

Képviselői mandátum és frakciótagság – mivel jár a Fidesz-delegáció távozása a néppárti képviselőcsoportból

A Fidesz európai parlamenti delegációja ma délelőtt bejelentette kilépését az Európai Néppárt frakciójából. A döntésre arra tekintettel került sor, hogy az EPP képviselőcsoportja több mint 84%-os arányban megszavazta a tavaly december óta előkészítés alatt álló eljárási szabályzat módosítását, amely többek között rendelkezik arról, hogy egy eljárásban több képviselőt, akár teljes delegációkat is fel lehet függeszteni, illetve ki lehet zárni a néppárti frakcióból. Ezenfelül az eddigi kétharmados többség általános szabálya alól kivételt képezve, úgy szabályozza a felfüggesztés és kizárás intézményét, hogy arról a minősített helyett abszolút többséggel lehet dönteni, amennyiben az érintett képviselő vagy képviselők pártját a Néppártban mint európai pártszövetségben felfüggesztették vagy kizárták. Politikai értelemben talán megoldásként szolgál ez a döntés a fellélegezni látszó Európai Néppárt frakciója számára, a Fidesz kilépéséből adódó veszteségek azonban vélhetően még számukra sem teljesen előre láthatók.

A vitán felül, és kis késlekedéssel a CDU parlamenti vezetése által is elismert módon,¹ kifejezetten a Fidesz esetére szabott módosítások az eljárási szabályzatban számos ponton jogi és jogállamisági értelemben vitatható rendelkezéseket tartalmaznak, ilyen például az a szándék, hogy a folyamatban lévő ügyekre is ki akarja terjeszteni a pártcsalád a ma elfogadott módosítást. Így indulhatott volna el a szavazást követően akár azonnal az egyszerűsített szabályok szerinti felfüggesztési eljárás a Fidesz-delegáció tagjaival szemben. Ezek gyakorlati alkalmazására a kilépés bejelentését követően már nyilvánvalóan nem kerülhet sor.

Tekintettel arra, hogy a Fidesz tagsága az Európai Néppártban ugyan felfüggesztés alatt,² de jelenleg is fennáll, a Fidesz-delegációnak nem áll módjában

¹ Fidesz-Leuten im EU-Parlament droht offenbar Suspendierung aus EVP-Fraktion. *Handelsblatt*, 2021. február 26.

² EPP: *FIDESZ Membership Suspended after EPP Political Assembly* (2019. március 29.).

más frakcióhoz csatlakozni, mint az Európai Néppárt képviselőcsoportja, így a jelen döntés következményeként a képviselők csak független státuszban dolgozhatnak tovább. A független képviselők³ 27 főből álló „csoportja” meglehetősen diverz mind politikai, mind pedig tagállami szempontból, bár főként déli országok képviselőit találjuk itt, mint a 11 Ötcsillag Mozgalomhoz tartozó olasz, független és a Kommunisták Párthoz tartozó görögök és néhány katalán, akadnak azonban szlovákok, horvátok, sőt egy litván és egy német képviselő is. A Fidesz-delegáció csatlakozása a függetlenekhez tehát azt is jelenti egyben, hogy az Ötcsillag nem a legnagyobb független delegáció többé.

Arra természetesen lehetőség lenne, hogy a néppárti frakció és a Fidesz között egy, a korábbi EPP-ED-frakciónak⁴ hasonló megállapodás jöjjön létre. Az Európai Néppárt és az Európai Demokraták közötti megállapodás 1999 és 2009 között állt fent, ráadásul úgy, hogy a toryk soha nem voltak az Európai Néppárt pártcsaládjának tagjai. Mivel azonban egy ilyen frakciónak létrejötte jelenleg pusztán spekuláció, tekintsük inkább át azt, hogy a frakciótagság megszűnése és a Fidesz-delegáció így kialakuló független képviselői státusza milyen következménnyel jár mindkét fél számára.

A mandátum és a frakciótagság összefüggései röviden

Az európai parlamenti képviselők közvetlen, általános és titkos választás útján nyerik el megbízatásukat. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának⁵ (eljárási szabályzat, házszabály) 2. cikke értelmében a képviselői mandátum jellege szerint, összhangban az Európai Parlament létrejöttének demokratikusságával, szabad mandátum.

A képviselői mandátummal kapcsolatos sérthetetlenséget és kiváltságokat a lisszaboni szerződés 7. számú jegyzőkönyve határozza meg, amely szerint minden képviselő joga aktívan részt venni a Parlament szakszervezetek munkájában, valamint a delegációk munkájában az eljárási szabályzat szerint (5. cikk). Ezek tehát olyan jogosultságok, amelyeket nem érinthet az a tény, hogy az EP-képviselő tagja-e képviselőcsoportnak, vagy mandátumát független,

³ Lásd: www.europarl.europa.eu/meps/en/search/advanced?name=&groupCode=2970&-countryCode=&bodyType=ALL

⁴ European Parliament: *Political Groups in the European Parliament since 1979* (2019. June).

⁵ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. I. cím: Képviselők, parlamenti szervek és képviselőcsoportok. 1. fejezet: Az Európai Parlamenti képviselők. 2. cikk: Szabad mandátum.

tehát frakcióhoz nem tartozó képviselőként gyakorolja. Az eljárási szabályzat azon megfogalmazása, miszerint a Parlament Elnöksége határozza meg a független képviselők jogállását és parlamenti jogait, némileg azért elbizonytalanító (36. cikk 2. pont).

A képviselőcsoporthoz tartozás számos területen érinti a képviselői jogok gyakorlását, a Covid-helyzet idején kevésbé releváns üléstermi elhelyezkedéstől⁶ kezdve egészen a szakbizottsági tagságig.

Részvétel a plenáris ülésen

Ha már a plenáris ülésnél tartunk, a frakcióból való kilépés mind a viták során, mind pedig a szavazás során érezteti majd hatását. A vita során a felszólalók listájára a képviselők a hozzászólni kívánó képviselőcsoportból azok viszonylagos nagysága szerinti sorrendben kerülnek fel (171. cikk). A szabályok szerint a felszólalási idő első részét a képviselőcsoportok között egyenlő arányban kell elosztani, a második részt a képviselőcsoportok között tagjaik összlétszáma arányában osztják el, a független képviselők részére együttes felszólalási időt kell megállapítani. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Fidesz-delegáció tagjai számára lényegesen csökken a felszólalás esélye a plenárison, bár azt is figyelembe kell venni, hogy az együttesen megállapított felszólalási időből az aktív képviselők jól profitálhatnak, mivel a függetlenek közül egyedül az Ötcsillag Mozgalom tagjai képviseltetik magukat rendszeresen a vitákban.

Ami a szavazást illeti, a Fidesz-delegáció tagjai a szavazás során ezt követően önállóan állapíthatják meg a szavazási indikációt, természetesen a függetlenek között erre nézve semmilyen koordináció nincs. Meg kell azonban jegyezni, hogy a 12 képviselő kilépése a néppárti frakció számára jelentős veszteség, a képviselőcsoport létszáma így 175 főre csökken, ami különösen nehéz helyzetet teremthet a szavazások során. Az eddigi szituációban sem volt biztosított a jobboldali győzelem még abban az esetben sem, ha az EPP-től jobbra lévő pártok mind a Néppárttal tartottak, a jelen helyzetben azonban azok a szavazatok, amelyeket a néppárti frakciócsoport a Renewtől remélhet a többség érdekében, csak abban az esetben lesznek elégségesek a győzelemhez, ha a Fidesz függetlenként is az EPP-vel szavaz.

⁶ Az üléstermekben a képviselőcsoportokhoz való tartozás szerint határozza meg az Elnökök Értekezlete az ülésrendet, a Fidesz-delegáció tagjai tehát a kilépés eredményeként a plenáris üléssteremben a független képviselők számára kialakított blokkban tudnak elhelyezkedni.

Új helyzet a szakbizottsági munkában

A szakbizottsági munkára nézve mind a Néppárt, mind a Fidesz-delegáció új helyzettel találja magát szemben. Az eljárási szabályzat 209. cikke szerint a bizottságok, a különbizottságok és a vizsgálóbizottságok tagjait a képviselőcsoportok és a független képviselők nevezik ki. A bizottságok összetétele – amennyire lehetséges – tükrözi a Parlament összetételét. A bizottsági helyeket az arányos számítás eredményként némi korrekcióval kell meghatározni a képviselőcsoportok között. Ez az arány pedig most olyan mértékben változott meg, ami a választások utáni helyzethez hasonlít.

A Fidesz-delegáció a mai döntéssel, legalábbis papíron, de elvesztette szakbizottsági helyeit, amelyekkel néppárti frakciótagságára tekintettel rendelkezett, az EPP pedig le kell hogy mondjon 12 szakbizottsági helyéről. A házszabály ugyanis a 210. cikkben arról rendelkezik, hogy a képviselőcsoportot váltó vagy függetlenné váló képviselők nem tarthatják meg egy bizottságban betöltött azon rendes vagy póttag státuszukat, amelyeket az eredeti képviselőcsoport tagjaként betöltöttek. Az újrendeződés során minden megoldás lehetséges. Arról van ugyanis szó, hogy ugyan a nagyobb képviselőcsoportok az arányosság elve szerint elsőbbséget élveznek az így felszabaduló fideszes szakbizottsági helyek felett, a függetlenek számára jutó helyek felett azonban szinte szabadon diszponálnak, a delegáció méretéből és abból adódóan, hogy a szakbizottsági munkában is elsősorban az Ötcsillag Mozgalom tagjai tekinthetők aktívnak a függetlenek közül, várhatóan tehát nem fognak két kézzel kapkodni a független képviselők az elérhetővé váló szakbizottsági helyekért. A helyek újraelosztását azonban akár egy frakcióközi megállapodással is rendezni lehet annak érdekében, hogy minden maradjon a régiben. Kérdés azonban, hogy mit szólna egy ilyen javaslatához az európai parlamenti baloldal.

Bárhogy is lesz, a szakbizottsági munkát nehezíti az a tényező, hogy a Bizottsági Elnökök Értekezlete 2015-ben határozatot fogadott el a független képviselők státuszával kapcsolatban, amelyben kimondta, hogy független képviselő ugyan lehet jelentéstevő, de e státusz elnyerése a koordinátorok döntésétől – jóindulatától – függ. Azt, hogy független képviselő árnyék-jelentéstevő legyen, ugyanez a határozat egyértelműen kizárja.

Epilógus – jogi tévedések a felfüggesztéssel kapcsolatban

Az eljárási szabályzat szerint tehát egy bizottság rendes vagy póttagjának státusza kizárólag egy adott képviselőcsoportbeli tagságtól függ. Nem rendelkezik azonban a szabályzat olyan köztes állapotokról, mint a felfüggesztés, amely e szabályozási környezetben nem is értelmezhető. A házszabály fenti rendelkezése a bizottsági helyekről csak olyan esetekre vonatkozik, amikor egy képviselő másik képviselőcsoportban vagy független képviselőként folytatja tevékenységét. A képviselő tagsági jogviszonyának felfüggesztése azonban függő jogi helyzetet teremt, jogkövetkezményként ennek megfelelően az eljárási szabályzat rendelkezései nem alkalmazhatók. A szabályzat szerint egy képviselő vagy egy frakció tagja, vagy független.

Ezt az érvet az is alátámasztja, hogy a jelentéstevői tisztség nem a képviselők frakciótagságából adódó jogosítvány, hanem a képviselői szabad mandátumhoz tapadó jogosultság, amely csak a szakbizottsági tagsággal áll összefüggésben. Bármilyen olyan rendelkezés tehát, amely a képviselőcsoportbeli tagság felfüggesztéséhez azt a jogkövetkezményt fűzi, hogy a képviselő nem járhat el azokban a tisztségekben, amelyeket az adott képviselőcsoport tagjaként nyert el (például jelentéstevői vagy árnyék-jelentéstevői pozíció), ellentétes az eljárási szabállyal.

Az EPP-frakciócsoport mai napon módosított eljárási szabályzata tehát ellentétes a Parlament házszabályával, ami különösen arra tekintettel problémás, hogy maga a képviselőcsoport az eljárási szabályzat felhatalmazásából jön létre.

Mindez azonban a mai bejelentést követően már várhatóan csak elméleti felvetés marad...

2021. március 3.

Felhasznált irodalom

EPP: *FIDESZ Membership Suspended after EPP Political Assembly* (2019. március 29.). Online: www.epp.eu/press-releases/fidesz-membership-suspended-after-epp-political-assembly/
Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata* (2021). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_HU.html

Képviselői mandátum és frakciótagság...

European Parliament: *Political Groups in the European Parliament since 1979* (2019. June). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/637958/EPRS_STU\(2019\)637958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/637958/EPRS_STU(2019)637958_EN.pdf)

Fidesz-Leuten im EU-Parlament droht offenbar Suspendierung aus EVP-Fraktion. *Handelsblatt*, 2021. február 26. Online: www.handelsblatt.com/politik/international/christdemokraten-fidesz-leuten-im-eu-parlament-droht-offenbar-suspendierung-aus-evp-fraktion/26957480.html?ticket=ST-13979405-BeNMEg6OjjcBnn6Kfvo-ap3