

Az országgyűlési képviselőcsoportok

Szabályozás és gyakorlat

Szerző: Matits Kornél
Konzulens: dr. Papp Imre
Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Budapest

2012

1. Bevezetés

„Történelmünk olyan szakaszát éljük, amelyben lehetővé vált, hogy a társadalom és tagjai visszaszerezzék alapvető jogaik gyakorlásának lehetőségét. Magyarországon az emberek ma már (...) szabad választások útján megválaszthatták azt a parlamentet, amely valódi népképviselői szervként, a népakarat tényleges letéteményeseként működhet a jövőben.”¹

Antall József

Az országgyűlési képviselőcsoportok a modern parlamentek elengedhetetlen részei, a népakarat hatékony közvetítésének fontos biztosítékai. Ennek ellenére tény, hogy az országgyűlési frakciók méltatlanul elhanyagolt témái a magyar alkotmányjogi irodalomnak, igencsak ritkán foglalkoznak velük az egyes szerzők. E tény fakadhat mindenekelőtt abból, hogy a frakciók igazi működését, belső mechanizmusait nem ismerhetjük meg csupán a jogszabályokból, a jogi normákból. A frakciók belső működését a nagymértékű autonómia jellemzi. A jog igen tágra határozza meg tevékenységük szabályait, kereteit. A frakciók működését nem csupán jogi normák befolyásolják, hanem a szokásjog és a politika írott és íratlan szabályai is erősen meghatározzák.

Éppen ez a sok szempontból kuszának és kibogozhatatlannak tűnő rendszer, működés keltette fel érdeklődésem az országgyűlési képviselőcsoportok iránt. A velük foglalkozó szakjogi irodalom hiányos volta miatt éreztem úgy, hogy érdekes és hasznos lehet egy olyan munka összeállítása, mely a hatályos jogi szabályok mellé illeszt merőben gyakorlatias szempontokat is. Kutatásom tárgyát nem csupán a releváns jogszabályok, valamint a fellelhető jogi, tudományos irodalom képezték, de az Országgyűlés gyakorlati működésének, szokásjogának elemzése is. Nem pusztán az eddig megszületett tudományos fejtegetések számbavételére vállalkoztam munkámban, hanem saját kutatómunkával igyekeztem a frakciók szabályozására hatékonyabb, a gyakorlati és alkotmányjogi szempontoknak jobban megfelelő szabályozási koncepciót kidolgozni.²

¹ Antall József: A nemzeti megújulás útján. (1990. 05. 12.) In: Modell és valóság II. 53-54. o.

² Lásd a dolgozatomban megjelenő de lege ferenda javaslatokat, melyeket az ötödik, Összegzés címet viselő fejezetben foglalkozok össze.

Dolgozatom felvázolja a rendszerváltás óta eltelt bő húsz év országgyűléseinek gyakorlatát, melyben a frakciók kérdése nem egyszer került politikai viták középpontjába, így teremtve alkotmányjogi kérdésekből a közéletet tematizáló problémákat.

Azért tartom fontosnak a szabályozás és a gyakorlat egységként való kezelését, mert úgy vélem, az egyik a másik nélkül a maga valóságában, teljességében nem érthető meg. Hasonlattanálva: ha az ember nincs tisztában a futball szabályaival, a meccs csupán huszonkét sportoló értelmetlen labdakergetése, ugyanakkor egy futball szabálykönyvnek is csupán akkor van értelme, ha egy izgalmas játékban realizálódik.

A frakciók – modern értelmükben – a harmadik magyar köztársaság szülöttei. A rendszerváltást követő évtized sokszor rendkívül hézagos közjogi szabályozása, a fiatal magyar demokrácia jogrendszere sok kérdést hagyott nyitva az országgyűlési képviselőcsoportokkal kapcsolatban. Ezen kérdések, polémiák általában gyakorlati problémákként, az országgyűlési működést nehezítő zavarként jelentkeztek. Nem volt tisztázott, hogy a frakció az országgyűlés vagy a párt szerve-e, s mint ilyen, a jog, avagy a politika területére tartozó intézmény-e? Van-e helye jogi szabályozásnak a frakciók életében? Elvonatkoztatható-e a frakció a választási eredményektől? Alakíthat-e olyan párt frakciót, mely nem indult azon a választáson, mely az adott parlament összetételét kialakította? Átülhet-e egy képviselő más frakcióba? Mikor? Hogyan? Milyen feltételek mellett?

Az 1994-ben, országgyűlési határozat formájában megszülető Házzabály elindult ugyan a reguláció útján, minden kérdésre azonban nem adott kielégítő választ. Mint oly sok egyéb ügyben, a frakciók témájában is az Alkotmánybíróság tett pontot a nyitott kérdések legtöbbszörére. A testület a 27/1998. (VI.16.) AB határozatában foglalkozott a frakciók kérdéskörével, melynek indoklásában olyan – a témában alapvető fontosságú – jogelvek kialakítására s ezek tartalmának pontos definiálására került sor, mint a szabad mandátum kérdése vagy a képviselői jogegyenlőség elve.

A 2010-ben megválasztott Országgyűlés az egész magyar közjogi rendszer szempontjából alapvető változásokat tartalmazó törvényeket fogadott el. 2012. január elsején hatályba lépett hazánk új alkotmánya, az Alaptörvény, mely megalkotásának alkotmányos kötelezettsége 1989 óta terhelte a megalakult parlamenteket.³ Az Alaptörvény, bár a köztársasági államformát s a parlamentáris kormányformát érintetlenül hagyta, mégis számos fontos változtatást hajtott végre a magyar közjogi rendszeren.

³ 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) preambuluma: „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg: (...)”

Dolgozatom témájának különös időszerűséget adnak a születő új törvények, változások és az Alaptörvény éppen csak kialakulóban lévő alkotmánybíróági és egyéb közjogi gyakorlata.

A magyar közjogban nóvumként megjelenő ún. országgyűlési törvény⁴ sok szabályozási tárgykört vett ki a Házzsabályból, s emelte azt törvényi szintre. Emellett természetesen módosítva megmaradt a Házzsabály is,⁵ így az a helyzet állt elő, hogy gyakorlatilag két jogforrás van, mely az Országgyűlés működési rendjének alapvető szabályaival foglalkozik: egy törvény s egy országgyűlési határozat.⁶ Mindkét jogforrás – az országgyűlési törvény és a Házzsabály is – alapvető fontosságú szabályokat tartalmaz témánkra nézve.⁷

Itt állunk most, 2012-ben, Magyarország átalakuló, ám továbbra is fiatalnak tekinthető demokráciájában. A frakciók szabályozása, mely nélkül elképzelhetetlen lenne a modern parlamentáris demokrácia, sokat kristályosodott, tisztult az elmúlt évtizedek folyamán. Pontosabbá, egzaktabbá vált. Ugyanakkor azonban nem vált annyira merevvé sem a szabályozás, hogy ellehetetlenítené a politikai véleményformálást, az eltérő társadalmi akaratok becsatornázását, transzformálását az Országgyűlés keretei közé.

⁴2012. évi XXXVI. törvény

⁵46/1994. (IX.30.) OGY határozat

⁶ Fontos megjegyeznünk, hogy bár a Házzsabály országgyűlési határozati formában jelenik meg, tartalma kiemelkedő jelentőséget biztosít e jogforrásnak. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy maga az Alaptörvény nevesíti a Házzsabályt.

⁷ Lásd a 3.2. alfejezetet

2. Az országgyűlési képviselőcsoportok gyakorlati jelentősége és legfontosabb dogmatikai kérdései

2.1 Szükség van-e frakciókra?

A frakció az Országgyűlésnek a képviselők által, a szabad mandátum útján, pártalapon létrehozott szerve. Jelentősége kiemelkedő a parlamenti munka szempontjából. Az Országgyűlés honlapja a frakciókat a modern parlamentek, a parlamentáris kormányzati rendszerek alapintézményeiként mutatja be.⁸ A szakirodalomban gyakorta használt hasonlattal élve: a frakciók a parlament idegrendszerét alkotják. S valóban: amint az idegrendszer behálózza az emberi testet, a frakciók is átszövik a parlament egész rendszerét. Ők adják a Ház tisztségviselőit, jelen vannak a bizottságokban és a plenáris ülésen is. Politikai értelemben ők a parlament cselekvő szereplői, a frakció a politikai akaratképzés központi szerve. Az országgyűlési képviselőcsoportok nélkül elképzelhetetlen lenne a hatékony parlamenti munka.

Az Alkotmány kommentárja a frakciókat olyan speciális jogállású szervezeteknek tartja, melyek rendeltetése, hogy részt vegyenek a politikai akaratképzésben és a különböző politikai álláspontok megjelenítésében, a döntési alternatívák aggregálásán és csökkentésén keresztül hozzájáruljanak a hatékony parlamenti munkához.⁹

A frakciók legfontosabb funkcióiról az Alkotmánybíróság is nyilatkozott. A taláros testület értelmezése szerint az országgyűlési képviselőcsoportok a politikai véleményformálás és a vélemények egységes képviselésének az eszközei. A frakciók szerepét e szempontok mellett a parlamenti vita strukturálásában és annak a biztosításában látja az Alkotmánybíróság, hogy a pártok el tudják látni a népakarat hatékony közvetítését, becsatornázását a parlament falai közé. Ahogy az Alkotmánybíróság fogalmaz: a frakciók „lehetővé teszik, hogy több száz, szétszórta egyéni vélemény helyett néhány egyértelmű álláspont jelenjék meg és ütközzék” az országgyűlésben.¹⁰

Ezen „egyértelmű álláspontok” kialakításának helye pedig nem a plénum, nem a parlament, hanem a zárt frakcióülések. Ezek a tanácskozások a belső viták lefolytatásának helyszínei, a frakción belüli nézetkülönbségek, konfliktusok elsimításának terepei.

A frakció biztosítja a frakciófegyelmet, mely az egységes álláspont képviselését és a szavazás összehangolását jelenti a képviselőkre nézve. Ebből a szempontból – politikai

⁸<http://www.mkogy.hu/fotitkar/frak/frakbev.htm> (letöltés: 2012-11-1)

⁹ Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, 2009, Századvég Kiadó. 823. oldal

¹⁰ 27/1998. (VI.16.) AB határozat

értelemben – háromféle szavazástípust különböztethetünk meg. A szabad, avagy lelkiismeret szerinti szavazáson a frakció nem vár el egységes szavazást a tagjai sorába tartozó képviselőktől. Az ajánlás szerinti szavazáson a képviselőcsoport vezetése egyfajta iránymutatást ad a frakciótagoknak a szavazásra nézve. A kötelező szavazáson a képviselőknek a frakció álláspontja szerint kell voksolniuk az adott kérdésben.

A frakciók (és azoknak a továbbiakban bemutatásra kerülő szabályzatai) tehát a képviselők szabad mandátumának egyfajta alkotmányos, a hatékonyság érdekében vállalt korlátozását jelentik.

2.2 A frakciókkal összefüggő legfontosabb dogmatikai kérdések

A szabad mandátum az országgyűlési képviselőknek a választóiktól, illetve bármely speciális érdekközösségtől való intézményes függetlenségét garantáló jogelv.¹¹

A szabad mandátum elve a 18. században Angliában alakult ki. Megfogalmazója, Edmund Burke, a híres 1774-es bristoli beszédében amellet érvelt, hogy az országgyűlési képviselő nem az őt parlamentbe juttató választókat, hanem az egész népet képviseli, valamint, hogy a képviselők utasítása ellentétes az angol alkotmányosság szellemével.¹²

A magyar Alaptörvény a szabad mandátum elvét juttatja érvényre a 4. cikk (1) bekezdésében, amikor rögzíti, hogy az országgyűlési képviselők munkájukat a köz érdekében végzik, és e tevékenységükre nézve nem utasíthatók.

A mandátum szabadsága kétirányú. Független a képviselő egyrészt az őt az Országgyűlésbe juttató választóktól, másrészt pártjától is.¹³

A képviselők választóktól való függetlenségének kialakulása a népképviselet elvének a rendi képviselet elvével szembeni térnyeréséhez köthető. A népképviseleti elv rendszerében nem egy-egy társadalmi csoport követeiről beszélünk, hanem az egész népet képviselő független képviselőkről, akik közmegbízatásukkal kapcsolatban csak saját lelkiismeretüknek tartoznak felelősséggel.

A szabad mandátum elvével a kötött mandátum elve áll szemben, melyet az 1990 előtti magyar közbizleti rendszer is vallott. A rendszerváltás előtt ezen elv érvényesülését biztosította a képviselők visszahívásának lehetősége és választóiknak való beszámolási kötelezettségük.

¹¹ Sente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Budapest, 2010, Atlantisz Kiadó. 168. oldal

¹² A beszéd angol nyelvű szövege: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>; (letöltve: 2012-11-1)

¹³ 27/1998. (VI.16.) AB határozat indokolása, II. rész, 2. pont

A mandátum kötöttségének (avagy szabadságának) fokozatai szerint négy kategóriát különböztethetünk meg.¹⁴

Abszolút kötött mandátum esetén a követ mérlegelés nélkül köteles teljesíteni az őt küldő társadalmi csoportok utasításait az egyes szavazások során. Amennyiben a követ relatíve kötött mandátummal rendelkezik, úgy kell eljárnia, ahogy a választói vélhetően megkívánnák. Relatív szabad mandátumról beszélünk akkor, ha a képviselő csupán a választási programjában foglaltakhoz kötött. Abszolút szabad mandátum érvényesül ma Magyarországon; ennek értelmében a képviselő szabadsága teljes, így a választási programjában tett ígéretei sem kötik. E rendszer előnye a rugalmasság, hiszen a képviselő tud alkalmazkodni az idő közben felmerült körülményekhez, változásokhoz szavazatai leadásakor, hátránya viszont az, hogy az egyes képviselők a kampányidőszakban gyakran felelőtlen ígéreteket tehetnek, annak tudatában, hogy választóiknak nincs jogi lehetőségük az ígéretekből foglaltak kikényszerítésére.

A képviselők pártoktól való függetlenségének kérdése talán az egyik legérdekesebb aspektusa a szabad mandátum elvének.¹⁵ A modern parlamentáris demokráciák pártdemokráciák. Az országgyűlésekben – frakcióik útján – pártok képviseltetik magukat, a közjogi rendszer nem egyéni képviselőkben, hanem pártfrakciókban, nem egyéni meglátásokban, hanem frakcióálláspontokban gondolkodik.

A frakciók tehát a képviselői szabad mandátumnak a hatékonyság érdekében vállalt korlátozásai. A frakciófegyelem és a szabad mandátum elve közötti közjogi feszültség feloldására tett kísérletet az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI.16.) AB határozata. A határozat megállapítja, hogy egyetlen képviselő sem – beleértve a pártlistáról mandátumot szerzett képviselőket is – kötelezhető frakcióhoz való csatlakozásra. Érdekes kérdést vet fel Szenté Zoltán, amikor arra keresi a választ, mi történne, ha a 386 országgyűlési képviselő közül nem lenne tizenkét¹⁶ olyan képviselő sem, amely frakciót szeretne alakítani, miközben, az Alaptörvényből következik, hogy az Országgyűlésben képviselőcsoportok működjenek?¹⁷

¹⁴ Cservák Csaba: A parlamenti képviselők visszahívhatósága (<http://jesz.ajk.elte.hu/cservak11.html>; letöltés: 2012-11-1)

¹⁵ A kontinentális közjogi rendszer elválasztja, megkülönbözteti a pártokat a képviselőcsoportjuktól. Az angolszász rendszerben ez a distinkció nem oly éles, ott a parlamenti képviselőcsoportokat a pártok részének tekintik.

¹⁶ A frakcióalakításhoz szükséges legkisebb képviselői létszám.

¹⁷ Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, 2009, Századvég Kiadó. 823. oldal

E lehetőség azonban álláspontom szerint csupán teoretikus, mivel a képviselőknek érdekük képviselőcsoportokba rendeződni, hogy gyakorolhassák a Hárszabályban (és az országgyűlési törvényben) kifejezetten a frakciók részére biztosított jogosítványokat.

A szabad mandátum elvének másik kifejeződése, hogy a pártok csupán politikai¹⁸ (s nem jogi) eszközökkel kényszeríthetik képviselőiket pártálláspontjuk képviseletére. A képviselő mandátuma megmarad akkor is, ha frakciótagsága (például kizárás miatt) megszűnik. A képviselő legitimációja ugyanis nem pártjához, hanem a megválasztásához kötődik.

E tételből következik, hogy az Alkotmánybíróság szerint, ha a parlamenti ciklus tartama alatt pártok válnak szét, új pártok alakulnak, a képviselők elláthatják e pártok parlamenti képviseletét is. Ezen új parlamenti pártok legitimációja nem közvetlenül a választók akaratából, hanem a képviselők szabad mandátumából ered.

Ezzel az alkotmánybíróági érveléssel megy szembe a 2012-es hárszabályreform, mikor megtiltja olyan pártok frakcióalakítását, melyek nem tudtak országos pártlistát állítani és mandátumot szerezni az adott országgyűlést kialakító választásokon, és nem is jogutódai egy, a fenti kritériumoknak megfelelő pártnak.¹⁹

Az Alaptörvény a VIII. cikk (3) bekezdésében rendelkezik a pártokról. Kiemeli, hogy a pártok közreműködnek a nép akaratának kinyilvánításában és kialakításában, valamint azt is, hogy a pártok közvetlen közhatalmat nem gyakorolhatnak.

A pártok közvetett hatalomgyakorlásának feltétele, hogy a párt és az állam szervei minőségileg különbözzenek egymástól. A párt így nem tudja akaratát rákényszeríteni az állam szerveire. A pártok által közvetített népakarat kinyilvánítása csakis a képviseleti szervezetben válhat közvetlenül közhatalom gyakorlásává.²⁰

Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés,²¹ tehát a pártok célja a parlamentbe való bejutás, ott képviselettel, frakcióval való rendelkezés. A hatalom tehát – Sólyom László kifejezésével élve – az állami intézményrendszeren keresztül transzformálódik párthatalomból állami hatalommá. E transzformáció bekövetkeztének biztosítéka a szabad mandátum, tehát, hogy a pártok jogi eszközökkel ne kényszeríthessék képviselőiket pártálláspontjuk képviseletére.²²

¹⁸ Például a következő országgyűlési választásokon nem indítják a pártállásponttól eltérő képviselőt.

¹⁹ Részletesen lásd a dolgozat 3.2. pontjában

²⁰ 53/1996. (XI.22.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos indokolása

²¹ Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés

²² Sólyom László: Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó

A szabad mandátum minden képviselőt egyenlő mértékben illet meg, ebből következik, hogy az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyelők.²³ Nem lehet különbséget tenni országos listáról, avagy egyéni választókerületből az Országgyűlésbe került képviselő között. Fő szabály szerint tiltott a megkülönböztetés aszerint is, hogy a képviselő tagja-e frakciónak, vagy függetlenként ül-e az Országgyűlés padsoraiban. E szempontból – mivel a hatékony parlamenti működés szintén alkotmányos elv és érték – annyi különbségtétel megengedett, hogy bizonyos jogokat a frakciók kollektíven, testületként gyakorolhatnak. E kollektív jogokat a független képviselők, minthogy frakcióval nem rendelkeznek, nem gyakorolhatják. A közjog így ösztönzi a képviselőket munkájuk összehangolására, azaz frakciókhoz való csatlakozásra, frakcióalakításra.

A magyar frakciójog ezen, fentebb ismertetett, a külföldi s hazai szakirodalom, illetve a magyar Alkotmánybíróság által kimunkált dogmatikán, alapelveken nyugszik. Ezek előre bocsátása, tisztázása azért volt elengedhetetlenül szükséges, hogy ezen alapelvek, alkotmányossági kritériumok tükrében tudjuk vizsgálni a magyar közjog frakciókkal kapcsolatos szabályozását s változásának irányait.

²³ Vö. Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat

3. A magyar szabályozás

Az országgyűlési képviselőcsoportok – lévén az Alaptörvény által szabályozott alkotmányos intézmények – az alkotmányjog, szűkebben pedig a parlamenti jog hatálya alá tartoznak. E jogterületre predesztinálja a frakciókat az a tény is, miszerint e jogintézmények az Országgyűlés szervei. A parlamenti jog Kukorelli István meghatározása szerint az országgyűlés alkotmányos pozíciójával, funkcióival, hatásköreivel, szervezetével, működésével, létrejöttével és a képviselők jogállásával kapcsolatos jogforrások összessége.²⁴

Megkülönböztetünk belső és külső parlamenti jogot.²⁵ A belső parlamenti jog a Ház belső működésére vonatkozó normákat tartalmazza, míg a külső parlamenti jog az Országgyűlés és a többi állami szerv viszonyát szabályozza, e körbe sorolhatók például a választójogi szabályok is.

Elkülöníthető a parlamenti jogon belül kifejezetten a frakciókkal, azok szervezetével, működésével foglalkozó joganyag, a frakciójog. E speciális jogterület szervesen kapcsolódik a politikához, hiszen a Házsabály értelmében²⁶ a frakciók mögött minden esetben kell pártnak állnia. E tényből mindenekelőtt következik az, hogy a frakciójogban nagy szerepe van a politikai normáknak, a szokásjognak, az önszabályozásnak, a precedensjognak s esetenként a politikai kultúrának is.

A frakciójog normái több jogforrási szinten jelennek meg. A jogrendszer csúcsán elhelyezkedő Alaptörvény is foglalkozik a frakciókkal (alkotmányi szint). Találunk témánk szempontjából releváns szabályokat az országgyűlési törvény paragrafusai között (törvényi szint), valamint természetesen a Házsabályban is, mely jogforrástanilag a közjogi szervezetszabályozó eszközök csoportjába tartozik.

E szabályozás álláspontom szerint túl tagolt. Véleményem szerint a helyes megoldás a Házsabály beolvasztása lenne az országgyűlési törvénybe. E konstrukció mellett szóló érv az átláthatóság, hiszen az egyes szabályozási tárgykörök megoszlása az országgyűlési törvény és a határozati Házsabály között jelenleg nem alkot világos rendszert. Kiemelem továbbá, hogy a Házsabály stabilitására sem jelentene veszélyt az általam javasolt szabályozás, hiszen az Alaptörvény értelmében az országgyűlési törvény sarkalatos törvénynek minősül, így

²⁴ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Budapest, 2007. Osiris. 340. oldal

²⁵ Barabási dr. Kun József: A parlamenti házsabályok. Politikai tanulmány. Budapest, 1907. Franklin Társulat.

²⁶ Lásd Házsabály 13.§ (1) bekezdés

ugyanúgy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával fogadható el, illetve módosítható, mint a jelenlegi Hárszabály.

Megemlítendők a fenti jogforrásokon (Alaptörvény, országgyűlési törvény, Hárszabály) kívül a frakciószabályzatok is, melyeket a képviselőcsoportok alkotnak és fogadnak el. A továbbiakban ezen jogforrásoknak a frakciók szempontjából releváns részeinek alkotmányjogi elemzésére vállalkozom.

3.1 Magyarország Alaptörvénye és a frakciók

3.1.1 Az Alaptörvény és a „régi alkotmány”

2011. április 25-én az Országgyűlés elfogadta Magyarország új alkotmányát, az Alaptörvényt, mely 2012. január 1-én lépett hatályba. A „régi alkotmány”, azaz az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) három szabályt, szabályozási pontot tartalmazott az országgyűlési képviselőcsoportokra nézve.

Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács tagjai közé emelte az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjának vezetőit.²⁷ E szabályt az Alaptörvény lényegében átemelte,²⁸ annak ellenére, hogy az alkotmányjog-tudomány régóta kételyeit fejezte ki annak kapcsán, hogy a rendelkezés mennyiben felel meg a különleges jogrend fontos szempontjának, az operativitás elvének.²⁹

Az Alkotmány 28. § (5) bekezdésének értelmében az Országgyűlés feloszlátása előtt a köztársasági elnök köteles kikérni (többek között) a frakcióvezetők véleményét. Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény ezt a passzust is érintetlenül hagyta. A frakcióvezetők véleménye nem köti a köztársasági elnököt, mivel azonban a frakcióvezetők az Országgyűlés fontos szereplői, helyesnek ítéltetjük, hogy a köztársasági elnöknek konzultálnia kell velük, mielőtt meghoz egy olyan nagy horderejű döntést, mint az Országgyűlés feloszlátása.

A harmadik szabályt az Alkotmánybírósról szóló fejezetben, a 32/A. § (4) bekezdésében találjuk. Az alkotmánybírák személyére egy, a képviselőcsoportok által delegált egy-egy frakciótagból álló jelölőbizottság tett javaslatot a régi alkotmány rendszerében. Az Alaptörvény nem tartalmaz szabályozást az alkotmánybírák jelölésére nézve. Az erre vonatkozó szabályok átkerültek az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvénybe (a

²⁷ Lásd: Alkotmány 19/B. § (2) bekezdés

²⁸ Lásd: Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés

²⁹ Kukorelli István: Frakciók a magyar parlamenti jogban. Szabályozási helyzetkép. In: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó. 2006. Budapest. 182. oldal

továbbiakban: Abtv.). Az új szabályozás értelmében az Alkotmánybíróság tagjaira az országgyűlési képviselőcsoportok által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölőbizottság tesz javaslatot, mely bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia. E bizottságba a képviselőcsoportok mandátumszámuk arányában delegálhatnak tagokat. A szabályozás véleményem szerint hatékonyabb, a gyakorlatban működőképesebb, mint az elődje. Az Alkotmány szabályai szerint gyakran kialakulhatott olyan helyzet, hogy amennyiben több ellenzéki frakció volt, mint kormánypárti, a jelölőbizottságban az ellenzék került többségbe, így ők állíthattak jelölteket. A Házban viszont fő szabály szerint a kormánypártok rendelkeznek többséggel, így a kormánypárti szavazatok nélkül lehetetlen az egyes jelöltek mögé kétharmados konszenzust állítani. Az ilyen patthelyzetek kialakulását küszöböli ki az Abtv. szabályozási rendszere.

3.1.2 Alaptörvényi újítások és az egyes alkotmánykoncepciók, alkotmánytervezetek

Fontos nóvum az Alaptörvény Országgyűlés c. fejezete alatt található 5. cikk (4) bekezdése, mely arról rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására a Házsabályban meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak.

E passzus az alkotmánybíróági gyakorlatot konstitucionalizálva a frakciókat alkotmányos szervként, az Országgyűlés szerveként kezeli. Nem minden előzmény nélküli az Alaptörvény ezen újítása.³⁰

Bragyova András 1995-ös munkájában az országgyűlési képviselőcsoportokkal kapcsolatban öt szempont alkotmányba foglalását javasolta. Rögzíteni kívánta először is a képviselők frakcióalakításhoz való jogát; azt, hogy a frakció az Országgyűlés szerve, valamint azt is, hogy egy képviselő csak egy frakció tagja lehet. Konstitucionalizálni javasolta ezeken kívül az ún. hathónapos szabályt³¹ is, illetve a képviselő jogát a frakcióból való kilépéshez és a frakció jogát a képviselő kizárásához.³²

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának titkársága által elkészített tervezet már az 1996-os alkotmányozási folyamat során az alkotmányos szintű szabályozás mellett foglalt állást. A tervezet szövege kiemeli, hogy a frakcióalakítási jog alanyai az

³⁰ Csak röviden utalok itt az alább kifejtésre kerülő, a gyakorlatban többször problémát okozó kérdés immáron alkotmányos szintű rendezésére: országgyűlési-, avagy pártszerv-e a frakció?

³¹ Amennyiben egy képviselőnek megszűnik a frakciótagsága, független képviselővé válik, s csak a tagság megszűnését követő hat hónap eltelte után csatlakozhat más frakcióhoz. Bővebben lásd a 3.2. pontban

³² Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Budapest, 1995, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. 132. oldal

országgyűlési képviselők. Feltételként határozza meg a tervezet az azonos párthoz tartozást, tehát leszögezi, hogy frakciót létrehozni csakis pártalapon lehet. A frakció létrehozásának céljaként az országgyűlési képviselők parlamenti tevékenységének összehangolását jelöli meg az 1996-os dokumentum.³³

A 2011-es alkotmányozás során több tervezet, koncepció, magántervezet látott napvilágot. Ezek közül három fiatal alkotmányjogász, Gáli Csaba, Sepsi Tibor és Tordai Csaba tervezete tartalmaz szabályozási javaslatot a frakciókra nézve. Ez a tervezet is fontosnak tartja kiemelni a frakciót alapító képviselők azonos párthoz tartozásának követelményét, valamint azt, hogy a frakciók létrehozásának célja a képviselők tevékenységének összehangolása. Fontosnak tartják alkotmányos szinten jelezni, hogy a frakcióalakítás kereteit a Házzsabály határozza meg.³⁴ Ezt azért fontos kiemelni, mert e szabály egyrészt felhatalmazást ad az Országgyűlésnek a frakcióalakítás kereteinek házzsabályi kimunkálására, másrészt rögzíti, hogy egyéb jogi dokumentumok (például adott esetben egy egyszerű többséggel elfogadható törvény) nem szabályozhatják a frakcióalakítás kritériumait. A szerzők indokolást is fűztek munkájukhoz, melyben kiemelik, hogy képviselőcsoportokra vonatkozó alkotmányi szabályozás feltétele, hogy az Alkotmány a képviselőcsoportokat elismerje.³⁵

Véleményem szerint az Alaptörvény frakciódefiníciója kielégítő, de lege ferenda azonban fontosnak tartanám egyrészt a párthoz való tartozás alaptörvényi szinten való hangsúlyozását, másrészt a szabad mandátum elvére való hivatkozást.

A párthoz való tartozás a modern frakciófogalomnak olyan immanens kritériuma, mely nélkül egy frakciódefiníció nem lehet teljes. A részletszabályok (mit jelent a gyakorlatban a párthoz való tartozás stb.) kimunkálása elegendő alacsonyabb jogforrási szinten, a definícióba azonban álláspontom szerint beletartozik, hogy az országgyűlési képviselőcsoportok létrehozásának alapja csakis a párthovatartozás lehet.

A szabad mandátum elvének alkotmányos szinten való megjelenítését hasonló okokból tartom szükségesnek. A szabad mandátum elve alapozza meg a képviselők frakcióalakításhoz való jogát, ez adja tehát a frakció jogintézményének fundamentumát, így mindenképpen kívánatos lenne az alaptörvényi definícióba való belefoglalása.

³³ Somogyvári István (szerk.): Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 2. kötet. Budapest, 1998. Parlamenti Módszertani Iroda. 1021. oldal

³⁴http://igyirnankmi.blog.hu/2011/02/17/iv_fejezet_az_orzaggyules (letöltés: 2012-11-1)

³⁵http://igyirnankmi.blog.hu/2011/02/17/iv_fejezet_az_orzaggyules (letöltés: 2012-11-1)

Amint a vizsgált alkotmánykoncepciókból, tervezetekből, szakmai anyagokból³⁶ is kitűnik, a hazai alkotmányjog-tudomány képviselői kevés kivétellel egyetértettek abban, hogy az országgyűlési képviselőcsoportok szabályozásának (s nem csak az egyes szabályok szintjén való megemlékezésének) a születendő új alkotmányba be kell kerülnie. A vizsgált alkotmánytervezeti szövegek, valamint a hatályos alaptörvényi szöveg közötti meglehetősen kis eltérés a bizonyíték arra, hogy a formai mellett tartalmi kérdésekben is konszenzust szült a rendszerváltás óta eltelt idő parlamenti gyakorlata az alkotmányjogi szakmán belül.

3.2 A Hárszabály és az országgyűlési törvény

„A hárszabályok a parlamenti jog hagyományos, nagy jelentőségű és sajátos jogforrásai, amelyek részletesen szabályozzák a parlamentek megalakulását, szervezetét, tárgyalási rendjét és nem utolsó sorban a képviselők és frakciók jogait.”³⁷

A hárszabályok frakciókra vonatkozó szabályai két csoportra oszthatók. Az első csoportjuk a frakciók szervezetével, megalakulásukkal, megszűnésükkel és a frakciók közötti mozgásokkal foglalkozik. Második csoportjuk pedig a frakciójogokat tartalmazza, tehát azokat a jogosítványokat, melyeket a képviselőcsoport kollektíven, testületileg birtokol. E jogok túlsúlyban vannak a jelenlegi Hárszabályban és országgyűlési törvényben az egyéni képviselői jogokkal szemben. A frakciójogok áthatják mindkét jogi dokumentumot, részletes ismertetésük szétfeszítené dolgozatom kereteit.³⁸ A továbbiakban tehát a frakciókra vonatkozó szabályok elsőként említett csoportjára koncentrálok.

A rendszerváltás utáni első, szabadon választott országgyűlés a 8/1989. (VI. 8.) OGY határozatba foglalt (tehát még az utolsó, nem szabadon választott országgyűlés által elfogadott) Hárszabály alapján végezte munkáját. A dokumentum a frakciójogokkal szemben az egyéni képviselői jogokat preferálta, így kevésbé volt alkalmas egy többpártrendszerű parlament hárszabályának.

Az első országgyűlési ciklust, mely az egyetlen volt, amely teljes egészében e hárszabály alapján működött, nagyfokú normarelativizmus jellemezte. Különösen nagy

³⁶ Az említett tervezeteken kívül vizsgáltam Jakab András alkotmányjogász, valamint Szili Katalin független országgyűlési képviselő tervezetét, egyik jogi dokumentum sem tartalmazott azonban a fenti tárgykörben szabályozást.

³⁷ Kukorelli István: Frakciók a magyar parlamenti jogban. Szabályozási helyzetkép. In: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó. 2006. Budapest. 184. oldal

³⁸ Csak röviden utalok itt a legfontosabbakra: a frakcióvezetők a Hársbizottság tagjai, és e bizottságban csak ők rendelkeznek szavazati joggal; a Ház alakuló ülésén a képviselőcsoportok vezetői indítványozzák a házelnök, a Ház alelnökei, valamint a jegyzők megválasztását; állandó bizottságban bizottsági tagként minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámarányának megfelel, de legalább egy képviselő stb.

jelentősége volt ebben az időszakban a parlamenti precedensjognak, így az alkotmány- és igazságügyekért, valamint az ügyrendért felelős bizottságok állásfoglalásainak.³⁹

1994-ben, a rendszerváltást követő második parlamenti ciklus alkalmával született meg az új, ma is hatályos Házsabály. A formailag országgyűlési határozatként megjelenő dokumentum jelentős lépéseket tett a fent jelzett problémák megoldásában, visszaszorításában.

Az Alaptörvény 2011-es elfogadása kapcsán merült fel a Házsabály reformja, egy új házsabály megalkotásának terve.

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése értelmében az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Ugyanezen cikk (8) bekezdése szerint pedig az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg.⁴⁰

Az Országgyűlés ezen kötelezettségének olyan módon tett eleget, hogy a házsabályi rendelkezések egy részét (a koncepció szerint azokat, melyeknek személyi hatálya az országgyűlési képviselőkön és dolgozókon kívül másra is kiterjed) törvényi szintre emelte, másik részét pedig meghagyta az 1994-es „rég” Házsabály keretei között.

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint ugyanis általánosan kötelező magatartási szabályt csak jogszabály tartalmazhat. Jogszabály pedig csak törvényi, illetve rendeleti formában jelenhet meg.⁴¹ A Házsabály országgyűlési határozat, nem jogszabály, így benne általánosan kötelező magatartási szabály sem lehet. Az országgyűlési határozat közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül, melynek hatálya nem terjedhet túl az országgyűlési képviselőkön, illetve a Ház egyéb dolgozóin.

A témánk szempontjából legrelevánsabb szabályok – több módosítás és vita után végül – az 46/1994. (IX.30.) OGY határozatban, a Házsabályban maradtak. A jogforrás a II. részében, négy fejezetben szabályozza a frakciókat.⁴²

³⁹ Az 1990-1994-ig tartó ciklusban az előbbi Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottságnak, utóbbit Ügyrendi bizottságnak hívták. Forrás: http://www.mkogy.hu/fotitkar/2010/05_all_biz_feladata.pdf (leoltve: 2012-10-19)

⁴⁰ A sarkalatos törvények mai értelemben vett kategóriáját az Alaptörvény hozta létre [lásd Alaptörvény T. cikk (4) bekezdés]. A sarkalatos törvények elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Jogforrástanilag nincs különbség törvény és törvény között, a „sarkalatosság” csupán eljárásjogi szabály, mégis kiemelt jelentőséget biztosít a törvénynek.

⁴¹ Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés

⁴² A képviselőcsoport megalakítása és működése; A képviselőcsoport gazdálkodása; A képviselőcsoport megszűnése; Csoportalakítás

Az első fejezet a képviselőcsoport megalakításának és működésének kérdését rendezi. Szabályozza a frakcióalakítási jog alanyi körét, amikor kijelenti, hogy képviselőcsoportot országgyűlési tevékenységük összehangolására az ugyanazon párthoz tartozó országgyűlési képviselők hozhatnak létre.⁴³ E feltételhez társul 2012. április 20-tól⁴⁴ az a plusz követelmény, hogy e párt (vagy annak jogutódja) a képviselők előző általános választásán országos listát állítson és mandátumot szerezzen. A házszabályi rendelkezés így szól: „Képviselőcsoport alakítására a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy jogutódjához tartozó képviselők jogosultak.” E rendelkezés grammatikai értelmezése alapján egy olyan párt, mely a csengőszámot (azaz a frakcióalakításhoz szükséges legkisebb létszámot) elérő számú képviselőt juttat egyéni jelöltként az Országgyűlésbe, nem jogosult frakcióalakításra, csak amennyiben országos listát tudott állítani.

Megtörtént példa: az 1998-as országgyűlési választásokon a kormánykoalíciót alkotó MDF-frakció csak egyéni választókerületből bekerült képviselőből állt. A 16 MDF-es képviselő a jelenlegi Házszabály alapján – ha pártja 1998-ban országos listát nem tudott volna állítani – csupán függetlenként ülhetne a parlamenti patkóban.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) értelmében a képviselők vagy egyéni választókerületekből vagy országos pártlistáról kerülhetnek a parlamentbe. Országos pártlistát az a párt állíthat, amely minimum 27 egyéni választókerületben tudott jelöltet állítani legalább 9 megyében és a fővárosban.

Érthetetlen, hogy a Házszabály miért köti országos lista állításához a frakcióalakítási jogot, az pedig, hogy ily módon különbséget tesz országos listáról, illetve egyéni választókerületből bejutott képviselők között, alaptörvény-ellenes.⁴⁵

Problémát vet fel a szabályozás kapcsán az ún. választási pártok kérdése. A választási párt politológiai értelemben azt jelenti, hogy különböző pártok a választási rendszerbe történő belépésük előtt megállapodást kötnek, önálló jogalanyt hoznak létre, és e választási célra létrejövő jelöltállító szereplő önállóan indul országos listával és egyéni jelöltekkel.⁴⁶ A Házszabály fentebb idézett 13. § (1) bekezdése értelmében nem egyértelmű, hogy a választási

⁴³ Érdekességgént jegyzem meg, hogy a pártalapú frakcióalakítási jog nem mondható kizárólagosnak Európában. A lengyel, a litván és a lett házszabály is lehetőséget biztosít arra, hogy több frakció ún. frakcióblokkba szerveződjön. Forrás: Gáva Krisztián: Parlamenti képviselőcsoportok. In: Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor (szerk.): Parlamentek Európában. Budapest, 2003, Parlamenti Módszertani Iroda, 40. oldal

⁴⁴ A Házszabályt módosító 36/2012. (IV.19.) OGY határozat hatálybalépésének ideje

⁴⁵ vö. Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés

⁴⁶ Ilyen választási párt volt a 2006-os országgyűlési választásokon a MIÉP-Jobbik a Harmadik Út nevű formáció.

pártot létrehozó szervezetek jogosultak-e az Országgyűlésbe kerülve önálló frakciók létrehozására.

A frakcióalakítási jog korlátozásának elvi alapja a működőképesség.⁴⁷ A házszabályok ezért határoznak meg a frakcióalakításhoz szükséges minimális képviselői létszámot, ez indokolhatja a pártalapon történő frakcióalakítást, illetve, hogy egy képviselő csak egy frakciónak lehet tagja. E rendszerbe semmiképp sem illeszthető bele az a korlátozás, hogy a jelenlegi Házszabály megakadályozza azon pártok frakcióalakítását, melyek nem állítottak országos listát az adott Országgyűlés összetételét kialakító választásokon. Miért veszélyeztetné a Ház működőképességét tizenkét olyan képviselőből álló frakció, mely az egyik nagyobb pártfrakcióból kilépett képviselőkből alakult?

Fenntartja a módosított Házszabály is azt az elvet, mely szerint egy pártnak csak egy képviselőcsoportja lehet a Házban.

A csengőszámot tizenkét főben határozza meg a Házszabály.⁴⁸ Ez középútnak tekinthető: a Házszabály 1994-es megalkotásakor tizenöt fő volt ez a szám, a 2008. január elsejétől hatályos házszabály-módosítás⁴⁹ pedig fő szabályként ¶ e vonatkozásban visszatérve az 1990-es házszabály-módosításhoz⁵⁰ ¶ tíz főben határozta meg a frakcióalakításhoz szükséges minimális képviselői létszámot. Releváns információ, hogy a Vjt. 3. § (1) bekezdése az országgyűlési képviselők számát 386-ról 199-re csökkentette⁵¹. E változáshoz alkalmazkodik a Házszabály is. A következő általános parlamenti választások után megalakuló Országgyűlés alakuló ülésén lép hatályba az a rendelkezés,⁵² melynek értelmében a 199 fős parlamentben a frakció megalakításához szükséges csengőszám tizenkettőről öt képviselőre csökken.

Érdekes összevetni, hogy az egyes frakcióalakításhoz szükséges csengőszám-szabályozások a képviselők hány százalékát ruházták fel a képviselőcsoport alakításának jogával. A 386 fős országgyűlésben 1990-1994-ig az országgyűlési képviselők 2,59%-a (10 fő) volt jogosult a frakcióalakításra, 1994-1998-ig 3,89%-a (15 fő), 2008-2012-ig ismét

⁴⁷ Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest, 2009, Századvég Kiadó. 824. oldal.

⁴⁸ Egyes európai házszabályok a frakcióalakításhoz szükséges legkisebb létszámot konkrét számban határozzák meg, mások százalékos arányt kötnek ki.

⁴⁹ 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat

⁵⁰ 31/1990. (III. 25.) OGY határozat az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat módosításáról

⁵¹ A törvény, bár 2012. január 1. napján lép hatályba, a szövegben említett rendelkezését első alkalommal a hatálybalépését követő általános parlamenti választásokon kell alkalmazni.

⁵² 36/2012. (IV. 19.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY határozat módosításáról 75. § (3) bekezdés

2,59%-a (10 fő), 2012-től az új Országgyűlés alakuló üléséig 3,1%-a (12 fő), majd azt követően 2,51%-a (5 fő a 199 fős parlamentben) lesz jogosult képviselőcsoportot alakítani.

A fő szabály alóli kivételként – az alkotmánybíróági gyakorlatot kodifikálva – fenntartja a módosítás azt a szabályt, miszerint képviselőcsoportot alkothatnak az ugyanazon párthoz tartozó országgyűlési képviselők akkor is, ha számuk a csengőszámot nem éri el, de pártjuk országos listájáról mandátumot szereztek, feltéve, hogy a párt országos listájáról mandátumot szerzett valamennyi képviselő az adott képviselőcsoporthoz csatlakozik. Sólyom László e szabályt azzal indokolja, hogy az országos listára leadott szavazat kevésbé a listán szereplő képviselőknek, mint inkább a pártnak szól. Országos listán bejutott pártok tehát mint párt jutnak az Országgyűlésbe, így nem tagadható meg tőlük a frakcióalakítás.⁵³

Olyan szabályokat, melyek a magyarhoz hasonlóan az országos támogatottságú pártoknak csengőszámtól függetlenül biztosítják a frakcióalakítás jogát, találhatunk Európában. Olaszországban az olyan országos párt képviselőit, mely listájával legalább húsz választókerületben elérte a megválasztáshoz szükséges minimális szavazatot, és országosan minimum 300 ezer érvényes szavazatot szerzett, mandátumszámra tekintet nélkül megilleti a frakcióalakítás joga.

A spanyol házszabály olyan, minimum 5 képviselőnek is biztosítja a frakcióalakítás jogát, akiknek pártja azokban a választókerületekben, melyekben jelöltet állított, a szavazatok legalább 15%-át megszerezte, vagy országosan a leadott voksok legalább 5%-át megszerezte.

Norvégiában pedig pártcsoportnak kell tekinteni azokat a képviselőket, akik olyan párt színeiben indultak a választásokon, mely a megyék egyharmadában listát tudott állítani.⁵⁴

Fontos és változatlan rendelkezés a Házszabályban, hogy egy képviselő csak egy frakció tagja lehet (tisztá pártfrakciók rendszere).

Deklarálja a Házszabály a képviselők frakcióból történő kilépésének jogát s a frakciók jogát a tagjaik kizárásához.

Részben módosítja, illetve pontosítja a 2012-es Házszabály-novella az ún. „hathónapos szabályt”, mely a hatályos Házszabály értelmében azt jelenti, hogy amennyiben egy képviselőnek megszűnik a frakciótagsága – függetlenül a megszűnés módjától – független képviselővé válik, s csak a tagság megszűnését követő hat hónap elteltével csatlakozhat más

⁵³ Lásd Sólyom László: Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó

⁵⁴ Gáva Krisztián: Parlamenti képviselőcsoportok. In: Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor (szerk.): Parlamentek Európában. Budapest, 2003, Parlamenti Módszertani Iroda, 38. oldal

képviselőcsoporthoz. A pontosítás abban áll, hogy a házszabály-módosítás előtt csak a kilépett, illetve a kizárt képviselőkre vonatkozott a fenti szabály, míg a módosítás szövege szerint irreleváns, hogy a frakciótagság hogyan, milyen körülmények között szűnt meg, a függetlenné vált képviselő nem csatlakozhat más frakcióhoz a tagsága megszűnését követő fél évig.

E pontosítás álláspontom szerint feltétlenül szükséges volt. Csak röviden utalok itt a 4.3. pontban kifejtendő MDNP-ügyre, amikor is a Házszabály rögzítette, hogy a hathónapos szabályt azokra a képviselőkre kell alkalmazni, akik kiléptek a frakcióból, vagy a frakció kizárt tagjai sorából. A Ház illetékes bizottsága úgy értelmezte a szabályt, hogy „kollektív kilépésre”, azaz kiválásra nem vonatkozik a hat hónapos moratórium. Álláspontom szerint ez az értelmezés rendkívül önkényes és jogilag megalapozatlan volt. E helyzetet tisztázza a 2012-es módosítás, melynek értelmében a frakciótagság megszűnésének a módjára tekintet nélkül alkalmazni kell a képviselőkre a hat hónapos várakozási időt.

A frakciók belső működésére vonatkozó szabályokat változatlan formában jeleníti meg a módosított Házszabály, és a gazdálkodásukra vonatkozó alapvető garanciákat is lényegileg változás nélkül őrzi meg.

Nincs újítás a megszűnés szabályaiban sem. A képviselőcsoport fő szabályként kétféle módon szűnhet meg: ha megszűnését határozatban kimondja, avagy ha tagjainak száma a csengőszám alá csökken.

Összefoglalva: a Házszabály 2012-es módosítása három érdemi változást hozott a frakciókra nézve. Egyrészt megváltoztatta a frakciózás alanyi körét, így kirekesztve a frakcióalakítás jogából azokat a képviselőket, melyek olyan párt tagjai, mely nem állított országos pártlistát az országgyűlési képviselők előző általános választásán. A másik fontos módosítás a csengőszám felemelése 10-ről 12 képviselőre, a harmadik pedig a hathónapos szabály módosítása, pontosítása.

3.3 Frakciószabályzatok és pártalkotmányok

A frakciószabályzatok és a pártok alapszabályai, az ún. pártalkotmányok kapcsán talán a legtöbbet boncolgatott kérdés az, hogy jogi normáknak tekinthetők-e ezen dokumentumok. Érdeemes leszögezni, hogy a frakciószabályzatok formális jogi alapon az Alaptörvény T) cikke értelmében semmiképp sem minősülnek jogszabálynak, általánosan kikényszeríthető magatartási szabálynak.

Az egyik legerősebb érv a közjogászok részéről, amivel a frakciószabályzatok és pártalkotmányok jogi jellegét cáfolják, az a tény, hogy ezek a mandátum szabadságát sértik, így nem lehetnek az ezt garantáló jogrendszer részei.⁵⁵

A másik oldalról viszont az is tagadhatatlan, hogy ezek a szabályzatok komoly befolyással, ráhatással vannak a parlament működésére, sőt, továbbmenve: ezek nélkül nem érthető meg igazán, a maga komplexitásában a parlament működése, a frakciók és azok tagjainak viselkedése.

Probléma azonban, hogy míg a pártok alapszabályainak létezése bizonyos (a bíróság e nélkül nem venné nyilvántartásba őket), és nyilvánosságukat is törvény írja elő, addig a frakciószabályzatok létrehozása nem kötelező. Nem jogi kötőerő, csupán gyakorlati megfontolás készteti a frakciókat arra, hogy munkájuk összehangolására, annak rendjének kialakítására világos s a frakció tagjai számára nyilvános, egyértelmű szabályzatot hozzanak létre.⁵⁶

De lege ferenda mellett érvelek, hogy a frakciószabályzatok nyilvánosságra hozatala legyen a frakcióknak Házsabályban előírt kötelezettsége. Mivel a frakciók közhatalmat gyakorolnak, jogos elvárás, hogy legyen transzparens a működésük, döntéshozatali mechanizmusuk. Eklatáns példa a frakcióvezető szerepének fontosságára, hogy a frakcióvezetők tagjai a rendkívüli állapot idején működő Honvédelmi Tanácsnak, mely a rendkívüli állapot fennállása alatt gyakorolja a kormány és a köztársasági elnök jogait, valamint az Országgyűlés ráruházott jogait.⁵⁷ Egy ilyen alapvető fontosságú szerv tagjaira vonatkozó kiválasztási eljárás (tehát a frakció vezetőjének a megválasztása) áttekinthetősége véleményem szerint jogos igény.

Az országgyűlési képviselőcsoportok működési költségeiről az Országgyűlés Hivatalának költségvetésén belül, elkülönítve kell gondoskodni – jelenti ki a Házsabály 16. § (1) bekezdése. A frakciók tehát közpénz felett rendelkeznek. E körülmény miatt is indokolt a frakció döntéshozatali mechanizmusait tartalmazó frakciószabályzat nyilvánossá tétele.

„Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű” – állapítja meg az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatának az

⁵⁵ Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Budapest, 1998, Atlantisz Kiadó, 21. Oldal; Idézi: Smuk Péter: A frakciófegyelem hasznáról, káráról – és alkotmányjogi megítéléséről (http://www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/tema.htm; letöltve: 2012-11-1)

⁵⁶ Smuk Péter: A frakciófegyelem hasznáról, káráról – és alkotmányjogi megítéléséről (http://www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/tema.htm; letöltve: 2012-11-1)

⁵⁷ Alaptörvény 49. cikk

indokolásában. Mivel az Alaptörvény értelmében a frakciók az Országgyűlés szerveinek minősülnek, immár egyértelmű, hogy az országgyűlési képviselőcsoportok állami szervek, így rájuk is vonatkozik a jogállamiság elvéből következő átláthatóság követelménye.

A jelenlegi parlamenti ciklus frakciói közül egyedül a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviselőcsoportja tette közzé honlapján frakciójának alapszabályát. Ezen kívül a Lehet Más a Politika és a Magyar Szocialista Párt frakciónszabályzatához – bár nem nyilvános – volt lehetőségem hozzáférni, így e három frakciónszabályzat alkotmányjogi elemzésére, értelmezésére teszek kísérletet, összevetve a három – nyilvános – pártalkotmányban található, a frakciókat szabályozó normákkal.

3.3.1 A Fidesz, az LMP és az MSZP alapszabályai

3.3.1.1 A párt szervei és a frakciók

A Fidesz alapszabálya szerint a frakcióvezető az Országos Választmány és az Országos Elnökség tagja. E két szerv megvitatja és értékeli a frakció munkáját, valamint ajánlásokat tehet a frakciónak. Az ajánlásoknak jogi kötőerejük nincs, így ezeket a frakció és a párt között alkotmányosan megengedhető kapcsolatként értékelhetjük.

A frakció köteles a Kongresszust tájékoztatni munkájáról, mely tájékoztatást a kongresszus megvitat.

Az LMP Országos Választmányának is tagja a frakcióvezető. A Választmány megvitatja a frakció munkáját, és ajánlásokat tehet a frakciónak, melyeket a frakció köteles figyelembe venni, nem kötelezhető azonban politikájának az ajánlásokhoz való igazítására.

A frakcióvezető tagja az Országos Politikai Tanácsnak is, mely véleményezi és értékeli a frakció politikai tevékenységét, valamint ajánlásokat tehet a frakciónak.

A frakció párttól való függetlenségét csorbítja, hogy a párt Etikai Bizottsága ellenőrizheti, hogy a frakció a párt alapszabályának megfelelően tevékenykedjen, illetve a Számviteli Bizottság ellenőrizheti a frakció gazdálkodását is. Véleményem szerint ez a frakció a képviselők szabad mandátumán alapuló különállásának alaptörvény-ellenes korlátozása.

Az MSZP Választmányába a frakció 3 főt delegál. A Választmány tájékozódik a frakció munkájáról, és az Országos Elnökség javaslatára a frakcióra kötelező határozatot

hozhat. Az Országos Elnökség a párt központi politikaformáló, irányító testülete, mely biztosítja, hogy a párt politikai koncepciói érvényesüljenek a frakcióban, politikailag irányítja a frakciót. Az Elnökség meghatározott magatartás követését írhatja elő a frakció tagjainak az MSZP alapszabálya értelmében. Az Országos Elnökségnek tagja a frakcióvezető.

Az MSZP Kongresszusának az alapszabály rendelkezéseinél fogva tagjai a frakció tagjai. A Kongresszus az alapszabály értelmében értékeli a frakció tevékenységét.

A frakcióvezető tagja ezeken kívül az Országos Párttanácsnak is, mely a párt operatív döntéshozó, konzultációs és koordinációs országos szerve.

Az MSZP alapszabálya véleményem szerint nem biztosítja kellő mértékben a frakció különállását. Nem fogadja el azt a tényt, hogy az Alaptörvény értelmében a frakció egyértelműen nem a párt, hanem az Országgyűlés szerve.

3.3.1.2 Az alapszabályok frakciókra vonatkozó fejezetei

Mindhárom párt alapszabálya külön fejezetben rendelkezik az országgyűlési képviselőcsoportjáról. A jelenlegi kormánypárt alapszabálya az első (frakciókról szóló) rendelkezések között próbálja garantálni, hogy a képviselőcsoport ne tudjon teljesen elszakadni a párttól. „Az Országgyűlési Képviselőcsoport a Kongresszus által elfogadott programban meghatározott stratégia alapján, önállóan alakítja politikáját” – rendelkezik az alapszabály.⁵⁸ A párt a frakcióra való, jogilag puha ráhatásaként értékelhetjük azt, hogy a Fidesznél az Országos Elnökség (tehát egy pártszerv) javaslatot tehet a frakcióvezető személyére.

A párt (avagy ahogy a szöveg fogalmaz: Szövetség) választott testületei ajánlásokat tehetnek a frakciónak. Ezeknek természetesen jogi kötőereje nincs, s nem is lehet, hiszen az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviselésére.⁵⁹

Szabályozza a pártalkotmány, hogy mely esetekben tárgyal(hat)nak közösen egy adott kérdéssel az egyes pártszervek és a képviselőcsoport.

Érdekes és fontos kérdést szabályoz az alapszabály, amikor arról rendelkezik, hogy ha a frakciótag kilép a frakcióból, vagy másik képviselőcsoportba ül át, automatikusan megszűnik párttagsága is.⁶⁰

⁵⁸102. § (1) bekezdés

⁵⁹ 27/1998 (VI.16) AB határozat; v.ö. szabad mandátum elve, melyet az Alaptörvény is garantál, lásd: 4. cikk (1) bekezdés

⁶⁰ 105. §

Az LMP alapszabálya expressis verbis rögzíti, hogy a párt országgyűlési képviselőcsoportja az Országgyűlés szervezetében közjogilag önálló szervezet, mindjárt hozzátézi azonban, hogy olyan önálló szervezet, amely képviseli és érvényre juttatja az Országgyűlésben a párt politikáját.⁶¹

Rendelkezik az ökopárt alapszabálya is a párt szerveivel való együttes tárgyalások lehetőségéről, valamint megállapítja, hogy a frakció a tevékenységét szorosan összehangolja a párt országos politikai vezető testületeinek működésével.

Az MSZP alapszabálya frakciókról szóló fejezetében kifejti, hogy a képviselőcsoportra a Kongresszus, illetve az MSZP Választmánya és az Országos Elnökség döntései kötelezőek. Előír továbbá a frakció számára beszámolási kötelezettséget a pártszervek felé. E szabályok ismét a frakció különállásának megsértését jelentik, melyek jogilag nem kikényszeríthetőek.

3.3.2 A Fidesz, az LMP és az MSZP parlamenti képviselőcsoportjának szabályzata – Frakciósabályzatok

A frakciósabályzatok elemzésénél Smuk Péter már többször idézett munkájának rendszerét használok.⁶² Smuk két kategóriát különböztet meg. Véleménye szerint léteznek olyan tárgykörök, melyeket általában szabályoznak a frakciósabályzatok, és vannak olyanok, melyeket csak eseti jelleggel:

A frakciósabályzatok általános szabályozási tárgykörei	a frakció tagsága; a tagok jogai és kötelességei; a frakció szervezetrendszere, tisztviselői; a frakció működése, ügyrendje;
Előforduló tárgykörök	a frakció (ön)meghatározása; a képviselőcsoport megalakulása; kapcsolat a párttal, pártszervekkel; különös eljárási szabályok;

A frakciótagság szabályozása kapcsán megállapíthatjuk, hogy mindhárom szabályzat – a megfelelő belső eljárási pontosításokkal – követi a Házsabály 13. § (3) bekezdés rendelkezéseit a tagságára nézve.

⁶¹ LMP alapszabálya 29/A. § 1. pont

⁶² Smuk Péter: A frakciófegyelem hasznáról, káráról – és alkotmányjogi megítéléséről (http://www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/tema.htm; letöltve: 2012-11-1)

Az MSZP szabályzatában pluszkövetelményként találhatjuk, hogy csak az lehet a frakció tagja, aki elfogadja a frakciószabályzatot, és képviselői tiszteletdíjának egy rögzített részét engedményezi a párt által kezelt (!) ún. Képviselői Alap részére. Itt tehát ismét a frakció és a párt összefonódásával találkozunk.

Mindhárom szabályzat deklarálja a képviselői egyenjogúság elvét, melyet az Alaptörvény is rögzít.⁶³

Ezen elméleti alapvetés után következik a jogok és a kötelezettségek katalógusa, mely – érdekességgént megjegyzendő – a Fidesznél csupán példálózó, exemplifikatív jellegű, az LMP-nél pedig tartalmazza a szabályozás a szankciókat is, melyekkel a kötelezettségek megsértői sújtandók.

Kérdés, hogy ki s milyen jogkörben eljárva jogosult például egyéb kötelezettségeket róni a Fidesz frakció tagjaira, ha a kötelezettségek listája nem zárt, taxatív?

A Fidesz képviselőcsoportja jelen parlamenti ciklusban (2010-2014) a Kereszténydemokrata Néppárttal (a továbbiakban: KDNP) frakciószövetséget alkot. Ennek megfelelően alakulnak a frakció szervei. Vannak önálló szervek (a teljes ülés, az Etikai Bizottság, valamint a frakcióvezető), és léteznek olyan szervek is, melyek „figyelemmel az Együttműködési Megállapodásra – a KDNP képviselőcsoportjával közösen” működtetett szervei a frakciónak. Ilyen közös szerv a Frakcióvezetés, a Kabinetek, a Munkacsoportok és a Megyei Egyeztető Fórum.

A Lehet Más a Politika frakciójának három „testülete” van, és négy tisztségviselő teljesít szolgálatot a frakciónál. Létezik természetesen az ökopártnál is a teljes ülés, mely a frakció tagjainak összességéből áll, és a döntés-előkészítés szakmai-politikai szerveként az LMP frakciója is kabinetekre támaszkodik. A képviselőcsoport harmadik szerve az elnökség, mely a frakció napi ügyeit intéző operatív szerv. A frakció tisztségviselői a képviselőcsoport vezetője s helyettese, a kabinetek vezetői és a hivatalvezető, aki a frakció mellett működő hivatalért felelős.

A Magyar Szocialista Párt frakciójának kilenc szerve⁶⁴ és hat tisztségviselője van. A tisztségviselők a frakcióvezető, a frakcióigazgató, valamint a négy frakcióvezető-helyettes. A frakcióban egy általános frakcióvezető-helyettes és három ún. társadalmi megbízatású frakcióvezető-helyettes működik, akik a frakció társadalmi kapcsolataiért felelnek.

⁶³ Az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők.

⁶⁴ A frakcióülés, a frakció-vitaülés, az Elnökség, a Társadalmi frakcióvezető-helyettes, a kabinet, az Etikai Bizottság, a Pénzügyi és Gazdasági Bizottság, a Tanácsadó Testület és a Frakcióhivatal.

Mindhárom párt frakciószabályzata tartalmaz processzuális rendelkezéseket, melyek a képviselőcsoportok eljárásait szabályozzák.⁶⁵ Megjelenik itt a határozatképesség kérdése, valamint a döntéshozatal rendje is, az LMP-nél elkülönítve a személyi döntések meghozatalát az egyéb döntésekben való határozathozataltól.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a Smuk általi csoportosításban általános szabályozási tárgykörként kezelt mind a négy témában nyilatkoznak a vizsgálatunk alapját képező frakciószabályzatok.

A képviselőcsoport önmeghatározására utaló mondatokat a Fidesz szabályzatának preambulumban, az LMP-nél és az MSZP-nél pedig egyaránt az 1.§ (1) bekezdésében találjuk (mely az LMP esetében szó szerinti átvétel a párt alapszabályából).

Mindhárom dokumentumban találunk rendelkezéseket a frakció megalakulására vonatkozóan. A Fidesz részletesen szabályozza az alakuló ülés összehívásának rendjét, az LMP és az MSZP csupán kimondja, hogy a frakció megbízatása a frakció alakuló ülésével kezdődik, és az új frakció megalakulásáig tart.

A Lehet Más a Politika külön paragrafust szentel frakciószabályzatában a párttal való kapcsolat pontos meghatározásának, melyben foglalt szabályozás nagyrészt az alapszabályban található rendelkezéseken alapul, pozitívként értékelhetjük azonban, hogy e módon is próbál a frakció törekedni a párttal való szabályozott, tiszta és korrekt kapcsolatra. Az MSZP frakciószabályzata a párttal való kapcsolattartást részletesen szabályozza. Külön választja a frakció, illetve a frakciótagok párttal szemben fennálló kötelezettségeit. A frakció a ciklus végén köteles tájékoztatni az illetékes pártszerveket munkájáról, illetve a frakció párttag frakciótagokat delegál a párt szerveibe. Az egyéni választókerületből az Országgyűlésbe jutott képviselőknek a frakciószabályzat értelmében kapcsolatot kell kialakítaniuk az adott egyéni választókerületben lévő pártszervvel.

Különös eljárási szabályokat a Fidesz és az MSZP frakciószabályzatában nem találunk, az LMP-nél pedig a már említett distinkcióra utalhatunk csupán, miszerint a szabályzat elválasztja a személyi döntéseket az egyéb határozatok meghozatalától.

Az MSZP képviselőcsoportja azon frakciótagjai számára, akik nem teljesítik a frakciószabályzatban foglalt kötelezettségeiket, pénzbüntetést szabhat ki.

E pénzbüntetés véleményem szerint jogilag nem kikényszeríthető, mivel, bár a frakciótagok elfogadták a frakció szabályzatát, szabad mandátumuk erősebb, mint egy

⁶⁵ Lásd a Fidesz frakciószabályzatának IV. fejezetét, az LMP frakciószabályzatának 14-15. §-át, illetve az MSZP frakciószabályzatának 4. §-át.

formálisan jogi kötőerővel nem rendelkező, nem nyilvános frakciószabályzat. Amennyiben magánjogi jogviszonyként közelítjük meg a kérdést, szembetaláljuk magunkat azzal a kérdéssel, hogy van-e a frakcióknak jogalanyiséga. Véleményem szerint e kérdésre nemleges válasz adható, a frakció csupán az Országgyűlésen, mint jogalanyon belül létezik.

Összességében megállapíthatjuk a három szabályzatról, hogy a frakciók működését meglehetősen teljes körűen és jól szabályozzák. Az LMP frakciója kapcsán érdemes kiemelni, hogy szabályzata számos modern, újító jellegű regulációt tartalmaz. (Pl. párttal való kapcsolat szabályozása, valamint függelékben tartalmazza azokat a munkamenetre, munkaszervezésre vonatkozó elveket, mely mellett hitet tesznek a frakció tagjai.)

4. A harmadik magyar köztársaság parlamenti gyakorlata és a frakciók

A rendszerváltozás óta hatodik ciklusában ülésezik a magyar Országgyűlés. Kereken tíz párt alakíthatott képviselőcsoportot a Házban ezidáig, s mint dolgozatomban bevezetőjében is utaltam rá, a „frakciók kérdése nem egyszer került politikai viták középpontjába, így válva alkotmányjogi kérdésből a közéletet tematizáló, meghatározó problémává”.

Jelentős gyakorlat alakult tehát ki az országgyűlési képviselőcsoportokra nézve. Ha tendenciákat kutatunk, megállapíthatjuk, hogy minél távolabb kerülünk a rendszerváltástól, annál inkább fegyelmezettebb, ha úgy tetszik, „profibb” frakciókkal találkozhatunk a Házban. Az alábbiakban nyolc esetet, ügyet veszek górcső alá, igyekszem felvázolni mind jogi, mind politikai hátterüket. Nem titkolt célom, hogy a konkrét ügyek kapcsán bontsam ki, próbáljam megérteni s megértetni a ma már a jogi szabályozásba is átültetett alapelveket, melyek deklarálásának a hiánya nyomán egyes ügyek, esetek, botrányok kialakultak az Országgyűlésben.

4.1 A kispap frakció szakadásának ügye

A rendszerváltást követő legelső, 1990-1994-ig tartó parlamenti ciklus hangos volt a frakciófegyelmet megtörő botrányoktól, csörtéktől. Ennek egy eklatáns példája az FKGP frakciójának ügye.

Torgyán József frakcióvezető körül 1991-re politikai értelemben „elfogyott a levegő”, kihátrált mögüle a frakció többség. Bizalmatlansági indítvánnyal leváltották a képviselőcsoport éléről Torgyán Józsefet, s felmerült a frakcióból való kizárásának a gondolata is. Torgyán a hozzá hű frakciótársaival önálló képviselőcsoport alakításába kezdett.

1991 novemberében a volt frakcióvezető levelet írt a házelnöknek, melynek tartalma szerint 17 taggal „újjaalakult” a független kispap frakció. Szabad György házelnök kételyeinek adott hangot, és arra kérte a bejelentőt, írassa alá bejelentését a csatlakozni kívánó képviselőkkel.

Végül 1992 telén 12 képviselővel kezdte meg munkáját az ellenzéki kispap frakció. A Független Kispap Párt párttörténete az esetről úgy nyilatkozik, hogy mivel Antall József nem teljesítette a rendszerváltáshoz szükséges intézkedéseket, így a párt kilépett saját frakciójából. Ez azt jelenti, hogy a magyar Országgyűlésben olyan frakció létezett, mely mögött nem állt párt.

Az Országgyűlés honlapján a következő információt, adalékot találjuk: „Az FKgP frakciója 1992-ben két frakcióra, a kormánypárti 36-okra (EKgP) és az ellenzéki 12-ekre vált szét. Az utóbbi létszáma később 10 fő alá csökkent, ezért megszűnt.”⁶⁶ Egy FKgP-frakció maradt tehát csupán, az, amely mögött nem állt párt.

Az eset több, közjogilag releváns kérdést vet fel. Lehet-e egy pártnak több frakciója? A hatályos Házszabály 13. § (2) bekezdése rendezi a kérdést, amikor rögzíti, hogy az ugyanazon párthoz tartozó képviselők csak egy képviselőcsoportot alakíthatnak. Ez a szabályozás azt is kiküszöböli, hogy ugyanazon párt esetleges névleges megkettőződésével indokolatlan előnyökhöz juthasson a Házban.

Előfordulhat-e olyan, hogy egy frakció mögött nem áll párt? A jelenleg hatályos Házszabály e kérdésre is nemleges választ ad a 13. § (1) bekezdésében, melyben a képviselőcsoport alakításra jogosultak személyi körét állapítja meg: „Képviselőcsoport alakítására a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó képviselők jogosultak.”

Lényegében ez a szabályozás a gátja egyrészt a független frakció létrehozásának, másrészt a nem pártalapon történő társulásoknak is.

A független frakció létrehozására 1990-1994-ig az akkor hatályos Házszabály biztosított volna lehetőséget,⁶⁷ az 1994-ben megszülető, új Házszabály azonban elzárta ezt az utat a függetlenek előtt. A szabályozás elvi alapját egyrészt az képezte, hogy a függetlenek sokszor egymástól eltérő pártok tagjai, egymással gyakorta homlokegyenest ellentétes politikai nézeteket képviselnek, így a független frakció értelmezhetetlen entitás volna az egységes politikai akarat képviselőjére hivatott frakciók között. Röviden megfogalmazva: az 1994-es Házszabály rendszerében a függetlenek nemcsak a többi frakciótól, de egymástól is függetlenek.

Érdekes megoldást alkalmaz e tekintetben a horvát, litván, olasz és a spanyol házszabály is, amikor a független képviselőket egy darab, ún. vegyes frakcióba szervezi, melynek jogai nem különböznek a többi (pártalapú) frakciók jogaitól.⁶⁸

Az első ciklusban a nem pártalapon szerveződő frakciók létrehozására is biztosított lehetőséget az 1994-ig hatályos Házszabály. A szabályozás a nem pártalapon, hanem területi alapon szerveződő frakciómodell talaján állt. E mögött történelmi okok keresendők. A nem

⁶⁶http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_fotit.fotit_frak_cikl?p_fejlec=I&p_stilus=nyito.css (letöltve: 2012-11-1)

⁶⁷8/1989. (VI. 8.) OGY határozat

⁶⁸ Gáva Krisztián: Parlamenti képviselőcsoportok. In: Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor (szerk.): Parlamentek Európában. Budapest, 2003, Parlamenti Módszertani Iroda, 43. oldal

szabadon választott országgyűlések esetében nem beszélhetünk politikai diverzifikációról. Az egypártrendszer alapján szerveződő szocialista politikai struktúrában pedig értelmezhetetlen a pártalapon történő frakciózás, ezzel magyarázható az a tény, hogy az 1989-es Házsabály még területi alapon szerveződő képviselőcsoportokban gondolkodik.

4.2 A MIÉP-frakció megalakulása

A következő eset is a rendszerváltást követő első parlamenti ciklushoz kötődik. Csurka István, az MDF alapítója 1992. augusztus 20-án a párt lapjában, a Magyar Fórumban közli „Néhány gondolat...” című írását, mely az MDF-kormányt bírálva, annak irányvonalától jóval radikálisabb nézeteket fogalmazott meg. 1993-ban e folyamat eredményeként kizárták a politikust az MDF-ből és a frakcióból is. Csurka István saját párt alapításába kezdett, s 12 MDF-es képviselőt vett rá e párt parlamentben újonnan alakuló frakciójába való átülésre.

Kukorelli István a következőt írja az esetről: „Az első ciklusban a MIÉP-frakció (akkor még csak Magyar Igazság frakció) megalakulását az Országgyűlés 1993. július 1-jei ülésén jelentette be a házelnök, ám de jure csak szeptember 1-jétől kezdhette meg működését, miután a pártot a bíróság bejegyezte.”⁶⁹

Lábjegyzetben teszi még hozzá Kukorelli: „az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság, valamint az Ügyrendi Bizottság, ez alapján a Házbizottság úgy foglalt állást, hogy nincs házsabályi akadálya a frakció megalakulásának”.

Az ügy egy nagyon fontos és a közéletet manapság is tematizáló kérdést vet fel: alakíthat-e olyan párt frakciót, mely nem indult a választásokon? E kérdés kettős aspektusát mutatja, hogy egyrészt az Alaptörvényben garantált módon a képviselői mandátum szabad, másrészt pedig a közjog célként tűzi ki a választásnapra választói akarat védelmét is. E skálán mozognak az egyes szabályozások. Mint látjuk, az első ciklusban az Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottság, valamint az Ügyrendi Bizottság, ez alapján a Házbizottság is a mandátum szabadsága felől közelítette meg a kérdést, nem gördítve akadályt az elé, hogy az MDF színeiben a parlamentbe jutott képviselők, az MDF frakcióból kilépve egy – a választásokon meg nem mérettetett párt – frakcióját hozzák létre a Házban. (Fontos hozzátenni, hogy az ekkor hatályos Házsabály még nem tartalmazta az ún. „hathónapos szabályt”, így a képviselők a kilépés után rögtön alakíthattak új frakciót.)

Az Alkotmánybíróság a mandátum szabadságának elvét hangsúlyozza a frakciókkal foglalkozó határozatában. A testület kiemeli, hogy amennyiben a parlamenti ciklus tartama

⁶⁹ Kukorelli István: Frakciók a magyar parlamenti jogban. Szabályozási helyzetkép. In: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó. 2006. Budapest. 191. o.

alatt pártok válnak szét, avagy új pártok alakulnak, úgy a más pártok színeiben megválasztott képviselők mandátumának szabadságából következik, hogy elláthatják az Országgyűlésben e pártok képviselétét. Ez esetben az új pártok legitimációja nem közvetlenül a választók akaratából, hanem közvetve a képviselők legitimációjából ered.⁷⁰

Mint fentebb bemutatásra került, a 2012-es házszabályreform szakít e gyakorlattal, és a választásnapra választói akaratot védendő nem teszi lehetővé olyan képviselőknek a képviselőcsoport alakítását, akik a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző pártnak nem tagjai.⁷¹

A fent tárgyalt kérdéskör mellett utalás szintjén szeretnék foglalkozni a 4.1. pontban kifejtett ügy kapcsán előkerülő problémával: létezik-e olyan, hogy egy frakció mögött nem áll párt? A MIÉP-frakció addig nem kezdhette meg működését, míg a pártot a bíróság be nem jegyezte, tehát itt a házvezetés – a jelenlegi házszabályi rendelkezéssel összeesengő – nemleges választ adott e kérdésre.

4.3 Az MDNP képviselőcsoportja

A Magyar Demokrata Néppárt ügye a második, az 1994-1998-ig tartó parlamenti ciklushoz tartozik, s mint ilyen, feldolgozásában már nem az 1989-es, hanem az 1994-es Házszabály irányadó.

Az MDNP nevű párt az MDF-ből kilépő Szabó Iván vezetésével alakult meg 1996-ban, az MDF-nél mérsékeltebb, jobbközép erőként. A párt az MDF-frakcióból kiváló képviselőkkel még a párt megalakulásának évében képviselőcsoportot hozhatott létre a Házban.

Ismét Kukorelli Istvánt idézem az ügyről: „A második ciklusban 1996. március 11-i keltezéssel jelentette be 17 képviselő az MDNP képviselőcsoportjának megalakulását a házelnöknel. A megalakulást az illetékes bizottságok és maga a Ház is házszabályszerűen fogadta el, úgy értelmezve a házszabályt, hogy a „kollektív kilépésre” nem vonatkozik a hat hónapos várakozási idő.”⁷²

Smuk Péter – egy alább ismertetésre kerülő 2011-es ügy, a Demokratikus Koalíció esete kapcsán – rossznak vagy legalábbis kifogásolhatónak értékelte az MDNP-frakció megalakításra vonatkozó házvezetési döntést. Az alkotmányjogász az ügyet két kérdésre bontotta: az első kérdésként azt vizsgálta, hogy az akkori házszabályi rendelkezések alapján

⁷⁰ 27/1998. (VI.16.) AB határozat

⁷¹ E rendelkezéssel kapcsolatos kritikákra nézve lásd dolgozatom 3.2. fejezetét.

⁷² Kukorelli István: Frakciók a magyar parlamenti jogban. Szabályozási helyzetkép. In: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó. 2006. Budapest. 191. o.

alakíthat-e olyan párt frakciót, mely nem indult az adott Országgyűlés összetételét kialakító választásokon. A másik kérdésként azt vetette fel, hogy a frakcióból kilépő képviselőknek mi a státusa, függetleneknek kell-e lenniük fél évig, vagy azonnal alakíthatnak frakciót?⁷³ Smuk az első kérdésre egyértelmű igennel válaszolt, a második kérdés kapcsán pedig kételyeinek adott hangot. Véleménye szerint az MDNP esetében alkalmazni kellett volna az ún. hathónapos szabályt.

Az első kérdésben már dolgozatomban is állást foglalt a MIÉP 1993-as ügyének apropóján. A második polémia kapcsán e sorok írója hajlik az egyetértésre Smuk Péterrel, értéknek látom, ha a házszabály megpróbál gátat vetni a frakciók közötti (a stabil kormányozhatóságot veszélyeztető) mozgásnak. A „hathónapos szabály” a mandátum szabadságát nem sérti olyan mértékben, hogy az alaptörvény-ellenesség kérdése felmerülne, védi azonban a választásnapra választói akaratot, valamint így is megpróbálja biztosítani a kormányozhatóságot és a mindenkori kormány stabilitását. Ezt oly módon kívánja elérni, hogy az esetlegesen népszerűtlen kormánypárt frakciójából (amint bármelyik más frakcióból is) meggátolja az azonnali átülési lehetőséget egy másik képviselőcsoport padsoraiba.

A házszabály értelmezésére hatáskörrel rendelkező bizottság Házszabály-értelmezését pedig önkényesnek tartom. A Házszabály a frakciótagság megszűnésének három módját ismeri (s ismerte 1996-ban is). Megszűnik a képviselő frakciótagsága, ha maga a frakció is megszűnik, illetve, ha a képviselőcsoport kizárja tagjai sorából a képviselőt, vagy ha a képviselő kilép a frakcióból. Ezekhez képest állapított meg a bizottság egy új tényállást, miszerint az MDNP-s politikusok nem kiléptek, hanem *kiváltak* frakciójukból, így rájuk nem kell alkalmazni az akkor hatályban lévő hathónapos szabályt (a kilépett vagy kizárt képviselő a kilépést vagy kizárást követő hat hónap elteltével csatlakozhat csak képviselőcsoportához).

⁷³http://atv.hu/videoar/20111025_nincs_uj_frakcio_a_parlamentben (lejegyezve a videó alapján: 2012-11-1)

4.4 A KDNP-frakció megszűnése

A Kereszténydemokrata Néppárt belső problémái 1996-tól eszkalálódtak. 1996 decemberében az Országos Választmány felszólította Isépy Tamás frakcióvezetőt, hogy távozzon a képviselőcsoport éléről. Isépy ennek nem volt hajlandó eleget tenni. Az 1997-es évben a frakcióból négy képviselő távozott, minek következtében a képviselőcsoport létszáma az akkor hatályos 15 főben megállapított frakciócsengőszám alá csökkent, így 1997. július 22-én megszűnt a KDNP országgyűlési frakciója.

Az ügy két szempontból is rendelkezik tanulsággal. Egyrészt felmerül a kérdés: irányíthatja-e a párt a frakciót? Az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerint a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Smuk Péter interpretációjában: „A pártok sajátjukként kívánnak rendelkezni frakciójukkal, ám ha utasíthatnák azt, akkor a közjogi megítélés szerint a közhatalom közvetlen gyakorlásának alkotmányos tilalmát sértenék meg, hiszen ez esetben a parlament csak egy formális szentesítő fórum lenne.”⁷⁴

Sólyom László részletesen ír az Alkotmánybíróság gyakorlatát elemezve a pártok szerepéről a modern demokráciákban.⁷⁵ A volt köztársasági elnök a pártokat a társadalom és az állam közötti kapcsolóként fogja fel, melyeknek célja az Országgyűlésben minél erősebb képviselőihez jutás és a kormányzás. Az igény, hogy a párt közvetlen hatalomgyakorlását tiltó rendelkezés bekerüljön az alkotmányba, a szocialista állampárt több évtizedes regnálása miatt fogalmazódott meg a Nemzeti Kerekasztal körül 1989-ben. A pártok tehát az Alaptörvény értelmében csakis közvetve gyakorolhatnak hatalmat, mely azt jelenti, hogy a párti hatalom átszűrődik az állami intézményrendszeren. Az Országgyűlésben a frakciók nem csupán a párt akaratának formális szentesítését végzik. Ennek garanciája a képviselők szabad mandátuma. Sólyom leszögezi: az, hogy a párt akarata állami aktus formájában pedálul törvény lesz, nem jelenti önmagában még a hatalomgyakorlás közvetlenségét.

A másik kérdés a frakciók megszűnésével kapcsolatos. A releváns rendelkezéseket a Házszabály tartalmazza; a frakciók megszűnésének fő szabály szerint két módját ismeri (s ismerte 1997-ben is): egyrészt megszűnik a képviselőcsoport, ha ezt határozatában kimondja, másrészt pedig, ha tagjainak száma a csengőszám alá csökken. A KDNP esetében ez utóbbi következett be, így mindenképp helyesnek értékelhetjük közjogilag a képviselőcsoport megszűnését.

⁷⁴ Smuk Péter: A frakciófegyelem hasznáról, káráról – és alkotmányjogi megítéléséről (http://www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/tema.htm; letöltve: 2012-11-1)

⁷⁵ Sólyom László: Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó

4.5 A MIÉP és az Alkotmánybíróság

1998-ban, a harmadik ciklus legelején ismét a Magyar Igazság- és Élet Pártja került a közjogi viták középpontjába.

A párt az országgyűlési választásokon elérte a parlamenti küszöbnek számító 5%-ot, így 14 képviselővel bekerült a parlamentbe. Az ekkor hatályos Hárszabály azonban a frakcióalakításhoz szükséges képviselők számát 15 főben határozta meg. A MIÉP az Alkotmánybírósághoz fordult, s a taláros testület az ügy súlyára tekintettel szokatlan gyorsasággal alkotta meg 27/1998. (VI.16.) AB határozatát, mely kiemelkedő jelentőségű az országgyűlési képviselőcsoportok és tágabban az egész magyar parlamenti jog szempontjából.⁷⁶

A határozat rögzíti, hogy amíg a jelenlegi választási rendszer érvényesül,⁷⁷ az olyan párthoz tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több, mint öt százalékát megkapta, akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga, ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határoz meg (5%-os szabály).

Ebből adódóan az Alkotmánybíróság alkotmányellenességre hivatkozva megsemmisítette a házszabályi csengőszámot, a 15 fős frakcióalakítási küszöböt.

A MIÉP-frakció tehát a határozat értelmében két módon is megalakulhatott. Egyrészt az 5%-os szabály szerint, ha viszont a frakció létszáma az alakuló ülés kori létszám alá csökken (kilépés, kizárás), akkor a képviselőcsoportnak meg kell szűnnie.

Másrészt a csengőszám eltörléséből következően a megmaradt házszabályi rendelkezésekben használt többes számból⁷⁸ csupán annyi következik, hogy több (tehát minimum kettő) országgyűlési képviselő jogosult frakcióalakításra. Bár – minthogy az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg – a frakciók megszűnésének szabályainál megmaradt a rendelkezés, hogy a frakció megszűnik, ha tagjainak száma 15 fő alá csökken, semmi nem akadályozta azt azonban, hogy a például 13, avagy 14 képviselőnyire csökkent frakció újra bejelentse megalakulását a házelnöknek, immár 13 vagy éppen 14 fővel. Ez a

⁷⁶ E pont keretei között csupán a határozat rendelkező részére koncentrálok, fontos azonban megjegyezni, hogy a határozat indokoló része – melyre már a dolgozat során többször is hivatkoztam, támaszkodtam – kiemelkedő jelentőségű állításokat fogalmaz meg nem csupán a frakciókra, de az egész magyar közjogi rendszerre, közelebbről pedig a képviselői, parlamentáris demokráciára nézve.

⁷⁷ 2011-ben a Ház új választási törvényt alkotott, a módosított Hárszabály azonban már 2007-ben integrálta az Alkotmánybíróság most ismertett határozatának közjogi lényegét, s ezt a 2012-es házszabályreform is érintetlenül hagyta tartalmilag.

⁷⁸ Lásd például a Hárszabály 14. § (1) bekezdését: „Az ugyanazon párthoz tartozó országgyűlési képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására képviselőcsoportot hozhatnak létre.”

helyzet abból adódott, hogy az Országgyűlés az alkotmánybírósági kasszáció után jó 10 évig nem tett eleget annak a kötelezettségének, hogy a csengőszám új szabályozását megalkossa.

Az Alkotmánybíróság határozata 1998. június 16-án született, így az 5%-os szabály is ekkortól hatályos. A házszabályi csengőszám megsemmisítése viszont a határozat értelmében visszamenőlegesen, június 2-ától hatályos. 1998. június 18-án, az Országgyűlés alakuló ülésén a 14 fős MIÉP-frakció nem az 5%-os szabály, hanem annak okán alakult meg, hogy a Házszabály értelmében a frakcióalakításhoz szükséges legkisebb képviselői létszám június 2-a óta két fő volt csupán.

A MIÉP képviselőcsoportja az 1998-2002 között parlamenti ciklusban dacára a frakcióból történő két kilépésnek végig létezett. Magyarázható ez azzal a ténnyel, hogy a frakció sohasem állt 15 főből. Ez azért lényeges, mert az akkor hatályos Házszabály értelmében az a frakció szűnik meg, amelyiknek képviselői létszáma 15 fő alá csökken. Minthogy a MIÉP-frakció megalakulásakor is csak 14 főből állt, az illetékes bizottság értelmezése szerint a két kilépés ellenére is folytathatta munkáját.

4.6 Az MDF-ügy a 2002-2006-ig tartó országgyűlési ciklusban

2002-ben a Magyar Demokrata Fórum 24 képviselőt delegált a parlamentbe. A képviselőcsoporton belüli feszültségek hamarosan valóságos hadszíntérre alakították a frakciót. A Lezsák Sándor nevéhez fűződő ún. Lakitelek Munkacsoport került szembe a pártelnök, Dávid Ibolya irányvonalát képviselő Herényi Károly frakcióvezetővel. Herényi 2004-ben öt frakciótársát kizárta a képviselőcsoportból.

A Házszabály nem biztosít jogot (akkor hatályos állapota szerint sem) a frakció vezetőjének, mint egyszemélyi vezetőnek kizárásokra, ez a jogosultság csak a frakciót mint testületet illeti meg. Herényi tehát döntésével Házszabályt sértett.

Ezt követően az összeülő frakció (melyen részt vett az öt házszabály-ellenesen kizárt képviselő is) megfosztotta Herényi Károlyt a frakcióvezetői tisztségétől és új, a „lakitelekiek” közül kikerülő vezetőt választott a képviselőcsoport élére.

A párt Országos Választmánya (tehát egy pártszerv) megerősítette Herényit a tisztségében, érvelését arra alapozva, hogy a frakciónak a párt programját kell képviselnie, a kizárt öt képviselő és az új frakcióvezető pedig nem tesz eleget ennek a követelménynek.

Az ügy kapcsán is felszínre került a frakciójog Janus-arcú volta: politikai és jogi normák között lavíroz a szabályozás, a jogalkotónak és az alkotmányjog szemüvegén keresztül közelítő elemzőnek is tekintettel kell lennie a politika szabályaira is. Mindazonáltal

fenntartom azt az álláspontomat, melyet az 1997-es KDNP-frakció megszűnése kapcsán kifejtettem, miszerint a közjog egyértelmű és elvi élő követelménye az, hogy a párt nem „uralhatja el”, nem utasíthatja a frakciót.

Ezt az állítást nem cáfolva – más logika mentén haladva – hozta meg az MDF-frakcióval kapcsolatos döntését az Országgyűlés ügyrendi bizottsága. A bizottság egy 2001-es (FKgP-vel kapcsolatos) precedensre⁷⁹ hivatkozva megállapította, hogy a házelnök tartalmilag nem vizsgálhatja a képviselőcsoport vezetőjének bejelentését, így a házszabály-ellenesen kizárt képviselőket függetlennek, Herényi Károlyt pedig változatlanul frakcióvezetőnek tekintette.

Álláspontom szerint indokolt lenne annak a parlamenti gyakorlatnak a felülvizsgálata, miszerint a házelnök tartalmilag nem vizsgálhatja a frakcióvezető bejelentését. E gyakorlat újragondolása azért lenne időszerű, mert az Alaptörvény rendszerében a frakció az Országgyűlés szerve, így a házelnök véleményem szerint jogosan szoríthatná rá a frakciókat a rájuk vonatkozó házszabályi rendelkezések betartására.

Ebbe az irányba indul el a 2012-ben módosított Házszabály, amikor 17. § (4) bekezdésében rögzíti, hogy a képviselőcsoport vezetője a frakció megszűnésének tényét haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül köteles bejelenteni a házelnöknek. E határidő elmulasztását követően a házelnök a képviselőcsoport megszűnését – a megszűnést szolgáló tény bekövetkeztének napjával – hivatalból megállapítja.

Felvet azonban az ügy egy másik kérdést is: a kizárt képviselők nélkül a Fórum frakciója – egyéb kilépések és kizárások nyomán – a ciklus végére a 15 fős létszám alá redukálódott. A Házszabály (akkor hatályos) rendelkezései szerint pedig megszűnik a frakció, ha tagjainak száma 15 fő alá csökken. Mint már utaltunk rá, az Alkotmánybíróság a frakcióalakításhoz szükséges minimális csengőszámra (15 fő) vonatkozó házszabályi rendelkezést, élve kasszációs jogával megsemmisítette⁸⁰, és helyére a Ház csak a 2007-es házszabályreform alkalmával kodifikálta a 10-es csengőszámot⁸¹. Így a megszűnt frakció újjáalakulása előtt nyitva állt a kapu, hiszen nem volt a képviselőcsoport megalakításához minimálisan kötelező képviselői létszám a Házszabályban, kettő képviselő a Házszabály értelmében de iure már frakciót alakíthatott.

⁷⁹ 67/1998-2002. ÜB.

⁸⁰ 27/1998. (VI.16.) AB határozat

⁸¹ Jelenleg ez a szám 12 fő

4.7 Az MDF-frakció megszűnése

A 2006-2010-ig tartó országgyűlési ciklus alatt újabb feszültségek jelentkeztek a Magyar Demokrata Fórum képviselőcsoportjában. A frakció 2006-ban 11 fővel alakult meg, a 2007-es házszabály-módosítás értelmében pedig fő szabály szerint megszűnik a frakció, ha tagjainak száma 10 fő alá csökken.

2008 szeptemberében kizárta a frakció soraiból Almássy Kornélt, minek következtében Vas János képviselő kilépett az MDF-frakcióból.

A megszűnés szélére sodródott MDF-képviselőcsoport egy, a Fidesz-frakcióból korábban kilépett politikussal, Lengyel Zoltánnal kezdett egyeztetéseket. A frakció ajánlata értelmében, ha Lengyel belép a képviselőcsoportba, cserébe nagyfokú autonómiát⁸² és frakcióvezető-helyettesi posztot kap. A történetet színesíti, hogy a Fideszből való távozása után Lengyel csatlakozott a Független Kisgazda-, Nemzeti Egységpárthoz és az FKNP párttagjaként lett az MDF-frakció tagja.

2009-ben az MDF az európai parlamenti választási listájának élére Bokros Lajost, egykori MSZP-s pénzügyminisztert kérte fel. Ezt a frakcióból többen súlyos politikai irányváltásként értékelték, s ezt már nem élte túl a képviselőcsoport. 2009. március 8-án Csáky András bejelentette, hogy kilép a Magyar Demokrata Fórumból, majd 16-án távozott a párt tízfős parlamenti frakciójából is.

A politikai csatározásokkal, intrikákkal tarkított történet felveti a kérdést, hogy lehet-e egy, a frakció mögött álló párttól eltérő párt képviselője (FKNP-s Lengyel Zoltán) az adott párt frakciójának tagja. A jelenleg (s akkor is) hatályos házszabályi rendelkezések igenlő választ adnak a kérdésre. A Házszabály 13. § (3) bekezdés c) pontja kimondja, hogy a független (tehát frakcióhoz nem tartozó) képviselőt, akinek csatlakozását a képviselőcsoport elfogadta, fikcióval élve az adott párthoz tartozónak kell tekinteni e paragrafus alkalmazásában.

4.8 A Demokratikus Koalíció

A jelenlegi parlamenti ciklushoz tartozó ügy a Demokratikus Koalíció esete. Gyurcsány Ferenc MSZP-s politikus pártja átalakítására tett sikertelen kísérletei után, 2011-ben 9 képviselőtársával kilépett a Magyar Szocialista Pártból és annak frakciójából is.

⁸² Lengyelre nem teljes mértékben volt kötelező a frakciószabályzat, nem vonatkozott rá a frakciófegyelem. A szabályzat személyi hatálya alól ilyen módon kivételt tenni közjogilag finoman szólva is vitatható megoldás, nem beszélve arról, hogy Herényi arról beszélt, miszerint Lengyelt „szabad mandátummal” veszik be a frakcióba.

A kilépésről Mesterházy Attila, az MSZP frakcióvezetője tájékoztatta a házelnököt, Molnár Csaba, a Gyurcsány Ferencsel kilépett egyik képviselő bejelentette a házelnöknek frakciójuk megalakulását.

Molnár Csaba utalt egy 2001-es (FKgP-vel kapcsolatos) precedensre,⁸³ melyet már a 2002-2006-ig tartó ciklus alatti MDF-ügy kapcsán is alkalmazott a Ház, miszerint a házelnök tartalmilag nem vizsgálhatja a képviselőcsoport vezetőjének bejelentését. A DK érvelésének másik pillére az 1996-os MDNP-ügy volt, amikor is a Néppárt az MDF-frakcióból vált ki. Az ún. hathónapos szabály akkor is hatályban volt, az illetékes bizottság állásfoglalása értelmében azonban az MDNP képviselői nem kiléptek, hanem *kiváltak* az MDF képviselőcsoportjából, így azonnal alakíthattak önálló frakciót.

A házelnök kikérte az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság állásfoglalását. A bizottság állásfoglalása szerint a Demokratikus Koalíció képviselőcsoportja a Házzsabályban foglalt ún. hathónapos szabály értelmében csak fél év elteltével alakítható meg.

A fél éves moratórium 2012. április 22-én telt volna le, az Országgyűlés április azonban 19-én elfogadta a fentebb ismertetett házzsabályi reformot (mely másnap hatályba is lépett⁸⁴), így a DK-nak, lévén, hogy sem az új, 12 fős csengőszámot nem éri el a párt, és képviselői sem tagjai semelyik, az „országgyűlési képviselők adott ciklust megelőző általános választáson országos pártlistát állító és mandátumot szerző” pártnak, nem alakulhatott meg a frakciója.

Így a DK esélye az önálló frakció alapítására – minden valószínűség szerint – a jelenlegi országgyűlési ciklusban szertefoszlott.

Érdekesség és az ügy kapcsán feltétlenül releváns kérdés, hogy az alkotmányjogászok között milyen vélemények fogalmazódtak meg a DK frakcióalakításával kapcsolatban. Gulyás Gergely⁸⁵ szerint semmiképp sem alakíthatott volna a Demokratikus Koalíció e ciklusban frakciót, hiszen a Házzsabály (a kilépéskor hatályos és jelenlegi formájában is) csupán azt a jogot biztosítja hat hónap elteltével a függetlenné vált képviselőknek, hogy csatlakozzanak bármely, már létező képviselőcsoporthoz.⁸⁶ Ez a jogpozitivist érvelés, bár a Házzsabály betűje alapján megállja a helyét, nincs tekintettel a parlamenti jogban oly nagy – ámbár informális – jelentőségű szokásjogra.

⁸³ 67/1998-2002. ÜB.

⁸⁴ A hatálybalépés komoly kételyeket vet fel a jogállamiság és az ennek megfelelő visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban. Emellett egy ilyen jelentőségű házzsabályi reform egyik napról a másikra való hatályba léptetése a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdésében foglalt felkészülési idő követelményének – véleményem szerint nyilvánvaló – megsértése.

⁸⁵ Fontos információ, hogy Gulyás a Fidesz-frakció tagja.

⁸⁶ <http://inforadio.hu/sound.phtml?a=/audio/0003c/0003c92ba.mp3&i=SGVyY3plZyBac29sdCD2c3N6ZWZvZ2xhbPNqYQ%3D%3D> (letöltés: 2012-11-1)

Salamon László, az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság elnöke az MDNP ügyét „egyedi eset”-nek minősítette, és hangsúlyozta, hogy az eset semmiképpen nem nevezhető gyakorlatnak.⁸⁷

Megítélésem szerint a DK-ügy nem fog bevonulni a magyar Országgyűlés legkorrektebb, jogállamiság szempontjából kifogásolhatatlan döntései közé. A történetet velejéig áthatja a pártpolitika, és felvetődik a gyanú, miszerint a jogalkotás is pártpolitikai érdekeket szolgált az ügy során.

Nem gondolom, hogy a frakcióalapításról szóló új házszabályi rendelkezések önmagukban feltétlenül illegitimek lennének, azt azonban igen, hogy az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elve és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdésében foglalt visszamenőleg hatályú jogalkotás tilalma átgondoltabb hatálybaléptetésre sarkallhatta volna a jogalkotót.

⁸⁷http://atv.hu/videoar/20111025_nincs_uj_frakcio_a_parlamentben (letöltés: 2012-11-1)

5. Összegzés

Munkám rövid summázataként arra utalok, amivel kezdtem dolgozatomat. Nem vállalkoztam az országgyűlési képviselőcsoportok témakörét teljes mértékben feldolgozó, holisztikus, minden kérdést s szálát elváró munka megírására. A kérdésekre azonban, melyeket munkám elején, kutatásom céljaként felvetettem, választ találtam.⁸⁸

Egyértelművé vált, hogy a frakció állami szerv, az Országgyűlés szerve, melyet azonban sajátos kapcsolat fűz a mögötte álló párthoz. A frakció ilyen minőségében egyértelműen a jog által szabályozható, szabályozandó intézmény. Dolgozatomból kiderül, milyen jogi és gyakorlati aggályokat vet fel a választásnapra választó akaratot védendő, a frakcióalakítás alanyi körét szűkítő új házszabályi rendelkezés, s végül választ találtunk arra a kérdésre is, hogyan, milyen feltételek mellett lehetségesek a frakciók közötti mozgások. Álláspontom szerint a Házszabályban megfogalmazott hathónapos szabály jó megoldás a kormányozhatóságot veszélyeztető mértékű fluktuáció ellen, s e szabály pontosítása a 2012-es házszabályreform alakalmával kifejezetten előremutató, jó megoldás.

Dolgozatomat kettős cél motiválta. Egyrészt szerettem volna átfogó képet adni a 2012-es alkotmányjogi változások nyomán kialakuló közjogi rendszerről s ebben a frakciók helyéről, szerepéről. Másrészt célom volt összefoglalni azt (természetesen az országgyűlési képviselőcsoportok szempontjából), amit ma, 2012-ben a harmadik magyar köztársaság országgyűlése precedensjogának tekinthetünk. Fontosnak, relevánsnak és érdekesnek tartottam e precedens jog kialakulásának fontosabb stációit és körülményeit is bemutatni.

A frakciók mintegy összenőttek a modern magyar (és természetesen külföldi) parlamentarizmussal, a modern országgyűlések alapintézményeinek tekinthetjük őket.

Szerepük megkerülhetetlen a képviseleti demokrácia megvalósulása szempontjából, mely az Alaptörvény B. cikk (4) bekezdés értelmében alkotmányos kötelezettség.

A frakciókat a választópolgárokhoz az a tény kapcsolja, hogy a pártok képviselőcsoportjaikon keresztül tesznek eleget azon kötelezettségüknek, hogy részt vegyenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.⁸⁹

A 2010-et követő változások megítélésem szerint kettős képet mutatnak. Mindenképpen előremutató lépés volt az országgyűlési képviselőcsoportok alkotmányos szabályozása, valamint a Házszabálynak is reagálnia kellett például arra a tényre, hogy az Országgyűlés e parlamenti ciklust követően már csupán 199 fővel fog megalakulni.

⁸⁸ Utalok itt, az első, Bevezetés címet viselő fejezetben feltett kérdéseimre.

⁸⁹ Vö. Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés

Nem segíti viszont a házszabályi rendelkezések közötti eligazodást az a körülmény, hogy e rendelkezéseket immár két jogforrásban találjuk. A szabályozási tárgykörök e két jogforrás közötti megoszlásának logikáját sem mindig egyszerű felfedezni.

De lege ferenda négy főbb változtatási pontot javasolok dolgozatomban. A részletes érvelést e fejezetben mellőzöm, csupán az általam újragondolandó kérdéseket jelzem.

Az alaptörvényi frakciófogalmat szükségesnek tartom a pártalapú frakciózás követelményére, valamint a szabad mandátum elvére való utalással kiegészíteni. Véleményem szerint e két jogelv oly fontos kritériuma a modern értelemben vett frakcióknak, hogy nélkülük a definíció hiányos, pontatlan.

A Ház működési rendjét javaslom egy jogforrásban, az országgyűlési törvényben szabályozni. Egyrészt mert nem látok ellene komoly alkotmányjogi érvet, a mellette szóló érv pedig a praktikum mellett az Országgyűlés működésének jobb átláthatósága, mely a jogállamiság Alaptörvényben biztosított elvének fontos kritériuma.

A frakciószabályzatok nyilvánosságának kötelezővé tétele is az Országgyűlés transzparens módon való működését segítené.

A képviselőcsoport-alakítás alanyi körének leszűkítése csupán az olyan pártokra, melyek az előző országgyűlési választásokon országos listát tudtak állítani és mandátumot tudtak szerezni, véleményem szerint elfogadhatatlan és az alaptörvény-ellenesség gyanúját veti fel. Szükségesnek tartom ezen indokolatlan korlátozás megszüntetését. Ebből a szempontból a visszalépés a régi szabályozási rendszerhez, mindenképpen előrelépés lenne a frakciójog alkotmányossága szempontjából.

A 2012-es, frakciójogban bekövetkezett változások szükségesek voltak, az irány, amerre a jogalkotó elindult, általánosságban helyesnek ítélni, árnyalják azonban a képet a megvalósításban, kivitelezésben található hibák, átgondolatlan megoldások.

Antall Józsefet idéztem dolgozatom elején. A volt miniszterelnök a rendszerváltás után, az első szabad választások idején egy olyan Országgyűlésről álmodott, mely Magyarország polgárainak, a haza érdekeinek méltó és hatékony képviselője. E gondolatok megfogalmazása óta bő húsz év telt el. Az Országgyűlés szervezete sok változáson ment keresztül. Sokszor recsegték-ropogtak a fogaskerekek, de a gép forog, a demokrácia, a parlamentarizmus működik. Felelőségünk működésének minél pontosabb megismerése, gördülékenyebbé, hatékonyabbá tétele. Széchenyi István szavaival élve:

„Tőlünk függ minden, csak akarjunk.”

6. Felhasznált irodalom

- Beetham, David: Parliament and democracy in the twenty-first century (Inter-Parliamentary Union, 2006; http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf; letöltve: 2012-11-1)
- Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. (MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995)
- Cservák Csaba: A parlamenti képviselők visszahívhatósága (<http://jesz.ajk.elte.hu/cservak11.html>; letöltés: 2012-04-29)
- Dezső Márta: Képviselés és választás a parlamenti jogban (Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1998)
- Gáva Krisztián: Parlamenti képviselőcsoportok. In: Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor (szerk.): Parlamentek Európában. (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003)
- Gáva Krisztián: A parlamenti képviselőcsoportok jogállása a magyar Országgyűlésben. In: Multa rogare, rogata tenere, retenta docere. Studia Collegii de Stephano Bibo Nominati. Tudományos Diákköri Dolgozatok 2001; 3. Kötet: A Bibó István Szakkollégium hallgatóinak dolgozatai. (Bibó István Szakkollégium, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2001)
- Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja (Századvég Kiadó, Budapest, 2009)
- Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer (Osiris Kiadó, Budapest, 2007)
- Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris Kiadó, Budapest, 2007)
- Kukorelli István – Smuk Péter: A Magyar Országgyűlés 1990-2010 (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010)
- Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Századvég Kiadó, Budapest, 2006)
- Orbán Balázs András: A frakciók helye az alkotmányban, különös figyelemmel a frakciók lehetséges szerepére annak stabilizálásában, In: Közjogi Szemle 2011/1
- Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament (Osiris Kiadó, Budapest, 2002)

- Phillips, O. Hood – Jackson, Paul – Leopold, Patricia – Constitutional and administrative law (Sweet & Maxwell, London, 2001)
- Power, Greg: Global Parliamentary Report (Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme; <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf>; letölve: 2012-11-1)
- Petrétei József: A frakciók szabályozásának kérdőjelei, In: Közjogi Szemle 2009/3
- Smuk Péter: A frakciófegyelem hasznáról, káráról – és alkotmányjogi megítéléséről (http://www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/tema.htm; letöltés: 2012-11-1)
- Smuk Péter: A frakcióvezető különleges hatásköréről, In: Közjogi Szemle 2009/2
- Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban (Gondolat Kiadó, Budapest, 2008)
- Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon (Osiris Kiadó, Budapest, 2001)
- Sólyom László: Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban (Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004)
- Szenté Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010)

Felhasznált dokumentumok:

- 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
- 27/1998. (VI.16.) AB határozat
- 46/1994. (IX.30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről
- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- Magyarország Alaptörvénye
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
- 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
- 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
- Az LMP Országgyűlési Képviselőcsoportjának Szabályzata (2012. március)
- A Lehet Más a Politika párt alapszabálya (<http://lehetmas.hu/rolunk/alapszabaly>; letöltés: 2012-04-29)

- A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség Országgyűlési Képviselőcsoportjának Alapszabálya (<http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=44108>; letöltés: 2012-11-1)
- A Fidesz - Magyar Polgári Szövetség XXI. Kongresszusán, 2006. november 25-én elfogadott alapszabálya, módosításokkal egységes szerkezetben (<http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=44108>; letöltés: 2012-04-29)
- A Magyar Szocialista Párt Alapszabálya (<http://mszp.hu/sites/default/files/A%20MAGYAR%20SZOCIALISTA%20P%C3%81RT%20ALAPSZAB%C3%81LYA.pdf>; letöltés: 2012-11-1)
- A Magyar Szocialista Párt Országgyűlési Képviselőcsoportjának Frakciónyilvánviszonya (2012. október)

Tartalom

1. BEVEZETÉS	2
2. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐCSOPORTOK GYAKORLATI JELENTŐSÉGE ÉS LEGFONTOSABB DOGMATIKAI KÉRDÉSEI	5
2.1 SZÜKSÉG VAN-E FRAKCIÓKRA?.....	5
2.2 A FRAKCIÓKKAL ÖSSZEFÜGGŐ LEGFONTOSABB DOGMATIKAI KÉRDÉSEK.....	6
3. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS	10
3.1 MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE ÉS A FRAKCIÓK	11
3.1.1 AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A „RÉGI ALKOTMÁNY”	11
3.1.2 ALAPTÖRVÉNYI ÚJÍTÁSOK ÉS AZ EGYES ALKOTMÁNYKONCEPCIÓK, ALKOTMÁNYTERVEZETEK	12
3.2 A HÁZSZABÁLY ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI TÖRVÉNY.....	14
3.3 FRAKCIÓSZABÁLYZATOK ÉS PÁRTALKOTMÁNYOK.....	19
3.3.1 A FIDESZ, AZ LMP ÉS AZ MSZP ALAPSZABÁLYAI	21
3.3.2 A FIDESZ, AZ LMP ÉS AZ MSZP PARLAMENTI KÉPVISELŐCSOPORTJÁNAK SZABÁLYZATA – FRAKCIÓSZABÁLYZATOK	23
4. A HARMADIK MAGYAR KÖZTÁRSASÁG PARLAMENTI GYAKORLATA ÉS A FRAKCIÓK	27
4.1 A KISGAZDA FRAKCIÓ SZAKADÁSÁNAK ÜGYE	27
4.2 A MIÉP-FRAKCIÓ MEGALAKULÁSA	29
4.3 AZ MDNP KÉPVISELŐCSOPORTJA	30
4.4 A KDNP-FRAKCIÓ MEGSZŰNÉSE.....	32
4.5 A MIÉP ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	33
4.6 AZ MDF-ÜGY A 2002-2006-IG TARTÓ ORSZÁGGYŰLÉSI CIKLUSBAN	34
4.7 AZ MDF-FRAKCIÓ MEGSZŰNÉSE.....	36
4.8 A DEMOKRATIKUS KOALÍCIÓ.....	36

5. ÖSSZEGZÉS.....	39
6. FELHASZNÁLT IRODALOM	41