

SZABAD MANDÁTUM KONTRA FRAKCIÓFEGYELEM

I. A közvetlen és a közvetett demokrácia

A lktmányunk Magyarországot demokratikus jogállamként határozza meg. A demokrácia mint hatalomgyakorlási módszer több évezredes hagyományokra tekint vissza. Maga a kifejezés az ókori görögöktől származik, akik az első demokráciát kialakították. A demokrácia a történelem során jelentős fejlődésen ment keresztül, azonban a legfontosabb elemei változatlanok: ebben a rendszerben a polgárok részesei és nem pusztá alattvalói a hatalomnak. Két élesen elkülönülő formája van, a közvetlen és a közvetett demokrácia. Közvetlen demokrácia esetén az adott államalakulat polgárai (a nép) közvetlenül vesznek részt a döntések meghozatalában, közvetett demokrácia esetében a nép csak azokat a képviselőit választja meg közvetlenül, akik a konkrét döntéseket ténylegesen meg fogják hozni. A történelmi példák egyértelműen azt mutatják, hogy a közvetlen demokrácia a kisebb létszámú közösségek esetében működik jól, míg nagyobb közösség esetében a közvetett demokrácia a hatékonyabb.

A modern demokratikus jogállamok *kivétel nélkül* a közvetett demokrácia alapján állnak, azonban (kivételes eszközként) ismerik a közvetlen demokrácia, a népszavazás intézményét is. Az, hogy az egyes államok a közvetlen demokráciát milyen intenzitással, milyen gyakorisággal veszik igénybe, közjogi berendezkedésükön, valamint politikai hagyományaikon múlik.

A modern államok által alkalmazott közvetett demokrácia modelljében a nép, mint a közhatalom végső letéteményese és forrása közvetlenül az általános törvényhozási választásokon gyakorolja hatalmát, amely során kiválasztja azokat a személyeket, akik a nevében és általános érvényű felhatalmazása alapján hozzák meg döntéseiket a törvényhozásban [vö. Alk. 2. § (2) bek. „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, vagy közvetlenül gyakorolja.”].

II. A kötött és a szabad mandátum

A képviseleti demokrácia történelmi fejlődése során a képviselőknek adott képviseleti meghatalmazás, a mandátum is jelentős fejlődési utat járt be. A korábbi felfogás szerint a képviselő ún. kötött mandátummal rendelkezett, vagyis a képviselő munkája és különösen törvényhozási szavazásai során kötve volt a választói által kialakított állásponthez, csak annak megfelelően voksolhatott. „A kötött mandátum azt jelenti, hogy a képviselő és a választó között jogi függőség maradt a választást követően is. Ez elsősorban az utasítási jogban, a képviselő véleménykérési kötelezettségében ölt testet. Általában ilyen képviselet jellemzi a rendi képviseletet.” (2/1993. AB hat.) A magyar közjogtörténetben a kötött mandátum folyamatosan jelen volt egészen a kiegyezésig, majd a szovjet típusú rendszerben a kötött mandátum felé hajló rendszer került bevezetésre, amely a választóknak utasítási jogot ugyan nem, de visszahívási lehetőséget biztosított.

A mandátum másik formája, amely a modern polgári demokráciákat jellemzi, a szabad mandátum. „A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köte-

les a választók véleményét kikérni. A képviselő a parlamentben szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a parlament teljes idejére szól, a választók által meg nem rövidíthető. A képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból, illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal." (2/1993. AB hat.)

Ennek értelmében a megválasztott képviselő *bármiféle külső ráhatástól függetlenül*, saját meggyőződése és lelkiismerete alapján nyilvánít véleményt és fejt ki közéleti tevékenységét. Az Alkotmány szóhasználata szerint „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik”. (Alk. 20. § /2/ bek.) Mivel a történelmi hagyomány a kötött mandátumra nyúlik vissza, ezért a szabad mandátum vizsgálatánál jellemzően a *választóktól való függetlenséget* hangsúlyozzák, nem szabad azonban szem elől téveszteni, hogy a képviselő szavazatát más oldalról is érheti befolyás. A modern demokráciákban a politikai pártok artikulálják a választói érdekeket. A magyar Alkotmány külön is hangsúlyozza a pártok szerepét a népszuverenitás kifejeződésében: „A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és ki nyilvánításában.” (Alk. 3. § (2) bek.). Az Alkotmány ezen az alapelvi kijelentésen túlmenően a politikai pártokat mélyen beágyazza a magyar közjogi intézményrendszerbe. „[A]z Alkotmány kifejezetten olyan »többpártrendszer« és »parlamentari demokráciát« valósít meg, amelyben a pártoknak az országgyűlésben kifejezetten jelen kell lenniük, mert az Alkotmány a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ír elő a pártok parlamenti képviselőcsoportjai, illetve vezetőik számára” [19/B. § (2) bek.; 28. § (5) bek.; 32/A. § (4) bek.]” (27/1998. AB hat.)

A szabad mandátumot tehát a magyar közjog sajátosságaira tekintettel (amely a pártokat a közjogi rendszer speciális, sajátos jogosultságokkal felruházott szereplőivé teszi) *a képviselő és a párt* kapcsolatai felől nézve is szükséges megvizsgálni. A magyar választójogi rendszerben az egyéni választókerületeken kívül területi listán is szerezhethet mandátumot a képviselő. A területi lista összeállítása a listát állító párt saját döntésén alapul. Ezért felmerülhet annak a lehetősége, hogy a listán mandátumot szerzett képviselő kötve lehet ahhoz a párthoz, amelynek listáján mandátumot szerzett. Ez a logika azonban egyértelműen cáfolható a szabad mandátum elvével és azzal, hogy a magyar jogrendszer az országgyűlési képviselők között nem tesz különbséget aszerint, hogy mandátumát egyéni körzetben vagy pedig listán szerezte meg.

I. tézis: A magyar közjogban valamennyi országgyűlési képviselő egyenlő és független, szabad mandátummal rendelkezik, függetlenül attól, hogy egyéni választókerületben, vagy listán szerezte mandátumát.

II. tézis: A szabad mandátummal rendelkező képviselőt az őt mandátumhoz juttatók jogilag kötelező módon nem befolyásolhatják a szavazásukban, azt a köz érdekében lelkiismerete alapján adja le.

III. tézis: A politikai pártok olyan speciális társadalmi szervezetek, amelyek az Alkotmányban meghatározott sajátos közjogi szerepet töltenek be, amelyek nélkül a demokratikus intézményrendszer működőképessége nem lenne biztosított.

III. A képviselő frakciótagsága

A képviselői mandátum függetlenségének elve már az Országgyűlés alakuló ülésén megjelenik, ahol a mandátumok érvényességét az alakuló ülés saját maga vizsgálja meg (Házszabály 6. §). A mandátumoknak az Országgyűlés általi önellenőrzése elsődlegesen a képviselőnek a választóktól

való függetlenségét jelzi, de ugyancsak demonstrálja a pártoktól való függetlenségét is.

A párttól való függetlenség kérdésében az országgyűlési képviselőcsoport közjogi helyzetét kell részletesen vizsgálni. A képviselőcsoportok az Országgyűlés alakuló ülésén a bejelentés tényével jönnek létre (Házaszabály 9. § /1/-/2/ bek.), ezt megelőzően csak a létrejövő képviselőcsoport majdani tagjainak jogilag formátlan közösségéről beszélhetünk. A képviselőcsoportnak az Alkotmány rendelkezései értelmében szükségszerűen párthoz kell kötődnie, hiszen az Alkotmány egyértelműen az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjairól (vö. 19/B. § /2/ bek.; 28. § /5/ bek.; 32/A. § /4/ bek.) szól. Ezt követi a Házaszabály, amikor a képviselőcsoporti tagságot a „párthoz tartozás” alapján határozza meg. A „párthoz tartozás” definícióját a Házaszabály 14. § (3) bekezdése adja meg. A lista első két eleme – párt tagja, párt támogatásával indult a választáson – egyértelműen a képviselő és a párt szorosabb kapcsolatára utal, míg a harmadik elem – olyan független vagy függetlené vált képviselő, akinek csatlakozását a képviselőcsoport elfogadta – már egy lényegesen lazább kapcsolatra utal.

A „párthoz tartozás” definíciójából és a képviselőcsoport létrejöttének Házaszabályban meghatározott időpontjából a képviselő párttól független szabad mandátumának elvi korlátozását vehetjük észre. A képviselőnek az Országgyűlés alakuló ülésén jeleznie kell, hogy mely képviselőcsoporthoz kíván csatlakozni azáltal, hogy feltüntetését kéri a képviselőcsoport tagjainak jegyzékébe (Házaszabály 9. § /2/ bek. utolsó fordulat), de amennyiben valamely párt tagja, vagy párt támogatását élvezte a választáson, úgy *csak ennek* a pártnak a képviselőcsoportjába léphet be. Amennyiben a képviselő a választást követően, de még az Országgyűlés alakuló ülését megelőzően politikai nézetét megváltoztatja és másik párt programját fogadja el, a *másik párt képviselőcsoportjához nem csatlakozhat* az alakuló üléskor (mivel nem

ennek a pártnak a támogatását élvezte a választáson, és nem is független képviselő).

A probléma csak úgy orvosolható, ha a képviselő még az alakuló ülés előtt belép az adott pártba, hiszen így a Hárszabály 14. § (3) bek. a) pont értelmében lesz tagja a képviselőcsoportnak. A másik lehetőség, ha nem csatlakozik annak a pártnak a képviselőcsoportjához, amely támogatta a választáson, így képviselői munkája kezdetén független képviselővé válik, majd a Hárszabály 16. § (2) bek. II. mondat utolsó fordulata szerinti hat hónap letelte után csatlakozhat a másik párt képviselőcsoportjához.

IV. tézis: A képviselőt a Hárszabály korlátozza a tekintetben, hogy az Országgyűlés alakuló ülésén mely képviselőcsoporthoz csatlakozzon.

IV. A képviselőcsoport jogi jellege

A képviselőcsoport a magyar jogrendszer különleges intézménye. Ennek a jogi entitásnak az alapvető szabályait a Hárszabály adja meg szűkszavúan, majd számos más jogszabály határozza meg a képviselőcsoportok részére jogokat és kötelezettségeket. Figyelemmel arra, hogy számos jogszabály, közülük is kiemelkedő módon az Alkotmány számos jogot és kötelezettséget ró a képviselőcsoportra, felvetődik a kérdés, hogy rendelkezik-e és ha igen milyen jогalanyisággal a képviselőcsoport. Ebben az aspektusban az elsődleges annak tisztázása, hogy a képviselőcsoport a párttól független, vagy ahhoz kapcsolódó jогalanyisággal rendelkezik.

Az egyesülési jogról szóló törvény szerint a társadalmi szervezet – amelyek közé a párt is tartozik – azon szervezeti egysége nyilvánítható jogi személyé, amelynek önálló ügyintéző és képviselői szerve van, és a működéshez szükséges vagyonnal rendelkezik (1989. évi II. tv. 2. § /4/ bek.). A kép-

viselőcsoport gazdálkodásáról a Hárszabály rendelkezik, eszerint a költségvetési törvény *Országgyűlés* fejezete alatt kell elkülönítve gondoskodni a működési költségeiről (*Hárszabály* 16. § /1/ bek.). A képviselőcsoport gazdálkodásának részletszabályai tekintetében a *Hárszabály* utaló szabályt alkalmaz, a központi költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat rendeli megfelelően alkalmazni (*Hárszabály* 16. § /3/ bek.). A központi költségvetési szervet az államháztartásról szóló törvény definiálja: olyan jogi személy, amelyet a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzési célból szakmai és gazdasági felügyelet mellett rögzített körben feladatvégzési kötelezettséggel végez (Áht. 87. § /1/ bek. és /2/ bek. a/ pont). A képviselőcsoportok tehát a közjogi jogi személyekre vonatkozó szabályok, míg a pártok, mint magánjogi jogi személyek a rájuk vonatkozó speciális szabályok szerint gazdálkodnak (1989. XXXIII. tv.). Gazdálkodási szempontból tehát a képviselőcsoport teljesen elkülönül a párttól, mindössze a párt működését segítő alapítvány költségvetési támogatása függ a párt képviselőcsoportjának lététől (1989. évi XXXIII. tv. 9/A. §). A szabad mandátum elvéből következik, hogy a párt pusztán *politikai síkon* tudja a képviselő véleményét befolyásolni. Ez viszont azt jelenti, hogy a képviselőcsoport tagjai vonatkozásában nem valósul meg az a fogalmi elem, hogy „céljai elérése érdekében szervezi tagjai tevékenységét” (1989. évi II. tv. 3. § /1/ bek.), mivel a párt és a képviselő között kapcsolat nem áll fenn, hacsak az nem párttag – márpedig a képviselőcsoportnak nem párttag is lehet tagja.

Eszerint tehát a képviselőcsoport olyan jogi entitás, amelyre a párt pusztán politikai úton tud hatást gyakorolni, továbbá a központi költségvetésből közhatalmi feladatai ellátása érdekében biztosított saját költségvetése révén a párttól és más képviselőcsoportoktól egyaránt elkülönült gazdálkodást folytat. Gazdálkodás során a közjogi jogi sze-

mély központi költségvetési szervekre vonatkozó szabályok szerint jár el.

V. tézis: A képviselőcsoport közjogi jogi személy, amelyre a párt csak politikai síkon tud hatást gyakorolni.

A képviselőcsoport tehát önálló jogalany. A következő kérdés az, hogy a képviselő állásfoglalásának kialakításában akár a párt, akár a képviselőcsoport milyen módon tud közrehatni. A párttag képviselő esetében a fent már említett módon, politikai síkon érvényesül az a törvényi kitétel, hogy a párt tagjait céljai elérése érdekében szervezi. A nem párttag képviselő esetében nem lehet a pártnak még ilyen szintű politikai ráhatása sem. Lényegesebb az, hogy a képviselőcsoport tudja-e befolyásolni, és ha igen, milyen mértékben a képviselőt politikai döntéseiben és ez mennyiben fér össze a szabad mandátum alkotmányos elvével.

V. Az egyes frakciószabályzatok rendelkezései a képviselői döntés befolyásolására

Megismerve valamennyi képviselőcsoport alapszabályát, az összehasonlító jogtudomány módszereit felhasználva először áttekintjük az egyes alapszabályoknak a kérdés szempontjából releváns rendelkezéseit, ezeket egymással összevetjük, megfeleltetjük, majd az Alkotmány fényében értékeljük.

Az összehasonlító elemzés első lépéseként a pártok neveinek alfabetikus sorrendjében tekintjük át a képviselőcsoportok alapszabályainak azon rendelkezéseit, amelyek vizsgálatunk szempontjából relevanciával bírnak.

A *Fidesz* képviselőcsoport jelenleg hatályos alapszabályát 2006. május 15. napján fogadta el és az elfogadása napján lépett hatályba. Eszerint a képviselőcsoport teljes ülése

megvitatja az Országgyűlés ülésének napirendjén szereplő javaslatokat és kialakítja álláspontját (Alapszabály 7. § /6/ bek. h/ pont). A képviselő a képviselőcsoport és a frakcióvezetés által meghatározott esetekben *köteles* az önálló indítvány, interpelláció és kérdés benyújtásához a benyújtás előtt a frakcióvezetés hozzájárulását kikérni (Alapszabály 4. § /6/ bek. d/ pont). Ha a frakcióvezetés a hozzájárulást nem adja meg, a képviselő jogosult a döntést a képviselőcsoport teljes ülése elé vinni, amely végső fórumként dönt az indítvány benyújthatósága tárgyában (Alapszabály 4. § /7/ bek.). Az alapszabály az előbb hivatkozott rendelkezések megsértésével történő indítványbenyújtásra konkrét szankciót nem tartalmaz, azonban ha ezt a magatartást a képviselőcsoport az alapszabályt súlyosan sértő magatartásnak minősíti, dönthet a képviselő képviselőcsoportból való kizárásáról (Alapszabály 3. § /1/ bek.).

A KDNP képviselőcsoport jelenleg hatályos alapszabályát 2006. május 22. napján fogadta el és az elfogadása napján lépett hatályba. Az alapszabály a Fidesz és a KDNP frakciószövetségére tekintettel számos pontban megegyezik a Fidesz alapszabályával. A 4. § (6) bek d) pont és a 4. § (7) bek. szó szerint megegyezik a két alapszabályban, tehát a KDNP képviselőcsoport tagja is köteles a meghatározott esetekben az indítvány benyújtása előtt a frakcióvezetés hozzájárulását kérni, elutasító döntés esetén pedig a képviselőcsoporthoz fordulhat. A képviselőcsoport megtárgyalja az Országgyűlés napirendjén szereplő javaslatokat és kialakítja álláspontját (Alapszabály 7. § /5/ bek. h/ pont). Az így kialakított álláspont, ha frakcióhatározati formában ölt testet, az a tagokra nézve kötelező (Alapszabály 5. § /1/ bek.), azonban bármely tag kérheti a kötelező szavazás alóli felmentést, amit a képviselőcsoport teljes ülése szótöbbséggel adhat meg (Alapszabály 5. § /2/ bek.).

Az MDF képviselőcsoport jelenleg hatályos szervezeti és működési szabályzata (SZMSZ) 2005. január 22. napján

került elfogadásra és az a párt Országos Választmánya általi elfogadás napján lépett hatályba. Eszerint a tagok kötelesek havonta legalább egy interpellációra vagy kérdésre javaslatot tenni (SZMSZ 17. /3/ bek. b/ pont). A képviselőcsoport teljes ülése a párt irányvonalának figyelembevételével kialakítja politikai stratégiáját (SZMSZ 5. § /1/ bek. a/ pont) és dönt arról, hogy egy adott, az Országgyűlésen történő szavazás során a kialakított álláspont a tagokra nézve kötelező vagy ajánlott (SZMSZ 5. § /1/ bek. h/ pont). Fő szabály, hogy a képviselőcsoport ülésén kialakított álláspont a tagokra nézve kötelező (SZMSZ 18. § /1/ bek.), ha azonban a tag a többségi álláspontot semmiképp nem tudja elfogadni, a képviselőcsoport előzetes tájékoztatását követően eltérhet a többségi állásponttól (SZMSZ 18. § /2/ bek.).

Az MSZP Frakciószabályzatát a képviselőcsoport 2007. február 5-én fogadta el, amely ezen a napon hatályba is lépett. Eszerint a képviselő szavazatai nem lehetnek ellentétesek az MSZP párt programjával, illetőleg a párt kongresszusa, választmánya által az adott kérdésben hozott határozatával (Frakciószabályzat 2. § /3/ bek.). A képviselő önálló indítványt a csak frakció támogatása esetén nyújthat be (Frakciószabályzat 2. § /5/ bek.). A frakciótag képviselőnek a Frakciószabályzatban meghatározott kötelezettségei megszegése esetén a következő szankciókkal sújtják: (1) figyelmeztetés, (2) etikai eljárás kezdeményezése az MSZP illetékes pártszervénél, (3) frakcióból való kizárás, (4) visszahívás országgyűlési funkcióból, (5) legfeljebb 100 000 Ft-ig terjedő pénzbírság, illetőleg (6) a mandátumról való lemondásra való felszólítás.

Az SZDSZ képviselőcsoport Alapszabályát 2007. június 2. napján fogadták el és ugyanezen a napon hatályba is lépett. Eszerint a frakciótag indítványt csak a képviselőcsoport engedélyével nyújthat be (Alapszabály 9. § /1/ bek.). A frakciótagok kötelezik magukat, hogy a képviselőcsoport döntésének megfelelően szavaznak (Alapszabály 11. § /1/

bek.), ha három alkalommal a döntéssel ellentétesen szavaz (Alapszabály 11. § /6/ bek.), vállalja, hogy kilép a frakcióból és ha mandátumát az SZDSZ támogatásával szerezte – az SZDSZ támogatásával indult egyéni képviselő, illetőleg az SZDSZ területi, vagy országos listájáról szerzett mandátumot – lemond mandátumáról (Alapszabály 2. § /7/ bek.).

VI. Az egyes frakciósabályzatok rendelkezéseinek tételes összevetése

Az összehasonlító elemzés első lépése, az egyes képviselőcsoportri rendelkezések megvizsgálása után a következő lépés, ezek egymásnak való megfeleltetése, és összevetése. Az elemzés könnyebb áttekinthetősége kedvéért táblázatba szedjük azokat a kérdéseket, amelyek vizsgálatunk során felmerültek, majd a táblázat alapján sorról sorra elemezzük az összehasonlítás eredményét.

Szempon	FIDESZ	KDNP	MDF	MSZP	SZDSZ
Indítvány benyújtása	Frakcióvezetés engedélyével	Frakcióvezetés engedélyével	Havonta egy kötelező	Teljes ülés engedélyével	Teljes ülés engedélyével
Elutasítás esetén	Teljes ülés dönt	Teljes ülés dönt	Nem értelmezhető	Nincs rendelkezés	Nincs rendelkezés
Kötelező szavazás	Politikai iránymutatás	Politikai iránymutatás	Ajánlott és kötelező van	Pártprogramnak kell megfelelni	Csak kötelező van
Ellentétes szavazás	Nincs szankció	Nincs szankció	Nincs szankció	Szankcionálható	Szankcionálható

Vizsgálatunkba a frakciósabályzatok tárgyköreinek csak egy szűk szegmensét vontuk be. A szabályzatok egyéb tárgyú összevetése kívül esik jelen munkánk területén.

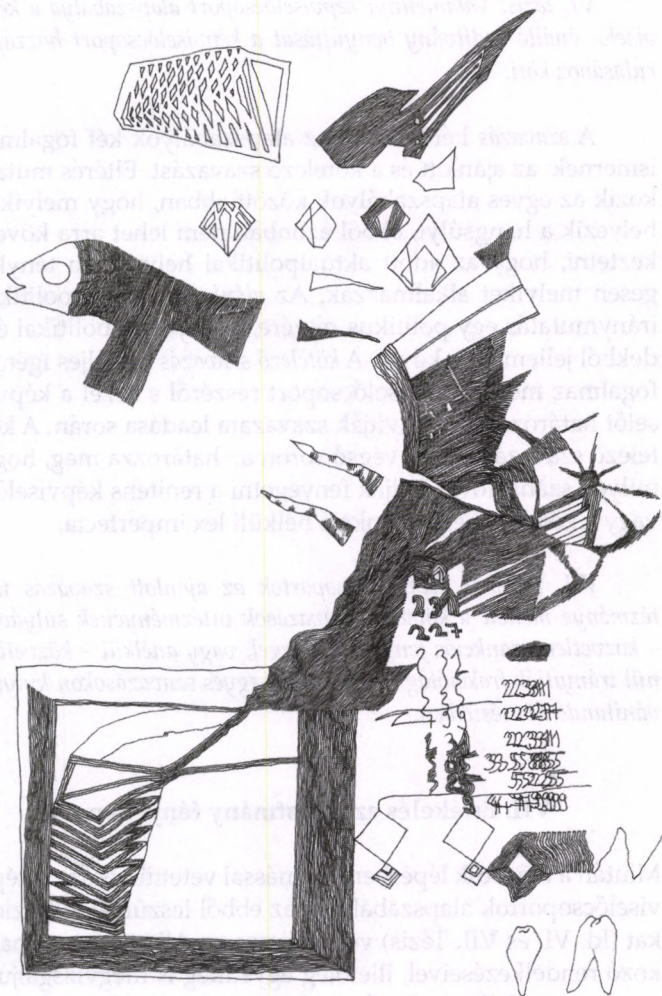
A szabályzatok áttekintése alapján tehát két alapvető kérdés merül fel a képviselői szabad mandátum és a frakciófegyelem összevetése során.

Az első kérdés, *hogyan befolyásolja a frakció a képviselőt önálló indítvány (kérdés, interpelláció, törvény- vagy országgyűlési határozati javaslat, módosító és kapcsolódó módosító indítvány) benyújtását és ez a befolyásolás politikai természetű, vagy kikényszeríthető-e.*

A második kérdés, *hogyan az országgyűlési szavazások vonatkozásában a frakció milyen módon befolyásolja a képviselőt és a befolyásolási szándékkal ellentétes szavazás von-e maga után és ha igen, milyen következményeket.*

Az első kérdés tekintetében azt láthatjuk – táblázat első és második sora, hogy a frakciók felügyeletet kívánnak gyakorolni az önálló indítványok benyújtása fölött, azokat egyetértésükhöz kötik. Az MDF-nél csak az indítványnak a frakció teljes ülése elé terjesztése kötelező. A Fidesz és a KDNP esetén, ahol az egyetértést a frakcióvezetés gyakorolja, elutasítás esetén a teljes ülés mondja ki a végső szót. A többi frakciónál, ahol alapvetően a teljes ülés jogkörébe tartozik a döntés, értelemszerűen nincs további fórum. Arról egyik szabályzat sem fogalmaz meg konkrét szabályt, ha egy frakciótag hozzájárulás nélkül nyújt be indítványt.

Erre a kérdésre a szabályzatok jogértelmezése alapján válaszolhatunk. Amennyiben a frakció úgy ítéli meg, hogy a hozzájárulás nélkül benyújtott indítvány a képviselőcsoport érdekeit súlyosan sértette, valamennyi szabályzat lehetővé teszi a képviselőcsoportból való kizárás alkalmazását. Az MSZP szabályzat lehetővé teszi az összes többi szankció alkalmazását is, az SZDSZ alapszabály szerint pedig kizárás esetében a képviselő, ha mandátumát a párt támogatásával szerezte, köteles lemondani mandátumáról.



HÉTKÖZNAP
Tusrajz

VI. tézis: Valamennyi képviselőcsoport alapszabálya a képviselői önálló indítvány benyújtását a képviselőcsoport hozzájárulásához köti.

A szavazás kérdésében az alapszabályok két fogalmat ismernek: az ajánlott és a kötelező szavazást. Eltérés mutatkozik az egyes alapszabályok között abban, hogy melyikre helyezik a hangsúlyt, ebből azonban nem lehet arra következtetni, hogy az adott aktuálpolitikai helyzetben ténylegesen melyiket alkalmazzák. Az *ajánlott szavazás* politikai iránymutatás egy politikus részére, amelyet az politikai érdekből jellemzően követ. A *kötelező szavazás* erőteljes igényt fogalmaz meg a képviselőcsoport részéről s ezzel a képviselőt határozottan irányítják szavazata leadása során. A kötelező szavazás súlyát végső soron az határozza meg, hogy milyen szankcióval tudják fenyegetni a renitens képviselőt, vagy a kötelezés egy szankció nélküli *lex imperfecta*.

VII. tézis: A képviselőcsoportok az ajánlott szavazás intézménye mellett a kötelező szavazások intézményének súlyával – közvetlen szankciós fenyegetettséggel, vagy anélkül – közvetlenül irányítják frakciótag képviselőiket egyes szavazásokon kinyilvánítandó döntésükben.

VII. Értékelés az Alkotmány fényében

Miután a második lépésben egymással vetettük össze a képviselőcsoportok alapszabályait, az ebből leszűrt konklúziókat (ld. VI. és VII. Tézis) vetjük össze az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseivel, illetőleg egyedileg is megvizsgáljuk az egyes szabályzatok alkotmányos koherenciáját. Vizsgálatunk szempontjából az Alkotmány négy rendelkezése kiemelkedő fontosságú, ezek fényében kell vizsgálni a szabályzatok alkotmányosságát.

(1) „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” (Alkotmány 2. § /1/ bek.) A jogállamiság elve szerint az államhatalmi szervek bár jogi főhatalommal rendelkeznek, hatalmuk nemcsak korlátozott, hanem azt csak a jog által körülhatárolt területen gyakorolhatják. A jogalkotó is alá van rendelve a jognak.

(2) „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, vagy közvetlenül gyakorolja.” (Alkotmány 2. § /2/ bek.) A népszuverenitás elve alapján valamennyi államhatalmi szerv hatalmának legitimitációját és végső forrását magától a néptől nyeri.

(3) „A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.” (Alkotmány 3. § /2/ bek.) Figyelemmel arra, hogy a nép önmagában csak speciális helyzetekben képes jogilag és politikailag értelmezhetően artikulálni igényeit, a modern tömegdemokráciákban elengedhetetlen szükség van olyan politikai erőkre, amelyek a népakaratot előbb politikai síkon, majd a törvényhozásban jogilag is megfogalmazzák, és ezt a feladatot a politikai pártok töltik be. Mivel az Alkotmány egyértelműen a pártok képviselőcsoportjairól beszél, (függetlenül attól, hogy az közjogilag teljesen elkülönült, független entitás), a törvényhozásban a pártok alkotmányos feladatukat képviselőcsoportjuk politikai, tehát *jogon kívüli* befolyásolásával, iránymutatásával töltik be, ezért a továbbiakban, pártot említünk ott, ahol a párt képviselőcsoportjának befolyásolásáról van szó. A plurális demokrácia elvéből következően a pártok a népakarat kinyilvánításában nem egyedileg, hanem csak együttesen képesek közreműködni, hiszen az egyes pártok eltérő társadalmi csoportokat fognak össze és ezen csoportok igényeit fogalmazzák meg. A népakarat pedig mint az egyes társadalmi csoportok akaratának egymással összhangba hozott összessége jelenik meg.

(4) „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.” (Alkotmány 20. § /2/ bek.) A képviselők mandátumukat az egyéni körzetekben közvetlenül, a pártlistákon pedig közvetetten a néptől nyerik, így a szabad mandátum elvét figyelembe véve az egyes konkrét kérdésekben adandó választói utasításoktól függetlenül, szabadon, de a kizárólag nép érdekében töltheti be tisztségét.

VIII. tézis: Az országgyűlési képviselők mandátumukat közvetlenül vagy áttételesen a néptől kapják, tisztségük legitimitációját pedig közvetlenül a népakarattól mint a szuverenitás és a közhatalom végső forrásából nyerik.

IX. tézis: A pártoknak a népszuverenitás érvényesülésében mindössze közvetítő szerepük van azáltal, hogy közreműködnek a népakarat kifejezésében. Az egyes pártok egy többpárti demokráciában csak a népakarat egy részét – saját választói bázisát – jelentik meg, ami nem esik maradéktalanul egybe a népakarattal, ami az összes társadalmi csoport akaratának szintetizált összessége.

Ennek fényében kell tehát vizsgálni, hogy összeegyeztethető-e a pártok közvetítő szerepével az, hogy a képviselő (aki akár a pártok közvetítésével, akár közvetlenül a néptől kapta) mandátumát más érdek figyelmen kívül hagyásával, a nép érdekében köteles használni, vagyis: a pusztán közvetítő szerepet betöltő párt befolyásolhatja-e, illetőleg korlátozhatja-e őt a köz érdekében kifejtett képviselői tevékenysége során?

A fentiek alapján a válaszadást kétfelé kell bontani, egyrészt a befolyásolás, másrészt a korlátozás (ld. indítvány benyújtás engedélyhez kötése, kötelező szavazás) kérdésére.

A befolyásolás *pártoknak természetes alkotmányos joguk*, hiszen alkotmányos közvetítő szerepük épp abban nyilvánul meg, hogy a népakarat megfogalmazásában, kinyilvánításában működnek közre. A kinyilvánítás a közjogi rendszerben csak úgy valósulhat meg, ha az érvek által meggyőzött kép-

viselő ennek, a párt érvei által kialakított meggyőződésének, miszerint ez a köz érdeke, megfelelően szavaz.

A korlátozás kérdése ettől lényegesen eltér. A képviselő *a saját lelkiismeretének megfelelően köteles tevékenységét kifejteni*. Igaz ez abban az esetben is, ha a képviselő lelkiismerete esetleg egy ténybeli tévedés következtében objektív helytelen, vagy akár a köz érdekével ellentétes álláspont képviselőletére sarkallja.

Ebben az esetben a pártnak egyértelműen az a feladata, akkor tölti be alkotmányos szerepét, ha meggyőzi a képviselőt álláspontja helytelenségéről és rábírja a helyes álláspont elfogadására. *Ha ugyanis a párt* (amely csupán közreműködik a népakarat kinyilvánításában) *korlátozza a képviselőt ahelyett, hogy a népakarat kinyilvánítását elősegítené, alkotmányos céljával ellentétes tevékenységet fejt ki.*

X. tézis: A párt alkotmányos feladata a képviselők befolyásolása, hiszen ennek során tudnak közreműködni és elősegíteni a népakarat kinyilvánításában.

A képviselők tevékenységének a korlátozása elemzésünk szerint több módon valósulhat meg: indítvány benyújtásának megtiltása, kötelező szavazás elrendelése, illetőleg ennek megszegésének szankcionálása. A tilalom mindhárom esetben jogi formát ölt, hiszen a képviselőre nézve kötelező érvényű szabályzat írja elő számára a tilalmat. Az első két esetben jogi jellegű szankció nem kapcsolódik hozzá közvetlenül, azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni a jogon kívüli szankciót, a rosszallást, ami erkölcsi és csoportszociológiai síkon támogatja a tilalmat és visszatart a normasértéstől. A harmadik eset viszont egyértelmű jogi szankciót helyez kilátásba a szabályszegés esetére. A képviselőnek tehát mindhárom korlátozás esetében számolnia kell valamiféle szankcióval, retorzióval, ami elrettentő ereje révén vissza tudja tartani őt attól, hogy megszegje a kép-

viselőcsoport szabályzatát és – saját meggyőződése alapján a köz érdekében – a képviselőcsoport döntésével ellentétes álláspontot képviseljen az Országgyűlésben.

XI. tézis: *Ha egy párt képviselőcsoportja kifejezett korlátozással tartja vissza a képviselőt a frakció egészével ellentétes megnyilvánulástól, saját alkotmányos státusával ellentétesen cselekszik, mivel a párt csak közreműködik a népakarat érvényesítésében, míg a képviselő a népszuverenitás megtestesítője.*

XII. tézis: *A képviselő bárki általi korlátozása nem egyeztethető össze az Alkotmánnyal, különösen az abban megfogalmazott szabad mandátum elvével.*

KERTÉSZ GÁBOR