

Frakcióalakítási jog: egy AB-határozat margójára

Matits Kornél | 2013.11.04. 7:30 |    | [Iratkozzon fel hírlevelünkre!](#)

Cimkék: alkotmányjog, Alkotmánybíróság, frakcióalakítási jog, alkotmányossági panasz

 *Ez a cikk több mint egy éve került publikálásra. A cikkben szereplő információk a megjelenéskor pontosak voltak, de mára elavultak lehetnek.*

Az Alkotmánybíróság új frakcióhatározatának egyes elméleti és gyakorlati vonatkozásait vizsgálja a szerző. Az írás az alkotmányjog eszközrendszerével dolgozik, csakis az alkotmányjog tudományának szemüvegén keresztül tekint a közélet eseményeire, azokat csupán olyan mértékben idézi fel, amennyire az segíti az Alkotmánybíróság frakcióhatározatának [\[10/2013. \(IV. 25.\) AB határozat\]](#) és az abban foglalt alkotmányjogi tételeknek a megértését.

"Nehéz a jog tutaján állva maradni, ha alatt tajtékot vet a politika." Az alkotmányjog tudománya szoros kapcsolatban van a politika, közélet terrénumával. A kettő terület - úgy gondolom - nem is szemlélhető, érthető meg külön-külön. E cikk keretei között sem lehet ez másképp. Azonban azt le kell szögezni mindjárt az elején, hogy jelen írás az alkotmányjog eszközrendszerével dolgozik, csakis az alkotmányjog tudományának szemüvegén keresztül tekint a közélet eseményeire, azokat csupán olyan mértékben idézi fel, amennyire az segíti az Alkotmánybíróság (AB) frakcióhatározatának [\[10/2013. \(IV. 25.\) AB határozat\]](#) és az abban foglalt alkotmányjogi tételeknek a megértését.

Előzmények

A határozatnak egyértelmű elméleti előzménye az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési képviselőcsoportok témájában született első határozata [\[27/1998. \(VI. 16.\) AB határozat\]](#), mely a IV. Alaptörvény-módosítás értelmében formálisan hatályát veszítette, azonban továbbra is megkerülhetetlen alapidokumentuma a frakciójoggal foglalkozó hazai dogmatikai irodalomnak.

Az új határozat meghozatalát 2012 tavaszán a Demokratikus Koalíció (DK) kezdeményezte, mivel alkotmányjogilag visszásnak érezték azt a helyzetet, hogy a képviselők MSZP frakcióból való kilépését követő fél éves moratórium leteltével sem alakíthatták meg képviselőcsoportjukat egy - a fél év leteltét pár nappal megelőzően hatályba lépett - Hárszabály-módosítás következtében. E módosítás egyrészt felemeli a frakcióalakításhoz szükséges legkisebb képviselői létszámot (csengőszám) 10-ről 12 képviselőre, másrészt ellehetetleníti a frakcióalakítást olyan pártok számára, melyek nem indultak a választásokon. A DK-s képviselők beadványa szerint ez ellentétben áll a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményével, valamint ennek részeként a szerzett jogok védelmének és a bizalomvédelemnek a követelményeivel. Hivatkoznak továbbá a képviselői jogállás két alappilléreire: a képviselői egyenjogúság és a szabad mandátum

elvére. Ezen kívül a DK érvei szerint az Országgyűlés indokolatlanul korlátozza a képviselők Alaptörvényben garantált frakcióalakítási jogát.

A frakcióalakítási jog szűkítése

Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta és elutasította arra hivatkozva, hogy az Országgyűlésnek széleskörű szervezetalakítási szabadsága van, melynek csupán az Alaptörvény rendelkezései szabhatnak keretet. Véleményem szerint a csengőszám felemelése e kereteken belül van (habár erre is nehéz alkotmányjogi indítókat találni), azonban a módosítás másik lényeges eleme, a frakcióalakítási jog szűkítése (tehát az a korlátozás, hogy olyan pártok nem alakíthatnak frakciót, melyek nem indultak az előző országgyűlési választásokon) már több kérdést vet fel ebben a vonatkozásban.

Egyetérthetünk az AB érvelésével, hogy a jogbiztonság nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanság. Az sem vitás továbbá, hogy jelen esetre nem alkalmazható a szerzett jogok védelmének elve, mivel a tíz képviselő még nem alakított frakciót.

A bizalomvédelem elve kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az elv abban az esetben szenved sérelmet, ha a jogalkotó megfelelő jogi indok nélkül, előreláthatatlanul változtatja meg a jogi környezetet. Jelen esetben e jogi indok nem világos, így úgy gondolom, a DK érvelésének e pontja is megalapozott.

Elgondolkodtató továbbá Lévay Miklós alkotmánybírónak a határozathoz fűzött különvéleményében felvetett gondolata, melyben kifejti, hogy a jogállamiság fontos követelményének tekinti, hogy egy egyedi ügyet (DK folyamatban lévő frakcióalakítása) ne döntsön el egy normatív szabályozás (Házszabály-módosítás).



Matits Kornél az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának IV. éves joghallgatója, a Bibó István Szakkollégium Közjogi Tudományok Műhelyének tagja.

A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciójában Alkotmányjog I. tagozatban "Az országgyűlési képviselőcsoportok - Szabályozás és gyakorlat" című dolgozatával első helyezést ért el.

Jelenleg Erasmus ösztöndíjjal a berlini Humboldt Universitát-en folytat tanulmányokat.

A szabad mandátum elve

Az indítványozó másik érvcsoportjának alapja a szabad mandátum elve, mely a XVIII. században Angliában kialakult jogelv. Lényege, hogy a mandátum birtokosa, a képviselő független, szabad, mind az őt parlamentbe juttató választóktól, mind pedig más érdekközösségektől, így pártjától is.

Az Alkotmánybíróság határozata e kétirányú szabadságnak csupán egyik részével foglalkozik: kifejti, hogy a szabad mandátummal történetileg a kötött, imperatív mandátum áll szemben. E kötött mandátum értelmében

a követek visszahívhatók választóik által, amennyiben nem azok utasításai szerint járnak el.

Ez azonban a szabad mandátumnak csupán egyik - s az ügy tárgya szempontjából lényegtelenebb - aspektusa. A képviselő pártjától való függetlenségéből következik az, hogy amennyiben egy parlamenti frakciótagsága megszűnik, mandátuma megmarad. Így például ha a parlamenti ciklus tartama alatt pártok szétválnak, új pártok alakulnak s a képviselők ezeknek az eredetileg a választáskor még nem létező új pártoknak a képviselőtét látják el az Országgyűlésben, úgy ezen pártok legitimációja az Országgyűlésben nem közvetlenül a választók akaratóból, hanem a képviselők legitimációjából ered - érvel az 1998-as határozat, s érvelése még ma, 2013-ban is aktuális: az Alaptörvény változatlanul rögzíti a szabad mandátum elvét, e tekintetben követve a régi Alkotmány hagyományát.

Megállapítható tehát, hogy a Hárszabály-módosítás azzal, hogy kizárta az olyan pártok frakcióalakítását, melyek nem indultak az országgyűlési választásokon, sértette a képviselők Alaptörvényben garantált szabad mandátumát. Ez csak akkor lenne elfogadható, ha egy másik fontos alkotmányos elv érdekében történik ez a korlátozás. A Jakab András által szerkesztett Alkotmánykommentár szerint a képviselők frakcióalakítási jogának korlátozásához elfogadható elvi alap a Ház működőképessege lehet. Miért veszélyeztetné azonban az Országgyűlés működőképessejét 12 olyan képviselőből álló frakció, mely olyan pártot képvisel, ami nem indult a választásokon? Sérül tehát a képviselők szabad mandátumán alapuló, egyenlő feltételek melletti frakcióalakítási joga s e sérelem alkotmányjogi indokokkal nem igazolható.

Az ötszázalékos küszöb

A határozat indokolásában található egy mondat, ami ugyancsak jelentős vihart kavart a magyar közéletben, s e mondatnak köszönhetően rendelkezik az LMP immár ismét frakcióval a Házban. "(...) Az olyan pártlistához tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több mint öt százalékát megkapta, mindenképpen megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga. Az ilyen támogatottsággal rendelkező pártokhoz tartozó képviselők nem foszthatók meg attól a joguktól, hogy pártjuk frakcióját az Országgyűlésben létrehozzák és fenntartsák, akkor sem, ha az Országgyűlés a Hárszabályban - más képviselők frakcióalakítási joga vonatkozásában, az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságával élve - hatékonysági szempontok miatt a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határozná meg (...)" - olvashatjuk a határozatban.

Lényegében a szöveg nem mond újat. Az 1998-as ABH ugyanígy rögzítette: ha egy párt listán eléri az 5%-os küszöböt, azonban képviselői létszáma a csengőszámot nem éri el, frakciót alakíthat. Az 1998-as szöveg azonban hozzáfűzi azt a fontos kitétel, hogy az ilyen párt képviselőcsoportjának létrehozásához és működéséhez szükséges létszám a párt képviselőinek az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő száma.

E kivétel - melyet az első frakciósabályzat megalkotott a csengőszám főszabálya alól - nem veszélyezteti a Ház működőképessejét, hiszen az, ha egy párt 5%-ot elért listán, garantálja azt, hogy legszélsőségesebb esetben is a csengőszámot csupán éppen hogy el nem érő számú képviselőt juttathat a parlamentbe. Így elegendő képviselővel rendelkezik ahhoz, hogy frakciója maradéktalanul elláthassa feladatait. Amennyiben pedig képviselőinek száma csökken, a frakció megszűnik.

A második, 2013-as frakciósabályzat szövege szerint azonban akkor sem lehet megtagadni példának okáért a 2010-ben parlamentbe került LMP-től a frakció alakításának és fenntartásának jogát, ha mint azt láthattuk, a 15 fős frakció több mint fele elhagyja a képviselőcsoportot. Ez véleményem szerint destabilizálhatja a parlament működőképessejét, csökkentheti hatékonyságát és utat nyithat az egyelőre még 386 tagot számláló Országgyűlésben pár fős minifrakciók létrehozásához.

A másik oldalon pedig az új szabályozás nem engedi meg olyan frakciók létrehozását, melyek képesek lennének parlamenti feladataik ellátására, rendelkeznek megfelelő számú képviselővel, csupán pártjuk nem indult az országgyűlési választásokon. E szabályozás, úgy gondolom, jelentős visszasságokkal terhelt s ellentmond mind a dogmatikai, elméleti, mind a gyakorlati megfontolásoknak.

Kapcsolódó cikkek



Miként büntethető...

A hajléktalanság, a koldulás és más, szociális helyzet miatt adódó cselekmények, élethelyzetek megoldása a...



Az ingyenes felsőoktatás...

A napokban hirdették ki a felsőoktatási felvételik ponthatárait, amelynek alapján eldőlt, hogy ki kezdheti meg s...