

TANULMÁNYOK

SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR

Az organikus törvények egyes európai és afrikai alkotmányokban

Az elmúlt évtizedekben számos ország alkotmányába került be az organikus törvény, mint a törvények egy speciális alkategóriája, melynek elfogadásához vagy módosításához minősített többségre van szükség, szemben az általános törvényalkotási eljárás egyszerű többségi követelményével. Ezeket a jogszabályokat vagy minősített többséggel, vagy a törvényhozás két házának teljes egyetértésével, vagy kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot követően, vagy egyéb többletgaranciák alkalmazása mellett lehet csak megalkotni, vagy módosítani. Az organikus törvények három fő modelljét a francia, a spanyol, illetve a magyar alkotmányos rendszerben találjuk. Később más európai országok is átvették e jogintézményt, mint Portugália, Románia, illetve Moldova. Latin-Amerikában szintén felbukkannak az organikus törvények több alkotmányban is. Afrikában több, mint húsz ország alkalmaz organikus törvényeket: Algéria, Angóla, Benin, Burundi, Burkina Faso, Csád, Dzsibuti, Egyenlítői-Guinea, Gabon, Guinea, Elefántcsontpart, Komore-szigetek, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kongói Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Madagaszkár, Mauritánia, Marokkó, Niger, Ruanda, Szenegál, Togo, Tunézia, illetve a Zöldfoki-szigetek. Annak ellenére, hogy nagyszámú afrikai jogrendszerben ismertek az organikus törvények, e jogintézményt nem elemezte mindeddig részletesebben az afrikai szakirodalom, Európában pedig csak utalásokat találunk az afrikai minősített törvényekre. A magyar szakmai közvélemény számára gyakorlatilag fehér foltot jelentenek a minősített többségű törvényalkotás afrikai vonatkozásai. Számos kérdést szükséges megválaszolni: az afrikai példák az európai (francia és portugál) minták egyszerű másolásainak tekinthetők, vagy az afrikai alkotmányfejlődés belső tényezői is hozzájárultak az organikus törvények elterjedéséhez? Mi a szerepe a minősített törvényeknek az afrikai jogrendszerekben? Hozzá tud járulni az organikus törvény modellje az afrikai alkotmányos rendszerek stabilizálásához? Megfigyelhetők-e a kontinens organikus törvény koncepciói között regionális különbségek? Az afrikai organikus törvények számottevően különböznek-e általános karakterüket tekintve európai megfelelőiktől? Létezik kiterjedt párbeszéd, illetve megalapozott joggyakorlat az afrikai organikus törvények kapcsán? Tanulmányomban ezeket a kérdéseket járom körbe, illetve átfogó képet vázolok fel az afrikai organikus törvényekről. Három fő célkitűzésem az alábbi: az afrikai organikus törvények általános karakterének elemzése; a releváns európai és afrikai modellek összehasonlítása; illetve az organikus törvények afrikai perspektíváinak körvonalazása. Tanulmányom az elérhető elsődleges és másodlagos európai és afrikai források olyan kombinációján alapul, melyet csak ritkán alkalmaz a szakirodalom.

I. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedekben számos országban honosodott meg a törvények egy speciális alkategóriája, melyhez az általános törvényalkotási eljárásnál szigorúbb eljárási szabályok kapcsolódnak. Ezeket a törvényeket minősített többséggel, a parlament két kamarájának teljes egyetértésével, előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot követően, vagy más garanciális eljárási szabályok alkalmazása mellett lehet csak elfogadni, illetve módosítani. Jelen tanulmányomban hat európai és huszonhárom afrikai jogrendszer tapasztalatait vetem össze, melyek a minősített törvények számos különböző modelljét vonultatják fel. Céloom az, hogy azonosítsam a minősített törvények jogi karaktere kapcsán felmerülő legfontosabb kérdéseket, illetve felvázoljam e megoldás európai, illetve afrikai elterjedésének főbb sajátosságait.

Annak ellenére, hogy a minősített törvények jogintézménye megjelent már több mint húsz afrikai ország alkotmányában, ezt a jelenséget nem vizsgálta mindeddig részleteiben a releváns afrikai szakirodalom sem, számos kérdés vár még megválaszolásra:

– Az organikus törvények afrikai modelljei az európai (francia, illetve portugál) minta egyszerű másolásainak tekinthetőek, vagy

– az afrikai fejlődésből eredő belső körülmények ugyancsak meghatározóak?

Mi az organikus törvények szerepe az afrikai alkotmányos rendszerekben?

Hozzájárulnak-e az afrikai minősített törvények az ottani alkotmányos rendszerek stabilitásához?

– Vannak-e regionális különbségek az afrikai organikus törvények között?

– Milyen átfogó különbségek figyelhetőek meg az európai és az afrikai organikus törvények között?

– Létezik-e kiterjedt szakmai párbeszéd, illetve joggyakorlat az organikus törvények jogi karakteréről?

– Milyen tanulságokkal szolgálhat az afrikai minősített törvények tanulmányozása a mai magyar szakmai közvélemény számára?

Tanulmányom ilyen és ehhez hasonló kérdésekre keresi a választ, továbbá átfogó körképet nyújt az európai és afrikai organikus törvényekről. Három fő célkitűzésem a következő: az afrikai organikus törvények főbb sajátosságainak elemzése; a releváns európai és afrikai modellek összevetése; illetve az afrikai organikus törvények perspektíváinak vizsgálata.

Koncepcióm az elérhető európai, valamint afrikai elsődleges, illetve másodlagos források olyan újszerű kombinációján alapul, melyre alig akad példa a kapcsolódó szakirodalomban. Tanulmányomban három fő megállapítás alátámasztására törekszem.

Egyrészt bár az afrikai organikus törvényeket jórészt európai megfelelőik inspirálták, mégsem értékelhetőek az európai minták egyszerű átvételeként, fejlődésük részben az európai irányoktól függetlenül zajlott.¹

Másrészt annak ellenére, hogy a minősített törvények európai megközelítése az alapjogi, illetve az intézményi aspektus sajátos egyensúlyára épül, Afrikában az alapjogi aspektus szinte teljesen jelentéktelen, a minősített törvények többnyire az állam alapvető intézményeire vonatkozó szabályozás keretében értelmezhetőek.

Harmadrészt az afrikai organikus törvények csak ritkán tudják hatékonyan elősegíteni az adott ország alkotmányának stabilitását, létezésük dogmatikai igazolása tehát legalábbis nem meggyőző.

Tanulmányomban a „minősített törvény”, illetve az „organikus törvény” kifejezéseket szinonimaként használom.

II. TÖRTÉNETI HÁTTÉR

Annak ellenére, hogy a brit alkotmányfejlődés bizonyos elemei közel állnak a minősített törvények logikájához,² hasonló koncepciók pedig a kontinentális Európában is megjelentek,³ a modern organikus törvényeket ténylegesen elsőként De Gaulle vezette be Franciaországban. De Gaulle az állam főbb intézményeinek kívánt újabb garanciát teremteni, az alapjogok védelmét kevésbé tartotta hangsúlyosnak.⁴ E megközelítés eredményeként a francia organikus törvények többnyire az állam alapvető intézményeinek státuszára, valamint hatásköreire vonatkozó szabályokat rögzítik.⁵ Később részletesen kifejtem majd, hogy ez az értelmezés jelentős befolyást gyakorolt az afrikai fejleményekre is.

Egyrészt mivel Franciaország több kvázi minősített törvényt ismert már korábban is, a III. Köztársaság idején még alkotmányos szinten is,⁶ nem meglepő módon ez volt az első ország, melynek alkotmányában 1958-ban megjelentek az organikus törvények. Az organikus törvény alkalmas eszköznek látszott a parlament mozgásterének szűkítésére, ezzel a hatalommegosztás kontúrjainak újraér-

¹ FOMBAD Charles M. (szerk.): *Separation of Powers in African Constitutionalism. Stellenbosch Handbook in African Constitutional Law*. (Oxford: Oxford University Press 2017) 50–65.

² LEYLAND Peter: *The constitution of the United Kingdom: a contextual analysis* (Oxford; Portland, Or., Hart Publishing 2012) 25–42.

³ POURHET Anne-Marie le: *Droit constitutionnel* [Alkotmányjog]. (Paris: Economica 2007) 233–243.; Hauriou Maurice: „Principes du droit public” [A közjog alapelveinek értelmezése] *Harvard Law Review* 1918/31. 813–821.

⁴ BLACHER Philippe: „Le Parlement en France” [A parlament Franciaországban] *Etude (broché)* Paru en 08/2012. 11–23.

⁵ TROPER Michel: „Constitutional Law” in BERMAN George – PICARD Etienne (szerk.): *Introduction to French Law* (Wolters Kluwer: ni. 2008) 13.

⁶ CAMBY Jean-Pierre: „Quarante ans de lois organiques” [Az organikus törvények negyven éve] *Revue de droit publique* 5–6/1998.

telmezésére. De Gaulle legalább négy szempontot tartott szem előtt, amikor fellépett a törvényhozással szemben. A IV. Francia Köztársaság szakadatlanul küzdött a stabilitás hiányával: az egyes kormányok általában egy esztendőt sem töltöttek hivatalban.⁷ Az a nézet alakult ki, hogy ennek oka a kormány alkotmányos pozíciójának gyengesége volt, ezt pedig a parlament túlhatalma idézte elő. De Gaulle és munkatársai ezért törekedtek a parlament szerepének csökkentésével párhuzamosan a végrehajtó hatalmi ág megerősítésére. A parlamentnek szűkebb mozgástere maradt az államszervezet kialakítása terén, a végrehajtó hatalmi ág döntési lehetőségei viszont bővültek.⁸

Másrészt a jelentősebb törvényeket igen gyakran módosították a IV. Köztársaság időszakában az aktuális parlamenti többség preferenciáinak megfelelően. Figyelembe kell vennünk, hogy a parlament összetétele rendkívül gyorsan változott, a jogalkotás kiszámíthatóságának pedig semmiféle garanciája nem létezett. A parlamentarizmus racionalizálásának⁹ köszönhetően bizonyos tárgykörök védelmet élveztek immár a parlament korlátlan döntési pozíciójával szemben, az állam alapvető intézményeire vonatkozó szabályozás kialakítása kissé eltávolodhatott a napi politikai csatározásoktól.

Harmadrészt az V. Köztársaság alkotmánya az intézményi szabályokra összpontosított, alapjogi katalógust egyáltalán nem tartalmazott.¹⁰ Ez a fő oka annak is, hogy a francia organikus törvények az államszervezeti kérdéseket rögzítik, az alapvető jogok nem tartoznak ebbe a körbe. Az V. Köztársaság alapítói csak az intézményi körben kívántak újabb garanciákat teremteni, az alkalmazás egyéb lehetőségeit, akár az alapjogvédelem terén nem tartották fontosnak.

Negyedszer meg kell említenünk a diktatórikus tendenciáktól való félelmet, mely Franciaországban a Vichy rezsimhez kötődött. A minősített törvények nem csupán hozzájárultak a stabil demokratikus keretek kialakításához, hanem szerephez jutottak a demokrácia önvédelmében is. Ezzel szemben Spanyolországban bizonyos egyensúly figyelhető meg az intézményi, illetve az alapjogi megközelítés között:¹¹ az alapjogok széles körét szabályozzák az organikus törvények.¹² A spanyol Alkotmánybíróság éppen ezért szűken értelmezte az organikus tárgyköröket, hogy megelőzze a kormányzati mozgástér indokolatlan korlátozását.¹³

⁷ DEBRÉ Michel: „La nouvelle Constitution” (Az új alkotmány) in *Revue française de science politique* 9e année 1/1959. 7.

⁸ Ld. BLACHEF (lj. 4.).

⁹ ARDANT Philippe – MATHIEU Bertrand: *Droit constitutionnel et institutions politiques* [Alkotmányjog és politikai intézmények] (L.G.D.J. 26e Édition: Manuel 2014) 344–345.

¹⁰ Ld. TROPER (lj. 5.) 13.

¹¹ SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

¹² JCC no. 236/2007.

¹³ BARCELÓ I SERRAMALERA Merce: *La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes* [Az organikus törvények és helyük a jogforrások hierarchiájában] (Barcelona: Atelier Libros Juridicos 2004) 30–31.

Spanyolországgal ellentétben a portugál megközelítés szintén intézmény központú és a francia megoldáshoz áll közel.

Spanyolországban a Franco halálát követő demokratikus kibontakozás részeként az 1978-as Alkotmány vezette be az organikus törvényeket. A világosan érzékelhető francia hatás ellenére a spanyol alkotmányozási folyamat egészen más irányokat vett. Spanyolországban: hiányoztak a demokratikus tradíciók, az első két spanyol köztársaság nem bizonyult tartósnak és néhány évnyi agonizálást követően tekintélyuralmi rendszereknek adta át helyét.¹⁴

Emellett az átmenetet minden tekintetben nagyfokú bizonytalanság övezte: kezdetben az is kérdéses volt, hogy az új király a demokratikus folyamatok élére kíván-e állni, vagy valamilyen formában a diktatórikus kormányzás folytatására törekszik-e. Ezen körülményekre figyelemmel olyan megoldásokat kerestek az alkotmányozók, melyek a kialakuló demokratikus keretek önvédelmét erősíthették, a minősített törvények pedig alkalmasnak látszottak e cél betöltésére. A szét-töredezett politikai,¹⁵ és etnikai,¹⁶ struktúra következtében a széleskörű konszenzus követelménye rendkívül fontos volt az új keretek kialakítása során, valamint hozzájárult az ország integritásának megőrzéséhez is.¹⁷ A francia hatás ellenére¹⁸ a demokratikus átmenethez kapcsolódó sajátos körülmények, a diktatúra visszatérésétől való félelem, az ország integritásának védelme, valamint az autonóm régiók követeléseinek következtében a spanyol organikus törvények jóval szélesebb körben szabályoznak, mint francia megfelelőik.

A demokratikus átmenethez kapcsolódó félelem a korlátlan kormányzati hatalomtól kellően magyarázza, miért jelent meg több közép-európai országban is a minősített többségű törvényalkotás. Több közép-európai országban a minősített többségű törvényalkotás megjelenését a korlátlan kormányzati hatalom tovább élésétől való félelem magyarázza.¹⁹ A politikai átmenetek nem ritkán erőszakulámot vonnak maguk után, vagy akár fegyveres konfliktusokba is torkolhatnak, ezért további célkitűzés volt az esetleges rendbontások megelőzése, vagy legalább kiszámítható keretek között tartása is.²⁰ Romániában az alkotmányozási folyamat résztvevői tárgyunk szempontjából kevéssé támaszkodhattak a nemzeti hagyományokra, mindössze a XIX. század közepéről idézhetünk fel egy „organikus törvény” nevű dokumentumot. Ez az „organikus törvény” azonban mai fogalma-

¹⁵ BONIME-BLANC Andrea: „Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm” in MILLER Laurel E. – AUCOIN Louis (szerk.): *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (Washington: USIP Press 2010) 417–432.

¹⁶ CONVERSI Daniele: „The Smooth Transition” *National Identities* 2002/3. 223–244.

¹⁷ Ld. Conversi (l.j. 16.) 230.

¹⁸ TROPER Michel – CHAGNOLLAUD Dominique (szerk.): *Traite international de droit constitutionnel* [Az alkotmányjog nemzetközi háttere.] (Paris: Dalloz 2012) 344.

¹⁹ BOZÓKI András (szerk.): „The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy” *Central European University Press* 2478.

²⁰ ELSTER John: „Constitution-making and violence” *Journal of Legal Analysis* 4:7–39, 7–9.; 21–37.

ink szerint inkább alkotmánynak, sem mint minősített törvénynek tekinthető.²¹ Az alkotmányozási folyamatra a külföldi minták közül leginkább a francia, a belga, a német és az olasz gyakorolt jelentős hatást.²² Ezen felül, különösen az 1980-as években a román társadalom közvetlen és fájdalmas tapasztalatokat szerzett a diktatúrák valóságáról, valamint szembesült az alapvető jogok súlyos és rendszerszintű sérelmével is. Romániában az átmenetet békés eszközök helyett egy forradalomnak sikerült kikényszerítenie. Ezek a körülmények különös óvatosságra intették az alkotmányozási folyamat résztvevőit: számos eszköz merült fel az alkotmány stabilitásának erősítésére. Románia az egyetlen olyan európai ország, ahol a minősített törvények közvetlenül egy forradalmat követően kerültek az alkotmányba.

Moldovában gyakorlatilag teljesen hiányoztak a helyi tradíciók: a moldáv állam az 1990-es éveket megelőzően mindössze az I. világháború utolsó évében létezett, akkor is csupán néhány hónapig.²³ Ennek következtében a külföldi minták szerepe felértékelődött: a valóságban a román alkotmány struktúrája és logikája határozta meg a moldovai eseményeket.²⁴ Meg kell jegyezni azt is, hogy a moldáv társadalmat számos konfliktus osztotta meg a demokratikus átmenet időszakában: a román és az orosz népesség közti ellentétek, a Dnyeszteren túli terület függetlenedési törekvései, valamint Gagauzia autonóm régiójának státusza egyaránt vitatott kérdésnek számítottak. Ezen aggodalmak tükrében érthető, miért merült fel Moldovában a minősített többséggel történő törvényalkotás igénye. A moldáv szakértők szerint azonban az organikus törvények alkotmányba emelését nem a kiszámíthatatlan politikai légkör, hanem az alkotmányozási folyamatra gyakorolt román, valamint orosz hatás, illetve tisztán alkotmányjogi megfontolások indokolták.²⁵

A magyar fejlődés az eddigieknél is bonyolultabb képet mutat, gyökerei a történeti alkotmányfejlődés időszakába nyúlnak vissza:²⁶ 1945 előtt az ún. sarkalatos törvények jelentették a magyar alkotmány koncepció pilléreit.²⁷ A sarkalatos törvények köre azonban nem volt pontosan körülhatárolva, az elfogadásukra vonatkozó eljárási szabályok pedig nem különböztek az általános törvényalkotási eljárás előírásaitól.²⁸ 1989-ben a demokratikus átmenetet meghatározó néhány

²¹ A prof. *Simina Elena Tanasescu*val és prof. *Stefan Deaconu*val a Bukaresti Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének oktatóival készített interjú alapján [Bukarest, 2017. 01. 23].

²² DELEANU Ioan: *Institutiile si proceduri constitutionale* [Alkotmányos eljárások és intézmények] (Bucuresti: CH Beck 2006) 220.

²³ LENGYEL László: *A Moldáv Köztársaság* (Budapest: Magyar Moldáv Baráti Társaság 2011) 55.

²⁴ CARNAT Teodor: *Constitutional law* (Chisinau: State University of Chisinau 2005) 129–130.

²⁵ A prof. *Violeta Cojocar*val, a Chisinaui Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetőjével készített interjú alapján [Chisinau, 2017. 09. 14].

²⁶ MARCZALI Henrik: *Az 1790/1-diki országgyűlés* (Budapest: A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása. I. 1907) 110.

²⁷ HAJNÓCZY József: „Magyarország Országgyűléséről” in *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1791) 1958. 236–240.

²⁸ DR. FERDINÁNDY Géza: *Magyarország közigazgatása* (Budapest: Politzer Zsigmond és Fia kiadása 1902) 77.

törvényt is „sarkalatos törvényként” emlegették Magyarországon.²⁹ Ezzel szinte párhuzamosan jelentek meg az újonnan elfogadott demokratikus alkotmányt kiegészítő alkotmányerejű törvények: ezek elfogadásához, illetve módosításához az alkotmányhoz hasonlóan az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség.³⁰ Az akkori megközelítés szerint valamennyi, az alapvető jogokat, illetve kötelezettségeket érintő szabályt alkotmányerejű törvénybe kellett foglalni. A minősített többségi követelménynek ez a túlburjánzó alkalmazása aláásta az ország kormányozhatóságát, különösen mivel gyakorlatilag minden törvényalkotási tárgykör kapcsolatba hozható legalább közvetetten az alapvető jogokkal.³¹ A minősített többségi követelmény szigorúbb volt 1989-ben, mint napjainkban, az Alaptörvény rendszerében. Az alkotmányerejű törvények kategóriáját a bizonytalanság mérséklése érdekében hozták létre: a politikai élet résztvevői nem láthatták előre a közelgő demokratikus választások kimenetelét, különösen pedig a leendő győztesek szándékait. Ebből következően a kerekasztal tárgyalások szinte minden résztvevőjének érdekében állt egy a törvényalkotási eljárás inkluzivitását erősítő jogintézmény meghonosítása.³² A minősített többségi követelmény túlságosan széleskörű alkalmazásának torzító hatásait felismerve 1990 tavaszán az első demokratikus választásokat követően az új kormány, illetve elnöke megkötötték az ún. MDF-SZDSZ paktumot, melynek egyik fő eredménye a minősített törvények körének jelentős szűkítése lett. Az alkotmányerejű törvény jogintézményét a kétharmados törvények váltották fel, a minősített törvényalkotási tárgyakat pedig többé-kevésbé konkrétan nevesítette a módosított alkotmányszöveg.³³ A kétharmad erősebb formája helyett a módosított alkotmány immár csak a jelenlévő képviselők kétharmadának egyetértését követelte meg. Az akkori magyar megoldás a spanyol logikához állt közel annyiban, hogy egyensúlyra törekedett az intézményi, illetve az alapjogi megközelítés között.³⁴ A 2012 január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény feltámasztotta a korábbi sarkalatos törvény kifejezést, azonban a történetitől részben eltérő jelentést adva e kifejezésnek.³⁵ Jelenleg az Alaptörvény nevesíti a sarkalatos tárgyköröket, melyek esetében a jelenlévő országgyűlési képviselők támogató szavazatára van szükség a törvényalkotáshoz. Az Alaptörvény tehát tételesen rögzíti, melyek a sarkalatos

²⁹ ANTAL Attila – BRAUN István – FINTA László – Török Zoltán: *Sarkalatos kérdések* (Budapest: Meltányosság Politikaelemző Központ 2011) 5. www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf.

³⁰ 1989. évi XXXI. törvény 8. §.

³¹ Ld. ANTAL (l.j. 29.) 20.

³² SZALAI András [2011]: „A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon”, www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf.

³³ 1990. évi XL. törvény.

³⁴ CHOFRE SIRVENT José Francisco: *Significado y función de las leyes orgánicas* [Az organikus törvények jelentősége és funkciója] (Madrid: Tecnos 1994) 19–50; 59–61.

³⁵ BARNÁ Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Stabilitás vagy Parlamentarizmus? A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák” *Ars Boni jogi folyóirat* 2013. www.arsboni.hu/barnaszentg.html

tárgykörök,³⁶ e listából az alapjogok azonban szinte teljesen eltűntek.³⁷ A jelenlegi magyar értelmezés a francia, illetve a román/moldáv megközelítéshez áll közel, amennyiben az intézményi oldal túlsúlya figyelhető meg, mindössze néhány alapvető jog, illetve az alapvető jogokat közvetetten védő intézmény törvényi szabályozása került a sarkalatos tárgykörök közé.³⁸ Magyarország speciális a minősített törvények európai fejlődését tekintve, hiszen az elmúlt három évtizedben legalább három különböző modelljét alkalmazta a minősített törvényeknek. Közben más országokban az egyszer meghonosított minősített törvény koncepció erősségeivel és gyengeségeivel együtt hosszabb távon meghatározta az alkotmányfejlődést, Magyarországon a minősített többségű törvényalkotás szerepének és konkrét megvalósításának rendszeres újraértelmezését tapasztaljuk.³⁹

Az afrikai fejlődés nem értékelhető az európai minták egyszerű másolásaként ebben a tekintetben, a kontinens saját alkotmányos folyamatai is hozzájárultak az organikus törvények számottevő térnyeréséhez. A frissen létrehozott afrikai országok nem támaszkodhatnak hosszútávú tapasztalatokra, különböző etnikai csoportok kénytelenek együtt élni a gyarmatosítók által megrajzolt mesterséges határok következtében.⁴⁰ Ebben a tekintetben a Maghreb régiót említhetjük meg kivételként, melynek országai az ókortól fogva többé-kevésbé egységként fejlődtek. A legtöbb afrikai országnak mégis szinte állandó konfliktusokkal kell szembenéznie, ezért is került terítékre minden olyan lehetséges eszköz, mely fokozhatja az alkotmányos rendszer stabilitását. Az organikus törvényeknek köszönhetően a politikai tényezők szélesebb körének szempontjait lehet becsatornázni a döntéshozatalba, a konszenzuson alapuló törvényalkotástól pedig az egyes országok kohéziójának erősödése remélhető. Egy további megfontolás lehet a minősített törvények poszttraumatikus hatásának figyelembevétele. A releváns európai országokban az organikus törvényeket mindig egy demokratikus átmenetet, vagy egyéb sorsfordítót követően emelték az alkotmányos rendszerbe, a korábbi rezsim visszatérésének megelőzése, valamint az új keretek védelme érdekében. Ez a szempont szerepet játszhatott az afrikai alkotmányozási folyamatokban is, különösen azokban az országokban, ahol a minősített törvények egy fegyveres konfliktust követően jelentek meg. Természetesen Franciaország és Portugália többévtizedes vonatkozó tapasztalatai is hivatkozási pontot jelentettek az afrikai események mozzogatói számá-

³⁶ BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás [2012]: „A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta” *Kodifikáció* 2012/1. 33–34. file:///C:/Users/boldi/AppData/Local/Temp/kodifikacio_2012_1_lapszam.pdf.

³⁷ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Alapjogok új alapokon?” (társszerzőkkel) in Balogh Elemér (szerk.) et al.: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* Hallgatói Közjogi Dolgozatok 1. (Budapest: FÁMA Zrt. – Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó 2012.) 53–79.

³⁸ JAKAB András – SZILÁGYI Emese [2014]: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” *Új Magyar Közigazgatás* 7/2014. 20.

³⁹ KUKORELLI István: *Tradicció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég Kiadó 2006) 155.

⁴⁰ Ld. FOMBAD (Ij. 1.) 50–65.

ra. Ezzel együtt az afrikai organikus törvények hosszútávú fejlődési irányai nem állíthatóak párhuzamba az európai tendenciákkal. Magyarországot leszámítva Európában azt tapasztaljuk, hogy az egyes minősített törvény koncepciókat hosszú távra alkotják, a lényeges módosítások ritkák. Ezzel szemben az afrikai országok többségében békés, vagy fegyveres átmenetek eredményeként sűrűn kerül sor új alkotmány elfogadására, vagy a korábbi átfogó módosítására,⁴¹ ezzel együtt pedig a minősített törvényekre vonatkozó szabályozás is folyton változik. A közelmúltból példaként említhetjük az arab tavasz eseményeit követő alkotmányozási hullámot, 2016-ban Elefántcsontparton pedig a polgárháborút követően a korábbi kétharmados többségű törvényalkotás⁴² rendszerét abszolút többségi követelmény váltotta fel, a kétharmados szavazatarány pusztán a rendszer kiegészítő elemeként maradt jelen.⁴³ Az észak-afrikai és az elefántcsontparti események is jól jelzik, hogy az afrikai organikus törvények fejlődése jelenleg is zajló folyamat, a közeljövőben további fejleményekre is számítani lehet. Európában csupán Magyarországon találkozunk a minősített törvény koncepció hasonlóan gyakori módosításával. Következésképpen legalábbis vitatható, hogy az organikus törvények alkalmasak-e jelenlegi formájukban Afrikában feladatuk betöltésére, a stabilitás előmozdítására. Végezetül fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy Afrikában az organikus törvények szorosan kötődnek az adott állam intézményeihez.⁴⁴ E megközelítés eredményeként az organikus törvények csak a Maghreb régióban vesznek részt közvetlenül az alapvető jogok védelmében, például Marokkóban⁴⁵ és Tunéziában.⁴⁶

III. ELMÉLETI HÁTTÉR: AZ ORGANIKUS TÖRVÉNYEK DEFINÍCIÓJA ÉS TÉRNYERÉSE

Mindenekelőtt szükséges körvonalazni a minősített/organikus törvény kifejezések tartalmát.

A különböző országokban az organikus törvények eltérő koncepciója honosodott meg, a sokféle modell alapján mégis azonosítható e kifejezések általános jelentése. A minősített törvény a törvények egy alkotmányban körülhatárolt alkategóriája, mely a legfontosabb törvényalkotási tárgyakat foglalja

⁴¹ Ld. FOMBAD (lj. 1.) 50–65.

⁴² Elefántcsontpart előző alkotmányának 71. cikke [2000]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_D'Ivoire_2000.pdf?lang=en.

⁴³ Elefántcsontpart alkotmányának 102. cikke [2016.11.08]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_D'Ivoire_2016.pdf?lang=en.

⁴⁴ Burkina Faso alkotmányának 97. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Elefántcsontpart előző alkotmányának 71. cikke [2000]. www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en.

⁴⁵ Marokkó alkotmányának 15. és 29. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

⁴⁶ Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

magában és melyhez az általános törvényalkotási eljáráshoz képest szigorúbb eljárási szabályok kapcsolódnak.⁴⁷

A nemzeti jogrendszerekben többféle terminológia is ismert e jogintézmény megjelölésére. Ezek a megnevezések az organikus törvények főbb funkcióihoz kötődnek és jól jelzik a minősített törvények alkotmányjogi, politikai, történeti, valamint szuverenitást védő szerepét egyaránt. Az organikus törvény megnevezés megtalálható a francia⁴⁸ és a spanyol⁴⁹ Alkotmányban is, ez a terminológia a minősített törvények alkotmányos szerepére helyezi a hangsúlyt. Spanyolországban ezek a jogszabályok részei a tágabb értelemben vett alkotmány koncepciónak (az ún. alkotmányossági blokknak) is, több országban pedig felhívhatóak az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során.⁵⁰ Néhány jogrendszerben az organikus törvényekre, mint az intézményeket rögzítő jogszabályokra (*institutional act*) utalnak.⁵¹ Az alkotmányerejű törvények csoportja Magyarországon létezett rövid ideig a demokratikus átalakulás időszakában, ezeket a törvényeket jogforrási tekintetben az akkori Alkotmánnyal egyenrangúnak tartották. A kétharmados törvények szintén Magyarországon voltak jelen 1990 és 2011 között. Ez a megközelítés a vizsgált jogintézmény politikai vonatkozásait emeli ki: az országgyűlési képviselők széleskörű egyetértésére volt szükség a kétharmados törvények megalkotásához, vagy módosításához az egyszerű többség nem volt elegendő. Magyarország Alaptörvénye ismét megváltoztatta az alkalmazott terminológiát felélesztve a sarkalatos törvények kategóriáját,⁵² amely azonban tartalmilag jórészt a kétharmados törvények vonásait vitte tovább. Ez a szimbólikus lépés az Alaptörvény historizáló retorikáját kívánta erősíteni.⁵³

Franciaország, Spanyolország és Magyarország az organikus törvények három fontos európai modelljét képviselik. A minősített törvények problémája azonban nem csupán az említett három országot érinti, hanem számos más jogrendszert is szerte a világon, az organikus törvények többségét pedig valójában Európán kívül, főként Afrikában fogadják el. Az organikus törvények modern-

⁴⁷ Ld. CAMBY (lj. 6.) 1686–1698.; JAKAB – SZILÁGYI (lj. 38.) 96–110.; AVRIL Pierre – GICQUEL Jean: *Droit parlementaire* [Parlamenti jog] (Paris: Dalloz 2014) 267–307.

⁴⁸ Franciaország alkotmányának 46. cikke [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en.

⁴⁹ Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

⁵⁰ N° 66-28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15); CHAGNOLLAUD Dominique Michel (szerk.): *Traite international de droit constitutionnel* [Az alkotmányjog nemzetközi háttere] vol. 1. (Paris: Dalloz 2012) 340.

⁵¹ A Komore-szigetek alkotmánya [2001.12.23]. www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf.

⁵² Magyarország Alaptörvényének T) cikke.

⁵³ KÜPPER Herbert: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2–5.

kori történetét 1958-tól, a V. Francia Köztársaság alkotmányától számíthatjuk.⁵⁴ Afrika dekolonizációját követően főként francia hatásra számos frankofón afrikai ország alkotmányában jelentek meg az organikus törvények,⁵⁵ jelenleg huszonhárom afrikai ország alkalmazza e jogintézményt, mint például Algéria,⁵⁶ Szenegál,⁵⁷ vagy Tunézia.⁵⁸ A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyolországi, illetve portugáliai nacionalista diktatúrák bukásához köthető:⁵⁹ az organikus törvények megjelentek mindkét pireneusi ország alkotmányában, példájukat pedig számos latin-amerikai ország is követte, mint Ecuador,⁶⁰ vagy Venezuela.⁶¹ Végezetül a harmadik fázisban e megoldás a demokratikus átalakulást követően bekerült a magyar, a román,⁶² és a moldáv⁶³ alkotmányba is. Moldova mellett néhány más korábbi szovjet tagköztársaság is beemelte alkotmányába a minősített többségű törvényalkotást ebben az időszakban, ezek azonban ma már nincsenek hatályban.

Ebből a rövid körképből is kitűnik, hogy Európán és Afrikán kívül Latin-Amerikában is jelentős számban léteznek organikus törvények: Ecuador és Venezuela mellett más országok is operálnak minősített törvényekkel,⁶⁴ ezt a jelenséget azonban nem tárgyalom részletesen jelen tanulmányomban.

Afrikában több, mint húsz ország honosította meg az organikus törvényeket, jórészt az európai alkotmányos minták hatására. Az elsődleges hivatkozási pontot Franciaország jelentette, de Portugália befolyása ugyancsak számottevő.

⁵⁴ Franciaország alkotmányának 46. cikke [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en.

⁵⁵ DAVID René: *Les grands systemes de droit contemporains* [A világ főbb jogrendszerei] (Paris: Dalloz 1964) 630.

⁵⁶ Algéria alkotmányának 123. cikke [1996.11.28]. www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en.

⁵⁷ Szenegál alkotmányának 78. cikke [2001.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en.

⁵⁸ Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf

⁵⁹ Portugália alkotmányának 169. cikk (2) bekezdése [1976.04.02]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

⁶⁰ Ecuador alkotmányának 133. cikke [2008.10.20]. pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html

⁶¹ Venezuela alkotmányának 203. cikke [1999.12.31]. www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en.

⁶² Románia alkotmányának 73. cikke [1991.12.08]. www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en.

⁶³ Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

⁶⁴ Chile alkotmányának 63. cikke [1980.10.21], www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en a Dominikai Köztársaság alkotmányának 112. cikke [2015.06.13], www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf?lang=en Kolumbia alkotmányának 151. cikke [1991.07.04], www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf Panama alkotmányának 164. cikke [1972], www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004.pdf?lang=en Peru alkotmányának 106. cikke [1993.12.31]. www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en.

A minősített törvények elterjedéséhez hasonlóan az afrikai organikus törvények ugyancsak csoportosíthatóak történelmi, illetve földrajzi szempontok alapján. Az organikus törvényeket alkalmazó afrikai államokat öt nagyobb csoportba oszthatjuk.

Egyrészt a Maghreb régió számos országában alkalmaznak organikus törvényeket az 1950-es évek óta, mint Algéria,⁶⁵ Marokkó,⁶⁶ valamint Tunézia.⁶⁷

A második régiót az egykori nyugat-afrikai francia gyarmatok jelentik: Benin,⁶⁸ Burkina Faso,⁶⁹ Guinea,⁷⁰ Elefántcsontpart,⁷¹ Niger,⁷² Szenegál,⁷³ és Togo.⁷⁴ Mégsem állítható, hogy valamennyi nyugat-afrikai frankofón országban jelen lennének a minősített törvények, Mali például ebben a tekintetben kivételt képez.

Harmadrészt meg kell említenünk a Kelet-Afrikai térség, valamint az Indiai-Óceán szigetvilágának frankofón államait: a Komore-szigetek,⁷⁵ Dzsibuti,⁷⁶ és Madagaszkár.⁷⁷

A negyedik terület Közép-Afrika, melynek országai részben francia, részben belga befolyás alatt álltak a gyarmati korszakban: Burundi,⁷⁸ Közép-afrikai

⁶⁵ Mauritánia alkotmányának 67. cikke [1991.07.12]. www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf.

⁶⁶ Marokkó alkotmányának 85. és 86. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

⁶⁷ Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

⁶⁸ Benin alkotmányának 96. cikke [1990.12.02]. www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en.

⁶⁹ Burkina Faso alkotmányának 155. cikke [1991.06.02]. www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en.

⁷⁰ Guinea alkotmányának 83. cikke [2010.05.07]. www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en.

⁷¹ Elefántcsontpart alkotmányának 71. cikke [2016.11.08]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_D'Ivoire_2016.pdf?lang=en.

⁷² Niger alkotmányának 131. és 184. cikke [2010.10.31]. www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf.

⁷³ Szenegál alkotmányának 78. cikke [2001.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en.

⁷⁴ Togo alkotmányának 92. cikke [1992.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en.

⁷⁵ A Komore-szigetek alkotmányának 26. cikke [2001.12.23]. www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf.

⁷⁶ Dzsibuti alkotmányának 66. cikke [1992]. www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en.

⁷⁷ Madagaszkár alkotmányának 88. és 89. cikke [2010.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf.

⁷⁸ Burundi alkotmányának 175. cikke [2005.02.28]. www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf.

Köztársaság,⁷⁹ Csád,⁸⁰ Egyenlítői-Guinea,⁸¹ Gabon,⁸² Kongói Demokratikus Köztársaság,⁸³ Kongói Köztársaság,⁸⁴ és Ruanda.⁸⁵

Végezetül Salazar autokrater rendszerének bukását követően az egykori portugál gyarmatok közül Angolában⁸⁶ és a Zöldfoki-szigeteken is megjelentek az organikus törvények.⁸⁷

A fentiek alapján kirajzolódnak a minősített törvényekhez kapcsolódó főbb európai és afrikai alkotmányos problémák. Valamennyi ország konkrét alkotmányos célkitűzés, vagy célkitűzések előmozdítása érdekében alkalmazta ezt a megoldást, ezért a harmadik fejezetben a jogintézmény történeti hátterének európai, illetve afrikai vonásait vetem össze. A minősített törvények szabályozási tereuma ugyancsak eltérő lehet, ezért a negyedik fejezetben azt vizsgálom, mely szabályozási tárgyak esnek a minősített törvényalkotás körébe, illetve amellet érvelek, hogy ezt a kategóriát szűken kell meghatározni. A minősített törvények továbbá sajátos helyet foglalnak el a jogforrások hierarchiájában az alkotmányi és az egyszerű törvényi szint között, az ötödik fejezet tehát erre a problémára reflektál.⁸⁸ Ebben a tekintetben főként a vonatkozó alkotmányos cikkek megfogalmazásának pontosságára koncentrálok.

Meg kell jegyezni, hogy a minősített törvényalkotási tárgyköröket általában két kategóriára szokás felosztani: az alapvető jogokra, valamint az intézményi aspektusra.⁸⁹ Különösen Afrikában az intézményi oldal a túlsúlyos, a minősített törvények szerepe az alapjogvédelemben elsősorban közvetett.

⁷⁹ A Közép-afrikai Köztársaság alkotmányának 70. és 73. cikke [2004.12.27]. www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf.

⁸⁰ Csád alkotmányának 127. cikke [1996]. www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.pdf.

⁸¹ Egyenlítői-Guinea alkotmányának 104. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011]. www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012.pdf?lang=en.

⁸² Gabon alkotmányának 60. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011]. www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en.

⁸³ A Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 124. cikke [2006.02.18]. www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en.

⁸⁴ A Kongói Köztársaság alkotmányának 125. cikke [2001, utoljára módosítva: 2015.10.25]. constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.

⁸⁵ Ruanda alkotmányának 73. cikk (1) bekezdése [1991.05.30]. www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en.

⁸⁶ Angóla alkotmányának 166. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és 169. cikk (2) bekezdése [2010.01.21]. www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf.

⁸⁷ A Zöldfoki-szigetek alkotmányának 173. cikk (3) bekezdése és 187. cikk (2) bekezdésének *b*) pontja [1980]. www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en.

⁸⁸ Ld. TROPER (Ij. 18.) 346.

⁸⁹ 14/B/2002. AB határozat ABH 2003, 1476; 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

IV. ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

Megfigyelhető, hogy mind Európában, mind Afrikában az abszolút többségi követelmény a minősített többség elterjedtebb formája, néhány országban, köztük Magyarországon azonban jelen van a kétharmados szavazattöbbség is. Nyugat-Európában a francia, spanyol, illetve portugál organikus törvények elfogadásához abszolút parlamenti többségre van szükség.⁹⁰ Románia ugyancsak a francia példát követve a két kamara abszolút többségéhez köti a minősített többségű törvényalkotást a kétharmados követelmény helyett.⁹¹ Még egy további eljárási különbséget is figyelembe kell vennünk: Romániában a kormány még parlamenti felhatalmazás alapján sem alkothat rendeleteket az organikus tárgykörökben.⁹² A megkövetelt többség szintjét tekintve hasonló a helyzet Moldovában is, a moldáv parlament azonban egykamarás, a törvényalkotási eljárás folyamatába pedig további többletgaranciák is bekerültek.⁹³ A magyar parlament szintén egykamarás, itt azonban az abszolút többség helyett a jelenlévő képviselők kétharmadának egyetértése kell a sarkalatos törvények többségének módosításához.⁹⁴

Afrikában ugyancsak az abszolút többség a jellemző, nem ritkán francia mintára kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal kiegészülve.⁹⁵ Gabonban a minősített törvényekre vonatkozó egyetlen garanciális szabály a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, emelt többségi követelménnyel itt egyáltalán nem találkozunk.⁹⁶ Néhány országban találunk azonban az abszolút többségnél szigorúbb előírásokat is. Ruandában az organikus törvényeket háromötödös

⁹⁰ Franciaország alkotmányának 46. cikke [1958.10.04], www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07], www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en Portugália alkotmányának 169. cikk (2) bekezdése [1976.04.02]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

⁹¹ Románia alkotmányának 76. cikk (1) bekezdése [1991.12.08]. www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en.

⁹² Vida Ioan (szerk.) [2006]: *Legistica formala [A törvényhozás folyamata]* (Lumina Lex: Bucharest) 52–62.

⁹³ Moldova alkotmányának 74. cikk (1) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

⁹⁴ Magyarország Alaptörvényének T. cikk (4) bekezdése.

⁹⁵ Benin alkotmányának 97. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en Burkina Faso alkotmányának 155. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Burundi alkotmányának 197. és 228. cikke [2005.02.28], www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf Csád alkotmányának 127. és 161. cikke [1996], www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.pdf a Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 124. cikk (3) bekezdése és 160. cikke [2006.02.18]. www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en Dzsibuti alkotmányának 66. és 78. cikke [1992], www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en; Madagaszkár alkotmányának 117. cikke [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf; Marokkó alkotmányának 132. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

⁹⁶ Gabon alkotmányának 61. és 85. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011]. www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en.

többséggel kell elfogadni,⁹⁷ Burundiban,⁹⁸ a Zöldfoki-Szigeteken,⁹⁹ a Komore-Szigeteken,¹⁰⁰ és Guineában¹⁰¹ pedig kétharmados többségre van szükség. Amint már említettem, Elefántcsontparton 2016-ig a kétharmados követelmény volt jellemző,¹⁰² azóta azonban az abszolút többség rendszere a meghatározó, a kétharmad csak szűk körben maradt jelen.¹⁰³ Tunéziában akkor van szükség háromötödös parlamenti többségre, ha az organikus törvény elfogadott szövegét az államfő politikai vétóval visszaküldi a törvényhozásnak.¹⁰⁴

A valóságban az organikus törvények gyakran eljárási, illetve jogforrási tekintetben sem képeznek homogén kategóriát. Franciaországban a közpénzügyekről szóló organikus törvényeknek kvázi alkotmányos státuszuk van,¹⁰⁵ míg a Szenátusra vonatkozó organikus törvényeket a két kamara csak teljesen azonos szöveggel fogadhatja el. Abszolút többséggel, az első kamara feloldhatatlan vita esetén nem jogosult a Szenátus álláspontját mellőzni. Spanyolországban az autonóm régiók státuszára vonatkozó szabályok szigorúbb eljárási szabályok szerint kerülnek elfogadásra, mint más organikus törvények.¹⁰⁶ Hasonló tendenciát figyelhetünk meg Moldovában is, ahol Gagauzia region autonómiáját egy háromötödös többséghez kötött organikus törvény körvonalazza.¹⁰⁷ Magyarországon szintén nem ismeretlen a minősített törvények közti eljárási differenciálódás. A „kis kétharmad” a jelenlévő, míg a „nagy kétharmad” az összes képviselő kétharmadának szavazatát jelenti.¹⁰⁸

A fenti példák jól mutatják, hogy a minősített törvények európai modelljeiben elterjedt gyakorlat az organikus törvények jogi értelemben vett differenciált keze-

⁹⁷ Ruanda alkotmányának 73. cikk (1) bekezdése [1991.05.30]. www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en.

⁹⁸ Burundi alkotmányának 75. és 86. cikke [2005.02.28]. www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf.

⁹⁹ A Zöldfoki-szigetek alkotmányának 173. cikk (3) bekezdése [1980]. www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en.

¹⁰⁰ A Komore-szigetek alkotmányának 26. cikke [2001.12.23]. www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf.

¹⁰¹ Guinea alkotmányának 83. cikke [2010.05.07]. www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en.

¹⁰² Elefántcsontpart előző alkotmányának 71. cikke [2000]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_D'Ivoire_2000.pdf?lang=en.

¹⁰³ Elefántcsontpart alkotmányának 102. cikke [2016.11.08]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_D'Ivoire_2016.pdf?lang=en.

¹⁰⁴ Tunézia alkotmányának 81. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf

¹⁰⁵ BRAIBANT Guy de M.: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein [Az alkotmányossági normakontroll és a jogforrástan] (Paris: Dalloz 1996) 323.; N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

¹⁰⁶ SOSA WAGNER FRANCISCO: „Aproximación al tema de las leyes orgánicas” [Bevezetés az organikus törvények logikájába]. *Revista española de derecho administrativo* 21/1996. 199-204.

¹⁰⁷ Moldova alkotmányának 111. cikk (7) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

¹⁰⁸ Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése.

lése, különösen a francia gyakorlat pedig befolyásolta az afrikai megoldásokat is. Több afrikai alkotmány is kifejezetten rögzíti, hogy a pénzügyi vonatkozású törvényeket sajátos, az organikus törvényalkotáshoz közel álló eljárási szabályok alapján kell elfogadni,¹⁰⁹ de találkozhatunk olyan esetekkel is, amikor ezek a pénzügyi törvények maguk is organikus törvények. Szintén francia hatásra terjedt el Afrikában az a kitétel is, hogy a második kamarára vonatkozó organikus törvényeket a két kamara csak teljesen megegyező szöveggel fogadhatja el.¹¹⁰

V. A MINŐSÍTETT TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS TERJEDELME

Mint korábban már kitértem rá, a minősített törvényalkotás két fő iránya általánosságban az intézményi, valamint az alapjogi oldal.¹¹¹ Az intézményi oldal azt jelenti, hogy az állam alapvető intézményeinek státuszára, működésére, valamint kapcsolatrendszerére vonatkozó törvényi szabályokat minősített többséggel kell megalkotni. Az alapjogi aspektus azokra az alapvető jogokra, illetve az alapvető jogok védelmében tevékeny szerepet vállaló intézményekre vonatkozik, melyek esetében a törvényi háttér ugyancsak minősített többséghez kötött. Az alapjogi aspektus két vonulatát nézetem szerint a minősített törvények jogvédelmi szerepének, közvetlen, illetve közvetett aspektusaként értékelhetjük. A közvetlen szint azt jelenti, hogy bizonyos alapvető jogok minősített törvényalkotási tárgykörnek minősülnek, míg a közvetett oldalon az alkotmánybírárságra, a bíróságra és az ombudsmanra vonatkozó szabályok minősített többségi háttérrel találjuk.

Franciaországban az intézményi oldal túlsúlya a jellemző: egyebek mellett a parlament működését,¹¹² az igazságszolgáltatás státuszát és a bírói függetlenségét,¹¹³ az Alkotmánytanács státuszát,¹¹⁴ a Gazdasági, Szociális és Környezetvédel-

¹⁰⁹ Benin alkotmányának 112. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en; a Kongói Köztársaság alkotmányának 127. cikke [2001., utoljára módosítva: 2015.10.25], www.constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en; Madagaszkár alkotmányának 88. cikk (11) bekezdése [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf; Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26], www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

¹¹⁰ Mauritánia alkotmányának 67. cikk (4) bekezdése [1991.07.12], www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf; Marokkó alkotmányának 85. cikke [2011.07.01], www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

¹¹¹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

¹¹² Franciaország alkotmányának 25. cikk (1) bekezdése [1958.10.04], www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

¹¹³ Franciaország alkotmányának 64. cikk (3) bekezdése [1958.10.04], www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

¹¹⁴ Franciaország alkotmányának 63. cikke [1958.10.04], www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

mi Tanács működését,¹¹⁵ valamint az alapjogok biztosának hatáskörét¹¹⁶ organikus törvények rögzítik. Ezen felül Franciaország szuverenitásának korlátozása ugyancsak organikus törvényekben lehetséges. Szembetűnő Franciaországban az intézményi aspektus szinte egyoldalú túlsúlya. Mivel az alapjogi katalógus nem jelenik meg az V. Köztársaság alkotmányában, érthető, hogy nem került az organikus tárgykörök közé sem. Megfigyelhető továbbá az organikus szabályozási tárgykörök listájának lassú bővülése, az alapvető jogok biztosát például egy 2008-as alkotmánymódosítás emelte be ebbe a körbe.

A spanyol logika számottevően eltér a francia megközelítéstől. Egy külön alkotmányos cikk körvonalazza az organikus szabályozás két fő irányát: az autonóm régiók státuszát, valamint az alapvető jogokat.¹¹⁷ Az Alkotmány más cikkei további intézményi tárgyköröket is megjelölnek: így például a fegyveres erők szervezését,¹¹⁸ a trónöröklés rendjét,¹¹⁹ a népszavazást¹²⁰, vagy az igazságszolgáltatás szervezetét,¹²¹ illetve az Alkotmánybíróság szervezetét és működését.¹²² Következésképpen ahogyan a spanyol Alkotmánybírói gyakorlat is rögzítette, a spanyol értelmezés az alapjogi és az intézményi minősített többség kettősségén alapul. Az intézményi aspektus elsősorban az autonóm régiók státuszát rögzítő organikus törvényeket jelenti Spanyolországban, bár más tárgykörök is jelentősek e téren is.

A magyar, román, illetve moldáv alkotmányos rendszerek csak rendkívül szűk körben alkalmazzák a minősített törvényeket az alapvető jogok közvetlen védelmében, néhány ilyen példát azért megemlíthetünk, mint a vallásszabadság,¹²³ valamint az állampolgárság.¹²⁴ Az alapjogokat védő intézmények terén már erőteljesebb a minősített többségű törvényalkotás szerepe Közép-Európában is.

¹¹⁵ Franciaország alkotmányának 71. cikke [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

¹¹⁶ Franciaország alkotmányának 71-1. cikk (3) bekezdése [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

¹¹⁷ Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

¹¹⁸ Spanyolország alkotmányának 8. cikke [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

¹¹⁹ Spanyolország alkotmányának 57. cikk (5) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

¹²⁰ Spanyolország alkotmányának 93. cikke [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

¹²¹ Spanyolország alkotmányának 122. cikk (1) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

¹²² Spanyolország alkotmányának 65. cikke [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

¹²³ Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése. Románia alkotmányának 73. cikk (3) bekezdés S) pontja [1991.12.08], www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en; Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf.

¹²⁴ Alaptörvény G) cikk (4) bekezdése. Románia alkotmányának 5. cikk (1) bekezdése [1991.12.08], www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en; Moldova alkotmányának 17. cikk (1) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf.

Magyarországon, Romániában és Moldovában három ilyen intézményt is találunk a minősített tárgykörök sorában: az alkotmánybírószéket, az ombudsmant,¹²⁵ valamint a bírósági rendszert. A valóságban még bonyolultabb a minősített törvények közvetett alapjogvédő szerepe ezekben az országokban: egyebek mellett Romániában és Moldovában a közoktatás rendszerének szabályait is organikus törvény rögzíti.¹²⁶

Az afrikai organikus törvények ezen a téren is sokban követik a francia mintát, mégsem azonosíthatóak azzal. A kontinensen megfigyelhető sokféleség ellenére néhány általános vonás kitapintható a minősített törvényi szabályozás terjedelmét illetően is. Az afrikai organikus törvények Burundit kivéve jóval szűkebb körben szabályoznak, mint francia megfelelőik, hasonlóság viszont, hogy Afrikában is az intézményi oldal szinte kizárólagos jelenlétét tapasztaljuk. Az afrikai alkotmányok azonban rendszerint szűkebben definiálják az állam alapvető intézményeinek körét, mint azt a francia Alkotmány teszi. Az afrikai organikus törvények a törvényhozó,¹²⁷ valamint az igazságszolgáltató¹²⁸ hatalmi ágra koncentrálnak, a legtöbb alkotmány minősített többséget a törvényhozás szervezetére és működésére, valamint a bíróságok szervezetére és működésére és hatásköreire, valamint a főbb bírói testületekre vonatkozó szabályokra (alkotmánybírószék, legfelsőbb bíróság, igazságszolgáltatási tanács, számvevőszék, semmitőszék, stb.) írja elő. Emellett gyakran találkozhatunk az organikus tárgykörök között több más intézménnyel is, mint a választási bizottság,¹²⁹ a szociális és gazdasági

¹²⁵ Dzsibuti alkotmányának 90. cikke [1992], www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en.

¹²⁶ Románia alkotmányának 73. cikk (3) bekezdés N) pontja [1991.12.08], www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

¹²⁷ Például: Algéria alkotmányának 103, 108, 112 és 115. cikke [1996.11.28]. www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en Burkina Faso alkotmányának 86. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Burundi alkotmányának 148. 153. és 156. cikke [2005.02.28], www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf Gabon alkotmányának 37. és 62. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en Madagaszkár alkotmányának 79. cikke [2010.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf.

¹²⁸ Például: Algéria Alkotmányának 123. cikkének 5. fordulata, továbbá 153, 157 és 158. cikkei [1996.11.28], www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en Burundi alkotmányának 236. cikke [2005.02.28], www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf a Közép-Afrikai Köztársaság alkotmányának 77, 85, 89, 92, 93, és 99. cikke [2004.12.27], www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf a Komore-szigetek alkotmányának 28. és 29. cikke [2001.12.23], www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf Egyenlítői-Guinea alkotmányának 90. cikk (2) bekezdése, 96. cikk (2) bekezdése, 100. cikk (2) bekezdése és 104. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012.pdf?lang=en Guinea alkotmányának 63. cikke [2010.05.07], www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en Niger alkotmányának 125, 136, és 141. cikke [2010.10.31], www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf Szenegál alkotmányának 60. cikke [2001.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en.

¹²⁹ A Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 211. cikke [2006.02.18]. www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en.

tanács,¹³⁰ az ombudsman,¹³¹ a média hatóság,¹³² helyi önkormányzatok,¹³³ valamint a népszuverenitást és a közvetlen demokráciát megtestesítő választás¹³⁴ és népszavazás.¹³⁵ Nem helyes tehát az a megközelítés, hogy Franciaországban, illetve Afrikában az alapvető jogok védelmében az organikus törvények egyáltalán nem vesznek részt. Franciaországban és Afrikában számos országban egyaránt organikus tárgykörnek minősülnek a bírósági rendszerre, az ombudsmanra, illetve az alkotmánybíróságra vonatkozó szervezeti és működési szabályok. Ugyancsak torzító és leegyszerűsítő lenne az a kijelentés is, hogy Afrikában az organikus törvények egyáltalán nem vesznek részt közvetlenül az alapvető jogok garanciális védelmében, a Maghreb régióban erre több példát is találunk. Marokkóban bizonyos alapvető jogok, így például a petíciós jog,¹³⁶ vagy a sztrájkhoz való jog¹³⁷

¹³⁰ Benin alkotmányának 140. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en Burkina Faso alkotmányának 141., és 160. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Gabon alkotmányának 111. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en. Mauritánia alkotmányának 97. cikke [1991.12.07]. www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf

¹³¹ Elefántcsontpart alkotmányának 169. cikke [2016.11.08], www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2016.pdf?lang=en. Togo alkotmányának 154. cikke [1992.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en

¹³² Benin alkotmányának 24. és 143. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en a Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 212. cikke [2006.02.18], www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en Gabon alkotmányának 102. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en Guinea alkotmányának 126. cikke [2010.05.07], www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en Niger alkotmányának 163. cikke [2010.10.31], www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf. Togo alkotmányának 154. cikke [1992.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en

¹³³ A Közép-afrikai Köztársaság alkotmányának 102. cikke [2004.12.27], www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf Dzsibuti alkotmányának 87. cikke [1992], www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en Guinea alkotmányának 140. cikke [2010.05.07], www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en Madagaszkár alkotmányának 88. cikk (4) bekezdése [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf Marokkó alkotmányának 146. cikke [2011.07.01], www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

¹³⁴ Madagaszkár alkotmányának 79. cikke, illetve 88. cikk (3) és (10) bekezdése [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf; Mauritánia alkotmányának 48. (1) bekezdése [1991.07.12], https://www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf Szenegál alkotmányának 35. cikke [2001.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en.

¹³⁵ Angóla alkotmányának 164. cikk g) pontja [2010.01.21], www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf; a Zöldfoki-szigetek alkotmányának 187. cikk (1) bekezdés c) pontja [1980], www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en a Kongói Köztársaság alkotmányának 176. cikke [2001, utoljára módosítva: 2015.10.25]. www.constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.

¹³⁶ Marokkó alkotmányának 15. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf

¹³⁷ Marokkó alkotmányának 29. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf

organikus tárgykörnek minősül. Tunéziában a 2014-es Alkotmány egyik fordulata egyenesen úgy rendelkezik, hogy az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit organikus törvényekben kell szabályozni.¹³⁸ Ez a megoldás számos közös vonást mutat az alkotmányerejű törvények korábbi magyar koncepciójával (1989–1990), a két jogintézményt mégis határozottan el kell határolnunk egymástól. Magyarországon az alkotmányerejű törvényeket az összes képviselő kétharmadának szavazatával lehetett csak elfogadni, vagy módosítani, a gyakorlatban ez szinte lehetetlen volt. Tunéziában ezzel szemben az alapvető jogokról szóló organikus törvényeket főszabályként abszolút többséggel, kivételesen háromötödös szavazataránnyal fogadhatja el a törvényhozás, a rendszer tehát rugalmasabb és alkalmazkodóképesebb, ezért élettartama is hosszabb.

KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányomban röviden összehasonlítottam az organikus törvények európai és afrikai sajátosságait, ezek alapján kirajzolódnak a két kontinens közti általános hasonlóságok, illetve eltérések. Egyrészt látnunk kell, hogy a világon az organikus törvények jó részét Afrikában fogadják el, ahol több, mint húsz alkotmányba került be e jogintézmény. A minősített törvényalkotás európai eredetű gondolat, mely azonban Afrikában sokkal népszerűbbnek bizonyult, mint az öreg kontinensen. Másrészt az organikus törvények Afrikában képtelenek betölteni azt a feladatukat, hogy hozzájáruljanak az alkotmányos rendszer stabilitásának fokozásához. Bizonyos esetben alkotmányos szinten is megjelenik, hogy az organikus törvények szerepe az alkotmány meghosszabbítása és kiegészítése,¹³⁹ a valóságban mégis e jogintézmény mögötti fő megfontolás az adott alkotmányos rendszer élettartamának meghosszabbítása. Az alkotmánymódosítások, illetve reformok jelentős száma mutatja, hogy ezt a célt a legtöbb afrikai országban az organikus törvények nem tudták előmozdítani. Ez alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az organikus törvények sikeresebbek Európában, ahol Magyarországot leszámítva a minősített törvény koncepciók hosszú távra készülnek.

Egy további megállapítás az abszolút többségi rendszerek jelentős számbeli fölénye a kétharmados többségű törvényalkotással szemben. Bár mindkét kontinensen találkozunk a kétharmados többségi követelménnyel, az kivételesnek tekinthető, mivel túlzottan torzítja a parlamentarizmus logikáját. Az emelt konszenzus követelmény helyett az organikus törvények többségét abszolút többséggel kell elfogadni. Emellett szükséges hangsúlyozni azt is,

¹³⁸ Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf

¹³⁹ Csád alkotmányának 127. cikke [1996]. www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.pdf

hogy Afrikában általában lényegesebben szűkebb a minősített többségi törvényalkotás terrénuma, mint Európában. Algéria,¹⁴⁰ Angola,¹⁴¹ a Zöldfoki-szigetek,¹⁴² Madagaszkár¹⁴³ és Tunézia¹⁴⁴ alkotmánya egy felsorolásban rögzíti az organikus tárgykört, míg más alkotmányokban elszórva találjuk a minősített többséget előíró rendelkezéseket. Szintén figyelmet érdemel, hogy Európában, különösen Spanyolországban és a 2012 előtti magyar logikában jól elkülöníthető a minősített törvényalkotás intézményi és alapjogvédelmi iránya. Az erőteljes francia hatás, valamint az afrikai demokratikus átmenetek jellegeből eredően az alapjogvédelmi funkció néhány észak-afrikai országot leszámítva háttérbe szorult. Az organikus törvényeket Afrikában elsősorban az intézmények stabilitását garantáló eszközként értelmezik, az alapjogok védelmében az emelt többségi követelménynek legfeljebb néhány intézmény szabályozásán keresztül jut szerep.

Végezetül a minősített törvények dogmatikai hátterét az európai jogtudomány, illetve joggyakorlat viszonylag részletesen kidolgozta, elsősorban Franciaországban, de bizonyos vonatkozásokban Spanyolországban és Magyarországon is. Más európai országokban, illetve Afrikában kevésbé kimunkált a minősített törvények elméleti háttere, általában a stabilitást erősítő eszközként tekintenek ezekre a jogszabályokra. Ehhez hasonlóan egyes alkotmánybíróságok gyakorlatában vitatott a minősített törvények pontos helye is a jogforrási hierarchiában, abban viszont többé-kevésbé egyetértés van, hogy ezek a normák az alkotmányi és az egyszerű törvényi szint között helyezkednek el.

Összességében leszögezhetjük, hogy az európai és afrikai organikus törvényekről készült átfogó körkép gazdagítja a magyar alkotmányjogi gondolkodást is, mivel jobban kirajzolódhat az, hol helyezkednek el a magyar sarkalatos törvények a minősített többségű törvényalkotás világszintű palettáján. Mintegy ötven ország alkalmazza ezt a jogintézményt szerte a világon, így elterjedtnek tekinthető megoldással állunk szemben, a kétharmados többségi követelmény azonban már kivételesnek tekinthető. Azt tapasztaljuk, hogy a minősített törvények, különösen kétharmados többségi követelmény esetén általában nem képesek hozzájárulni az alkotmányos rendszer stabilitásának erősítéséhez, ezért létjogosultságuk igazolása legalábbis vitatható.

¹⁴⁰ Algéria alkotmányának 123. cikke [1996.11.28]. www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en.

¹⁴¹ Angola alkotmányának 160. cikke és 164. cikk c), g), h) és i) pontja [2010.01.21]. www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf.

¹⁴² A Zöldfoki-szigetek alkotmányának 187. cikk (1) bekezdése [1980]. constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.

¹⁴³ Madagaszkár alkotmányának 88. cikke [2010.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf.

¹⁴⁴ Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

Kulcsszavak: Minősített többség, organikus törvény, előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, törvényalkotási eljárás, összehasonlító elemzés, kétharmados többség, abszolút többség, afrikai alkotmányjog.

SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR
Tudományos segédmunkatárs
MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont,
Jogtudományi Intézet, Budapest
totboldi@gmail.com