

SMUK PÉTER

Az ellenzék mint minősített kisebbség jogai a Bundestagban – a Szövetségi Alkotmánybíróság döntése a nagykoalíció ellenzékének jogairól

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a képviselők egyenlő mandátumának és az ellenzéki jogok bővítésének konfliktusában az előbbi értéket támogató döntést hozott. Az alkotmányos probléma abból fakadt, hogy a nagykoalícióval szembenálló ellenzéki pártok nem érik el az Alaptörvényben biztosított kisebbségi jogokhoz szükséges arányt. A döntés (2 BvE 4/14) megállapítja, hogy a Grundgesetz kifejezetten nem nevesít külön jogokat a parlamenti ellenzék, ellenzéki frakciók számára, s nem is vezethető le alkotmányos kötelezettség ilyen jogok létrehozására vonatkozóan. Az ellenzéki jogok mint „minősített kisebbségi jogok” számszerűségükben semleges szabályok – politikai hovatartozás szerinti szabályozásuk sértené a demokratikus eljárások semlegességét és a politikai (itt: képviselői) egyenlőség elvét. Az alkotmányos szinten leírt kvórumok már kifejezik az ellenzék alkotmányos státuszát, ezek körének változtatása tartalmilag a kormányzóképeség (kisebbségi jogokkal visszaélés elkerülését) és a politikai kisebbség hatalommegosztásban, valamint a plurális demokráciában betöltött szerepéből fakadó értékeit egyaránt érinti.

1. Az eset hátteréről

Az ellenzéki jogok körét és természetét illetően a német alkotmányjog eddig is több tanulságos forrással¹ szolgált számunkra, most ezek köre bővült a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) 2016 május 3-ei döntésével.² A parlamentáris rendszerekben egyébként inkább kivételesnek számít, hogy nagykoalíciós politikai szituáció jelenti az alkotmányos probléma alapját (ilyen nagykoalíció korábban 1966–1969 és 2005–2009 között előfordult már Németországban). A 2013-ban megválasztott 18. Bundestag 630 tagú, ebből a koalícióra lépett pártok (a CDU/CSU 310 és a SPD 193) összesen 503 mandátummal, az ellenzékiek (Die Linke

1 Alapvetés szinten pl. Stephan HABERLAND: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz* (Berlin: Duncker & Humblot 1995); Albert INGOLD: *Das Recht der Oppositionen: Verfassungsbegriff – Verfassungsdogmatik – Verfassungstheorie* (Tübingen: Mohr Siebeck 2015). Ld. még SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008).

2 2 BvE 4/14 – http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414.html.

és a Bündnis 90/Die Grünen) összesen 127-tel rendelkeznek.³ Az ellenzék a plénumon tehát a képviselői helyek 20,16 %-án osztozik.

A problémát az okozta, hogy az Alaptörvény (*Grundgesetz*) ugyan konkrétan nevesít egyes kisebbségi, tulajdonképpen ellenzéki jogokat, ezek gyakorlását azonban a Bundestag-képviselők bizonyos hányadának teszi a jogává. Ez az arány (kvórum) általában az egynegyed, amelytől az adott ciklusban az ellenzék elmarad, hiszen összes képviselőjünkkel együtt épp hogy átlépi az egyötödös arányt. Az Alaptörvény a következő jogokat említi ebben a körben:

- a szubszidiaritás sérelmével kapcsolatos eljárást a Bundestag köteles kezdeményezni a képviselők egynegyedének indítványára (23. cikk 1a. bek. második mondat);
- a Bundestag elnökétől a képviselők egyharmada kérheti a Bundestag összehívását (39. cikk 3. bek. harmadik mondat);
- a képviselők egynegyede kezdeményezheti parlamenti vizsgálóbizottság felállítását (44. cikk 1. bek. első mondat);
- a Védelmi Bizottság tagjainak egynegyede kezdeményezheti, hogy ez a Bizottság vizsgálóbizottságként járjon el (45a. cikk 2. bek. második mondat);
- a Bundestag képviselőinek egynegyede absztrakt normakontroll eljárást kezdeményezhet (93. cikk 1. bek. második mondat).

Törvényi szinten és a Házzsabályban is megtalálhatóak ezek a jogok és egyéb más ellenzéki jogok is, amelyek arányaikkal szintén elérhetetlenek a jelenlegi ciklus ellenzéke számára. Az ellenzék két javaslatot is benyújtott a helyzetük orvoslására, az egyik kezdeményezés az Alaptörvényben⁴ előírt arányok módosítására irányult, a másik törvényi szabályozási szintre,⁵ a 18. ciklus idejére.). A Bundestag 2014 áprilisának végén mindkettőt elutasította, és ezek helyett új rendelkezést iktatott a Házzsabályba („126a.§ A parlamenti kisebbségi jogok különös alkalmazása a 18. ciklusban” címmel). Ennek értelmében egyes plenáris kisebbségi jogok már 120 képviselő által is gyakorolhatóvá váltak, a bizottsági szinten pedig minden, a szövetségi kormányt nem támogató frakcióhoz tartozó képviselő által. Az új szakasz – amelyre nem alkalmazható a Házzsabálytól eltérés lehetősége – több házzsabályi és törvényi kisebbségi jogot a 120-as létszámhoz igazított, mindazonáltal nem változtatta meg az absztrakt normakontrollal Alkotmánybírósághoz fordulás egynegyed-es szabályát.⁶

3 A mandátumok megoszlásához: ld. https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_18wp.

4 2014. március 18-i Alaptörvény-módosítási javaslat, amelyet a Die Linke frakció nyújtott be, irományszám: 18/838.

5 A két ellenzéki párt által jegyzett, 2014. január 19-ei törvényjavaslat hat törvény, köztük a Bundestag vizsgálóbizottságairól, az Alkotmánybíróságról, valamint a kormány és a Bundestag közötti, európai ügyekben való együttműködésről szóló törvények módosítására irányult; irományszám: 18/380 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/003/1800380.pdf>.

6 Az előzmények összefoglalásához ld. az Alkotmánybíróság 2015. november 12-ei sajtónyilatkozatát http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-083.html?sessionid=75A08B1AD30ABB0773F7A688BDD19D1E.2_cid394.

Az Alkotmánybírósághoz fordulók szerint egyrészt a Bundestag megsértette a demokrácia és a parlamenti kormányzás Alaptörvénybe foglalt elvét azzal, hogy elutasította az ellenzéki jogok erősítésére irányuló kezdeményezéseket, másrészt a Bundestag többsége által választott megoldás – a Hárszabályban az új 126a. szakasz – alkotmányellenes, hiszen az Alaptörvény alatti hárszabály nem térhet el az alaptörvényi feltételektől. Az Alkotmánybíróság alkotmányos szervek közötti vita eljárásában⁷ (*Organstreitverfahren*) az ellenzéki frakciók kezdeményezési joggal bírnak saját nevükben; az adott esetben úgy a kezdeményezéseik elutasítása, mint a Hárszabály új rendelkezésének megtámadása kapcsán (jóllehet nem mindegyik indítványuk volt befogadható). Az eljárás kontradiktórius jellegű, az „alperes” ebben az esetben maga a Bundestag volt, amelyet a Házelnök, Norbert Lammert képviselt (az eljárásban megbízottja által).

2. A Szövetségi Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság 2016. május 3-ai döntésében megállapítja, hogy a *Grundgesetz* kifejezetten nem nevesít külön jogokat a parlamenti ellenzék, ellenzéki frakciók számára, és nem is vezethető le alkotmányos kötelezettség ilyen jogok létrehozására vonatkozóan. Ugyan az Alaptörvényből levezethető a hatékony ellenzék általános alkotmányos elve (*verfassungsrechtlicher Grundsatz effektiver Opposition*), amelyet az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben ki is fejtett. Ezen alapelvből azonban nem következik, hogy az ellenzéki képviselőcsoportok számára külön jogosultságokat kellene létrehozni. Ezzel együtt, a parlamenti ellenzéki képviselőcsoportok vagy az ezekhez tartozó képviselők külön jogosítványai nem összeegyeztethetőek a parlamenti képviselőnek az Alaptörvény 38. cikk (1) bek. 2. mondatából levezethető egyenlőségével. A parlament saját döntésével nem csökkentheti a kisebbségi jogok gyakorlásához az Alaptörvényben előírt képviselői arányokat (kvórumokat) sem.

3. Az Alkotmánybíróság érvelése

3.1 A Bundestagot nem terheli alkotmányos kötelezettség, hogy alaptörvényi szinten ellenőrzési funkciójának eszköztárát új ellenzéki jogokkal bővítse

Az Alkotmánybíróság döntésének indokolása során átfogó elemzést adott az ellenzék alkotmányos pozíciójáról. Az ellenzék hatékony védelmével kapcsolatos alkotmányos érték a demokrácia elvéből fakad. A többségi elv tartalmát képezi

⁷ Az eljárást az Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 1. pontja alapján indítványozhatja alkotmányos szerv vagy annak olyan része is, amelyet az Alaptörvény vagy a Hárszabály önálló jogokkal ruház fel.

a többség döntéseinek tisztelete, akárcsak az, hogy a parlamenti kisebbség esélyeit a többséggé válásra biztosítani kell. A szabad és demokratikus politikai rendszer lényege a politikai erők közötti nyitott verseny, amelyhez szükséges, hogy az ellenzék tevékenységét ne lehetetlenítsék el. Az Alkotmánybíróság szerint a parlamenti kormányformát az Alaptörvény szabályai és a politikai gyakorlat fényében kell megvizsgálni. Ennek a kormányzati formának fontos ismérve, hogy a kormányt – annak érdekében, hogy funkcióit megfelelően el tudja látni – egy parlamenti többségnek kell támogatnia. A parlamenti képviselők tehát a kormányt támogató és azt nem támogató csoportokban találhatók. Az ellenzék ellenőrzési funkcióját akkor tudja ellátni, ha a kisebbség Alaptörvénybe foglalt jogai hatékonyan érvényesülhetnek (ez a hatékony ellenzék alkotmányos elvének lényege). Ellenőrzési jogait gyakorolva az ellenzék nem függhet a kormánytöbbség jóindulatától. Ez abból is következik, hogy az ellenzék nemcsak saját érdekében ellenőriz, hanem a hatalommegosztás elvéből fakadóan a demokratikus államberendezkedés érdekében is – hiszen az ellenőrzött kormányt a parlamenti többség támogatja. Így a német alkotmányos berendezkedésben a hatalommegosztás egyik garanciája, hogy a végrehajtó hatalmat hatékonyan ellenőrizheti a parlamenti ellenzék is [85–87].

Az ellenzék kulcsszerepe több helyen tükröződik a német alkotmányjogban. A parlamenti kisebbség jogosult („aus der Mitte des Bundestages”) absztrakt normakontrollt kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál. Az ellenzék tagjai jogosultak továbbá az alkotmányos szervek közötti viták eljárásában (*Organstreitverfahren*) parlamenten belüli jogaik védelmében indítvánnyal fellépni. Az az egyéni jog – akár rendszerszinten, akár egyéni szituációkban –, hogy a kormány politikáját ellenezzék, a *Grundgesetz* 38. cikk (1) bekezdésében biztosított képviselői egyenlő és szabad mandátumból fakad. Az ezeket védő további képviselői jogok (immunitás stb.) szintén éppen az ellenzék számára különös jelentőségűek [88–89].

Mindazonáltal az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezetten az „ellenzék” számára fenntartott jogosítványokat, sőt nem is lehet levezetni belőle ezek létrehozására irányuló kötelezettséget. A német alaptörvény rendszerében a parlamenti ellenzéki jogok inkább a „minősített parlamenti kisebbség” (*qualifizierte Minderheit*) jogaiként kerültek megfogalmazásra. A minősítés módja, hogy a parlamenti képviselők bizonyos száma vagy hányada jogosult e jogokat gyakorolni. A *Grundgesetz* parlamenti képviselőcsoportok számára sem létesít különleges jogokat; esetünkben pedig a minősített kisebbségi jogok gyakorlása nem korlátozható frakciókra vagy más parlamenti szereplőkre. A jogok gyakorlásának a feltétele, hogy legyen megfelelő számú képviselő ehhez, tekintet nélkül ezen csoport összetételére.⁸ Hiszen akárcsak a parlamenti többség, politikailag az ellenzék sem homogén entitás [92–93].

Ezen túlmenően az Alaptörvénynek a képviselői mandátum egyenlőségét kimondó 38. cikk (1) bekezdése is kizárja a speciálisan az ellenzéki képviselőknek

8 Vö. még BVerfGE 124, 78 [107].

vagy frakcióknak biztosított jogok létrehozását. Ezek ugyanis sértik a képviselői egyenlőség elvét. Minden egyes képviselő köteles és jogosult a Bundestag munkájában, vitáiban és döntéshozatalában részt venni. Ez igaz a végrehajtó hatalom ellenőrzésére is, hiszen egyes esetekben a kormányoldal képviselőinek is lehetőségük van a kormány politikájával szemben állást foglalni. Ezek a megállapítások a képviselőcsoportokra is érvényesek, hiszen jogállásukat éppúgy a 38. cikk (1) bekezdése határozza meg. Az egyenlő mandátum elvétől való eltérést csak egy másik, az egyenlőséggel azonos súlyú és alkotmányosan megalapozott érték igazolhatja. Jelen esetben a kormányoldali képviselőkkel (és frakcióikkal) szemben az ellenzékieknek kedvező megoldásokat támogató ilyen igazolást nem talált az Alkotmánybíróság. Az, hogy a kormányoldaliak a gyakorlatban általában tartózkodók a kormány feletti ellenőrzési funkció gyakorlásában, nem jelenti azt, hogy kizárhatóak egyes kisebbségi jogokból [95–100].

Az Alkotmánybíróság már többször hangsúlyozta, hogy azokat a kisebbségi jogokat, amelyek bizonyos kvórumok, minősítési hányadok elérése esetén gyakorolhatóak, bármilyen, az adott szituációban kialakult kisebbség gyakorolhatja – tekintet nélkül ennek az összetételére, létrejöttére vagy az azt formáló képviselők párt- vagy frakciókötődésére.⁹ A GG 38. cikk (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint minden egyes parlamenti képviselő számára adott a lehetőség, hogy ellenzékiént lépjen fel („*verhaltensbezogen-prozedurale Oppositionsmöglichkeit*”) [102].

Arra sincs lehetőség, hogy a parlament – a jogvédelem céljából – „értelmezéssel” csökkentse az alaptörvényi hányadokat, hogy ugyan a képviselői egyenlőséget ne érintse, de mégis lehetőséget adjon annak az ellenzéknek is ellenőrzési jogok gyakorlására, amely az adott esetben létszámában nem éri el az előírt kvórumot. Ez az értelmezés célorientált, teleologikus csökkentést („*teleologische Reduktion*”) eredményezne, amelynek – az analógiát megengedő egyéb szabály hiányában – nincs helye az Alaptörvény pontosan, explicit meghatározott feltételeivel szemben. Az Alkotmánybíróság nem tudta megállapítani az alkotmányfejlődés („*Verfassungswandel*”) olyan történelmi szituációját sem, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek eredeti értelmezésének hátteréhez képest új helyzet állt volna elő. Az ilyen nagykolíciós szituáció – amikor az ellenzék nem éri el a minősített kisebbségi hányadokat – már a kezdetektől valós lehetőség volt, s nemegyszer elő is fordult a történelemben. Az Alkotmánybíróság szerint a gyakorlati körülmények tehát tulajdonképpen változatlanok [109–110].

Azt a konfliktust, amely a hatékony ellenzék elve és a minősített kisebbséghez szükséges hányadok elérésének követelménye között fennáll, nem lehet az alkotmányellenes alkotmányi szabály (*verfassungswidriges Verfassungsrecht*) fogalmával sem feloldani. Az Alaptörvény egységes entitásként kezelendő, normái között nincs hierarchia – az örökkévalósági klauzula pedig ez esetben irreleváns. Különben is,

9 Vö. pl. BVerfGE 21, 52 [53]; 124, 78 [107].

az ellenzéki jogokat sértő alkotmánymódosítási szituáció, mint amely ezen teszt alkalmazását felvetné, hiányzik. Az Alaptörvény 39. (Bundestag összehívása) és 44. (vizsgálóbizottság létrehozása) cikkének kvórum-előírása már az Alaptörvény hatálybalépése óta létező rendelkezés. További, később megalkotott szabályok – így a 23. (EU-döntéshozatali tevékenység ellenőrzése), a 45a. (a védelmi bizottság eljárása vizsgálóbizottságként) és a 93. (absztrakt normakontroll kezdeményezése) cikkek – bevezetése pedig éppen az ellenzéki jogok erősítésével, a kvórumok leszállításával járt [111–112].¹⁰

A hatékony ellenzék támogatásának elvéből nem fakad az a kötelezettség sem, hogy az említett kvórumokat csökkenteni kellene, az Alaptörvény szövege inkább azt tükrözi, hogy miként képzelte az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom az elv további finomításának irányát. Ezen szabályok születésének vizsgálata során arra a megállapításra lehet jutni, hogy nincs további szabályozási hiány – az alkotmányozó tekintetbe vette mind az ellenzéki funkciók támogatásának előnyeit, mind pedig a kisebbségi jogokkal való visszaélés veszélyét. A lehetséges következmények tudatában megfogalmazott kvórumokkal e kettő között egyensúlyozott. Az sem változtat érdemben az alaptörvényi előírások értelmezésén, hogy a törvényhozásba bejutott pártok száma miként alakult a Bundestag történetében. A Reichstag sokpártrendszerének tapasztalatai ismertek voltak az alkotmányozó számára, így a parlamenti pártok számának növekedése – a nyolcvanas években négyről ötre, majd a kilencvenes években hatra – nem jelent különösebb újdonságot. Az absztrakt normakontroll-kezdeményezési jog alkotmányos kvórumának egyharmadról egynegyedre leszállítása ebből a szempontból nem változtat az eredeti alapvetésen [114–118].

3.2 A Bundestagot nem terheli az a kötelezettség sem, hogy törvényi szinten létrehozott új ellenzéki jogokkal valósítsa meg ellenőrzési funkcióját

Mivel az említett kisebbségi jogokat létesítő kvórumok az Alaptörvényben tételesen szabályozottak, ez kizárja annak az alkotmányos kötelezettségnek a létét, hogy törvényi szinten kiterjesszék az ellenzéki jogokat. Az adott esetben például

¹⁰ Az Alkotmánybíróság emlékeztetett rá [113], hogy a legfrissebb Alaptörvény-módosításban, amely a szubszidiaritási eljárás során hozott létre ilyen kisebbségi jogot, azért maradt az alkotmányozó az egynegyedes szabálynál, mert egy alacsonyabb kvórum esetén alaposan feltehető volt a szabállyal való visszaélés lehetősége. A Die Linke egyébként azt indítványozta, hogy bármely frakció kezdeményezési jogot kapjon – ezt azonban a kisebbségi jogok túlhangsúlyozására és a visszaélések lehetőségére hivatkozva elutasították. Ez az érvelés a „túl alacsony” kvórummal és az azzal esetlegesen visszaélő parlamenti kisebbséggel kapcsolatban már korábban is előfordult a német alkotmánytörténetben: 1949-ben a weimari alkotmány a vizsgálóbizottság kötelező létrehozására vonatkozó, eredetileg egyötödös kvórumát az Alaptörvény elfogadásakor az alkotmányozó tudatosan egynegyedre emelte fel, okulva a korábban ellenzéki NSDAP-nek a jogintézménnyel való visszaélésből. Részletesebben ld. SZABÓ Zsolt: „Parlamenti vizsgálóbizottságok” *Patrocinium* 2011. 111.

az európai integrációért való felelősségről szóló törvény módosítására, a kisebbségi jogok kiterjesztésére tett javaslat a fenti érvelés szerint ellentétes a képviselői egyenlőség elvével, amelynek sérelme alkotmányosan nem igazolható [119–128].

3.3 A Bundestagot nem terheli alkotmányos kötelezettség sem, hogy a kezdeményezett új ellenzéki jogokat házsabályi szinten vezesse be

A Házsabály új 126a. §-a tekintetében az Alkotmánybíróság differenciált megközelítéssel alkalmazta a fenti megállapításait. Amennyiben a Házsabály „120 képviselő” számára biztosított jogokat, az nem találtatott ellentétesnek a képviselők egyenlő mandátumának követelményével. Amikor az ellenzékiek kérelme olyan új jogokat igényelt, amelyekkel „a kormányban részt nem vevő” frakciók élhettek volna, az a fentebb már említett alapon a képviselőcsoportoknak az Alaptörvény 38. cikkéből fakadó egyenlőségét sértette [95., 127.].

4. Konklúzió

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a képviselők egyenlő mandátumának és az ellenzéki jogok bővítésének konfliktusában formális, mégis általánosan alkalmazható érveléssel alátámasztott döntést hozott. Az ellenzéki jogok kiterjesztése nagykoalíciós politikai szituációban akár általánosan elfogadott törekvés lehet. Azonban az ellenzéki jogok mint „minősített kisebbségi jogok” számszerűségükben semleges szabályok – politikai hovatartozás szerinti szabályozásuk sértene a demokratikus eljárások semlegességét és a politikai (itt: képviselői) egyenlőség elvét.¹¹ Az alkotmányos szinten leírt kvórumok már kifejezik az ellenzék alkotmányos státuszát, ezek körének változtatása vagy leszállítása tartalmilag a kormányzóképeséget (kisebbségi jogokkal visszaélés elkerülése) és a politikai kisebbség hatalommegosztásban és plurális demokráciában betöltött szerepéből fakadó értékeit egyaránt érinti.

Kulcsszavak: Alkotmánybíróság, Bundestag, demokrácia, ellenzék, Grundgesetz

Smuk Péter egyetemi docens • Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék • smuk@sze.hu

¹¹ A demokratikus eljárások – így a többségi elv stb. – semlegességet és politikai egyenlőséget támogató természetét alkotmányelméleti dimenzióban kifejti Kis János: „Liberális demokrácia” in Kis János: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány* (Budapest: INDOK 2000) 57–106.