról,<sup>112</sup> valamint az önkormányzati<sup>113</sup> választási rendszerről és a népszavazásról<sup>114</sup> szóló törvény mindig minősített azokban az alkotmányokban, amelyek meghonosították a törvények ilyen kategóriáját. Az alapvető jogok védelme tekintetében a minősített témák között kisebb számban megtalálhatók maguk az alapvető jogok, de jellemzőbb, hogy inkább az alapvető jogok védelmét szolgáló intézmények kerülnek ebbe a körbe. Véleményem szerint ezt a kettősséget a minősített törvények alapjogvédelmi funkciója két szintjeként foghatjuk fel. A közvetlen szint azt jelenti, hogy bizonyos alapvető jogokat minősített törvény szabályoz, míg a közvetett szempont azt feltételezi, hogy az alkotmánybíróságra, az ombudsmanra, az igazságszolgáltatási rendszerre és a bírák jogállására vonatkozó szabályokat minősített többséggel fogadják el a függetlenség biztosítékaként. A releváns közép- és kelet-európai alkotmányos rendszerek csak nagyon szűk körben operálnak az alapvető jogok közvetlen védelmének eszközeként minősített törvényekkel, kivéve Horvátországot és Montenegrót, ahol az általános klauzula szerint az alapvető jogokra vonatkozó törvényi szabályokat organikus törvényekben kell rögzíteni. Kivételez alól, hogy a vallásszabadság<sup>115</sup> és az állampolgársághoz való jog minősített jogalko-

---

107 1999/1/1. (II. 24.) Magyar Alkotmánybíróság ítélete, ABH 1999, 25.

108 A következőkben Grúzia Alkotmányának példáján mutatom be az említett minősített törvényalkotási tárgyköröket. Az államfő esetében Grúzia Alkotmányának 70. § (1) bekezdése írja elő az organikus törvényalkotási eljárást.

109 Grúzia Alkotmánya 50. § (5) bekezdése.

110 Uo. 83. § (1) bekezdés és 89. § (1) bekezdés.

111 Uo. 43. § (3) bekezdés.

112 Uo. 4. § (4) bekezdés és 50. § (5) bekezdés.

113 Uo. 2. § (4) bekezdés.

114 Uo. 74. § (1) és (3) bekezdés.

115 Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (3) bekezdése; Románia Alkotmánya 73. cikk (3) bekezdés S) pontja; Moldova alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994. 07. 29.]; Grúzia Alkotmánya 12. § (3) bekezdése.

tási tárgynak számít a vonatkozó jogrendszerek többségében.<sup>116</sup> A minősített többség követelménye nemcsak magukat az alapvető jogokat érinti, hanem azokat az intézményeket is, amelyek garantálják az emberi jogok megfelelő szintű oltalmát. A vonatkozó alkotmányok többségében három ilyen intézmény tartozik a minősített jogalkotási területek közé: az alkotmánybíróság, az ombudsman és az igazságszolgáltatási rendszer. A valóságban a minősített törvények összetettebb szerepet játszanak az alapvető jogok védelmének közvetett biztosítékaként: például Romániában és Moldovában a közoktatási rendszert is a minősített jogalkotás területének tekintik.<sup>117</sup>

## 7. Következtetések

Tanulmányom a közép- és kelet-európai demokratikus átmenetekhez köthető jogi transplantok néhány aspektusának újragondolását célozta. Ennek érdekében a minősített törvény példáját elemeztem, amely a kommunista rendszerek bukását követően terjedt el a térségben, és amelyet viszonylag sok ország vezetett be három évtizeddel ezelőtt. Ennek az alkotmányos eszköznek a régióban történő térnyerése jól mutatja, hogy a jogi transplant nem csak a meglévő külföldi megoldások pusztá másolását jelentette, hanem e keretek helyi körülményekhez történő igazítását is. Ennek eredményeként a recepció eredményei meglehetősen változatosak és országonként eltérő az is, hogy mely modelleket tekintették irányadónak. Figyelemre méltó, hogy az érintett országok alkotmányos hagyományai jelentősen befolyásolták a minősített törvény konkrét koncepcióit, míg egyes országokban valószínűleg több külföldi modelltől is merítettek, kombinálva elemeiket egymással. Bizonyos esetekben az is felmerülhetett, hogy a nyugat-európai példákon kívül a közép- és kelet-európai országok befolyásolták egymást is: tehát az alkotmányos megoldások migrációja nem csak a régiók között figyelhető meg, hanem az újonnan alakult demokráciák hatottak egymásra is.

Amennyiben a minősített törvények perspektíváira fókuszálunk a régióban, bár komoly aggodalmak fogalmazódtak meg ezen alkotmányos eszköz torzító hatásai kapcsán, az elnököket általában erősebbnek tartják, és valószínűleg alkalmazni fogják a minősített törvényeket Közép- és Kelet-Európában hosszabb távon is. Ennek ellenére számos bizonytalanság érzékelhető a legmegfelelőbb eljárási garanciák, valamint a minősített törvény érvényesülési köre

---

116 Magyarország Alaptörvénye *G) cikk* (4) bekezdése; Románia alkotmánya 5. cikk (1) bekezdése; Moldova alkotmánya 17. cikk (1) bekezdése.

117 Románia Alkotmánya 73. cikk (3) bekezdés N) pontja [1991. 12. 08.]; Moldova alkotmánya 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994. 07. 29.]



kapcsán, ezért reális lehetőség, hogy a jelenleg létező minősített törvény koncepciókat néhány országban belátható időn belül felül fogják vizsgálni. Ugyan a közeljövőben nem számíthatunk a három évtizeddel ezelőttihez hasonló alkotmányozási hullámra, amennyiben azonban valamely ország mégis újragondolja a minősített törvényekkel kapcsolatos jelenlegi megközelítését, feltehető, hogy a francia, a spanyol és az osztrák modell hatása továbbra is jelentős lesz. Azonban lezárásként szükséges hangsúlyozni, hogy egyik implementációs folyamat során sem került sor a minősített törvények különböző modelljeinek átfogó elemzésére, így a konkrétan alkalmazott megoldások sem voltak mindig kellően megalapozottak. Ezért álláspontom szerint fontos feladata lenne az alkotmányjog tudományának, hogy mélyrehatóan elemezze a minősített törvény fogalmához esetlegesen kapcsolódó garanciákat és ez alapján rámutasson arra, hogy az egyes megoldások bevezetésekor, vagy éppen elhagyásakor milyen következményekre lehet számítani.