

A képviselői mandátum jellege – a szabad mandátum határai

Hogyan érvényesül a szabad mandátum alkotmányos szabálya a XX. század végén? Milyen tényezők befolyásolják a képviselői mandátum keletkezését, funkcionálását, illetve megszűnését? Igaz-e, hogy a szabad mandátum normájával szemben áll az imperatív mandátum valósága?"

A szabad mandátum alkotmányos funkciója a parlamenti autonómia és a politikai képviselet évszázadokat átívelő, bonyolult kölcsönhatásában ragadható meg. A szabad mandátum "történelmi bölcsőjét" – a modern polgári demokráciák számos alkotmányos rekvizitumával egyetemben – Angliában, a parlamentarizmus őshazájában "ringatták".¹ A nemzeti egységet kifejező, a "közjó" érdekében tevékenykedő "független képviselő" teóriája a szigetországban született, s mint annyi más, az európai demokráciákban meghonosodott alkotmányos intézmény a radikális francia alkotmányozásban manifesztálódott, és francia földről indult hódító útjára.² A képviselői szabad mandátum a kontinentális parlamentarizmus alapelvévé vált, amelyet a modern alkotmányok – különböző megfogalmazásban, de lényegét tekintve azonos tartalommal – rögzítenek.³ Az alkotmányos szabályok a nemzet, vagy az egész nép képviseletét hangsúlyozzák, esetenként azzal a kiegészítéssel nyomatékosítva, hogy a képviselők nemcsak választókerületüket képviselik, hanem az egész nép, az ország érdekét.

¹ Az angol képviselet alakulásában történetileg nem lehet éles határvonalat húzni a kifejezetten instrukciók alapján tevékenykedő, illetve az általános feladatok ellátására is jogosult képviselők között. A szabad mandátum folyamatosan vált elismertté. Bár a szabad mandátum elve már egy 1571-es törvényjavaslatban megfogalmazódott, miszerint az alsóház követői nemcsak a választókerületüket, hanem az "egész királyságot" képviselik. Ez a szabály feltehetően praktikus okból jött létre, hogy a választókerületen kívül lakó képviselők megválasztását jogilag érvényesnek lehessen tekinteni. Ld. John A *Fairlie*: The Nature of Political Representation, *American Political Science Review*. Vol. 34.; A kötelező utasítások megszüntetése körül a XVIII. században komoly viták folytak. Bár *Blackstone* (Commentaries on the Laws of England) kommentárjában már egyértelműen a szabad mandátumról beszél. Angliában Burke 1774-es bristoli beszédét követően csaknem 60 évig (az 1832-es első parlamenti reformtörvény bevezetéséig) tartott a szabad mandátum elismerése. Majd újabb 50 éven át tartó reformsorozaton keresztül szüntették meg véglegesen 1885-ben a helységek képviseletét.

² A szabad mandátum első törvényi megfogalmazását az 1789. december 22-i francia választási törvény adta, elfogadva, hogy a képviselő az egész nemzeté, ezért kötelező utasításokkal tevékenysége nem korlátozható. A törvény elfogadását a Nemzetgyűlésben hónapokig tartó viták előzték meg, amelyben Sieyès és Talleyrand érvei váltak meghatározóvá.

³ Az alkotmányos szabályokat idézi és a mandátumtípusokat kategorizálja *Dezső Márta*: Kié a képviselő – avagy a képviselői mandátum jellege, *Jogtudományi Közlöny* 1987/7. sz.

A szabad mandátum lényege

Miben áll a szabad mandátum "szabadsága"? Abszolúte szabad, feltételhez nem kötött mandátum nincs, (nem is volt), csak a feltételek különböznek egymástól.⁴ A "szabad" mandátum csak jogilag szabad, pontosabban bizonyos jogi kötelezettségek hiányoznak a szabad mandátum esetében, de ettől függetlenül ez is feltételekhez kötött mandátum: mindenekelőtt meghatározott időn belül lejár, illetve megszűnhet ezen az időszakon belül is (a mandátum osztja a parlament sorsát).

A szabad mandátum lényege az imperatív mandátummal szemben fogalmazható meg, miszerint a képviselőnek nem adható jogilag kötelező utasítás, így a képviselők jogilag nem is kötődnek a választókhöz, irányukban nincsenek jogi kötelezettségeik, és a választók által nem vonhatók felelősségre.

A szabad mandátumnak ez az értelmezése, ami máig általánosan elfogadott – a küldött utasításán alapuló rendi képviselettel, illetve a "helyi" (települési, tartományi stb.) választókerületi típusú képviselettel szemben – a nemzeti, "összállami" érdekek képviseletét helyezte el térbe.

Paradox módon a szabad mandátum koncepciója és a népszuverenitás elve nagyjából egyidőben jutott diadalra Franciaországban, majd széles körben elterjedt a kontinensen. Angliában a szabad mandátum a parlamenti szuverenitással társult, ami jóval kevesebb ellentmondást hordoz.

A szabad mandátum, a képviselői autonómia, egyszersmind a parlamenti autonómia garanciájává vált. A kötelező utasítások tilalma, és a jogi függetlenség, a pártokkal szemben is védi a képviselők és a parlament autonómiáját. Ez azzal az ellentmondással együtt létezik, hogy a politikai képviselet a pártokra épül, a pártok képviselőit viszont védi a parlamenti jog. Mindazonáltal a parlamenti jogra hatással van a képviselet jellege, a házszabályok egyre kevésbé tekinthetnek el a képviselő csoportok és az egyéni képviselői jogok "kiegyensúlyozott" szabályozásától.

A képviselői mandátum meghatározó tényezői a választók a pártok és a parlament. A mandátum politikai értelemben a választókhöz a pártokhoz kötött, jogi értelemben viszont irányukban szabad, és csak a parlamenttől függ.

A képviselői szerepek

Ha azt a kérdést tennék fel – írja a képviselet jelenkori összefüggéseit a nyugati demokráciákban vizsgáló Finer –, hogy "egy képviseleti demokráciában ki vagy mi van képviselve és hogyan?" a válasz úgy tűnik igen zavaros lenne. Ma,... "egyetlen országban sem lehet egy összefüggő és világos képviseleti teóriát adni, és ebből eredően a képviselő kötelezettségeinek teóriáját sem..."⁵

A képviselői szerep mibenléte körüli elméleti bizonytalanságot nem csökkentik a képviselők és választók kapcsolatára irányuló empirikus vizsgálatok eredményei sem,

⁴ Ld.: *Concha* Győző: *Politika I. kötet. Alkotmánytan* Budapest, 1907. 475–477. p.

⁵ A képviselet alapvető problémáját abban látja, hogy kialakult két egymásnak ellentmondó irányzat. Az "országos mandátum" elméleti modelljével szemben, a gyakorlatban háttérbe szorult a képviselők törvényhozói és kormányzati tevékenysége. Más oldalról felerősödött a választókerületek ügyeinek intézése az ún. "dada"-szerep. S. . *Finer: The Contemporary Context of Representation in Representatives of the People?* ed. Vernon Bogdanor, Policy Studies Institute. 1985.

amelyek jelentős eltéréseket mutatnak ki az elmélet és a tényleges képviselői tevékenység⁶ vagy a képviselők saját szerepe, illetve a választópolgárok általi megítélése között.⁷

A képviselők által vállalt és ellátott tevékenység nagyon különböző lehet a (normatív) szabad mandátum alapján. Melyek a képviselői szerep főbb típusai?⁸

– A választókerületi "territoriális" szerep esetén a képviselők tevékenységük középpontjába a választókerületet helyezik, és úgy gyakorolják funkciójukat, mint egy "helyi ügyintéző" vagy ombudsman. Közvetítő szerepet játszanak a közösség és a bürokrácia között. Törvényhozói minőségükben is a választókerület érdekeit preferálják.⁹

– A polgári államok többségében a meghatározó képviselői szerep a párt képviselője. Ez a funkció együtt jár meghatározott párt- vagy ideológiai célok megvalósításával, amelyet a képviselő az egész nemzet javát szolgáló tevékenységének tekint. Itt a pártszempontok megelőzik a választókerület szempontjait, és ez tükröződik a törvényhozói döntéseknél is. A pártok alapvetően determinálják a döntéseket.

– Az érdekvédelmi, érdekképviselői szerepet esetenként nehéz elkülöníteni a pártok szerepét. A legkülönbözőbb érdekek védelmében léphet fel a képviselő: gazdasági, osztályérdekek, szociális, vallási, nyelvi vagy etnikai csoportok stb. érdekében. Ezek lehetnek területileg szervezettek, az egyéni választókerületeken belül (pl. bányász választókerület Durhamban). Ilyenkor a területi- és az érdekképviselő egybeesik, de ez az egybeesés nem szükségszerű a választókerülettel.

– Végül a képviselő törvényhozói szerepe, mint politikai szerep, a parlamenti kormányzás klasszikus modelljének értelmében egyre kevésbé érvényesül.¹⁰

A fentiek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a szabad mandátum normatív követelményeivel szemben – a képviselői tevékenység szempontjából – a képviselőknek többnyire a párthoz vagy a választókerülethez való elsődleges kötődése a meghatározó. Hogy ez a jogi felelősség nélküli kötődés mennyire erős, vagy adott esetben a választókerülethez tartozás miatt fontosabb, mint a pártképviselő, csak az egyes országok társadalmi-politikai intézményrendszerével összefüggésben, az alapvető társadalmi rétegződés ismeretében, a tradíciókra tekintettel vizsgálható és válaszolható meg.¹¹

⁶ Franciaországban pl. a képviselők idejük nagy részében leveleket fogalmaznak a minisztériumokhoz, a kormányzati szervekhez. Naponta átlag 30 képviselői kérés érkezik, amit a képviselők a helyi tanácsok vagy egyének kérésére írnak, és ezek 96 %-a valamilyen szolgáltatással kapcsolatos. Ld. John Frears: *The Role of the Député in France*.

⁷ Pl. Ausztráliában –, ahol nem olyan nagy a képviselők presztízse –, túl soknak tartják a választókerületi munkát a képviselők, ugyanakkor arra biztatják őket, hogy tekintélyük emeléséért vállaljanak még többet a választókerület érdekében. Joan Rydon: *MP's and their Constituents in Australia in Representatives ...* i.m. 99. p.

⁸ A szerteágazó képviselői tevékenység rendszerezésére vállalkozó szerzők többféleképpen csoportosítják a képviselői szerepeket. Az itt leírt 4 fő irányt V. Bogdanor különbözteti meg. i.m. 5. p.

⁹ Főként az USA-ra és Írországra jellemző.

¹⁰ A szó eredeti értelmében a képviselők "törvényhozói" szerepét lényegében csak az USA-ban lehet kimutatni, illetve az NSzK-ban elkülöníthető a törvényhozó szerep és a pártképviselő, állapítja meg Bogdanor i. m. 5. p.

¹¹ Pl. Az USA-ban a pártrendszer sajátossága, Írországból kulturális-tradicionális oka van az erősebb választókerületi kötődésnek, de a tradicionális elemek Angliában is erősítik a választókerülethez tartozást.

Úgy tűnik, hogy "csak a lelkiismeretének alávetett, az egész nép érdekében tevékenykedő" képviselő – mint a szabad mandátum "megtestesítője" – megmarad az ideák, és a hangzatos alkotmányos kinyilatkoztatások szintjén, míg a valóságban politikai és társadalmi kötődések egész sora befolyásolja a képviselők tevékenységét. Ezek a kötődések, vagy gyakran erős kötöttségek azonban kívül maradnak a jog világán.

A mandátum keletkezése

A mandátum létrejöttének, keletkezésének meghatározó tényezői a választók és pártok. A politikai és a jogi elemek ebben a fázisban jól elkülöníthetők, ugyanakkor szoros összefüggésük plasztikusan jelenik meg. A jelölés során – a jelöltek kiválasztásában, a jelöltállításban (a potenciális jelöltek közötti szelekcióban) – a pártok dominanciája érvényesül. A jog által szabadon hagyott politikai mozgástér a pártoknak lehetőséget ad a mandátum politikai meghatározására.

Általános szabály szerint bárki jelöltté válhat, aki – a minimális – törvényes előírásoknak megfelel (választó joga van, kellő számú támogató aláírással rendelkezik stb.).¹² Komolyabb jogi korlátozást a passzív választójog feltételei jelenthetnek. Itt a képviselővé választhatóságnak olyan kritériumairól van szó, amelyek a képviselői státussal a jog erejénél fogva ab ovo összeegyeztethetetlenek. A passzív választójog oly módon korlátozza a szabad mandátumot, hogy már a jelöltséget is kizárva, megakadályozza a mandátum keletkezését. Az azonos töről fakadó "szelidebb rokonintézmény", az összeférhetlenség, nem akadályozza meg a mandátum létrejöttét, de a választás után akár mandátum vesztes árán is, kikényszeríti az összeférhetlenségi helyzet megszüntetését. A mandátum jogi korlátozásának fenti esetei közül a hatályos szabályozás csak a közjogi, közhivatali összeférhetlenséget ismeri. Az aktív és passzív választójog egybeesik, így a hatályos jog alapján a jelölést nem korlátozzák a választhatóság különös jogi feltételei.

A választási rendszer típusa, csekély mértékben befolyásolja a pártok meghatározó szerepét a jelölés során. Mind az egyéni kerületi, mind a listás választási rendszerben a jelöltkiválasztás a pártok kezében van. A "függetlenként" induló jelölteknek alig van esélyük a parlamentbe jutásra.¹³ A listák összeállítása, a mandátumszerzés sorrendjének meghatározása a pártszervek, pártvezetőségek hatáskörébe tartozik. Hogy a jelöltállítás milyen eljárásban történik, mennyire nyitott, demokratikus a kiválasztás, érvényesülhetnek-e helyi-területi szempontok, figyelembe veszik-e a tagság esetleg a szimpatizánsok véleményét, vagy a központi pártvezetőségek centralizált eljárásban döntenek, ez minden országban pártonként különböző. A jog általában nem avatkozik be ebbe a folyamatba, azonban a tradícióknak az adott ország politikai kultúrájának jelentős szerepe van.

¹² A magyar választási rendszer sajátosságai közé tartozik, hogy a jelölésnek, a listaállításnak jóval több jogi feltétele van, mint az európai demokráciákban szokásos. Ld. *Dezső Márta*: Bonyolult és vitatott is. A magyar választási rendszer Európához mérve. Szabadon választott. Parlamenti Almanach, Budapest 1990.; *Dezső Márta – Bragova András*: A választási rendszerek általános vonásai és a jelölések a nyugat-európai országokban, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1990.

¹³ Az 1990-es parlamenti választások eredményeként 199 jelölt közül 7 független képviselő került a parlamentbe, az 1994-es választások után 103 jelölből 1 független (LPSZ, VP által támogatott) képviselő volt az Országgyűlésben az alakuló ülés időpontjában.

A jelölési mechanizmust, a képviselő jelöltek kiválasztásának általános feltételeit, a döntésre jogosult szervezet, (a különböző szinteken hozott döntések egymáshoz való viszonyát, a vétő lehetőségét) stb. a pártok alapszabályai rögzítik. A jelöltállítás szabályozása és gyakorlata sokat elárul egy párt jellegéről, értékválasztásáról, belső demokratizmusáról vagy annak hiányáról.

Az 1994-es magyar parlamenti választások során a jelöltkiválasztás módjában, a döntési mechanizmusban jelentős különbségek voltak a választáson induló pártok között. Az egyéni választókerületekben a teljes mértékben decentralizált – a helyi szervezetek ajánlásán és a választókerületi egyeztető fórumok döntésén alapuló – jelöltállításról, a teljesen centralizált – a minden jelölésnél megkívánt országos szintű politikai döntésen alapuló – jelölési mechanizmusig terjedt a skála.¹⁴ A területi listás jelöléseknél általános rendez elvnek számított, hogy listán azok indulhassanak, akik vállalták az egyéni választókerületben a megméretést. Az országos listák összeállításánál a párt vezető politikusai, prominens személyiségei általában az első tíz helyre kerültek. Egyébként a területi listák és az országos listák között gyakori volt az átfedés, ugyanazon jelöltek mindkét listán történ szerepeltetése.

A jelöltek kiválasztásánál a pártok mindegyike fontos kritériumnak tekintette a párt politikájával (elképzeléseivel, programjával) való azonosulást, a párt iránti lojalitást.¹⁵ A pártok természetes igénye, hogy képviselőik lojálisak legyenek irántuk, azonban ennek érdekében csak politikai eszközöket vehetnek igénybe. Nem kényszeríthetik lemondásra a pártból illetve a frakcióból kilépett vagy kizárt képviselőt. Az erre irányuló megállapodás, vagy a képviselő által előre aláírt lemondó nyilatkozat – amelyet a parlamenti pártok jelentékeny része a jelölés feltételévé tett, – közjogi értelemben – érvénytelen. A jogilag párthoz kötött mandátumot az alkotmányjog nem ismeri el.

A mandátum létrejöttének politikailag legfontosabb szakasza a jelölés, jogi szempontból egyszerű regisztráció. Az illetékes választási bizottságok a törvényes előírásoknak megfelelő jelöléseket elfogadják, a jelölteket nyilvántartásba veszik.¹⁶

A mandátum keletkezésének konstitutív eleme a választás. A választópolgárok szavazatokban kifejezett politikai akaratnyilvánítása a képviselők mandátumaiban manifesztálódik. A választások eredményét, a mandátumok pártok közötti megosztását nagymértékben befolyásolja a jelölés mint politikai folyamat, illetve a választási kampány mint a politikai véleményformálás intenzív szakasza. A pártok saját kampánystratégiájukat kidolgozva arra töreksenek, hogy a választókat minden – elfogadott, legalábbis nem tiltott – eszközzel, minél nagyobb számban meggyőzzék, hogy az ő programjukat, az ő jelöltjüket érdemes (vagy "érdemesebb") támogatni, az

¹⁴ Az 1994-es választásokon pártok jelöltállításáról és választási kampányáról szóló írásokat ld.: az MSZP-ről *Szigeti Péter*; az SZDSZ-ről *Horváth Attila*; az MDF-ről és a FIDESZ-ről *Bárfai Edit – Haskó Katalin*; az FKgP-ről *Kovács Teréz*; a KDNP-ről *Pék Erzsébet*; az MP-ről *Szpirulisz Ildikó*; az ASz-ről *Kovács Dezső*; in.: *Parlamenti választások 1994*. Szerk.: Bóhm Antal, Szoboszlai György MTA Politikai Tudományok Intézete Budapest, 1995. 119–211. p.

¹⁵ A jelöltkiválasztás szempontjainak további kritériumainak ismertetésére nincs mód ebben a keretben, de meg kell jegyezni, hogy a liberális és a konzervatív pártok a jelölések során fontos szempontnak tartották a rendszerváltást megelőző korszaktól való politikai elhatárolódást. A potenciális jelöltekkel kérdőíveket töltettek ki, amelyen nyilatkozni kellett politikai múltjukról, korábbi MSZMP tagságukról, a III/III-as ügyosztállyal való kapcsolatáról stb.

¹⁶ Nem feladata e munkának a magyar jelölési rendszer anomáliáinak feltárása, de meg kell jegyezni, hogy az egyéni, a területi és az országos jelöltek bejelentésének azonos határideje komoly zavarokat okoz a jelölések lépcsőzetes, egymásra épülő rendszerére tekintettel.

ország jövője érdekében rájuk kell szavazni. A pártok választási programjaikban – függetlenül attól, hogy egyes rétegeket, társadalmi csoportokat, regionális ügyeket stb. preferálnak – mindig átfogó, országos szintű politikai integrációra törekednek. Ez befolyásolja a mandátum politikai tartalmát, a képviselő funkcióját, az országos nagyságrendű, az egész népet, a nemzetet érintő ügyekben a politikai akaratnyilvánításra felhatalmazott törvényhozó szerv megválasztását.

Egy 1994-ben végzett országos reprezentatív felmérés adatai arról tanúskodnak, hogy a választást a megkérdezettek háromnegyede sorsdöntőnek, vagy nagy jelentőségűnek tartja az ország jövője szempontjából, ugyanakkor saját jövőjét tekintve a megkérdezetteknek csak a fele tartotta fontosnak.

Arra a kérdésre, hogy mi múlik a választáson, a megkérdezettek több mint 41 százaléka azt a választ adta, hogy a magyar nemzet sorsa, közel 33 százaléka pedig azt, hogy a demokrácia sorsa! Tehát a túlnyomó többség a nemzet, az ország jövője és a demokrácia sorsa szempontjából fontosnak tartja a választást és a választásban való részvételt.¹⁷

A jelzett kutatás arra a paradoxonra hívja fel a figyelmet, hogy a választók nagyra értékelik a választások társadalmi jelentőségét, nagyfokú részvételi szándékot nyilvánítanak, viszont ehhez nem társul hasonló mérvű pártkötődés.¹⁸ A pártkötődés hiánya még inkább a választók és a pártok "eltávolodása" egymástól, komoly konzekvenciákkal járhat a képviselői mandátumra nézve. Ilyen körülmények között a mandátum politikai tartalmát befolyásoló pártok és választók, a közös oldalról elmozdulva, egymással szembe kerülnek, egymás konkurensei lennének a mandátumért folytatott harcban. Ez a politikai képviselő súlyos zavarait jelezné.

A képviselői mandátum keletkezésének időpontja jogi értelemben több, egymástól időben elkülönülő jogi tényhez köthető: a megválasztás ténye, a megbízólevél átadása, a mandátumhitelesítés és a parlamenti eskü letétele.¹⁹ Az európai alkotmányjogi megoldások mindegyik esetre szolgáltatnak példát, illetve kombinálják a feltételeket.²⁰ Ez abból adódik, hogy a képviselői megbízás tartama nem esik egybe szükségszerűen a parlament megbízásával. Sőt, szükségszerű, hogy a kétféle megbízás időben elkülönüljön egymástól, ha a választást tekintjük a mandátum keletkezés konstitutív elemének, mert akkor a képviselői megbízás a választással kezdődik (ezt tanúsítja a megbízólevél átadása, majd a választási eredmény hivatalos megállapítása). A parlament megbízása pedig később, az alakuló üléssel kezdődik. Természetesen a képviselők parlamenti jogai és kötelezettségei ettől az időponttól állnak fenn. Az alakuló ülésen történik a mandátumigazolás és az eskütétel, ezzel a választás útján megszerzett mandátum formailag teljessé válik.

¹⁷ Ld. *Böhm Antal – Gázsó Ferenc – Szoboszlai György: A választói magatartás: szavazók és nem szavazók 1994.* In.: *Parlamenti választások 1994.* 109. p.

¹⁸ Ugyanott. 115. p.

¹⁹ Ld. *Kukorelli István: Az országgyűlési képviselők jogállása*, KJK, Budapest, 1989. 37. p.

²⁰ A spanyol Cortez házszabálya sajátos módon kumulálja a feltételeket. A mandátum megszerzéséhez: a megbízólevél elhelyezése, a szükséges nyilatkozatok megtétele és a képviselői eskü együttesen szükséges. Ugyanakkor a házszabály arról is rendelkezik, hogy a képviselő megválasztásától kezdve gyakorolhatja az őt megillető jogokat.

A képviselői mandátum tartalma

A szabad mandátum elvére – a parlamenti jog alapján – a képviselői jogok és kötelezettségek egymást kiegészítő és átható rendszere épül. E körbe tartozik a képviselői jogállás valamennyi részeleme: azon jogok és kötelezettségek összessége, amelyek a parlament működéséhez, a parlamenti funkciók ellátásához kapcsolódnak, illetve amelyek a folyamatos és zavartalan, parlamenti tevékenység feltételeit garantálják. A teljesség igénye nélkül a képviselőket megillető jogok és kötelezettségek: az ülésen való részvétel joga és kötelessége, a beszédjog, a szólásszabadság, javaslattételi, indítványozási jog, testületi tisztségek betöltése, szavazáshoz való jog, az ellenőrzési jogok, az interpelláció, a kérdés, a parlamenti függetlenség intézményei a mentelmi jog, az összeférhetlenség, a parlamenti fegyelmi jog stb.

A házszabályok részletesen szabályozzák e jogok tartalmát és korlátait. Az egyéni képviselői jogokat korlátozó, frakciókra telepített "kontroll" jogosítványok a Ház működésének racionalizálása jegyében születtek. Lehet vitatni a klasszikus egyéni képviselői jogokhoz viszonyítva a házszabály korlátozó reguláinak mértékét, szükségességét, célszerűségét, de vitán felül áll a jogi szabályozás lehetősége mindaddig, amíg a korlátozás nem alkotmányellenes, amíg nem sérti a szabad mandátum elvének lényeges tartalmát.

A Házszabály rendelkezései minden képviselőre egyformán vonatkoznak, azonos módon jogosítják vagy kötelezik őket valamire. Nem így a frakciószabályzatok, illetve a pártok alapszabályai, amelyek nem jogi normák, de az egyes képviselőcsoportok működésére, a képviselők jogaira döntő befolyást gyakorolnak. A képviselőcsoportok szabályzatai egyrészt a folyamatos működés feltételeiről, szervezeti kereteiről rendelkeznek, másrészt a képviselőkkel kapcsolatos elvárásokat fogalmazzák meg. E politikai normák alapján – fokozati különbségekkel, de – a frakciós fegyelem szorításában érvényesülhetnek az egyéni képviselői jogok. (Pl. indítványok, interpellációk korlátozása, meghatározott tartalmú szavazásra kötelezés stb.). Ezek a szabályok politikailag kötötté teszik a mandátumot. A politikai normák megsértése azonban nem vonhatja maga után a mandátum megszüntetésének jogi konzekvenciáját.

A mandátum megszűnése

A képviselői mandátum megszűnésének tipikus formája a parlament megbízatásának lejáta. Ha ciklus közben, a mandátumidő lejáta előtt feloszlik a parlament, vagy államfői rendelkezéssel feloszlatják, a képviselői mandátum is megszűnik, osztva a parlament jogi sorsát.

A mandátum megszűnésének egyéb formái a képviselő személyéhez kapcsolódnak, ezek: a képviselő halála, a választójog elvesztése, a képviselő lemondása, illetve az összeférhetlenség kimondása. E két utóbbi esetben azonban a parlament is érintett a mandátum megszűnésében.

Vannak országok, ahol a mandátumról való lemondást nem tekintik a képviselő személyes ügyének. Ahol az alkotmány és a parlamentarizmus évszázadok alatt, szerves fejlődéssel alakult ki, a mandátumot (épp úgy, mint pl. a mentelmi jogot) parlamenti

intézménynek tartják, amivel nem rendelkezhet szabadon a képviselő. Ezért a lemondáshoz megkívánják a parlament valamilyen közreműködését, hozzájárulását.²¹

Ha a képviselő meghatározott idő alatt nem szünteti meg az összeférhetlenséget, akkor az – erre a feladatra alakult – állandó bizottság javaslatára, a ház mondja ki összeférhetlenségi okból a mandátum megszűnését²²

Tehát a képviselői mandátum csak a parlament, illetve a képviselő által szüntethető meg a ciklus leteltét megelőzően. A választók és a pártok az időközi választásokon vagy a megbízás lejártá után, az új általános választáson dönthetnek a képviselők mandátumáról. Újra jelölik-e, újra választják-e az előző ciklus képviselőit, vagy megválnak tőlük a pártok, és nem támogatják jelölésüket. A mandátummal való rendelkezés joga a pártokat és a választókat a választások periódusában illeti meg.

A képviselőcsoportok és a szabad mandátum

A képviselőcsoportok (frakciók) a modern parlamentarizmus gyakorlatában kétségtelenül óriási szerepet töltenek be. Jogi szempontból a frakciók kérdése úgy vetődik fel, hogy miként szabályozza, illetve szabályozza-e egyáltalán, a jog a frakciók működését, vagy bízva ezt egyszerűen a parlamenti szokásra és gyakorlatra.

Gyakori alkotmányos probléma a frakciókkal kapcsolatban a frakció létezése és a képviselői mandátum jellege közötti viszony. A parlamentáris rendszer egyik – sok helyen alkotmányban kimondott – szabálya, hogy a képviselők csak lelkiismeretüknek vannak alávetve és utasítást senkitől sem fogadhatnak el. Ezzel az elvvel ellentétben áll természetesen a modern parlamentáris demokráciákban a jól szervezett politikai pártok létezése, a pártfegyelem és a hivatásos politikusok egzisztenciális függése az őket jelölő pártoktól. A frakciók jogi szabályozása eszerint a pártok jogi szabályozásának összefüggésében vizsgálendő. Ebben a kérdésben két szélsőséges megoldás lehetséges; vagy a jog nem vesz tudomást a pártok és a parlamenti frakciók létezéséről, vagy pedig részletesen szabályozza működésüket; természetesen e kettő között számos átmenet is lehetséges.

A gyakorlatban az európai parlamentáris demokráciák többé-kevésbé mindenütt szabályozzák jogilag is a frakciók működését, de nem túlságosan részletesen és mereven, teret adva így módon a gyakorlatnak, és a szokásnak, illetve a pártok belső szabályai érvényesülésének. A frakció jogi szabályozása semmiképpen nem korlátozhatja a képviselők szabadságát politikai állásfoglalásukban – az ilyen rendelkezés ha nem is az írott alkotmányba, de a parlamentarizmus alapelveibe ütközne. Ennek megfelelően kizárt a frakciókényszer és a frakcióból kilépő képviselő "büntetése" is. Ugyancsak kizárt, hogy a frakció bármely szerve (vezető, vezetőség) jogilag utasíthassa a frakció tagjait. A pártfegyelem a modern parlamentarizmusnak fontos alkotóeleme, sőt előfeltétele, de azt nagyjából nem jogi eszközökkel kell megteremteni.

Jogilag tekintve a parlamenti frakció a parlament szerve és nem azé a párté, amelynek a frakciója. Gyakorlatilag természetesen a párt belső szabályai is

²¹ Ld. UK, Írország, Svédország.

²² Az összeférhetlenség intézményének a magyar közjogban több évszázados hagyománya van, amelyre érdemes építeni a készülő új szabályozás során. A téma monografikus feldolgozását ld. *Egyed István*: Országgyűlési összeférhetlenség. Közjogi és politikai tanulmány, Budapest, 1937.

rendelkezhetnek a frakciók pártbeli szerepéről, előírhatják a frakciók működésének bizonyos szabályait – ezek azonban a képviselőkre jogilag nem kötelezőek, csak mint a párttagokat kötelezik őket. Jogilag a párt saját frakcióját nem utasíthatja – annak működését más eszközökkel kell befolyásolnia. A frakció mint pártszerv és mint a parlament szerve két különböző szerv, még akkor is, ha személyi összetétele teljesen azonos.

A frakciók közötti mozgások konzekvenciái

A szabad mandátummal összefüggésben felmerül a parlamenti frakciók közötti mozgások, átülések kérdése, illetve a "disszidensek", a frakciójukat elhagyó képviselők megítélése. Hogyan minősíthető a képviselő magatartása, aki a ciklus közben egy másik frakcióhoz csatlakozik? Milyen következményekkel jár ez a lépése, vannak-e, lehetnek-e egyáltalán jogi konzekvenciák? Vagy a "szabad" mandátum elve feljogosítja a képviselőket a frakciók közötti szabad választásra?

Ezekben a kérdésekben az európai parlamentarizmus és a politikai képviselet számos jelenkori problémája sűrűsödik össze. A frakciók közötti mozgás, az ülésrend változása érinti a képviselői mandátum valamennyi releváns tényezőjét: a mandátum elnyerésében meghatározó szerepet játszó választókat és pártokat, illetve a parlamentet, konkrétan a választások által meghatározott parlamenti struktúrát.

A képviselők egyéni vagy csoportos kilépése egy frakcióból szinte mindig politikailag motivált. A saját pártjukkal konfliktusba kerülő képviselők (itt most tekintsünk el attól az esettől, amikor a frakció zárja ki őket) általában a párt politikájával való egyet nem értésükre hivatkoznak a frakció elhagyásakor. A politikai különbségek – esetenként csoportos kilépéshez – "a párt programjában meghirdetett irányvonalról történő eltérésre" hivatkozással – pártszakadáshoz és új frakció alakításhoz vezethetnek.

Az európai parlamentarizmus ismert jelensége ez, amire a közjog ambivalensen reagál. A politikai és a morális megítélés egyértelműbb, általában elvárják (elvárnák) a képviselőtől, hogy ha pártja politikájával – ami alapján megválasztották – nem tud azonosulni, mondjon le, és az új színekben induljon a választáson. Ez a megközelítés tipikus mind a választók, mind a pártok részéről, attól függetlenül, hogy egyéni választókerületben vagy listán választották meg a képviselőt. Ugyanis mindkét esetben a pártok dominanciája érvényesül a jelöltek kiválasztásában és támogatásában, a választók pedig többnyire pártpreferenciájuk alapján döntenek az egyéni választókerületi képviselőről is.

Mindazonáltal vannak hangsúlybeli különbségek a kétféle választási szisztémában szerzett mandátumok megítélése között. A listás helyeken megválasztott képviselők esetében a pártok egyenesen "jogszerűnek" tartják, hogy rendelkezzenek a frakcióból távozó képviselő mandátumával. Erre utalnak az egy-egy párt és képviselői közötti "szerződésekre", az előzetesen aláírt "lemondó nyilatkozatok", amelyek akkor kapnak publicitást, ha a képviselő nem hajlandó betartani a "megállapodást", hanem élni kíván mandátumával, a megváltozott politikai feltételek között is.²³

²³ Ld. Kapronczy Mihály képviselő esetét *Kukorelli István: Kié a képviselő?* c. írásában. In. *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest 1995, 194–196. p.

A közjog nem siet a pártok segítségére, a képviselőkkel kötött egyedi megállapodások a közjog szempontjából irrelevánsak, a pártok nem kényszeríthetik ki a képviselők lemondását. A polgári demokráciák alkotmányai a jogilag szabad képviselői mandátumot alkotmányos védelemben részesítik. Sem a pártok, sem az elektorátus számára nem teszik lehetővé, hogy a ciklus közben rendelkezzenek a képviselők mandátumával. Ez áll a magyar alkotmányos szabályozásra is. A képviselői mandátum megszűnésének az alkotmányban szabályozott esetei között egyedül a parlamentnek van joga a mandátum megszüntetésére az összeférhetetlenség kimondásával. Egyébként a természetes mandátum megszűnési módokon túl a képviselő rendelkezik a mandátummal.

Természetesen ugyanez a szabály vonatkozik az egyéni választókerületben megválasztott képviselők mandátumának megszűnésére is, azonban közelebb lévén a választókhoz, velük kapcsolatban gyakrabban felmerül a választók iránti politikai felelősség érvényesíthetőségének az igénye.

Közfelfogás szerint a pártját elhagyó képviselő eljárása akkor fair, ha lemond mandátumáról, és csak úgy válik egy másik párt képviselőjévé, ha azt a választók jóváhagyják. Az egyéni választókerületekben időközi választással ez technikailag sokkal egyszerűbben megoldható, mint a listán megválasztott képviselők esetében. Illetve a listás képviselőknél nem is kerül sor a választók általi megmérettetésre, hanem a párt a listáról betölti a megüresedett mandátumot. Így ab ovo ki van zárva, hogy a képviselő az adott ciklusban más párt színeiben folytathassa képviselői tevékenységét. Ezzel szemben az időközi választáson történő megméretés lehetősége, esélyt ad a képviselőnek a győzelemre, a mandátum más párt színeiben történő újbóli megszerzésére. A képviselők nem szívesen és nem mindig vállalják e "szalonképes", de kockázatos megoldást. A mandátum elnyeréséhez ugyanis arra van szükség, hogy a választókerület szavazóinak többsége a képviselőhöz hasonlóan értékelje a politikai folyamatokat, forduljon el az inkriminált párttól, és a képviselő által preferált pártot, illetve őt magát mint a párt jelöltjét támogassa szavazatával. Ha ezen feltételek fennállnak, a képviselő és a választókerület polgárai többségének véleménye szinkronban van a kérdéses párt politikáját illetően, akkor a képviselő frakcióváltása politikai és morális alapon nem kérdőjelezhető meg. Ebből a feltevésből indulnak ki, illetve ezt használják érvként azok a képviselők, akik nem mondanak le mandátumukról, "megelőlegezve" maguknak a szavazás eredményét.

Az eddigiekből kitűnik, hogy a jelenkori parlamentáris demokráciákban a képviselői mandátum keletkezésében meghatározó szerepet játszó pártok és választók nem különböznek a mandátum sorsa iránt. Befolyásuk eltérő mértékű lehet – helyt adva annak a sztereotípiának, hogy a listás képviselőknél a pártok ráhatása, az egyéni kerületi képviselőknél a választók befolyása az erősebb – azonban nem terjed odáig, hogy joguk lenne a mandátum ciklus közbeni megvonására.

A képviselői autonómiát védő alkotmányos garanciák egyben a parlament autonómiáját is védik. A parlamenti autonómia merő fikciává válna a "szabad" mandátum elve nélkül. Ugyanakkor a parlamenti jog (a képviselők jogállását szabályozó törvény, a házszabály) a képviselők jogait és kötelességeit el írva, jelentősen behatárolja, meghatározza a "szabad" mandátum tartalmát. Viszont óvatossá válik a közjogi szabályozás, ha a mandátum léte forog kockán. Elvértve fordul elő olyan szabály, hogy a frakció elhagyása a mandátum elvesztését vonja maga után. Ezzel ugyanis a képviselői mandátum – jogilag is – párthoz kötött mandátummá válik. A párt(frakció)ból

való kilépés, a párt iránti lojalitás megszűnése közjogi szankciót von maga után. Általában a parlamenti jogban nem alkalmazzák ezt a szabályt.

Néhány európai parlament, köztük a magyar finomabb eszközökkel "fékezi" a frakciók közötti képviselői mozgásokat, illetve megakadályozza az azonnali csatlakozást egy másik frakcióhoz. A képviselőcsoportból távozó képviselő fél éven keresztül független képviselőként vehet részt a parlament munkájában, csak ezt követően lehet másik képviselőcsoport tagja. A "késleltetett" frakcióváltás szabálya megfontolásra készítheti a képviselőket, de nem akadályozza meg, hogy a cikluson belül – akár többször is – más párthoz csatlakozzon egy képviselő, vagy olyan párt képviselőcsoportjához tartozzon, amely nem indult a választásokon.

Az 1990–94-ig tartó múlt ciklusban még nem létezett a fenti "késleltető" szabály, az átüléseket semmi nem gátolta. A gyakori – európai mércével kiugróan magas – frakció elhagyásokat azonban nem a szabályozás hiánya okozta, hanem a pártstruktúra kialakulatlansága, az önmeghatározás korszakát élő pártok belső megosztottsága, a politikai alternatíva és arculatkeresés számos konfliktusa erősítette fel. Alaposabb vizsgálódást és elemzést igényelne, hogy a félszáz "átülő" – más frakcióhoz vagy a függetlenekhez csatlakozó – képviselő közül miért hagyták el eredeti képviselőcsoportjukat kétszer annyian az egyéni választókerületi képviselők, mint a listán mandátumot szerzett képviselők. A tendencia ezt jelzi, hogy a választókkal való kapcsolat intenzívebb az egyéni kerületi képviselőknél, és a politikai felelősség kérdése is inkább itt merül fel, mint a listás képviselőknél. Az újraválasztás szempontjai sem mellőzhetők: az egyéni képviselő "megmaradásáról" a választókerület dönt, a listás képviselő megtartásáról a párt. Ez a körülmény jelentősen befolyásolhatja a pártok iránti lojalitás mértékét.

Az elmúlt ciklusban "a párt elhagyása" frakciós nagyságrendet öltött. A párt kontra szabad mandátum olyan extrém esetet produkált, amelyben a párt eltűnt a képviselőcsoport mögül. Így a kormányzati pozícióban lévő kisgazdák a ciklus végén, párttámogatás nélkül "lebegő" frakciójukat fenntartva (mint "kisgazda 36-ok") járultak hozzá a parlamenti többség megmaradásához. A ciklus tanulságaként fogalmazta meg Kukorelli István, hogy "a választási eredményt, a parlamenti összetételt jogi eszközökkel, az átülések korlátozásával védeni kell."²⁴

A Házaszabály megtett egy lépést ebbe az irányba, azonban azt nem zárta ki, hogy pártszakadás (pártalapítás) eredményeként új frakció jöhessen létre. Mind a múlt, mind a jelenlegi ciklusban alakult olyan képviselőcsoport, amelyet a választásokon nem indult (a ciklus közben alapított) párt képviselői alakítottak meg.

A Házaszabály óvatossága vagy következetlensége a képviselői mandátum korlátozásában nem egyedi jelenség az európai parlamentáris rendszerek gyakorlatában. A parlamentek működésének alapját a politika és a közjog "kényes egyensúlya" teremti meg. A képviselőcsoportok mozgásterének behatárolásában a kellő önmérsékletet tanúsító házaszabályok mellett, jelentős szerepe van a parlamenti szokásjognak, az áttételesen ható politikai normáknak.

Mindazonáltal a parlamentek működőképességét a közjogi szabályozás biztosítja, amely szükségszerűen korlátozza a mandátummal való egyéni rendelkezési jogosultságot. Mindenekelőtt a frakcióalakítás szabályai tartoznak ebbe a körbe: a minimális létszám előírása, az egy párt – egy frakció szabálya, az egyidejűleg több

²⁴ Kukorelli István: A parlament négy éve. U.o. 126. p.

képviselőcsoporthoz tartozás tilalma stb. – mind olyan szabályok, amelyek a parlament normális működési feltételeit biztosítandó, ésszerű korlátozásokat tartalmaznak.

Vizsont a közjog átlépne a képviselői mandátum ésszerű korlátozásának határát a frakciókényyszer szabályával. A politikai képviselet lényegével és a mandátum jellegével összeegyeztethetetlen, hogy a képviselőt jogszabály kötelezze valamely frakcióhoz való csatlakozásra. A házszabályokban a képviselőcsoport (klub, frakció) alakítás jogként szerepel, nem kötelezőként. Ha nincs frakciókényyszer, a képviselő "szabadon" dönthet frakciótagságáról.²⁵ Egyrészt eldöntheti, hogy csatlakozik-e valamely párt képviselőcsoportjához, más oldalról joga van kilépni a képviselőcsoportból. Amennyiben közjogi szabály kötelezné a képviselőt valamely frakcióba való belépésre, illetve megtiltaná, hogy kilépjen onnan, akkor új típusú mandátum keletkezne, kötött, párthoz kötött mandátum lépne a szabad mandátum helyére. A ténylegesen meglévő politikai kötöttség jogi kötöttséggé transzformálnódna, a politikai képviseletet a kizárólagos pártképviselet váltaná fel, a parlamenti autonómiát pedig a pártállam. Mindez szemben áll a polgári demokráciák alkotmányos elveivel és berendezkedésével.

A fenti szempontoktól nem lehet eltekinteni a közjogi szabályozás során. Előre kell számolni a következményekkel, illetve gondos mérlegelést igényel minden jogszabály megalkotása, amely a politikai és a közhatalmi szféra autonómiáját érinti. Ezért a parlamenti frakciók közötti mozgások, az átülések megakadályozására kézenfekvőnek tűnő megoldás – miszerint a frakcióból való kilépést a mandátum elvesztésével kell szankcionálni – alkotmányos problémákat vet fel.

Ugyanakkor az alkotmányos berendezkedés közjogi védelmet igénylő értékei közé tartozik: a kormányozhatóság, a választások eredménye által meghatározott parlamenti összetétel és struktúra, a parlamenti kisebbség védelme, az ellenzéki jogok realizálhatósága stb. Ezek érvényesülését nem veszélyeztethetik a "mandátum "korlátlanságán alapuló permanens "átülések", amelyek megváltoztatják a parlamentben kialakult erőviszonyokat. Sőt egy kritikus ponton túl kormányozhatatlanságot idéznek elő (a parlamenti többség felmorzsolódásával), vagy a parlamenti kisebbségi jogok érvényesíthetőségét hiúsítják meg.

A kollízió nehezen "oldható fel.". Az egymással konkuráló alkotmányos értékek védelme gondos, differenciált szabályozást igényel. A parlamenti struktúrát és a parlamenti autonómiát egyaránt őrizni kívánó közjog nem választhatja a két szélső esetet az átülések "szabályozásánál: egyrészt nem hagyhatja teljesen szabadon, minden korlátozás, "fékezés" nélkül a frakciók közötti fluktuációt, másrészt nem foszthatja meg mandátumától a frakcióból kilépő képviselőt. A két szélsőség között, a mandátum korlátozásának lehetőségei széles skálán adóttak, anélkül, hogy a jogi szabályozás lényegétől fosztaná meg a képviselői mandátumot.

A választások után kialakult parlamenti struktúra (parlamenti többség, illetve kisebbség viszonya kormánypárti vagy ellenzéki státus, bizottsági rendszer stb.) védelme érdekében a képviselők frakciók közötti szabad mozgásának különböző jogi korlátai lehetnek.

– Ha a képviselő kilép a frakcióból, meghatározott ideig független képviselőnek kell tekinteni. Az előírt idő elteltével bármely képviselőcsoporthoz csatlakozhat. Így rendelkezik a magyar Házszabály, a "nyugvó időt" fél év időtartamban állapítja meg.

²⁵ A "szabadság" ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy jogi kötelezettség nem áll fenn, viszont politikailag nagyon is behatárolt a képviselő döntési tereuma.

– További korlátozás lehet, hogy a képviselő a meghatározott idő eltelte után nem csatlakozhat bármely frakcióhoz, hanem csak olyan képviselőcsoport tagja lehet, amelynek parlamenti pozíciója – kormánypárti illetve ellenzéki – megegyezik az általa elhagyott frakció pozíciójával.

– Rendelkezhet úgy a parlament, hogy az a képviselő, aki a ciklus utolsó évében lép ki a képviselőcsoportjából, nem csatlakozhat másik frakcióhoz, hanem a ciklus végéig független képviselőnek kell tekinteni.²⁶

– Kimondhatja a házszabály, hogy csak a választásokon indult pártok képviselői alakíthatnak képviselőcsoportot.

Ezen szabályok bármelyike jelentősen korlátozza a képviselő mandátummal való rendelkezési jogosultságát, de egyik sem szünteti meg a frakcióból politikai vagy lelkiismereti okokból távozó képvisel mandátumát.

Mi tehát a szabad mandátum? Nem "történelmi relikvia", hanem olyan alkotmányos elv és szabály, amely hozzájárul hogy "a törvények uralma ne váljon a törvényhozók uralmává".

MÁRTA DEZSŐ

THE FREEDOM OF THE REPRESENTATIVE MANDATE: ITS NATURE AND LIMITS

(Summary)

The freedom of the representative mandate is a principle that emerged, as it is well known, in the 18th century Britain and in the French Revolution; since that is has been a matter of discussion what this freedom actually means. The freedom of the mandate could be interpreted essentially from different points of view: legally, the freedom of the mandate means the lack of certain legal obligations of the representatives mostly towards their electors and generally against anybody else. Politically, however, the free representative mandate is not so free, since the representative is politically bound in many respects. There is only one legal limit to the freedom of the mandate: Parliament itself has important disciplinary and other powers over its members.

The representatives (members of Parliament) fulfil several roles, the main ones being the territorial (constituency representation), the representation of the political party to which they belong, they represent various social interests (e.g. economic, religious, ethnic); finally they are legislators too, although this role has diminished in the classic parliamentary regimes. An important feature determining the freedom of the representative mandate is the creation of the mandate most of all the selection of the candidates deemed to be able to representatives. The selection of candidates is essentially a political process with certain legal limitations; it is directed by political

²⁶ Ez a szabály jelentősen korlátozza a választások előtti egyéni ambíciókat, illetve a többszöri frakcióváltást.

considerations (party loyalty, political merits) the legal rules defining mostly the procedural aspect of the selection.

The content of the representative mandate might be defined as the bulk of their rights and duties of the representatives serving the fulfillment of their functions. In this respect the parliamentary fractions (or groups) seriously limit in fact and sometimes in law the actual freedom of the representatives. Moreover, the political (legally non binding) norms such as the statutes of the parties, fractions etc. do substantially curtail (more than the legal obligations) the freedom of the representative. The cases of termination of the mandate might be divided into two groups: first the termination of the mandate bound to the person of the representative, the second is based on causes pertaining to the representative body (e.g. dissolution).

The freedom of the representative is still manifested in his or her freedom to change parliamentary fraction (or group) to which he or she belonged; this could be somehow limited in positive law but it would be unacceptable if it entailed the loss of the mandate in case of political switches of the representatives. (The same applies, of course, to the case of the exclusion of the representative from the fraction.)