

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN

A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben A szubsztantív minősített többség koncepciója: magyar tanulságok¹

A tanulmány a minősített többség elméleti alapjait, valamint a parlamentáris kormányzati rendszerekben betöltött szerepét vizsgálja, kitérve a közép-kelet-európai régió gyakorlatának, különösen Magyarország tapasztalataira.

A parlamentáris kormányzati rendszerek alapvető jellemzőjének megfelelően, a kormány kizárólag a parlament többségének támogatása mellett képes ellátni feladatát. Ennek megfelelően, parlamenti többség támogatása a kormányzás szükséges és elégséges feltétele – nincs szükség minősített többséghez kötött döntéshozatalra a napi politikai kérdésekben. A minősített többség követelménye önálló funkcióval bír – a törvényhozó hatalom intézményes belső korlátjaként – a kisebbségi érdekek védelme az egyoldalú és önkényes többségi döntésekkel szemben a politikai közösséget érintő legfontosabb kérdésekben.

A 2010–2015 közötti időszak magyar gyakorlata nem illik a fenti értelmezési keretbe, inkább arra mutat rá, hogy azokban az esetekben, amikor a minősített többséget egy politikai tömb képviseli, a kisebbségeknek nincs lehetőségük a döntések tartalmának befolyásolására; az azonos politikai tömb által minősített többséggel meghozott döntések pedig a jövőbeli parlamenti többségek jövőbeli döntéseit is blokkolhatják.

A tanulmány amellett érvel, hogy kizárólag a minősített többség szubsztantív felfogása áll összhangban annak alapvető funkciójával.

1. Kiinduló kérdések

Számos parlament gyakorlatában ismert és alkalmazott döntéshozatali mód a minősített többség támogatásának előírása. Alkotmánymódosításokhoz, meghatározott tárgykörökről szóló törvényhozási aktusokhoz (ilyenek az organikus törvények Franciaországban és Spanyolországban), vagy állami tisztségviselők, független jogállású szervek vezetőinek, felsőbb bíróságok tagjainak megválasztásához gyakran kapcsolódik az általános parlamenti döntéshozatali szabályhoz ké-

¹ A tanulmány első változata *Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Legislative Supermajority: Lessons from Hungary* címmel, angol nyelven jelent meg az *Acta Juridica Hungarica* 2017/3. számában. [Vol. 58 No. 3. 281–290.]

pest magasabb arányú támogatás követelménye. E döntések közös jellemzője, hogy kiemelt jelentőségű kérdésekhez kapcsolódnak – alkotmányjogi és politikai nézőpontból egyaránt.

Elméleti szempontból indokolt az alkotmánymódosítások kérdését különválasztani a fenti döntésektől, tekintve, hogy azok esetében nem a törvényhozó hatalom, hanem az alkotmánymódosító hatalom a döntés alanya. (Eljárási szempontból természetesen sok esetben nagy a hasonlóság az alkotmánymódosítási technikák és a parlamenti döntéshozatal között.)

A minősített többség támogatása ugyanakkor nem egy szükségszerű követelmény a törvényhozó szervek kiemelt kérdésekről szóló döntéseikhez kapcsolódóan. Számos mértékadó alkotmány nem tartalmaz olyan előírásokat, amelyek meghatározott törvényhozási aktusokhoz a többségénél nagyobb támogatást rendelnének.² Más állami gyakorlatok esetében kötelező előírások helyett a politikai kultúra hordozza azt a követelményt, hogy a törvényhozás által jelölt vagy megválasztott állami tisztségviselők a többségénél szélesebb körű támogatást élvezzenek.³ Azok az országok azonban, amelyek nem rendelkeznek hosszú demokratikus tradícióval, mint Magyarország és a közép-kelet-európai régió más államai, természetesen nem alapíthatják gyakorlatukat kizárólag a politikai kultúrára. Ezen államok esetében a minősített többség követelménye a parlamenti többségi döntés korlátjaként, alkotmányos garanciaként értelmezhető, amely a parlamenti többséget képező politikai csoport kizárólagos hatalomgyakorlásával szemben érvényesül.

Magyarország legújabb közjog-történetében 2010 és 2015 között⁴ rendelkeztek a kormánykoalíció pártjai⁵ a képviselői helyek kétharmadával. Ebben az időszakban az Országgyűlés számos, minősített többséget igénylő döntést hozott: elfogadta Magyarország Alaptörvényét, annak módosításait, sarkalatos törvények tucatjait, és megválasztott számos állami tisztségviselőt, köztük független alkotmányos intézmények vezetőit, valamint az Alkotmánybíróság tagjait – valamennyi döntést kizárólag a kormánykoalíció pártjainak képviselői támogatták. A fenti gondolatmenetnek megfelelően (az alkotmányozó, alkotmánymódosító és törvényhozó hatalom elválasztásával összhangban) az Alaptörvény és módosításai elfogadását szükségszerű leválasztani a tanulmány fő kérdésétől – a többi parlamenti döntés esetében ugyanakkor érdemes megvizsgálni, hogy a törvényhozó hatalom ilyen típusú gyakorlása összhangban áll-e a minősített többség funkciójával.

² Lásd: GRUNDGESETZ, Constitution Acts of Canada, a Holland Királyság Alkotmánya, Finnország Alkotmánya.

³ A skandináv és a common law rendszerű államok felsőbíróságai tagjainak megválasztását sok esetben az alkotmányos tradíció határozza meg. Lásd: European Commission for Democracy through Law: *The Composition of Constitutional Courts* CDL-STD(1997)020 (1997) 1.3.

⁴ Ez az időszak két parlamenti ciklust érint: a 2010–2014 közötti ciklust és a 2014–2018 közötti ciklus első évét. Ezt követően két egyéni választókerületi időközi választás következményeként a kormánykoalíció pártjai elvesztették kétharmados többségüket.

⁵ Fidesz és KDNP

A tanulmány kiinduló tézise, hogy a többségi elv alkalmazása meghatározott kérdésekben nem elégséges feltétele a demokratikus döntéshozatalnak. Arend Lijphart megközelítése szerint a plurális társadalmakban (amelyekben számottevők a kulturális, nyelvi, vallási, ideológiai, stb. különbségek) a többségi elvű döntéshozatal önmagában való alkalmazása azt a kockázatot hordozza, hogy a kisebbség tagjai nem tekintik magukat a döntési folyamat részeseinek, ilyen módon a közösségi döntések érvényesülése is kihívásokkal szembesülhet.⁶ A többségi elvű döntések mellett természetesen az alkotmányos rendszer más strukturális sajátosságai vagy eljárási szabályai is biztosíthatják a közösségi döntések demokratikus jellegét, elfogadhatóságát a közösség valamennyi tagja számára. A többségi elvtől történő eltérés, más döntéshozatali arány előírása ugyanakkor szükségképpen igazolásra szorul – ebből az igazolásból következik a minősített többség funkciója.

A tanulmányban John O. McGinnis és Michael B. Rappaport fogalommagyarázatát veszem alapul. Az ő megközelítésükben a minősített többség általános értelemben a törvényhozó hatalom korlátjaként értékelhető.⁷ Hasonló megközelítés a magyar jogirodalomban is megjelenik: Szalai András értékelése szerint a minősített többséghez kötött döntéshozatal a parlamentáris kormányzat egyik legerősebb korlátja. Arra is figyelmeztet ugyanakkor, hogy „amennyiben a kormányzat képes megszerezni a többséget a törvényhozásban, ez a korlát szerzefoszlik.”⁸

Természetesen helye lehet olyan értelmezésnek is, amely a minősített többséget nem többségi elvű hatalomgyakorlás korlátjaként értékeli, hanem pusztán a törvényhozási eljárásra vonatkozó szabályként. Egy ilyen szabálynak is szükségképpen rendelkeznie kell azonban valamilyen funkcióval. Ilyen funkció lehet a minősített többséggel meghozott döntések stabilitásának biztosítása – e stabilitást ugyanakkor nem önmagában a döntéshozatal arány biztosítja, hanem a döntés meghozatalának kivételes jellege, vélelmezett nehézsége. A döntéshozatal nehezítése csak a többségi elvű döntéshozatalhoz képest értelmezhető – ez pedig funkcionális értelemben szintén korlátozza, keretek közé szorítja a törvényhozó hatalom döntéshozatalát.

A következőkben a minősített többség elméleti alapjait, igazolhatóságát, valamint a parlamentáris kormányzati rendszerekben betöltött szerepét vizsgálom, kitérve a közép-kelet-európai régió gyakorlatának, különösen Magyarországnak a tapasztalataira. A tanulmány célkitűzése a minősített többség egy olyan értelmezésének bemutatása, amely összhangban áll annak alapvető funkciójával.

⁶ Arend LIJPHART: „Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.” *Yale University Press*, 2012. (2nd edition) 31–32.

⁷ John O. MCGINNIS – Michael B. RAPPAPORT: „Supermajority Rules as a Constitutional Solution 40” *William & Mary Law Review* 2 (1999) 399–402.

⁸ SZALAI András: „A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai” (doktori értekezés) *Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*, Szeged, 2013. 82.

2. A minősített többség funkciója

Miért van szükség a törvényhozó hatalom többségi döntéshozatalának korlátozására? Milyen szempontok támasztják alá a korlátozás szükségességét?

A többségi döntéshozatal a demokráciák szükségszerű velejárója. Az egyéni és csoportos vélemények, különböző preferenciák és érdekek szerint tagolt modern társadalmakban nincs jobb módszer egy döntés meghozatalára, mint a többségi elv: jó okunk van feltételezni, hogy az kifejezi az adott közösség érdekét. Ugyanez a megközelítés a képviseleti szervek működésére és döntéshozatalára is vonatkoztatható. Amennyiben a képviseleti szervek (parlamentek) szabad és tisztességes választások eredményeként alakulnak meg, akkor azok többségi alapon meghozott döntései – formális szempontból – kétséget kizáróan legitimnek tekinthetők, amelyek mögött közösségi felhatalmazás van.

A többség támogatása ugyanakkor nem az egyetlen követelmény, amely a döntéshozatalhoz kapcsolódik egy demokratikus társadalomban. Alexis de Tocqueville híres fordulata a „többség zsarnokságáról”⁹ pontosan mutatja, hogy az aktuális többség meghatározott esetekben olyan módon léphet fel a kisebbség érdekeivel szemben, ami nem elfogadható. Ilyennek tekinthető az az eset, ha alapvető jogok korlátozására vagy más alkotmányos értékek sérelmére kerül sor, esetleg a kisebbségek nem is kapnak lehetőséget álláspontjuk kifejtésére. E helyzetek kialakulása hatékonyan megelőzhető olyan szabályok és eljárások segítségével, amelyek a döntéshozatalhoz kapcsolódnak. A parlamentek esetében a törvényhozási aktusokkal szemben ilyen lehet az államfői vétó, vagy a bírói normakontroll lehetősége – ezek a többségi hatalomgyakorlás hagyományos *külső korlátainak* tekinthetők. A nyilvános és deliberatív parlamenti vita és az azt támogató jogintézmények, valamint a minősített többség követelménye a többségi döntéshozatal *belső korlátaiként* értelmezhetők. A belső és külső korlátok együttes megléte és alkalmazása egy olyan döntéshozatali eljárást és döntést eredményezhet, amely nemcsak formális értelemben legitim, de nagy valószínűséggel a közösség minden tagja számára elfogadható.

A minősített többséghez kötött döntéshozatal a klasszikus felfogás szerint alkalmas a kisebbséghez tartozó csoportok érdekeinek védelmére. Egy ilyen döntéshozatal során a kisebbségi csoportok nemcsak a hangjukat hallathatják, hanem egyúttal arra is lehetőségük van, hogy részesei legyenek olyan döntéseknek, amelyekhez a parlamenti többségnél nagyobb arányú támogatásra van szükség. Az érem másik oldala, – amit a klasszikus kritikai megközelítés hangsúlyoz – hogy ezekben az esetekben a kisebbségi csoportok blokkolhatják is az egyes döntéseket. Arra is lehet tehát jutni, hogy a kisebbségi szavazatoknak tar-

⁹ Alexis de TOCQUEVILLE: *Democracy in America* (transl. Henry REEVE) (Oxford University Press, 1946) Chapter 15 199–214.

talmi értelemben nagyobb súlya van, ami egyértelműen szembemegy az egyenlő képviselői mandátum követelményével.¹⁰

Ezek az értelmezések természetesen alaposabb elemzésnek is alávetethetők. James M. Buchanan és Gordon Tullock klasszikussá vált, először 1962-ben megjelent, közgazdasági és politikaelméleti megközelítést alkalmazó munkájukban a minősített többséghez kötött szavazás hatásáról állapították meg, hogy azzal összefüggésben „a várt a külső költségek csökkennek, a döntéshozatal költségei pedig növekednek”¹¹ – arra utalva, hogy a döntéshozatali eljárás nehezítése hosszú távon stabilabb eredményekhez vezet.

Az utóbbi évek jelentősebb munkái közül Melissa Schwartzberg 2014-ben publikált könyve említendő, amely a minősített többség kérdését a politikaelmélet és a döntésemélet szemszögéből vizsgálja.¹² Schwartzberg a minősített többség háromféle igazolását azonosítja: *a konszenzus elérésének támogatását, az intézményi stabilitás erősítését, valamint a kisebbségek védelmét.* Álláspontja szerint mindhárom célt képesek támogatni olyan döntéshozatali eljárások is, amelyek a minősített többséghez képest normatív elsőbbséggel rendelkeznek, tekintve, hogy nem járnak együtt a minősített többségű döntéshozatal hátrányaival – a legfontosabb ezek közül annak antidemokratikus jellege, tekintve, hogy a kisebbséget vétőjoggal ruhazza fel.¹³

Adrian Vermuele a Melissa Schwartzberg könyvvéről írt recenziójában¹⁴ további lényeges szempontokra hívja fel a figyelmet a minősített többség problematikájával összefüggésben. Álláspontja szerint a többségi döntéshozatal az egyetlen megközelítés, amely tiszteletben tartja a választók közötti egyenlőség követelményét (tekintve, hogy maga a közösségi döntés – alanyát tekintve – anonim), valamint a közösség napirendjén szereplő ügyek egyenlő súlyozásának, kezelésének követelményét (semlegesség a tárgykörök vonatkozásában). Ezzel szemben a minősített többség eredeti formájában a semlegesség ellen hat, mivel az adott ügyhöz kapcsolódó döntési opciók közül egyet privilegizál – *a status quo-t*, amely mindaddig az adott közösség döntése marad, ameddig azt a döntéshez szükséges kisebbség fenn kívánja tartani. Vermuele azt is kétségbe vonja, hogy a minősített többség általában alkalmas a kisebbségek védelmére – a válasz sze-

¹⁰ SAJÓ András: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism* (Central European University Press 1999) 138.

¹¹ James M. BUCHANAN – Gordon TULLOCK: „The Calculus Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy” *Liberty Fund*, 1999/3. 155.

¹² Melissa SCHWARTZBERG: *Counting the Many: The Origins and Limits of Supermajority Rule* (Cambridge University Press 2014) 216.

¹³ Rámutat: Kathleen TIPLER: „Review. Counting the Many: The Origins and Limits of Supermajority Rule 15” *Contemporary Political Theory* 1 (2016) 5.

¹⁴ Adrian VERMUELE: „The Filibuster Does Not Protect Minority Interests. And other reasons to reject supermajority requirements.” *The New Republic* January 15, 2014. newrepublic.com/article/116172/against-filibusters-super-majorities-melissa-schwartzberg-reviewed

rinte attól függ, hogy adott helyzetben kit tekintünk kisebbségnek, ami természetesen változhat.¹⁵

A fentiekhez érdemes hozzátenni: az az érv, amely szerint a minősített többség a semlegesség ellen hat, szintén támadható. Michael B. Rappaport, utalva John O. McGinnis-szel közösen írt munkájára,¹⁶ úgy érvel, hogy „a semlegesség követelményének sérelme valójában azt jelenti, hogy egy döntés a többségi döntésekhez képest privilegizált helyzetben van, és ez a privilegizálás szorult igazolásra”. Rappaport álláspontja szerint az alkotmányos jelentőséggel bíró, kiemelt esetekben sikeres lehet az ilyen igazolás.¹⁷

Függetlenül attól, hogy a fentiek közül melyik értelmezést tartjuk meggyőzőnek, valamennyi megközelítés beilleszthető a minősített többség egy olyan koncepciójába, amely azt a törvényhozó hatalom korlátjaként tételezi.¹⁸ A kritikus megközelítések nem vitatják e funkciót, mindössze szkeptikusak azzal kapcsolatban, hogy e korlát hatékonyan képes-e biztosítani a kisebbségek védelmét, és nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az egyenlő pozíciójú egyéni véleményekből álló, többségi alapon meghozott közösségi döntéseknek.

3. Minősített többség a parlamentáris rendszerekben

A minősített többséghez kötött döntéshozatal kisebbségeket védő funkciója méginkább hangsúlyos a parlamentáris kormányzati rendszerek törvényhozási aktusai esetében. A parlamentáris rendszerek meghatározó sajátossága, „a parlamentarizmus esszenciája”¹⁹, hogy a kormány kizárólag a parlamenti többség támogatása mellett működhet. A végrehajtó hatalom politikai felelősséggel tartozik a törvényhozó hatalom irányában, amely meg is tudja szüntetni a kormány megbízatását, amennyiben a képviselők többsége bizalmatlansági indítványt támogat a kormánnyal szemben. A végrehajtó hatalom kezdeményezésére az államfő feloszlathatja a parlamentet, amennyiben nem alakul ki olyan parlamenti többség, amely támogatásával lehetséges a kormányzás. E sajátosságok mellett a többségi szavazás a kormányzás működőképességének alapja, míg a minősített többségi döntéshozatal mindig egy kivétel.

A „parlamentarizmus esszenciája” ugyanakkor egy komoly kihívást is rejt magában. Bruce Ackerman megfogalmazása szerint „helytelen azt feltételezni, hogy [parlamentáris rendszerekben] minden választási győzelem széleskörű, fel-

¹⁵ VERMUELE (Ij. 14.)

¹⁶ Lásd MCGINNIS – RAPPAPORT 1999. (7. lj.)

¹⁷ Michael RAPPAPORT: „More on Supermajority Rules: May’s Theorem” *Library of Law and Liberty* January 22. 2014.

¹⁸ Lásd MCGINNIS – RAPPAPORT 1999. (7. lj.)

¹⁹ Anthony W. BRADLEY – Cesare PINELLI: „Parliamentarism” In: Michel ROSENFELD – András SAJÓ: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2012) 650–670. 651.

tétel nélküli felhatalmazást ad a választópolgárok részéről a győztes párt vagy koalíció számára”. Álláspontja szerint „a westminster-modell rendszeresíti ezt a hibás megközelítést az alkotmányjogban azzal, hogy „teljes törvényhozási felhatalmazást ad a győztesek számára”.²⁰ Ackerman érvelése szerint éppen ezért alapvető fontosságúak azok az intézmények, amelyek a parlamenti többség feltételezett korlátlan hatalmával szemben képeznek ellensúlyt: ilyennek tekinti a népszavazást, valamint a bírói normakontroll lehetőségét.²¹

Ezen a ponton érdemes visszatekinteni a parlamentarizmus angol gyökereire is. Még Albert Venn Dicey, a klasszikus parlamenti szuverenitás tézisének elkötelzett támogatója is amellet foglalt állást, hogy a parlamenti döntéseknek külső és belső korlátai vannak. Dicey *külső korlátnak* tekinti azt a lehetőséget, hogy a polgárok esetlegesen nem engedelmessé válnak a törvények előírásainak, vagy ellenállást fejtenek ki azokkal szemben,²² míg a döntéshozók (parlamenti képviselők) viszonyulását a közügyekhez, amelyet meghatároznak a történelmi körülmények és a társadalmi normák, *belső korlátként* értékeli.²³

Ackermannak kétségkívül igaza van, amikor amellet érvel, hogy szükség van olyan intézményekre, amelyek a parlamenti többség korlátait képezik – az ő megközelítése olyan megoldásokhoz kapcsolódik, amelyek a hatalommegosztás fogalomrendszerén belül helyezhetőek el. A fentiekben az ilyen a technikákat (az államfői vétőjogot és a törvényhozási aktusokkal szembeni bírói normakontroll lehetőségét) a parlamenti többség külső korlátainak neveztem. Figyelembe véve ugyanakkor Dicey megközelítését is, ezeket helyesebb *külső intézményi korlátoknak* hívni. Hasonló jelentőséggel bírnak a *belső intézményi korlátok* is: ilyennek tekinthetők a parlamenti döntéshozatalra, eljárásra vonatkozó szabályok, beleértve a minősített többség követelményét is.

Mind a külső, mind pedig a belső intézményi korlátok meghatározó jelentőséggel bírnak a parlamentáris rendszerekben, tekintve, hogy állandó feszültségforrásként jelentkezhetnek a parlamenti többség számára, egyúttal a kormány pozíciójának erősségére is hatással lehetnek. Amennyiben a belső és külső intézményi korlátok hatásai túl erősek, a kormány kénytelen változtatni politikáján annak érdekében, hogy megőrizhesse parlamenti támogatottságát. Az aktuális parlamenti többség főszabály szerint addig támogatja a kormányt, ameddig fennáll irányában politikai bizalma, míg az aktuális parlamenti kisebbség mindig ellenőrző szerepben lép fel.²⁴ Érdemes hozzátenni, hogy a frak-

²⁰ BRUCE ACKERMAN: „The New Separation of Powers 113” *Harvard Law Review* 3 (2000) 633–725. 665.

²¹ ACKERMAN 668.

²² ALBERT VENN DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Macmillan and Co. 1886) (2nd ed.) 70.

²³ DICEY (l.j. 22.) 73–74.

²⁴ A parlamenti többség és kisebbség mozgásterével kapcsolatban, a magyarországi szabályozásra és gyakorlatra is jelentős hatást gyakorló németországi tapasztalatokkal összefüggésben lásd: DAVID P. CURRIE: Republication – Separation of Powers in the Federal Republic of Germany *9 German Law Journal* 12 2113–78. 2147.

ciófigyelem hagyományosan erős a parlamentáris rendszerekben,²⁵ nem túlzás tehát azt állítani, hogy valamennyi ellenzéki képviselő ezen ellenőrző szerepnek megfelelően tevékenykedik. A belső intézményi korlátok csak abban az esetben támogathatják a parlamenti kisebbségi csoportokat ellenőrző szerepük ellátásában, ha hatékonyan működnek. A parlamentáris kormányzati rendszerekben a többségi döntéshozatal nagyobb súllyal jelenik meg a parlamenti többség akaratának kifejezőjeként – ezért nyernek nagyobb jelentőséget a többségi döntéshozatal intézményi korlátai a kisebbségi érdekek védelmében.

A parlamentáris rendszerek e sajátosságai természetesen nem zárják ki a többség és kisebbségi csoportok közötti kompromisszumokat a kiemelten fontos ügyekben. Egy klasszikus megközelítés szerint a parlamentarizmus dinamikája éppen a fenti csoportok közötti pozíciók váltakozásának lehetőségén alapul, ami fenntartja az általuk megkötött kompromisszumokat.²⁶

4. A minősített többséghez kapcsolódó alkotmányos gyakorlat Magyarországon 2010–2015 között

Az 1989–1990-es időszak meghatározó közép-kelet-európai célkitűzése az alkotmányos rendszer kialakítása a klasszikus alkotmányos alapelvekkel, a népszuverenitással, a hatalommegosztás követelményével, a jogállamisággal és az emberi jogok védelmével összhangban. A több évtizedes beágyazottsággal rendelkező pártállami rezsimtől a stabil demokráciába történő átmenet mindenhol időigényes folyamatnak bizonyult – hosszabb időnek kell eltelnie, amíg az alkotmányos alapelvek valóban áthatják az állami szervek napi gyakorlatát és a demokratikus politikai kultúra megerősödik.

A folyamat természetesen Magyarországon sem alakult másként. Az Alkotmány 1989-es, majd 1990-es²⁷ szövegállapota azon törvényhozási tárgyköröket jelölte meg kétharmadosként, amelyek „a legnagyobb kockázatot jelentették a hatalommal való visszaélésre a kormányzó politikai erők részéről egy olyan időszakban, amikor még valóságosan jelen voltak a kommunizmus maradványai”.²⁸ A kétharmados tárgykörök kiválasztása mögötti elgondolás tehát alapvetően az

²⁵ BRADLEY – PINELLI (l.j. 19.) 658.

²⁶ Reginald BASSET: *The Essentials of Parliamentary Democracy* (Barnes & Noble 1965) (2nd ed.) 125–126.

²⁷ Az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel történő átfogó módosítása az alkotmányerejű törvényeket intézményesítette, amelyek elfogadásához (az Alkotmányhoz hasonlóan) az összes képviselő kétharmadának szavazata volt szükséges. Az Alkotmány 1990. évi XL. törvénnyel történő módosítása ugyanakkor ezeket – nem teljeskörű átfedéssel – kétharmados törvényekre változtatta, amelyek elfogadásához már a jelenlévő képviselők kétharmadának támogatása volt szükség. Összefoglalóan lásd: TÓTH Károly: „A „kétharmados” törvények” In: KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia Kiadó 2016) 187–258.

²⁸ Ethan KLINGSBERG: „Safeguarding the Transition 2” *East European Constitutional Review* 44. (1993) 44–48. 47.

volt, hogy ezekben a kérdésekben a mindenkori kormánynak és ellenzékének kompromisszumot kell találnia. Az érintett tárgykörök meghatározása nem kizárólag alkotmányos jelentőségükre, hanem politikai súlyukra is tekintettel történt, tekintve, hogy egyik politikai párt sem bízott a többi politikai szervezetben. A kétharmados törvények tehát önmagukban nagyobb politikai jelentőséggel bírtak, arra is figyelemmel, hogy ezek egy része – nem kizárólagosan – meghatározott alapjogok gyakorlását, vagy kiemelt alkotmányos szervek jogállási kérdéseit szabályozta. Ellentmondásosnak is tekinthető ugyanakkor, hogy más alapvető jogokhoz vagy alkotmányos szervekhez kapcsolódó szabályozási kérdések rendezésére egyszerű többséggel elfogadott törvényekben került sor.²⁹ E tartalmi sajátosságoknak és ellentmondásoknak felelt meg a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helye is: azonos szinten helyezkedtek el a többi, egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel.³⁰ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a kétharmados törvényeket az Alkotmány „csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg”, „a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett”.³¹

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény megőrizte a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörök intézményét és jogforrási helyét, a jelenlévő képviselők kétharmadának támogatását előírva a sarkalatos tárgyköröket szabályozó törvények elfogadásához. Az Alaptörvény előírásainak megfelelően, jelenleg 27 tárgykör minősül sarkalatosnak.³² Ugyancsak a jelenlévő képviselők kétharmadának támogatása szükséges a határozati házsabály elfogadásához és 29 más, nem a törvényalkotás körébe tartozó döntéshez. 16 további döntés esetén (jellemzően állami tisztségviselők, független alkotmányos intézmények vezetőinek megválasztása) az összes országgyűlési képviselő kétharmadának támogatására van szükség, a házsabály rendelkezéseitől való eltérés esetén pedig a jelenlévő képviselők négyötödének támogatása szükséges. Összegzésképpen megállapítható, hogy a minősített többséghez kö-

²⁹ Lásd: TÓTH (Ij. 27.) 240–258.

³⁰ Az az álláspont is megjelenik a jogirodalmi munkákban, amely szerint a kétharmados törvények a többi törvény fölött helyezkednek el a jogforrási hierarchiában. Vö. JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Dialog – Campus 2007)

³¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1990. 48–89. 63. A kétharmados törvények intézményének kritikája szintén megjelent az AB határozathoz fűzött különvéleményben. Lásd: SCHMIDT Péter különvéleménye ABH 1990. 48–89. 76–79.

³² JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György: *A magyar jogrendszer állapota* (MTA TK JTI, 2016) 243–321. 247–250. Külön érdekesség, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény egyaránt tartalmaz sarkalatos és nem sarkalatos rendelkezéseket. Lásd: SZABÓ Zsolt: „A parlamenti jog változásai” *MTA Law Working Papers* 2014/25. 1. Vélhetőleg az egyes témakörök közötti átfedésből következően, az Országgyűlés honlapján szereplő jegyzék jelenleg 32 elemet tartalmaz. Vö: *Magyarország Alaptörvényében nevesített sarkalatos törvények* www.parlament.hu/documents/10181/1205420/sarkalatosvekjegyzeke.pdf/afc8f54c-81c8-470e-a16f-3a5691b4c1b3?version=1.1&inheritRedirect=true

tött aktusok jelenleg is meghatározó hányadát teszik ki az Országgyűlés által meghozott döntéseknek.³³

Ezen a ponton érdemes egy rövid kitekintést tenni a régió két másik államának gyakorlatára, amelyek néhány szempontból összehasonlítható helyzetben vannak Magyarországgal: a Cseh Köztársaságra és Szlovéniára. Magyarországhoz hasonlóan mindkét állam parlamentáris kormányformával rendelkezik, mindkét állam ismeri a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörök fogalmát és mindkét állam hasonló körülmények között tapasztalta meg a rendszerváltozás időszakában a pártállami rezsimből a demokráciába történő átmenetet. A Cseh Köztársaságban (akkor még Csehszlovákia részeként) az 1990–1992 közötti rövidebb időszakban rendelkezett egy párt (Civic Forum) a parlamenti mandátumok minősített többséghez közelítő, 62%-os arányával. A nagyobb pártok minden más választáson egymáshoz hasonló arányban szereztek meg a parlamenti helyeket és soha nem jött létre a minősített többséggel rendelkező kormánykoalíció a Képviselőházban.³⁴ Szlovéniában 1990 óta valamennyi kormány koalíciós kormány volt.³⁵ Egyik állam gyakorlatában sem fordult elő olyan helyzet, amelyben a kormányzó pártok képviselői minősített többséget igénylő döntéseket fogadhattak volna el az ellenzéki pártok egy részének támogatása nélkül.

A fenti regionális tapasztalatokkal ellentétben, Magyarországon a kormánykoalíciót alkotó pártok képviselői maguk rendelkeztek a minősített többséget igénylő döntések elfogadásához szükséges mandátumaránnyal a 2010 és 2015 közötti időszakban. E körülmény nem egyedi a modern magyar közjogtörténetben: 1994 és 1998 közötti baloldali³⁶ és liberális³⁷ koalíció szintén rendelkezett a képviselői helyek kétharmadával. A kilencvenes években is megindult az alkotmányozási folyamat, olyan eljárási szabályok alapján, amelyek valamennyi parlamenti frakció aktív részvételét biztosították – a folyamat és a parlamenti ciklus végére azonban a résztvevők együttműködési hajlandósága és alkotmányozási szándéka megszűnt.³⁸ A kilencvenes évek kétharmados időszakával ellentétben, a 2010–2015 közötti időszak kormánypártjainak képviselői – mivel azokhoz nem volt szükség az

³³ A minősített többséget igénylő döntések összefoglalásához kapcsolódóan lásd: *Az Országgyűlés minősített többséget igénylő döntései az Alaptörvény, más törvények és a határozati házszabály szerint* www.parlament.hu/az-orszaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alaptorveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint?inheritRedirect=true

³⁴ A 2006-os választást követően kormányzási válság is előállt annak következtében, hogy a rivális poltikai pártok és lehetséges szövetségeseik közül egyik sem tudta megszerezni a többséghez és a kormányalakításhoz szükséges 100 képviselői helyet a 200 tagú Képviselőházban. Lásd: *Radio Prague (News)* (print version) [04.06.2006] courses.wcupa.edu/rbove/eco343/060comecon/Centeur/Czechy/060604elect3.txt

³⁵ *Governments of the Republic of Slovenia* www.vlada.si/en/about_the_government/governments_of_the_republic_of_slovenia/

³⁶ MSZP

³⁷ SZDSZ

³⁸ Összefoglalóan lásd: SOMOGYVÁRI István: „Alkotmányozás Magyarországon 1988–2008.” In: SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve 1988–2008*. (Demokrácia Kutatások Magyar Központja 2009) (elektronikus kiadvány)

ellenzéki képviselők egy részének támogatására – kizárólagosan döntöttek a legfontosabb alkotmányos vagy politikai kérdésekben.³⁹

Az Alaptörvény által konstituált közjogi rendszerben – az 1989–1990-es alkotmányozás eredményeként kialakított intézményrendszerhez képest – a minősített többséget igénylő (sarkalatos) törvények jellege és a hozzájuk kapcsolódó alkotmányos gyakorlat is némiképp megváltozott. Figyelembe véve a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyköröket, elmozdulás figyelhető meg a politikai kompromisszumokat igénylő témaköröktől a napi kormányzáshoz kapcsolódó kérdések felé (pl. családok védelme, adózási kérdések). A sarkalatos törvényekhez kapcsolódó jogalkotási gyakorlat – az ellenzékkal folytatott egyeztetések hiányában – nem különbözött az egyszerű többséget igénylő tárgykörök tárgyalásától és a kormánytöbbség által dominált napi politikai gyakorlattól. Ezzel együtt a sarkalatos tárgykörökre is igazak a rendszerváltozás utáni időszak kétharmados törvényeivel kapcsolatban tett megállapítások: azok rendes törvényhozási tárgykörök közül történő kiemelésének oka a politikai versenytársakkal szembeni bizalmatlanság, valamint az a körülmény, hogy e tárgykörök szabályozása jelenti a legnagyobb kockázatot a hatalommal való visszaélésre a kormányzó erő részéről.⁴⁰

A fentiekhez érdemes hozzátenni, hogy a 2010–2015 közötti időszak politikai körülményei egyértelműen különböznek a rendszerváltozás időszakától. A rendszerváltozás időszakában a politikai aktorok egy kompromisszum eredményeként, közösen határozták meg azokat a törvényhozási tárgyköröket, amelyek minősített többséget igényelnek, míg az Alaptörvény sarkalatos tárgyköri listájának kialakítása a kormányzó pártok egyoldalú döntésén alapul. A Velencei Bizottság értékelése alapján ezt azzal is ki lehet egészíteni, hogy (a) sok esetben nem igazolt a minősített többséget igénylő tárgykörök kiemelése, (b) számos minősített többséget igénylő tárgykörnek „rendes” törvényhozási útra kell tartoznia, tekintve, hogy azok a „többségi politikához” kapcsolódó klasszikus kérdéseket érintenek és (c) felmerül annak kockázata, hogy az aktuális kétharmados többség a sarkalatos tárgykörök szabályozása és a sarkalatos törvények tartalmának kialakítása során bebetonozza saját politikai preferenciáit.⁴¹

³⁹ SMUK Péter megfogalmazásában „az 1/3-os blokkoló kisebbségi jog jelenleg nem működik”. SMUK Péter: „a Tisztelet Ház szabályai, 2012 új törvény az Országgyűlésről” *Kodifikáció és közigazgatás* 2012/1. 5–27. 26. Erdős Csaba arra hívja fel a figyelmet, hogy a képviselők státuszával összefüggő parlamenti döntések kapcsán „a kétharmadoság követelménye nem kielégítő kisebbségvédelmi eszköz, hiszen a mindenkori kétharmados (kormány)többségnek kiszolgáltatja a(z) ellenzéki) képviselőket”. Erdős Csaba: „Az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése” (*doktori értekezés*, 2014) 143.

⁴⁰ KLINGSBERG 1993. (l.j. 28.) 47.

⁴¹ European Commission for Democracy through Law: *Opinion on the New Fundamental Law of Hungary* CDL-AD(2011)016 (2011) 22–27.

A fenti leírt gyakorlat ellentmond a parlamentarizmus filozófiájának, a többségi elvnek.⁴² A parlamentáris kormányzati rendszerek alapvető strukturális jellemzője szerint a kormány kizárólag a parlament többségének támogatása mellett képes ellátni feladatát. Ennek megfelelően, a parlamenti többség támogatása a kormányzás szükséges és elégséges feltétele – nincs szükség minősített többséghez kötött döntéshozatalra a napi politikai kérdésekben. A minősített többség követelménye önálló funkcióval bír – *a törvényhozó hatalom intézményes belső korlátjaként* – a kisebbségi érdekek védelme az egyoldalú és önkényes többségi döntésekkel szemben a politikai közösséget érintő legfontosabb kérdésekben. Ilyennek tekinthető az alapvető jogok gyakorlásához kapcsolódó szabályozás, az alkotmányos szervek közötti viszonyrendszer alapstruktúrájának meghatározása, vagy az alapvető alkotmányos értékek védelme.

A 2010–2015 közötti időszak magyar gyakorlata nem illik a fenti értelmezési keretbe, inkább arra mutat rá, hogy azokban az esetekben, amikor a minősített többséget egy politikai tömb képviseli, a kisebbségeknek nincs lehetőségük a döntések tartalmának befolyásolására. Azt is hozzá lehet tenni, hogy az azonos politikai tömb által minősített többséggel meghozott döntések a jövőbeli parlamenti többségek jövőbeli döntéseit is blokkolhatják.

A magyar tapasztalat abban a vonatkozásban is speciális, hogy a kormánykoalíció pártjai saját maguk mozgásterét is korlátozták a döntéshozatalban, tekintve, hogy 2015-ben elvesztették minősített többségüket az Országgyűlésben. Az Alaptörvény hatodik módosításához (terrorveszélyhelyzet, 2016. június 14.) a kormánykoalíció még biztosítani tudta a szükséges parlamenti támogatást, amely ugyanakkor már nem sikerült az Alaptörvény tervezett hetedik módosításával összefüggésben (2016. november 8.).⁴³ Az alkotmánybírák 2016. november 23-i megválasztása volt az első eset 2010 óta a közjogi tisztségviselők választásának sorában, amikor a kormánykoalíció pártjai egy ellenzéki párttal állapodtak meg a javaslat támogatásáról ahhoz, hogy biztosítani tudják a parlamenti döntéshez szükséges minősített többséget.⁴⁴ A sarkalatos törvények módosítása hasonló nehézségekbe ütközött: ennek jelképes eleme az ún. plakát-törvény sorsa: a pártok és a plakáthelyeket értékesítő vállalkozások számára is új előírásokat tartalmazó törvényi rendelkezések bár sarkalatos tárgykört érintenek (a pártok működésével és gazdálkodásával összefüggésben), azokat az Országgyűlés – az első, sikertelen kísérletet követően – erre tekintet nélkül, egyszerű többséggel fogadta el, a településképp védelméről szóló törvényben.⁴⁵ Az alkalmazott megoldás nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, azt is pontosan szemlélteti ugyanakkor, hogy saját ma-

⁴² Hans Kelsen értékelése szerint: „A parlamentarizmus egy testületi szerv általi, többségi elvű kormányzást jelent, amelyet a polgárok demokratikusan, általános és egyenlő választójog alapján választanak meg.” Hans Kelsen: *The Essence and Value of Democracy* (Eds. Nadia Urbinati – Carli Invernizzi Acetti, transl. Brian Graf) (Rowman & Littlefield Publishers 2013) 48.

⁴³ Irományszám: T/12458.

⁴⁴ 31/2016. (XI. 23.) OGY hat.

⁴⁵ Irományszám T/15329.

guk számára is nehéz helyzeteket okozhatnak a kormánykoalíció pártjának képviselői, ha alapvető funkciójával ellentétesen alkalmazzák a minősített többséghez kötött döntéshozatalt. A plakáttörvény ügyében a parlamenti kisebbség *blokkoló kisebbségként* lépett fel, a parlamenti többség ezen ugyanakkor a minősített többség formális funkcióját is figyelmen kívül hagyva lépett túl.

A fent leírt fejlemények annyiban talán nem meglepőek, hogy az aktuális kormánypárti vagy ellenzéki szerep a parlamenti pártok identitásának meghatározó része, továbbá – mint minden parlamentáris rendszerben – a frakciófegyelem a magyar Országgyűlésben is erősnek mondható. A minősített többség formális és tartalmi funkciójának figyelmen kívül hagyása ugyanakkor nemcsak a kisebbségi érdekek védelmét, hanem a „parlamentarizmus esszenciáját”⁴⁶, a többségi döntéshozatal integritását is veszélyezteti.

5. Egy lehetséges megoldás: a minősített többség szubsztantív funkciójának érvényesülése

A fenti tapasztalatok alátámasztják: a szavazati arány nem az egyetlen különbség a többségi döntéshozatal és a minősített többséget igénylő parlamenti döntések között. A minősített többség – mint a *törvényhozó hatalom többségi döntéseinek belső intézményi korlátja – szubsztantív, tartalmi funkcióval* is rendelkezik, amelynek lényege a kompromisszum elérésének támogatása a kormányzó politikai erők és az ellenzék egy része között a legfontosabb kérdésekben.⁴⁷ E funkció kiemelt jelentőséget kap olyan ügyekben, amelyek a kisebbségek érdekeinek és az alapvető jogok védelméhez, az alkotmányos alapszerkezet kérdéseihöz, vagy más alkotmányos értékekhez kapcsolódnak. A minősített többség formális funkciója ezzel szemben mindössze az ilyen módon meghozott döntések stabilitásának biztosítása lehet. E formális funkció is kiüresedik azonban abban az esetben, ha a minősített többséget egy politikai tömb adja: ilyen esetben valójában nem lehet a döntéshozatali eljárás nehezítéséről beszélni, szükségképpen a minősített többséggel meghozott döntések sem kapnak valódi stabilitást. A stabilitás ilyen esetben csak egyirányú lehet: az a későbbi parlamenti többséggel szemben értelmezhető, amely esetleg önmagában nem éri el a minősített többséghez szükséges szavazati arányt.

A magyar tapasztalat azt mutatja, hogy amennyiben a minősített többség szubsztantív, tartalmi funkciójának érvényesülését a jog a szabályozás vagy az alkotmányos gyakorlat útján nem biztosítja, úgy a minősített többség pusztán formális alkalmazása (vagy akár annak elmaradása) épp azokat az értékeket veszélyezteti, amelyek védelmére az intézmény hivatott. Azaz sem a kisebbségi érdekek

⁴⁶ Lásd: BRADLEY – PINELLI 2012. 651. (19. lj.)

⁴⁷ A Velencei Bizottság megállapítása szerint: „a minősített többség követelménye egy széleskörű konszenzus igényére utal” *Opinion on the New Fundamental Law of Hungary* 2011. 23.

védelme nem biztosítható a politikai közösség számára kiemelten fontos kérdésekben, sem pedig a minősített többséggel meghozott döntések valódi stabilitása.

Ezen a ponton – magyar kontextusban – a korrekció többféle útja vázolható fel. (a) Indokolt lehet a minősített többséghez kötött parlamenti döntések körének felülvizsgálata, annak az elvnek a következetes érvényesítésével, hogy kizárólag a napi kormányzati tevékenységektől eltérő, a politikai közösség számára kiemelten fontos kérdésekben legyen szükség minősített többségre. (b) A minősített többséghez kötött döntéshozatalra vonatkozó szabályozásban érdemes lehet explicit módon megjeleníteni a minősített többség szubsztantív funkcióját, azaz olyan módon kiegészíteni a szabályokat, hogy a minősített többséggel meghozott döntéshez minden esetben szükséges legyen valamilyen arányú (frakcióhoz vagy képviselői létszámhoz kötött) ellenzéki támogatás. (c) Elképzelhető olyan alkotmánybírói értelmezés, amely a minősített többség követelményét a szubsztantív funkció szerint értelmezi, ennek megfelelően (normakontroll esetén) akár közjogi érvénytelenséget is megállapíthat, amennyiben a funkció adott döntések vonatkozásában nem érvényesül. E megközelítés természetesen felveti az Alkotmánybíróság általi alkotmányváltoztatás problematikáját, ami önmagában jelentős alkotmányjogi kihívásokat tartogat. (d) Elméletileg a legkönnyebb út az olyan parlamenti gyakorlat kialakítása lenne, amely a politikai közösség számára kiemelten fontos döntésekben minden esetben biztosítaná az ellenzék egy részének támogatását is a parlamenti többség támogatása mellett. E megközelítés az alkotmányos kultúra európai tradíciójából is következik, azonban az elmúlt évek gyakorlatából inkább az rajzolódik ki, hogy a jelenkori, jogalkotáshoz kapcsolódó magyar alkotmányos kultúrában egyre inkább a többségi elv kizálógossága nyer teret.⁴⁸

A fenti megoldások alkalmazása az alkotmányozó, a törvényhozó vagy az alkotmányvédő hatalom részéről meglehetősen valószínűtlen, a minősített többség problematikája tehát várhatóan még sokáig releváns kérdés lesz Magyarországon. Addig is kevésbé számíthatunk kompromisszumos döntésekre a politikai közösség számára kiemelten fontos kérdésekben és a minősített többséggel meghozott döntések valódi stabilitására.

Kulcsszavak: parlamentáris kormányzati rendszerek, törvényhozási minősített többség, a többségi hatalom korlátai, kisebbségek védelme, szubsztantív megközelítés

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN
egyetemi adjunktus,
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
pozsarz@ajk.elte.hu

⁴⁸ Lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Milyen az alkotmányos kultúránk? In: *Magyar Jog* 2015/9.