

TANULMÁNY

ERDŐS CSABA

Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások¹

A tanulmány bemutatja a szabad mandátum elvének alapjait, kitérve Rousseau népszuverenitás-elméletére, továbbá Sieyes nemzeti szuverenitás-tanára is. A mű áttekinti a szabad mandátum elvének a külföldi alkotmányokban való megjelenítési módjait, s megállapítja, hogy a magyar Alaptörvény rendhagyóan fogalmazza meg azt a köz érdekében végzett képviselői tevékenységként. A szabad mandátumklauzula alkotmányi szövegtörténetét követően a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot elemzi a szerző. Max Weber álláspontjából kiindulva a tanulmány az élethivatásszerűen űzött képviselői tevékenység szempontjából vizsgálja a frakciófegyelmet, továbbá elhatárolja a képviselői függetlenséget és a közélet tisztaságát biztosító jogintézményeket. A lobbizás életű magyarországi szabályozásáról és a társadalmi vita megkerülésének lehetőségeiről is olvashatunk a műben, valamint ezeknek a közérdek megismerhetőségére gyakorolt hatásáról. Végül amellet érvel a szerző, hogy a szabad mandátum elvével a legnehezebben a nemzetiségi képviselet egyeztethető össze.

1. Bevezetés

Az Alaptörvény kimondja, hogy a „[a]z országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”² Az Alaptörvény ezen részéhez kapcsolt alkotmánybírói értelmezés szerint e klauzula a szabad mandátum elvének alkotmányi szintű megfogalmazása. E tanulmány célja, hogy megvizsgálja a szabad mandátumklauzula szövegtörténetét, bemutassa ezen elv alapjait és külföldi alkotmányokban való megjelenését, valamint, hogy rávilágítson a szabad mandátummal kapcsolatos néhány problémára.

¹ E tanulmány a szerző „Közérdek és törvényhozó hatalom” c., a LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára* c. kötetben (Budapest: Gondolat Kiadó, 2017) megjelent írásának rövidített, átdolgozott változata.

² Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés.

2. A szabad mandátum elvének megjelenése és tartalma

Noha a szabad mandátum elve a demokratikus berendezkedés megkérdőjelezhetetlen részét képezi, sok kérdést vet fel a gyakorlatban is. Ezek megválaszolása megkívánja, hogy röviden összefoglaljuk a szabad mandátum elvi alapjait.

A szabad mandátum kialakulása eltérő úton történt Nagy-Britanniában és Franciaországban, amely tulajdonképpen valamennyi más állam számára követendő példát jelentett. Fentebb már utaltunk arra, hogy a brit törvényhozás tagjai nagyrészt a parlamenti szuverenitás elvének köszönhetik azt, hogy választóik utasításától függetlenül láthatják el munkájukat. Minthogy a parlamenti szuverenitás csak a szigetország alkotmányos berendezkedésére jellemző, nem meglepő, hogy a francia alkotmányos kultúra más forrásban találta meg a szabad mandátum gyökereit. Ebben nagy jelentőségre tett szert a népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás megkülönböztetése. Előbbi Rousseau munkásságához köthető, amellyel a népképviselő elve nehezen rokonítható: „A főhatalmat ugyanabból az okból nem képviselheti senki, amiért elidegeníteni sem lehet; lényegében a közakarattól áll és az akarat nem képviselhető. A nép követői tehát nem képviselik a népet és nem is képviselhetik; meghatalmazottak csupán, akik semmi lényegeset nem határozhatnak el. Minden törvény, amelyet a nép nem közvetlenül hagy jóvá, érvénytelen, mert nem is törvény.”³ A pénzkeresés érdekében a közügyek intézéséről lemond a „modern” ember, így már a XVIII. századi viszonyok között is csak vágyalom volt a közvetlen hatalomgyakorlás. Rousseau – kora valóságát a görög polisokkal összehasonlítva – írta, hogy „[z]ordabb éghajlatunk sokkal több szükségletet teremt, az év nagyobb felében nem lehet a köztéren ácsorogni, színtelen nyelvünk a szabadban majdnem érthetetlen, inkább nyereségre, mint szabadságra törekszünk és jobban félünk a nélkülözésektől, mint a szolgaságtól.”⁴ A magán- és közügyek összehangolásának kilátástalanságát Rousseau is belátta, s megoldás nélkül zárta gondolatmenetét: „Minden körülményt megfontolva nem lelem meg az utat, miképpen képes manapság a főhatalom jogainak gyakorlását megóvni, kivéve, ha a közület kicsiny.”⁵

A népképviselő elfogadásának előfeltétele a nemzeti szuverenitás elismerése volt. Siéyes abbé a harmadik rendről írott röpirata szerint a nemzet „a kö-

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés* (Budapest: Phönix-Oravetz, 1947) 104.

⁴ ROUSSEAU 1947 (l.j. 3.) 105. Figyelemre méltó, hogy Rousseau nagy kritikusa, Constant is hasonlóan látta a nagy területű és nagy népességű államokban élő, rabszolgaság hiányában elsősorban a munkavégzésre koncentrált „modernnek” szabadságát: „mi már nem élvezhetjük az ókoriak szabadságát, melynek lényege a kollektív hatalomban való tevékeny és állandó részvétel volt. A mi szabadságunknak a magánfüggetlenség békés élvezetében kell állnia. Az a szelet, amit az ókorban ki-ki kiharított magának a nemzeti szuverenitásból, nem elvont feltételezés volt, mint napjainkban.” Constant, Benjamin: „A régiek és modernek szabadságának összevetése.” *Holmi* 1991/2. 145.

⁵ ROUSSEAU 1947. (l.j. 3.) 106.

zős törvények alatt élő és azonos törvényhozás által képviselt állampolgárok együttese.”⁶ Az ő képviseletük pedig szükségszerű, „[m]ivel egy nagy nemzet nem gyűlhet össze önmaga mindannyiszor, ahányszor ezt a közrenden kívüli körülmények megkövetelhetik, rendkívüli képviselőit fel kell ruházni az alkalom által megkívánt hatalommal.” E szükségszerűségből következik, hogy „[a] képviselők magának a nemzetnek a helyére lépnek, hogy szabályozzák az alkotmányt. *E téren ugyanolyan szabadok, mint a nemzet.* Elegendő akarniuk, ahogyan a természeti állapotban élő egyének akarnak; és bármilyen módon is delegálták őket, bárhogyon gyűléseznek és tanácskoznak, ha nem feledkeznek meg arról (és az őket kijelölő nemzet hogyan is felejtkezhetne el erről?), hogy a néptől kapott rendkívüli meghatalmazás alapján cselekednek, közös akaratuk egyenértékű magának a nemzetnek az akaratával.” Ez a logika teremtette meg a mandátum szabadságának igényét is, amelynek lényegét Condorcet márkinál aligha fogalmazhatnánk meg találójában: „*Mint a nép képviselője azt tehetem, amiről úgy hiszem, hogy a legjobban szolgálja annak érdekét.* Azért választottak meg, hogy a saját – és ne a választók – elképzeléseit fejtsem ki; elsődleges kötelességem, hogy véleményemet, nézeteimet a legteljesebb mértékben függetlenül határozzam meg.”⁷ A kiterjesztett, majd általánossá váló választójognak köszönhetően a népszuverenitás Rousseau-i és a nemzeti szuverenitás Siéyes-i kategóriái közti mezsgye elhalványodott. Minthogy a nép és nemzet jelentései – legalábbis e nézőpontból – összeolvadtak, s e tanulmányban szinonimaként használjuk ezeket. A nép és nemzet fogalmainak összeolvadását az Alaptörvény szóhasználata is alátámasztja: a Rousseau-i értelmezésben nem beszélhetünk népképviselőről, az Országgyűlés mégis Magyarország legfőbb népképviseleti szerve”⁸, nem pedig „nemzet-képviseleti” szerve.

A szabad mandátum elve a mindennapi politikai gyakorlat fényében kevésbé tűnik a közjog valós intézményének: elég a pártelven – frakciófegyelman nyugvó – parlamenti működésre utalnunk, de akár a választópolgárok azon érthető igényére, hogy a képviselő választókerülete érdekeinek figyelembevételére törekedjen. A valóság és az elmélet közti szakadék könnyen a szabad mandátum imperatív mandátumra cseréje melletti érvelésre sarkallhat. Ez azonban súlyosabb problémákat vet fel, mint a szabad mandátum. Így például az *arányos választási rendszer kialakítását elvi szinten is kizárja*, hiszen csak választókerületi modellben értelmezhető a választópolgárok adott – helyi, területi – csoportjának képviselése. Országos lista esetén a kötött mandátum nem tenné lehetővé különféle pártállású képviselők parlamentbe juttatását, hiszen – az imperatív mandátum miatt – csak egyféleképpen lehetne vélekedni a közérdek mibenlétéről. Tehát

⁶ Siéyest BIHARI Mihály idézi. Ld. BIHARI Mihály: *Politológia* (Budapest: Nemzedékek Tudása Kiadó, 2013) 195.

⁷ Condorcet-t Marc van der HULST idézi. Ld. van der Hulst *The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2000) 7.

⁸ Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés

a kötött mandátum az egykaratú nép rousseau-i fikcióját vetíti elénk. A véleménypluralizmus nemcsak országos viszonylatban, hanem akár egy választókerületen belül is nyomós érvet jelent a szabad mandátum mellett: „aligha feltehető, hogy a képviselő tevékenysége mindenki megalégedésére szolgáljon”⁹ a több tízezer fős választókerületekben – ez még akkor sem lenne biztosan állítható, ha csak két választópolgárt képviselne egy követ. Folytatva a kötött mandátum hátrányait, annak lényegét jelentő visszahívhatóságra is ki kell térnünk. A visszahívás új választást feltételez minden olyan esetben, mikor a képviselőkkel szembeni választói bizalom megrendül; ez pedig a *permanens választások kialakulásához vezet*, a választások minden nehézségeivel együtt.

Minthogy úgy a szabad, mint a kötött mandátum megingatható – gyakorlati és/ vagy elvi érvekkel –, jelentős irodalma alakult ki a „közvetítő irányzatoknak”. Ezeket Dezső Márta egy ötfokozatú skálán helyezi el, amelynek végpontjai az abszolút kötött és abszolút szabad mandátum. Az abszolút kötött mandátum (1) szerint csak a képviseltek kifejezett utasítására cselekedhet a követ. Az „enyhébben kötött” mandátum (2) elve csak az „ellentmondásos kérdésekben” követeli meg azt, hogy a képviselő nyilatkoztassa a választóit, de ha nyilatkoztak, instrukciójuk köti a parlament tagját. A „relatív kötött” mandátum (3) modellje is ehhez hasonló, de a képviselő nem köteles kikérni a választói véleményét, viszont ha azok – nem az ő kezdeményezésére – döntenek egy konkrét kérdésben, döntésük kötelezi képviselőjüket. A „relatív szabad” megbízás (4) annyit tesz, hogy a képviselő a választási programjához van kötve.¹⁰ Látható, hogy az „átmeneti” mandátumtípusok sem vetkőzhették le a kötött mandátummal kapcsolatos aggályokat. Más megoldás híján marad az abszolút szabad mandátum (5), amely szerint a képviselő „[m]űködésének egyetlen zsinórmértéke a köz érdeke, amit tevékenysége során saját maga értelmez”.¹¹ E döntési szabadság azt is feltételezi, hogy a képviselő – kényszer hatása nélkül, önkéntesen, saját meggyőződése alapján – elfogadja és támogatja valamely párt vagy valamely társadalmi csoport érdekét.¹²

3. Kitekintés: a szabad mandátum megfogalmazása külföldi alkotmányokban

Az európai nemzeti alkotmányok változatos képet mutatnak a tekintetben, hogy miként fogalmazzák meg a szabad mandátum elvét. Általánosságban kijelenthető, hogy Európában *tipikusan alkotmányi tárgykört képez* a képviselői

⁹ SZENTE Zoltán: 20. § „Az Országgyűlés tagjainak jogállása.” In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég, 2009) 689.

¹⁰ DEZSŐ Márta: *Képviselés és választás a parlamenti jogban* (Budapest: KJK-MTA ÁJI 1998) 80–81.

¹¹ SALAMON László: „Az országgyűlési képviselők jogállása.” In SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC, 2014)

¹² SZENTE 2009. (lj. 9.) 685–686.

jogállás alapja, hiszen az Európai Unió huszonhat, kartális alkotmánnyal¹³ rendelkező tagállamából csak öt – Ciprus¹⁴, Írország, Luxemburg, Málta és Svédország – nem szabályozza alaptörvényi szinten e kérdést.¹⁵

A szabad mandátum kifejezésében azonban közel sem homogének az alkotmányok. Az első csoportba sorolhatók azok az alkotmányok, amelyek a *nemzet képviselét várják a parlament tagjaitól*. Így a belga alkotmány 42. cikke szerint „[a] két kamara tagjai a nemzetet képviselik, nemcsak azokat, akik megválasztották őket”. Lengyelország alkotmánya úgy rendelkezik, hogy „[a] képviselők az egész nemzet képviselői. Nincsenek kötve választói utasításhoz.”¹⁶ Az olasz alaptörvény 67. cikke is hasonlóan szól: „A Parlament minden tagja a nemzetet képviseli, és feladatait mandátuma korlátozása nélkül gyakorolja.”

Ugyancsak elterjedt az *egész nép érdekében eljáró képviselőre utalás* is: a bolgár alkotmány 67. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] népképviselő nemcsak választóit, hanem az egész népet képviseli. A kötelező megbízatással való elkötelezés érvénytelen.” A cseh alkotmány is ezt várja a képviselőktől, esküjük ugyanis így szól: „...Becsületemre fogadom, hogy megbízatásomat az egész nép érdekében fogom gyakorolni...”¹⁷ A német alkotmány szabadmandátum-klauzulájában is találunk a népre utaló fordulatot: „A képviselők az egész népet képviselik...”¹⁸ A román alkotmány 69. szakasz (1) bekezdése szerint a „[m]andátumuk gyakorlása során a képviselők és a szenátorok a nép szolgálatában állnak”. A szlovén alkotmány 82. cikk (1) bekezdés értelmében „[a] képviselők az egész nép képviselői, őket semmilyen utasítás nem köti.”

¹³ A történeti alkotmánnyal rendelkező Egyesült Királyságban nem a statute law alkotmányerejű normái, hanem alkotmányos konvenció (szokás, alapelv) tartalmazza a mandátum szabadságát, ez pedig a *parlamentí szuverenitás* tana, amely XVII–XVIII. századra már megszilárdult. Az angol parlament szuverenitásából értelemszerűen következik az is, hogy a választók akarata sem köti a képviselőket [SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamentí jogba* (Budapest: Atlantisz, 2010) 172. 16. l.j.]. Azt, hogy az elv még a XXI. századra sem veszített az erejéből, jól példázza, hogy az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépéséről szóló népszavazásban született választópolgári akarat ellenére a kilépési folyamatot a parlament döntése indíthatja csak meg [az előzményekről részletesen ld. SZABÓ Zsolt: „A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany?” *Parlamentí Szemle*, 2016/2. 96–112.].

¹⁴ Ciprus alkotmányának 69. cikke szerint „[a] képviselő, megbízásából eredő feladatai ellátásának megkezdése előtt a Képviselőház nyilvános ülésén a következő esküt teszi le: »Esküszöm, hogy hűséges leszek az Alkotmányhoz, az az alapján hozott törvényeknek, és a Ciprusi Köztársaság függetlensége és területi épsége megőrzéséhez, és ezeket tiszteletben tartom.«” Az eskü szövegéből következik az, hogy a felsorolt jogforrások és értékek érdekében látja el feladatát a képviselő, de expressis verbis nem szerepel a ciprusi alaptörvényben más alkotmányokhoz hasonló fordulat a szabad mandátumról.

¹⁵ A tagállami alkotmányok forrása: N. N. 2016.

¹⁶ Lengyel alkotmány 104. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ Cseh alkotmány 23. cikk (3) bekezdés.

¹⁸ Német alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés.

A nép és nemzet mellett az állam¹⁹, az ország²⁰ és az állampolgárok²¹ érdekében tevékenykedő képviselők képével is találkozhatunk egy-egy alkotmányban.

A köz érdekében végzett tevékenység mellett a magyar Alaptörvényben is megjelenik a képviselők utasíthatóságának tilalma. Hasonló megoldást választott a szabad mandátum kifejezésére az osztrák²², a cseh²³, a dán²⁴, a finn²⁵, a holland²⁶, a német²⁷ és a szlovák²⁸ alkotmányozó.

A képviselők szabad lelkiismeretére, meggyőződésére hivatkozás is gyakori a szabadmandátum-klauszulákban. Az elv tartalmát három oldalról is definiáló német alaptörvény szerint „a képviselők az egész népet képviselik, őket megbízás vagy utasítás nem köti és csak lelkiismeretüknek vannak alávetve”. A szintén „háromoldalú” szabadmandátum-meghatározást választó szlovák alkotmány is hivatkozik a képviselők lelkiismeretére és meggyőződésére,²⁹ a görög alkotmány azonban csak ezen keresztül fejezi ki a mandátumszabadságot: „A képviselőknek korlátlan joguk van arra, hogy a lelkiismeretüknek megfelelően véleményt nyilvánítsanak és szavazzanak.”³⁰ A bolgár alkotmány 67. cikk (2) bekezdése értelmében „[a] népképviselők az Alkotmány és a törvények alapján, lelkiismeretüknek és meggyőződésüknek megfelelően cselekszenek.”

Sajátos megoldást választott a lett alkotmányozó: az egyéni képviselő visszahívhatóságának tilalmát kimondja, azonban biztosítja az egész parlament választópolgári visszahívhatóságát, annak két korlátot állítva: magas választópolgári támogatottságot és időbelit.³¹ Ennyiben a képviselő egyénileg élvezheti a sza-

¹⁹ Litván alkotmány 59. cikk (4) bekezdés: „A hivatalban lévő képviselők tevékenysége összhangban áll a Litván Köztársaság Alkotmányával, az állam érdekeivel és saját lelkiismeretükkel. A képviselők mandátuma szabad.”

²⁰ Portugál alkotmány 152. cikk (2) bekezdés: „A képviselők nem választókerületüket, hanem az egész országot képviselik.”

²¹ Szlovák alkotmány 73. cikk (2) bekezdés: „A képviselők az állampolgárokat képviselik.”

²² Osztrák alkotmány 56. cikk (1) bekezdés: „A Nemzeti Tanács, valamint a Szövetségi Tanács tagjait e megbízásuk során semmiféle utasítás nem köti.”

²³ Cseh alkotmány 26. cikk: „A képviselők és szenátorok mandátumukat személyesen gyakorolják, esküjükkel összhangban, és semmilyen utasításhoz nincsenek kötve.”

²⁴ Dán alkotmány 56. cikk: „A Parlament tagjait csak lelkiismeretük köti, a választók utasításai nem.”

²⁵ Finn alkotmány 29. cikk: „A képviselő megbízatása során a jogot és az igazságot köteles követni; az Alkotmánynak van alárendelve, semmilyen más utasítás nem köti.”

²⁶ Holland alkotmány 67. cikk (3) bekezdés: „A tagok a szavazat leadásakor a megbízatáshoz vagy utasításhoz kötve.”

²⁷ Német alaptörvény 38. § (1) bekezdés: „A képviselők az egész népet képviselik, őket megbízás vagy utasítás nem köti...”

²⁸ Szlovák alkotmány 73. § (2) bekezdés: „... Utasítások őket nem kötik...”

²⁹ Szlovák alkotmány 73. cikk (2) bekezdés: „A képviselők az állampolgárokat képviselik. Megbízatásukat személyesen, lelkiismeretük és meggyőződésük szerint látják el. Utasítások őket nem kötik.”

³⁰ Görög alkotmány 60. cikk.

³¹ A lett alkotmány érdekessége, hogy a képviselői mandátum szabadságának kérdését nyitva hagyja, de az egész parlament visszahívhatóságát elismeri: „A választásra jogosultak legalább egy tizede kezdeményezheti a népszavazás tartását a Parlament visszahívásáról. Ha a szavazók többsége, valamint, ha a legutóbbi parlamenti választásokon részt vevő szavazók legalább kétharmada a népszavazás során a Parlament visszahívása mellett szavaz, akkor a Parlamentet visszahívottnak kell tekinteni.

bad mandátumot, a parlament, mint testület azonban nem.³² Teljesen eltér a szerb szabályozási modell az európai alkotmányosság általános mércéjétől, így érdemes kiemelt figyelműnkre: az alkotmány a szabad mandátumra történő bárminemű utalást mellőzi, viszont a „102. cikk (2) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a képviselőknek, hogy annak a pártnak a rendelkezésére bocsássa mandátumát, amelynek támogatásával képviselő lett.”³³ E képviselői jog csak „törvényben meghatározottak szerint”³⁴ gyakorolható, s jelenleg nincs olyan törvényi rendelkezés hatályban, amely ennek szabályait tisztázná. Így de facto a mandátumfelajánlás a szerb közjog holt intézménye.

Az eddig bemutatott alkotmányokhoz képest fordított logikát alkalmaz a francia³⁵, a horvát³⁶, a román³⁷ és a spanyol³⁸ alkotmány. Eddig ugyanis azt láthattuk, hogy a szabad mandátumot annak tartalma – a nép, a nemzet, az ország, az állam, az állampolgárok, a köz érdekének képviselete; az utasíthatóság tagadása; a lelkiismeretnek, meggyőződésnek megfelelő feladatvégzés; a visszahívhatóság tilalma – felől ragadták meg az alaptörvények, ezen alkotmányok azonban pozitív vagy negatív megfogalmazásban, de *magát az elvet tartalmazzák, annak jelentését nem tisztázzák.*

A fenti áttekintés érdekes megvilágításba helyezi az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés szerinti „köz” fogalmát: annak helyettesítője lehet a „nemzet”, a „nép”, az „állam”, az „ország” és az „állampolgárok” is. Bár ezek közül az állampolgárok köre azonosítható egyértelműen, az ő érdekük azonban éppoly megfoghatatlanná válik, mint a köz, a nép, a nemzet, az ország vagy éppen az állam érdeke. Ugyanakkor unikális a köz érdekére utaló magyar alkotmány, így érdemes megvizsgálnunk, hogy honnan ered a népnél, nemzetnél kevésbé ünnepélyes, fennkölt fordulat használata.

A Parlament visszahívásával kapcsolatos népszavazás kezdeményezésének joga nem gyakorolható a Parlament megalakulását követő és megbízatásának lejártá előtti egy évben, az Elnök megbízatásának megszűnése előtti hat hónapban, úgyszintén az előző Parlament visszahívásával kapcsolatos népszavazást követő hat hónapnál korábban. A választók egyéni parlamenti képviselőt nem hívhatnak vissza. (2009. 04. 08.)”

³² Megjegyzendő, a magyar Alkotmánybíróság autentikus alkotmányértelmezése szerint nemcsak az egyes képviselő, hanem az egész parlament visszahívása is kötött mandátumot eredményez [vö. 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont]. Tehát ezen interpretáció alapján a lett az egyetlen olyan európai alkotmány, amely a népképviseleti alapon szerveződő egymáras parlamentben az imperatív mandátum létezését elismeri.

³³ SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat, 2016) 264.

³⁴ Szerb alkotmány 102. cikk. Forrás: www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=222

³⁵ Francia alkotmány 27. cikk: „27. cikk A kötött mandátum semmis.”

³⁶ Horvát alkotmány 75. cikk: „A horvát parlament képviselőinek nincsen kötelező mandátuma.”

³⁷ Román alkotmány 69. szakasz (2) bekezdés: „Bármely imperatív mandátum semmis.”

³⁸ Spanyol alkotmány 67. cikk (2) bekezdés: „A Palament tagjainak megbízatása szabad.”

4. A szabad mandátum elvének megjelenése és fejlődése a magyar alkotmány(jog)ban

Az Alaptörvény szabadmandátum-klauzulája – azaz „[a]z országgyűlési képviselők [...] tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók” – relatíve hosszú múltra tekinthet vissza, mivel részben az Alkotmány szövegrészét vette át 2011-ben az Országgyűlés.

Ahogy az Alkotmánybíróság is megállapította, az 1949-es Alkotmány hatálybalépését megelőzően a magyar Országgyűlés tagjainak mandátuma szabad volt³⁹, ez azonban nem fért össze a parlamentnek pártállami berendezkedésben játszott súlytalan szerepével. Az 1949. évi XX. törvény hatálybalépésétől egészen az 1972. évi alkotmányreformig semmilyen utalást nem tartalmazott a képviselői mandátum jellegéről. Az 1972. évi I. törvény nyomán 1972. április 26-án lépett hatályba az Alkotmány 20. § (2) bekezdése a következő szövegrésszel: „(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket választóik, a köz érdekében végzik.” A „köz” fogalma ekkor még a képviselő választóit jelentette, a bekezdés nyelvtani értelmezése is a kötött mandátumra utalt. A 20. szakasz – szintén ekkor hatályba lépő – (3) bekezdése pedig tovább erősítette a mandátum kötöttségét: „Az országgyűlési képviselők kötelesek rendszeresen beszámolni működésükről választóiknak.” A képviselői jogállás ezen megközelítése a szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2-i alakuló üléséig hatályban maradt, csak az 1989. évi XXXI. törvény módosította azt. A sors fintora volt, hogy a nyugat-európai mintákkal elmentéses képviselői visszahívás intézménye a rendszerváltozás folyamatában jelentős szerepet játszott: az 1985-ben megválasztott parlament „nagy öregjei” közül többek mandátuma is e jogintézménynek esett áldozatul – akár tényleges visszahívás, akár azt megelőző lemondás miatt. A visszahívás intézménye a rendszerváltozás előszelét jelentette, mutatta a demokratizálódási folyamatok beindulását, gyorsulását.⁴⁰

A mandátum „felszabadításához” elegendő volt a „választóik” szónak és a választóknak való rendszeres beszámolás kötelezettségének törlése az Alkotmány szövegéből, de figyelemre méltó, hogy az utasíthatóság tilalma nem került az Alkotmányba. Az alkotmánymódosító 1989. évi XXXI. törvény indokolása e kiegészítés nélkül is a szabad mandátum elvének alkotmányi megjelenését társította a 20. § (2) bekezdéséhez: „a képviselő feladata nem valamely település, megye vagy foglalkozási csoport érdekeinek védelme, hanem az egész nemzet szol-

³⁹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont.

⁴⁰ A visszahívások jelentőségéről részletesen ld. KUKORELLI István: „Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez.” In KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia, 2016) 22., továbbá TÓTH Károly: „Az Országgyűlés problémái (alkotmányozó nemzetgyűlés).” In KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia, 2016) 69–78.

galata. Ezért írja elő: az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.⁴¹ Az originalista alkotmányértelmezés⁴² szerint tehát a „köz” fogalma a nemzettel azonos – ez összhangban áll a külföldi alkotmányok alapján levont következtetéssel (lásd a 3. pontban).

Az Alkotmány 20. §-a az Alaptörvény hatálybalépéséig nem módosult, az Alkotmánybíróság pedig már 1991-ben – éppen a képviselői visszahívás hiányát alkotmányellenes mulasztásnak tartó indítvány alapján eljárva – elvi élel szögezte le, hogy „a magyar alkotmány egyértelműen, a demokratikus államokban általánosan ismert szabad mandátumot fogadta el a képviselői megbízatás szabályozásának alkotmányos alapjaként”.⁴³ Az Alkotmánybíróság ekkor nem a köz érdekében végzett képviselői tevékenységből vezette le a szabad mandátumot, hanem abból, hogy a képviselői megbízatás megszűnésének esetei között – amelyeket Alkotmány 20/A. §-a tartalmazott – nem szerepelt a visszahívás. Az Alkotmánybíróság csak 1993-ban kapcsolta össze – igaz, nem *expressis verbis*, csak a határozat két, egymást követő bekezdésének összeolvasásával kiolvashatóan – az Alkotmány 20. § (2) bekezdését és a szabad mandátum elvét: „A hatályos Alkotmány kimondja, hogy a »képviselek tevékenységüket a köz érdekében végzik« [20. § (2) bek.] és a mandátum megszűnési esetei között nem állapítja meg a visszahívás lehetőségét [20/A. § (2) bek.]. [...] Magyarország visszatért a szabad mandátumú képviseleti rendszerre, a képviselő négy évre kapja mandátumát, ez a megbízatás négy éven belül csak az Alkotmány 21/A. § (1) bekezdésében meghatározott okokból szűnhet meg. Az Alkotmányban rögzített szabad mandátum elvéből következik, hogy megbízatásának időtartama alatt sem az egyes képviselővel, sem a képviselők testületével, a parlamenttel szemben nem érvényesíthető a választók előtti felelősség.”⁴⁴ A 27/1998. (VI. 16.) AB határozat – a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot értelmezve – erősítette meg azt, hogy a köz érdekében tevékenykedés jelenti a szabad mandátumot: „Az Alkotmány értelmében az országgyűlési képviselők mandátuma szabad mandátum. Ezt az Alkotmánybíróság a 2/1993. (I. 22.) AB határozatában az Alkotmány 20. § (2) bekezdése és a 20/A. § (2) bekezdése alapján kifejezetten megállapította (ABH 1993, 33, 38).”⁴⁵

Az Alaptörvény megőrizte a szabad mandátum alkotmányi megfogalmazását, de annyival pontosította azt, hogy a köz érdekében végzett tevékenység fogulatát kiegészítette azzal, hogy a képviselők e tevékenységük tekintetében nem utasíthatók. E kiegészítés a kialakult alkotmánybíróági gyakorlat fényében inkább csak „szépészeti célokat” szolgált, ezt támasztja alá az is, hogy a szabad mandátum pontosított megfogalmazásáról még az Alaptörvény részletes indoko-

⁴¹ Az Indokolást idézi SZENTE 2009. (lj. 9.) 675.

⁴² Az alkotmányértelmezés módszereiről részletesen ld. SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg-Campus, 2013)

⁴³ 943/E/1991. AB határozat, Indokolás II.

⁴⁴ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont.

⁴⁵ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás II/2. pont.

lása is hallgat, csak azt rögzíti, hogy a 4. cikk szól a mandátum szabadságáról: „A Javaslat az országgyűlési képviselői jogállás körében rögzíti a képviselői egyenlőség és a szabad mandátum elvét.”⁴⁶ Egyúttal a szabad mandátum tartalmát is kibontotta a testület: „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza.”⁴⁷

Az alkotmánybírói gyakorlat is elfogadta az alkotmányozói értelmezést, s a szabad mandátum elvét az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdésében látja megjeleníteni: „Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a Házaszabály 13. § (1) és 14. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvénynek az országgyűlési képviselők egyenlőségét és a szabad mandátum elvét garantáló 4. cikk (1) bekezdésével [...] [A] szabad mandátum – annak érdekében, hogy a követ ne pusztán az őt megválasztó kisebb közösséget, hanem országa (nemzete) egészét képviselhesse – azt jelentette és azt jelenti ma is, hogy a parlamenti független a választók akaratától, azaz nem utasítható...”⁴⁸ Az Alkotmánybíróság ekképpen *a köz érdekét nemcsak a nemzet, hanem az ország érdekével is azonosította* (vö. a külföldi alkotmányok megoldásaival).

Úgy külföldi alkotmányokból, mint az Alaptörvény alkotmánybírói értelmezéséből látszik, hogy a szabad mandátum a nép/nemzet érdekében végzett képviselői munkát feltételezi. Ezzel az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében szereplő „köz” „mértétét, kiterjedését” is meghatározza. Nem magától értetődő, hogy a közérdek egybeessen a nemzet érdekével, azonban több érveléssel is alátámasztható az, hogy az Alaptörvény e klauzulájának ez a helyes értelmezése:

– Az országosnál szűkebb körű közérdekre hivatkozást is találunk alkotmányunkban: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”⁴⁹ Ezen rendelkezés és a szabadmandátum-klauzula egybevetéséből az következik, hogy a jelző nélküli közérdek eltér a jelzővel ellátott, speciális – helyi – közérdektől.

– Abból, hogy a 4. cikk (1) bekezdése szerinti és a helyi közérdek eltér egymástól, még nem következik feltétlenül a szabadmandátum-klauzula közérdekének országos/nemzeti „mértete”. Ez viszont az Országgyűlés alaptörvényi definíciójából – Magyarország legfőbb népképviselői szerve – és hatásköreiből azonban levezethető. (Bár elvileg az is védhető álláspont lenne, hogy a sok helyi érdek összeütközéséből rajzolódik ki a nemzeti szintű közérdek. Megoldást nyújthatna a demokratikus legitimitáció elvének és az egyenlő mandátum elvének egymásra

⁴⁶ T/2627. iromány, részletes indokolás a 4. cikkhez. Forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf

⁴⁷ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás II/2. pont.

⁴⁸ 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás 16.

⁴⁹ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

tekintettel történő értelmezése is, ehhez azonban törvényi szintű normákat is be kell vonni, azok azonban nem determinálhatják az Alaptörvény értelmezését: az országos listákon (törvényi előírás!) mandátumot szerző képviselők esetében fogalmilag kizárt a helyi közérdek érvényesítése, de mivel a képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, az egyéni választókerületi képviselőktől sem elvárható a helyi érdekek képviselete. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az egyenlő mandátum elve sem abszolutizálható, gondoljunk például a választókkal való kapcsolattartásra, ami elsősorban egyéni választókerületekben élő gyakorlat.)

– Arra is választ kapunk az Alaptörvényből, hogy milyen érdek az, amely kívül esik az általános – jelző nélküli – közérdeken: az U) cikk (1) bekezdés e) pontja⁵⁰ szerint ez az „idegen érdek”. Idegen pedig minden olyan érdek, ami nem Magyarország érdekét szolgálja. Azaz az általános közérdeken kívül esik – a történeti összefüggéseket most nem számítva – jellemzően más állam, államszövetség érdeke, ha az összeütközik Magyarország érdekével.

A közérdek és a nemzet érdekének egybeesését tükrözi a képviselői eskü szövege is: „Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztség megnevezése) tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítse!”⁵¹ Természetesen a képviselői eskü szövegezése nem konkluzív érv az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésének értelmezéséhez, hiszen az Alaptörvény értelmezésén múlik az eskü – törvényben megállapított – szövege, s nem fordítva.

5. A szabad mandátum határain innen – vagy túl?

5.1. A frakciófegyelem

Ahogy már fentebb is jeleztük, a szabad mandátum „legnagyobb kihívója” a modern parlamentarizmus egyik legfontosabb jellemzője, a pártelvű működés. Arra is utaltunk már, hogy a szabad mandátum döntési és cselekvési szabadságot biztosít a képviselőnek, aki önkéntesen – de csakis így – dönthet úgy, hogy egy párt értékrendjét magáénak vallja, s aláveti magát e párt, parlamenti frakció akaratának. Noha a párt természetesen valamilyen részérdek megjelenítője,

⁵⁰ „Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgáltatásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak [...] Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak *idegen érdekek* alá rendeléséért.”

⁵¹ Egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény 1. § (1) bekezdés a) pont és e törvény melléklete.

azt azonban az alkotmányjog nem vizsgálja, s nem is vizsgálhatja, hogy a képviselő mit gondol arról, hogy miként egyeztethető össze a közérdek és a pártérdek.

A pártok és egyáltalában a politikum törvényhozásban betöltött szerepét elsősorban a politikatudomány vizsgálja.⁵² Ezen belül a politikai rendszerelméletek nyújtanak általános, de plauzibilis magyarázatot e kérdéskörben, melyek közül Gabriel A. Almond ún. átváltoztatási funkciókkal kapcsolatos elméletét emelhetjük ki. Ezt a parlamenti működésre alkalmazva arra juthatunk, hogy a törvényhozás nem más, mint valamely részérdek általánosan kötelező formájú aktussá történő transzformációja. Ezen keresztül érhető el, hogy egy párt akarata közjogi erőre emelkedjen.⁵³ Minthogy demokráciában a pártok közvetlenül közhatalmat nem gyakorolhatnak – legfeljebb a képviselőkön keresztül, közvetetten vehetnek részt a közhatalom-gyakorlásban –, valamennyi pártnak elemi érdeke lesz a frakciójába tartozó képviselők szoros gyepőlön tartása. Ennek érdekében azonban nem-jogi eszközöket alkalmazhatnak, minthogy a párt és a képviselő között utasításos, alá-fölérendeltségi közjogi jogviszony nem jön létre a szabad mandátumnak köszönhetően. Az Alkotmánybíróság szerint a választók és a képviselő relációjában megismert „szabadság érvényesül azonban a képviselő és az őt állító párt viszonyában is. A képviselő legitimációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik. A párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviseletére. A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában.”⁵⁴

A frakciófegyelem fenntartására alkalmas eszköz egy dátum nélküli lemondónyilatkozat aláíratása a képviselőkkel. A renitens képviselő így folyamatosan sakkban tartható, hiszen mandátuma a frakcióvezető akaratától függ. E biankó lemondónyilatkozat a magyar közjog számára sem ismeretlen.⁵⁵ A leghíresebb/hírhedtebb eset Kapronczy Mihály 1995-ös ügye volt, amelyben e nyilatkozatot be is nyújtotta a frakcióvezető, azonban a képviselő a plenáris ülésen tagadta, hogy lemondott volna mandátumáról. Végül a mentelmi, össze-

⁵² Például a szabad mandátummal szorosan összefüggő parlamenti képviselői szerep (kit/mit képvisel a képviselő) problémája csak politikatudományi módszerrel vizsgálható. A magyar képviselői szerepekről ld. ILONSZKI Gabriella tanulmányát. ILONSZKI Gabriella: „Képviseleti szerepek, politikai intézmények, képviseleti deficit. Két évtized változásai.” In TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2011) 267–290.

⁵³ BIHARI 2013. (lj. 6.) 111–113.

⁵⁴ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás II/2. pont.

⁵⁵ E biankó nyilatkozatok „alkalmazása” elsősorban a listás mandátumok esetében logikus, hiszen amennyiben egy listás mandátum üresedik meg, a listáról kerül az betöltésre, tehát a párt nem veszít tagjaiból. Egyéni választókerületi mandátum esetében nemcsak a képviselőnek van veszténivalója, hiszen az időközi választás eredménye az is lehet, hogy a biankó nyilatkozatot alkalmazó frakció pártjának jelöltje alulmarad a választási küzdelemben, s akár ellentétes politikai beállítottságú frakció erősödik egy mandátummal.

férhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság, valamint a plenáris ülés is fennállónak nyilvánította a képviselő mandátumát. Kukorelli István által ezen üggyhöz készített szakvélemény kiválóan foglalja össze a szabad mandátum és általában a parlamentarizmus alkotmányjogi megközelítését: „A közjogilag szabaddá tett képviselői mandátum a parlament egészét is védi a pártokráciával szemben. Ha ez a védelem nem létezne, a parlament pusztá közjogi fikcióvá válna. Az alkotmányjog éppen ezért tekinti alkotmányos intézménynek – és nem pártszervnek – a parlamenti frakciókat és a képviselői mandátumot. Ezekkel az intézményekkel a pártok és a közhatalom szétválasztása történik meg a parlament szintjén is. Bármennyire formális a valóságban a szabad mandátum, az általa közvetített alkotmányjogi értékrend egyértelmű és világos: pars helyett a köz érdekeit szolgálja.”⁵⁶

Ahogy láthattuk, a párt vagy frakció biankó nyilatkozattal nem kényszerítheti a képviselőt, lévén a nyilatkozatnak csak akkor van közjogi – mandátummegszüntető – hatása, ha nem merül fel kétség a tekintetben, hogy a nyilatkozat valóban a képviselő akaratát tükrözi. A biankó nyilatkozat tilalmán túl számos intézmény hivatott biztosítani a szabad mandátum érvényesülését. Ezek közé sorolható az összeférhetlenségi szabályrendszer⁵⁷, a mentelmi jog felelősségmentességi ága⁵⁸, valamint a képviselők anyagi függetlenségét biztosító javadalmazása⁵⁹.

A szigorú összeférhetlenségi szabályok közül e helyütt csupán azt a 2014-től hatályos hivatali inkompatibilitási esetkört emeljük ki, amely tiltja a parlamenti képviselői és polgármesteri tisztségek együttes betöltését.⁶⁰ E lépés látszólag távolította egymástól a helyi (köz)érdekeket és a (nemzeti) közérdeket, azaz a szabad mandátum tisztább érvényesülési lehetőségét biztosítja. Érdekes, hogy áttekintve a módosító törvényjavaslat indokolását⁶¹, nem találunk erre történő hivatkozást. Talán nem véletlen az indítványozók hallgatása – sőt a parlamenti vitában sem hangzott el érvként a szabad mandátum elve⁶² –, lévén nem idézett elő változást a mandátumszabadság szintjé-

⁵⁶ KUKORELLI István: „Kié a képviselő?” In KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede* (Budapest: Korona, 1995) 194–195.

⁵⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 80–94. §.

⁵⁸ Részletesen ld. ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők immunitása.” *Parlamenti Szemle* 2016/1. 23–40.

⁵⁹ Vö. Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdés: „Az országgyűlési képviselőt mentelmi jog és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg.”

⁶⁰ 2012. évi CCIX. törvény egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról.

⁶¹ T/9243. törvényjavaslat. Forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: www.parlament.hu/irom39/09243/09243.pdf (2017. 01. 31.)

⁶² Lásd a 2010-14-es ciklus 244/225-244/247 és 247/65-247/75. számú felszólalásait. Forrás: Országgyűlés honlapja: www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=aL9JWV2V&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9JP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9JP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D39%26p_izon%3D9243

ben. Ennek oka, hogy a helyi érdek és a közérdek konfliktusa nemcsak olyan képviselők esetében merülhet fel, akik polgármesterek is, hanem bármely olyan képviselő találkozhat ezzel, aki egyéni választókerületben nyerte mandátumát. Az egyéni választókerületi képviselő „helyhez kötöttsége” olyan adottság, amely független az esetleges polgármesterségtől. Ugyanígy nem nyújt megoldást az új összeférhetetlenségi szabály arra az esetre sem, ha a helyi érdekekkel ellentétes frakcióutasítást kap a képviselő: egyéni választókerületi honatyaként szükségszerűen választás elé kerül – attól függetlenül, hogy polgármester-e, avagy sem.

A függetlenséget biztosító javadalmazásról már Max Weber is kimutatta, hogy a hivatásos politikust függő helyzetbe hozza. Ezt napjaink magyarországi viszonyaira alkalmazva is igaz megállapításként kezelhetjük. A képviselő javadalmazása arra elegendő, hogy addig, amíg mandátuma tart, függetlenséget biztosítson számára akár akkor is, ha frakciójából kizárják. Azonban azzal is számolnia kell, hogy ilyen esetben a soron következő választáson aligha lesz annak a pártnak a jelöltje, amelynek jelöltjeként a parlamentbe került. Márpedig párttámogatás nélkül, függetlenként mandátumot szerezni nagyon távol áll a realitástól. A párt támogatásának elvesztése a politikai zsákmányelv alapján betölthető pozíciók megszerzésének reális esélyét szintén kizárja, azaz az élethivatásszerűen politizáló képviselő csak arra a néhány évre függetlenítheti magát pártjától (is), amíg mandátuma meg nem szűnik. Megfelelő egyéb – nem politikusi minőségben vagy erre tekintettel szerzett – jövedelem híján a képviselő kiszolgáltatottá válik pártjával szemben.⁶³ Éppen a hivatásszerűen üzött, „teljes embert kívánó” képviselőség fogja a gyakorlatban megnehezíteni más kereső foglalkozás élethivatásszerű üzését.⁶⁴ A képviselő „párthoz kötésére” semmi szükség a megtiltott biankó lemondó nyilatkozatra, annak tiltása inkább csak szépségtapasz, semmint gyógyír a szabad mandátum tényleges érvényesülésének hiányosságaira.

5.2. A lobbítól a társadalmi vitáig: a közérdek „előállításának” eltérő útjai

Már áttekintettük azt, hogy az egyéni választókerületi képviselők munkáját a választókerületük választópolgárai mennyiben befolyásolhatják, és azt is, hogy párttag, frakciótag képviselőkre milyen legális (és illegális) nyomást gyakorol(hat) pártjuk, frakciójuk. A szabad mandátum e két „klasszikus” kihívója mellett a lobbizás szerepe is ki kell térnünk röviden.

⁶³ Hasonló álláspontot képviselt Szente Zoltán az országgyűlési képviselők jogállásáról tartott előadásában. Az előadás összefoglalóját ld. Magyar (2016) 132–134.

⁶⁴ A képviselői függetlenség és a képviselői javadalmazás összefüggéseiről részletesebben ld. Erdős Csaba: „How Much Does the Operation of a Parliament Cost?” In Smuk Péter (szerk.): *Costs of Democracy* (Budapest: Gondolat, 2016)

Már Rousseau is foglalkozott a közügyekről tanácskozók – ami nála ugyebár az állampolgárok mindegyikét jelentette – informáltságáról, amelyről sajátos képet festett: szerinte a legjobb az lenne, ha a polgárok nem is beszélnének egymással, mivel így nem befolyásolhatnák egymást. Amint ez bekövetkezik, felütik a fejüket az érdekcsoportok, a pártok is, amelyek azonban csak ártanak az általános akarat helyes megnyilvánulásának: „A közakarat helyes megnyilvánulásához szükséges, hogy az államban ne legyenek különálló csoportok és hogy minden állampolgár csak a saját egyéni véleményét nyilvánítsa ki. [...] Ha pedig már léteznek ilyen külön csoportok, úgy szaporítani kell a számukat és egyenlőtlenségüket meg kell akadályozni [...] Egyedül és kizárólag csak ezekkel az elővigyázatossági rendszabályokkal érhetjük el, hogy a közakarat mindig nyilvánvaló legyen és a nép ne tévelyegjen.”⁶⁵ Ahogyan Szigeti Péter rámutat, bizonyos szempontból a pluralizmus előfutára volt Rousseau⁶⁶, hiszen az egymással versengő (érdek)csoportok egymással való küzdelmét vizionálta. A modern pluralizmus szerint „biztosítani kell a csoportok autonómiáját és szabad versengését, mivel a »közjó« a priori nem állapítható meg, ezért a közérdek csak az érdekek harcában, konfliktusos-kompromisszumos vitájában alakulhat ki”.⁶⁷ Ezen érdekek felszínre hozásában – és így a közérdek „előállításában” – segíthet a lobbizás, azaz „személyek vagy csoportok kísérlete a törvényhozás befolyásolására, a törvényhozókra gyakorolt közvetlen nyomással”.⁶⁸ E befolyásolás és a szabad mandátum viszonyáról elmondható, hogy a lobbizás – amely szigorúan a fenti definíción belül marad – semmilyen veszélyt nem jelent a szabad mandátumra.⁶⁹ Ugyanis fogalmilag kizárt, hogy a lobbizás a szabad mandátum magvát, a képviselő döntési szabadságát érintse: ami ezt veszélyezteti, az már nem lobbizás, hanem zsarolás, amely nem, legalábbis nem elsősorban alkotmányjogi, hanem büntetőjogi megítélés alá esik.

A befolyásolás, meggyőzés eszközei tekintetében más büntetőjogi korlátokkal is találkozhatunk, elsősorban a vesztegetés tényállásával. Minthogy büntetőjogi kérdés, e helyütt csak utalni szeretnénk a képviselői ajándékok problémájára. Elvileg bármilyen jogtalan előny – legyen az akár roppant csekély pénzösszeg – kérése, annak vagy ígéretének elfogadása kimeríti a hivatali vesztegetés elfogadásának tényállását.⁷⁰ Ugyanakkor az Ogytv. lehetővé teszi képviselő számára olyan ajándék vagy ingyenes juttatás elfogadását, amely nem haladja meg a mindenkori képviselői tisz-

⁶⁵ ROUSSEAU 1947. (Ij. 3.) 41.

⁶⁶ SZIGETI Péter: „A minden egyes akaratától az általános akaratig vezető út.” In LAPSÁNYSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára.* 27. p.

⁶⁷ BIHARI 2013. (Ij. 6.) 262.

⁶⁸ SÁNDOR Péter – VASS László: „A lobbizás mint jelenség.” In LÉKÓ Zoltán (főszerk.): *Lobbikézikönyv* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2002) 21.

⁶⁹ Hasonlóan vélekedik a kérdéstről SENTE Zoltán is: „[a] politikai nyomásgyakorlás ezért önmagában nem számít illetéktelen beavatkozásnak. [...] Ez [mármint a befolyásolási kísérlet, a politikai vagy morális nyomásgyakorlás – E. Cs.] nemcsak hogy nem jogsértő, hanem egyenesen segítheti a képviselőt a munkájában való tájékozódásban...” SENTE 2009. (Ij. 9.) 685.

⁷⁰ Lásd: Btk. 294. §.

teletdíj egyhavi összegét – ráadásul csak a képviselői tiszteletdíj 1/12-ed részének megfelelő értékhatárt meghaladó értékű ajándékokról és ingyenes juttatásokról köteles a képviselő – a vagyonynyilatkozata részeként – kimutatást vezetni.⁷¹ Komoly bizonyítási nehézségeket vehet fel, hogy a nem tiltott mértékű ajándékot, ingyenes juttatást a képviselő meghatározott kérdésben meghatározott „irányú” szavazatának fejében kéri, kapja – akár a szavazást megelőzően, akár utána. A vesztegetés és a szabad mandátum annyiban nem áll kapcsolatban egymással, hogy a képviselő döntési szabadságát a vesztegetés érintetlenül hagyja. Ugyanakkor a közérdek kifejezésre jutását torzítja, legalábbis a jogalkotó szerint biztosan, hiszen pönalizálta e magatartást. Ez szintén a vesztegetés és a köz érdekében végzett képviselői tevékenység elválasztottságát bizonyítja: a szabad mandátum tézise, hogy a képviselő olyan szavazatot adjon le, amely szerinte a köz érdekét elősegíti. Az is előfordulhat, hogy jogtalan előnyt kér/kap olyan szavazat (egyéb képviselői tevékenység) fejében, amely saját – vesztegetéstől független – meggyőződése szerint is a köz érdekét szolgálja. A törvényalkotás folyamatában így a köz érdeke nem feltétlenül torzul a vesztegetés hatására, a közélet tisztasága azonban igen. Magyarán nem a képviselői szabad mandátumot – függetlenséget – védi a képviselői hivatali vesztegetés és annak elfogadása tényállás, hanem „csak” a közélet tisztaságát. Ezzel nemcsak a legalitás és illegalitás alapján határolhatjuk el egymástól a lobbist és a vesztegetést, hanem azt is kimutathatjuk, hogy teljesen más az az érték, amelyet érintenek.

A lobbizás elsősorban – s különösen a törvényhozás vonatkozásában – az Egyesült Államokban válhatott meghatározóvá. Ennek számos oka jelölhető meg – így például az ország mérete, a kormányzati struktúra, a társadalmi sokszínűség, az olyan kulturális hagyományok, mint a pragmatizmus, a munkáltatói és munkavállalói korporativizmus hiánya –, de számunkra legfontosabb az, hogy az amerikai törvényhozás hagyományosan nem frakció, hanem bizottságközpontú. Minthogy a frakciófegyelem sem szigorú a tengerentúlon, a lobbizás is tág teret nyer. A frakciófegyelem realitása Európában azt diktálja, hogy nem érdemes a képviselők meggyőzésébe komoly energiákat fektetni akkor, ha de facto utasítás alapján adja le voksát.⁷² A lobbist parlamenten belüli „célközönsége” így leszűkül a frakcióvezetőkre, illetve áttevődik a végrehajtó hatalom vezetésére, a kormányfőre, esetleg annak tanácsadóira, és/vagy a kormánypárt vezető, befolyásos politikusaira. Ennek is köszönhető, hogy a lobbizás iránti tudományos érdeklődés hazánkban csekély, valamint hogy a magyar lobbistörvény tisztavirágéletű volt⁷³, egyáltalán nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: csökkent a re-

⁷¹ Ogytv. 87. § (1) bekezdés.

⁷² SIMON Zoltán aprólékosan veszi számba a parlamenti képviselői döntéshozatal motívumait, de a pártoknak a mandátumra való jelölésben és a bizottsági pozíciók elosztásában gyakorolt szerepe miatt a „párt és pártfrakció befolyása [...] meghatározó a politikus sorsára és döntéseire nézve” SIMON Zoltán: „Parlamenti lobbizás – a másik oldal.” In LÉKÓ Zoltán (főszerk.): *Lobbikézikönyv* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2002) 230.

⁷³ 2006. évi XLX. törvény a lobbistevékenységről (2006. 09. 01–2010. 12. 31. időállapot)

gisztrált lobbisták száma, azok nagy része nem fejtett ki lobbitevékenységet, a nemzetgazdaság szempontjából jelentős döntések kívül rekedtek a lobbitorvény hatókörén.⁷⁴ Ráadásul a lobbitorvény erodálódását a lobbizással és lobbistákkal kapcsolatos képviselői ellenérzések is gyorsították.⁷⁵

Hazánkban a politikai rendszer – így az Országgyűlés – irányába ható érdekek intézményes becsatornázása vált meghatározóvá, amelynek két alapvető iránya alakult ki napjainkra.⁷⁶ Az egyik az ún. társadalmi egyeztetés, amelyet a jogalkotásról szóló *2010. évi CXXX. törvény* 19. § (2) bekezdése emeli a jogalkotás rendjébe: „A jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen.” A jogszabályok előkészítésében való társadalmi egyeztetésről szóló *2010. évi CXXXI. törvény* számos korlátozás alá helyezi a társadalmi egyeztetést, a képviselői munka vonatkozásában azonban e törvény személyi hatályát felidézünk, amely csak „a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki (a továbbiakban: társadalmi egyeztetés)”.⁷⁷ Tehát a képviselői előterjesztésekre a társadalmi egyeztetés kötelezettsége nem terjed ki, a társadalmi (rész)érdekek becsatornázása így tulajdonképpen elhagyható. Ennek köszönhető az egyéni képviselő által kezdeményezett törvényjavaslatok magas aránya, amelynek eredője ugyancsak a frakciófegyelem.

Az érdekek becsatornázásának másik fontos fóruma a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács, amelynek összetétele a korporatív elven nyugszik. „A Tanács a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására létrejött, az Országgyűléstől és a Kormánytól független, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület, a munkaadói és munkavállaló érdek-képviselői szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány és a művészet hazai és határon túli magyar képviselői, valamint a bevett egyházak közötti társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fóruma.” Aho- gyan a törvény definíciójából is kitűnik, az érdekegyeztetés ezen fóruma a törvényhozástól teljesen független, meghívott tagként is csak a végrehajtás képviselheti magát a Tanács ülésein, az Országgyűlés tagjai tanácskozási joggal

⁷⁴ TóTH Ernő: „A lobbitorvény és a láthatatlan lobbizás.” *Új Magyar Közigazgatás* 2010/4. 22–39.

⁷⁵ SIMON Zoltán – ILONSKZI Gabriella empirikus kutatásaira támaszkodva – részletesen tekinti át a magyar képviselők lobbizással kapcsolatos attitűdjét. SIMON Zoltán: *Érdekérvényesítés és közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan, 2009) 144–149.

⁷⁶ A korábbi formákról részletesen ld. PRUGBERGER Tamás: *Érdek és érdekegyeztetés a jogban* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 2002.)

⁷⁷ 2010. évi CXXXI. törvény 1. § (1) bekezdés.

sem vehetnek részt a Tanács működésében. Ugyanakkor a Tanács feladata, hogy javaslatokat dolgozzon ki az Országgyűlés és a Kormány részére az átfogó makrogazdasági és társadalmi problémák megoldására, valamint az „Országgyűlés elnöke, az országgyűlési bizottságok elnökei, a Kormány vagy a Kormány tagjai a Tanácsot állásfoglalás vagy vélemény kialakítására kérheti(k) fel, amelynek a Tanács köteles 30 napon belül eleget tenni, és erre irányuló felkérés esetén azt az illetékes országgyűlési bizottság előtt szóban is ismertetni.” A Tanács így közvetve – elsősorban a Kormány vagy országgyűlési bizottság útján – működhet közre a törvényhozó hatalom – és így annak tagjai – befolyásolásában, információval való ellátásában, azaz a köz érdekének felismerésében.

5.3. Fából vaskarika, avagy az Országgyűlés esete a nemzetiségi képvisellel

Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a nemzetiségek sarkalatos törvényben meghatározott módon részt vesznek az Országgyűlés munkájában. Ennek alapján a törvényhozó – elsősorban az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvénnyel – kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosított a nemzetiségek számára, valamint létrehozta a nemzetiségi szószólói státuszt is. Ugyan a kedvezményes kvótáról a gyakorlat bebizonyította, hogy nem elég kedvezményes, hiszen a 2014-ben megalakult Országgyűlésbe – amelynek tagjait már az új, 2011-es választási rendszerben választották meg – nem került nemzetiségi képviselő, nem kerülhet meg a nemzetiségi képviselői jogállás és a szabad mandátum – közel sem problémamentes – viszonyának rövid elemzése.

A nemzetiségek államalkotó tényezői minőségéből kiindulva⁷⁸ nehéz mellett érvelni, hogy a „köz”-be – amelynek érdekét minden képviselő képviseli – a nemzetiségek tagjai ne tartoznának bele (vö. a „köz” fogalmainak lehetséges jelentéseivel). Ebben az esetben a nemzetiségeknek külön képviselet fenntartása megduplázza⁷⁹ a nemzetiséghez tartozók parlamenti képviseletét, hiszen a „rendes” képviselők egyébként is képviselik őket. Ha cáfolni szeretnénk ezt, úgy is felfoghatjuk a nemzetiségi képviselőket, hogy ők a „rendes” – értsd: nem nemzetiségi – választópolgárokat is képviselik. Így el tudjuk kerülni a képviselet megkettőződését, de egyúttal másik logikai csapdába lépünk: ha a nemzetiségi képviselők ugyanúgy a „köz”-t – és nem a nemzetiségük érdekét – képviselik, mint „rendes” társaik, akkor mivel indokolható, hogy a nemzetiségi listákon egy-egy hely kedvezményesen szerezhető meg. Erre csak egy válasz adható: a nemzetiségi listán mandátumot szerzett képviselő a nemzetiség érdekét – nem pedig

⁷⁸ Lásd: Alaptörvény Nemzeti Hitvallás és XXIX. cikk (1) bekezdés.

⁷⁹ SZENTE Zoltán: „Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést?” In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011) 87–89.

a „köz” érdekét – kell képviselje.⁸⁰ Ez összhangban áll a jogalkotó akaratával, ezt tükrözi az, hogy a nemzetiségi képviselő – sőt a nemzetiségi szószóló is – ugyanazt az esküt teszi le, mint a nem-nemzetiségi képviselő,⁸¹ továbbá ez következik a nemzetiségeket képviselő bizottság *elnevezéséből feladatkörének és tagságának szabályozásából* is. „A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja. A nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról.”⁸² A nemzetiségeket képviselő bizottság munkája egyértelműen *a nemzetiségek érdekeit érintő kérdésekre koncentrál*. Ebben egyébként nem is különbözne az állandó bizottságoktól,⁸³ amelyek mindegyike valamely feladatra specializálódik. Az állandó bizottságok azonban nem valamilyen személyi kör képviselőre hivatottak, hanem szakpolitikai alapon szerveződnek. A nemzetiségeket képviselő bizottság tagsága is sajátos: tagja ugyanis csak nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő és nemzetiségi szószóló lehet.⁸⁴ Hasonló – az egyenlő mandátum határait valószínűleg túllépő – megoldást más bizottság esetében nem találunk. A nemzetiségi képviselő tehát megválasztása után sem „hagyja maga mögött” mandátumának keletkezési módját, s – elsősorban a nemzetiségeket képviselő bizottságban gyakorlandó – speciális feladatai az őt megválasztó választópolgárokhoz való szorosabb kötődését is kifejezi. E szorosabb kötődés nem éri el az utasíthatóság szintjét, azaz nem hoz létre kötött mandátumot, de a köz érdekének képviselőtől azért eltávolítja a nemzetiségi képviselőt. A nemzetiségek parlamenti képviselője – az Országgyűlés tagjai, s nem szószólók útján – kevesebb ellentmondással lennének megvalósíthatók egy második kamarában.⁸⁵ Bár a második kamara több kérdést vetne fel, mint oldana meg, az kétségtelen, hogy a nem népképviselői alapon szerveződő felsőházakban akár a kötött mandátumra is találunk példát.⁸⁶

⁸⁰ Tulajdonképpen ezt erősíti meg a politikatudományi szakirodalom is. M. Balázs Ágnes szerint például a „nemzetiségek országgyűlési képviselőjének megteremtése a népképviselői elv megbontásán, és azon a feltevésen alapul, hogy a nemzetiségek jobban képviselik a nemzetiségek érdekeit, mint a nem nemzetiségi képviselők”. Lásd: M. BALÁZS ÁGNES: „Szólnak-e a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre.” *Regio* 2017/3. 232.

⁸¹ 2008. évi XXVII. törvény 1. § (1) bekezdés.

⁸² Ogytv. 22. § (1)–(2) bekezdés.

⁸³ A nemzetiségeket képviselő bizottság jogállása a törvényalkotási bizottsághoz hasonlóan speciális, ez az Ogytv. rendszertani értelmezéséből is levezethető. Részletesen ld. ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia* (Budapest: Gondolat, 2016) 35. 47. lj.

⁸⁴ Ogytv. 22. § (3) bekezdés.

⁸⁵ MÓRÉ SÁNDOR: „A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve.” *Parlamenti Szemle* 2016/2. 50.

⁸⁶ Lásd a Bundesratban a tartományok képviselőit: SZENTE 2010. (lj. 13.) 170. 15. lj.

6. Összefoglalás

Tanulmányunkban Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében szereplő, a köz érdekét a képviselői tevékenység viszonyítási pontjaként tételező klauzula jelentésének meghatározására fókuszáltunk. Az Alaptörvényt értelmező Alkotmánybíróság szerint e klauzula a törvényhozó hatalom működésében sajátos jelentéssel bír, ez a szabad mandátum alkotmányi kifejeződése. Az Alaptörvény, az alkotmánybírósági határozatok, illetve külföldi alkotmányok elemzésével közelebbről is megvizsgáltuk az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében szereplő „köz” érdekét, s megállapítottuk, hogy az a nemzet, a nép, illetve az ország érdekét jelenti. Az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó részeinek szövegtörténetét áttekintve arra is választ találtunk, hogy – a külföldi alkotmányoktól eltérően – miért nem a fennköltebb fogalmakat használta a szabad mandátum leírására az alkotmányozó.

A szabad mandátum elvének legfontosabb kihívóit elemezve arra juthatunk, hogy a frakció nem jogi lépésekkel, hanem egzisztenciális függőségi viszony létrehozásával korlátozza leginkább a képviselő de facto mérlegelési, cselekvési szabadságát. A lobbival kapcsolatban hasonló veszélyt – nagyrészt éppen a frakciófegyelem léte miatt – nem tudunk kimutatni, de ehhez a lobbitevékenység és a képviselők jogellenes befolyásolására irányuló magatartások közti határvonalat is meg kellett vizsgálnunk. E tekintetben a lobbis, a szabad mandátum és a vesztegetés elhatárolását új szemponttal is igyekeztünk gazdagítani. A szabad mandátum meglepő módon a nemzetiségi képviselők feladataival hangolható össze a legnehezebben, tőlük ugyanis nem a köz, hanem a nemzetiségi érdekek képviselőjét várja a törvény.

Kulcsszavak: szabad mandátum, közérdek, frakciófegyelem, lobbis, nemzetiségek parlamenti képviselője

ERDŐS CSABA PHD

egyetemi adjunktus

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,

Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék,

Nemzeti Közszolgálati Egyetem,

Államtudományi és Közigazgatási Kar,

Alkotmányjogi Intézet

dr.erdos.csaba@gmail.com