

Tóth Péter:

Ki alakít frakciót?

Február 11-i hatállyal megszűnt a Lehet Más a Politika (LMP) parlamenti képviselőcsoportja, miután nyolc képviselő kilépésével a 15 fős frakció a megkövetelt minimális méret alá csökkent. Május 2-án mégis önálló frakció alakítására jelentette be szándékát a megmaradt, megszűnés folytán függetlenné vált hét LMP-s képviselő, holott a parlamenti szabályok továbbra is legalább 12 főhöz kötik egy képviselőcsoport létrehozását. Az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága ma délelőtti ülésén foglal állást az ügyben. Milyen döntés várható? Van-e alkotmányos joga e hét képviselőnek arra, hogy az előírt legkisebb létszám el nem érése ellenére önálló képviselőcsoportot hozzon létre? E kérdéseket vizsgálja jelen írásom.

Az alkotmányügyi bizottság állásfoglalása szerint alakulhat LMP frakció, amennyiben a Házsabályt módosítják. Az Alkotmánybíróság döntésére hivatkozva a bizottság ezentúl 3 egyazon pártlistáról mandátumot szerzett képviselőnek is megadná a frakcióalakítás jogát. Írásunkból kiderül, miért alapul téves értelmezésen a módosító javaslat.

Az LMP frakcióalakítási kísérlete egy alkotmánybírósági határozat [10/2013. (IV. 25.) ABH] indokolásán alapul, amely a képviselőcsoport megszűnését követően született. Érdekes módon e határozat közvetlenül éppen egy másik frakcióalakítás elutasításáról döntött; a Demokratikus Koalíció (DK) tíz képviselővel sem hozhatott létre önálló képviselőcsoportot. Azonban míg a DK-ra – lévén csak 2011-ben jött létre - senki nem szavazott a 2010-es országgyűlési választásokon, addig az LMP országosan a választók 7,48%-ának elnyerte a támogatottságát. Ez a különbség pedig az LMP képviselői szerint megalapozhatja kérelmüket. Az említett határozatában ugyanis az Alkotmánybíróság (AB) általános jelleggel úgy fogalmaz, hogy a pártlistán legalább 5% támogatottságot szerzett párt képviselőit „mindenképpen megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga”. Az ilyen mértékű választói támogatottságot elérő párt képviselői a frakcióalakítás feltételeként a Házsabályban előírt magasabb létszám ellenére sem „foszthatók meg attól a joguktól, hogy pártjuk frakcióját az Országgyűlésben létrehozzák és fenntartsák”.

Látszólag úgy tűnhet ez alapján, az AB döntés egyértelműen jogot biztosít egy önálló frakcióra az LMP hét képviselőjének. Azonban csak a határozat felületes vizsgálata vezet erre az eredményre. Valójában az alkotmányjogi kérdés itt ugyanis nem az, hogy a szavazatok 7,48%-át szerző párt képviselői jogosultak-e önálló frakciót alkotni. Az vitán felül álló, hogy a szavazatok 7,48%-ának megszerzése nyomán 2010-ben listáról bejutó tizenhat LMP-s képviselő jogosult volt létrehozni a választásokat követően saját frakcióját. 1998 óta pedig az sem kérdés, hogy e tizenhat képviselő akkor is jogosult lett volna erre, ha a Házsabály mindeközben akár harminc vagy még több főben írja elő egy frakció legkisebb létszámát.

1998-ban a MIÉP ért el a választásokon kevéssel 5% feletti eredményt, és szerzett 14 mandátumot, ami az akkor hatályos Házsabály értelmében éppen nem érte el a frakcióalakításhoz szükséges minimumot (15 fő). A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság oldotta fel az ellentmondást [27/1998. (IV. 15.) ABH] végül azzal, hogy kimondta, ha a választási törvényben megkövetelt, 5% feletti szavazatarány felhatalmaz egy pártot a parlamenti képviselőre, akkor a népakarat érvényesülését – a párt képviselőinek önálló frakció képében történő megjelenését a Parlamentben – az Országgyűlés által alkotott szabályok nem korlátozhatják. A döntés nyomán a MIÉP megalakíthatta önálló képviselőcsoportját, az Országgyűlés pedig a határozat szellemében módosította a Házsabályt, lehetőséget biztosítva azontúl a létszámkorlát alatti méretű, ám 5% feletti közvetlen választói támogatottsággal bíró pártok képviselőinek önálló frakcióalakítására. A Házsabály azóta is tartalmazza ezt a rendelkezést. Az Alkotmánybíróság tehát a DK ügyében hozott határozatában nem alkotott új alapelvet, mindössze megerősítette az élő jogot azzal, hogy ismét kimondta, a listán 5% feletti szavazatarányt elérő pártok képviselőit mindenképp megilleti a frakcióalakítás joga.

Ez a szabály azonban nem oldja fel az LMP frakcióalakítási kísérlete miatt felmerült jelenlegi dilemmát. Az LMP május eleji kérelmének elbírálásához inkább azt az alkotmányjogi kérdést kell megválaszolni, hogy ez a hét képviselő milyen mértékben tekinthető a 2010-es választásokon az LMP-re leadott 7,48%-nyi szavazat parlamenti megtestesítőjének. Bír-e ez a hét képviselő továbbra is olyan közvetlen választópolgári felhatalmazással, amely értelmében frakcióalakításuk akadályozása a népakarattal állna szemben?

Az Alkotmánybíróság a DK ügyében úgy fogalmaz, hogy a képviselőcsoport létrehozása mellett a képviselőcsoport fenntartásának joga is feltétlenül megilleti az 5% feletti eredményt elérő „pártlistához tartozó országgyűlési képviselőket”. Ez felületesen úgy is értelmezhető, hogy az AB garantálja a listán mandátumot szerző pártok számára a frakció fenntartását minden körülmények között. Valójában azonban mindössze azt deklarálja a testület, hogy mint ahogy az egy pártlistáról parlamentbe jutott képviselők nem akadályozhatók meg a közös frakcióalakításban létszámkorlát előírásával, úgy később sem szüntethető meg ugyanezen okból egy így fennálló frakció. Az Alkotmánybíróság szóhasználata nem véletlen; következetesen úgy fogalmaz a határozatban, hogy ez a jog a „pártlistához tartozó országgyűlési képviselőket” illeti és nem a pártot. Vagyis az 5% felett teljesítő pártok listán mandátumot szerzett képviselői alakíthatnak együttesen feltétel nélkül frakciót, és nem a párt bír erre olyan joggal, amelyet átruház mindenkori képviselőire.

Az egyazon pártlistáról parlamentbe került képviselők nem foszthatók meg tehát attól, hogy létrehozzák és fenntartsák közös képviselőcsoportjukat. Ebben az egyedi helyzetben a parlamenti szervezetalkítási szabályok sem korlátozhatják őket, hiszen a választópolgárok őket együttesen bízták meg az országgyűlési képviselővel, egyfajta közvetlen felhatalmazást nyújtva így csoportjuknak. Ahogy változik azonban egy ilyen frakció képviselői összetétele, úgy el is mosódik egyre jobban a közvetlen választói támogatottsága. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egy képviselőcsoport feltétlenül

megszűnik, amennyiben egyes képviselők elhagyják azt. A közvetlen felhatalmazás elmosódásának pusztán az a következménye, hogy a frakció elveszíti különleges helyzetét, és a továbbiakban meg kell felelnie az Országgyűlés által támogatott szervezetalakítási szabályoknak. Az LMP esetében tehát a feltétel nélküli frakcióalakítás joga kizárólag a tizenhat képviselő által alkotott közös képviselőcsoport esetében áll fenn. Nem rendelkezik azonban ilyen joggal a frakcióalakítást most kérelmező hét képviselő.

Ez az alkotmányos helyzet az országgyűlési választások listás szavazásának egyedi jellegéből fakad. Listás szavazatokat ugyanis egyéni képviselőjelöltek közvetlenül nem szerezhetnek meg, ezekre a parlamenti helyekre az egyes képviselők a pártjaik listáin keresztül jutnak be. A listás mandátumot a párt nyeri el, és rajta keresztül a képviselő szerzi meg. Ezt követően azonban megfordul a helyzet, az Országgyűlésbe a köznyelvben élő szóhasználat ellentétben pártok már nem, csak egyes képviselők jutnak be. A Parlamentben az egyes képviselők mandátumából fakadóan, frakciók alakítása révén jelenhetnek meg a pártok. Az Országgyűlés megalakulásáig tehát a (listás) képviselők léteznek a pártok jogán, a megalakulást követően pedig a pártok a képviselőként.

Ahogy a 27/1998. (IV. 15.) AB határozat ezt kifejti, az Országgyűlés megalakulásának pillanata mutatja meg élesen a pártok parlamentbe jutásának sajátosságait. A mandátumok igazolásával és a képviselők eskütételével az Országgyűlés elvágja a „választásokhoz kötődő köldökzsinórt”. A választások alapján élesen kirajzolódó kiinduló pártszerkezetet ettől kezdődően elmoshatja a szabad mandátumgyakorlás, ám „a megalakuláskor még a választói akarat szerint kell a pártok jogállását biztosítani”.

Nincsen tehát alkotmányos joga a közvetlen felhatalmazással rendelkező pártoknak arra, hogy frakciójukat minden körülmények közt fenntartsák, a pártszerkezet elmosódhat egy parlamenti ciklus közben. Az elmosódás alapja a szabad mandátum, az a képviselői minőség, hogy a képviselőt tevékenységében nem köti sem pártja, sem választói attól a pillanattól kezdve, hogy esküjét letette. Ez egyben a területi és országos listákról, valamint az egyéni kerületekből bekerülő képviselők egyenjogúságának is a biztosítéka. Ez a képviselői szabadság ölt testet abban, hogy egy listán mandátumot szerzett képviselőt sem mondathat le a pártja, és nem jelölhet helyette mást a képviselői helyre, hiszen a mandátum nem a párté, hanem a képviselőé. Ugyanígy a választók sem hívhatnak vissza egy képviselőt megbízatásának lejárta előtt, mandátumáról a képviselő saját maga rendelkezik, abból fakadó jogait saját belátása szerint gyakorolja.

Az LMP frakció sorsa jelenleg május eleje óta az Országgyűlés alkotmányügyi bizottságának állásfoglalására vár, miután Kövér László házelnök a Házszabály értelmezését kérte az ügyben. Az alkotmányügyi bizottság ma délelőtti ülésén tűzi napirendre a kérdést. Ha a bizottság támogatja a hét főből álló LMP képviselőcsoport megalakulását, nagy valószínűséggel minden alkotmányos aggály ellenére létrejön a frakció. A hatályos Házszabály rendelkezései azonban nem hagynak nagy teret ilyen irányú mérlegelésre. Kétféleképpen hozható létre ugyanis parlamenti képviselőcsoport. Az első esetben a képviselőcsoport legkisebb létszámának meg kell haladnia a 12 főt, ennek a feltételnek azonban LMP nyilvánvalóan nem tud eleget tenni. A másik esetben

három követelményt támaszt a Hárszabály: a képviselők ugyanazon pártból kerüljenek ki, az országgyűlési választásokon pártlistáról mandátumot szerzett párt tagjai legyenek, és a párt országos listájáról mandátumot szerzett összes képviselő ehhez a frakcióhoz csatlakozzon. Az LMP az első két feltételt maradéktalanul kielégíti, azonban a 11 országos listáról mandátumot szerző képviselője közül csak 4 csatlakozna e frakcióhoz, így nem felel meg a harmadik kritériumnak. A Hárszabály értelmezése alapján tehát az alkotmányügyi bizottság várhatóan elutasító döntésre jut majd az ügyben.

Ez pedig azt jelentheti, hogy az Alkotmánybíróság mondja majd ki a kérdésben a végső szót. A testületnek elkerülhetetlenül ki kell majd bontania a DK ügyében röviden kimondott elvi tételt, és hosszabban értelmeznie kell majd a frakcióalakítás jelen írásban is említett szempontjait. Természetesen az AB keze nincs megkötve a döntésben, a szabad mandátum és a képviselői egyenjogúság Alaptörvényben biztosított jogait akár – e cikktől, és a testület DK ügyben hozott döntésétől eltérően – az 1998-as határozat szellemével ellentétesen is kifejtheti. Korábbi döntései nem kötik az Alkotmánybíróságot, a negyedik alkotmánymódosítás eredményeképpen pedig formálisan is hatálytalan a korábbi 27/1998. (IV. 15.) AB határozat. Mindezek ellenére nehéz elképzelni, hogy az Alkotmánybíróság ne erősítené meg korábbi döntése szellemiségét. Annak hatása ugyanis egyébként sem jogi hatályosságából, hanem a benne foglalt érvelés meggyőző erejéből fakadt, abból, hogy Sólyom László szavaival élve „az egyszer elgondolt gondolat elpusztíthatatlan”.