

## I.

Az Alaptörvény szerint az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság ezzel egybehangzóan megállapította: „A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat (...) és aszerint sem, hogy a megválasztott képviselő csatlakozott-e valamely párt képviselőcsoportjához, vagy sem.”<sup>4</sup> Ezen a helyzeten az sem változtat, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása alaptörvényi szintre emelte a frakcióalakítási jogot, szilárdabb alapra helyezve a képviselőcsoportok működését.

Kiindulópontunk tehát az, hogy minden képviselő az egész népet, az összes választópolgárt képviseli, függetlenül attól, hogy egyéni körzetben, vagy országos listán szereztek mandátumot, és hogy tagjai-e valamely pártnak vagy képviselőcsoportnak. A független képviselőt (ti. azt a képviselőt, aki nem tagja egyetlen országgyűlési képviselőcsoportnak) nem érheti hátrány frakcióban ülő társaihoz képest. A gyakorlatban azonban a frakciók fontos szerepet töltenek be a parlamenti munka előkészítésében, szervezésében, így szükségképpen eltér a frakciótag képviselő helyzete független társától. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy ez az eltérő helyzet megmarad-e az Alaptörvény szabta keretek között, azaz a parlamenti jogi szabályozás diszkriminálja-e a független képviselőket a képviselőcsoportokhoz tartozó képviselőkhez képest, és ha igen, hogyan lehet az egyenlő mandátum elvét jobban érvényre juttatni.

A független képviselők hátrányosabb helyzete az alábbi konkrét területeken merülhet fel: az Alaptörvényben biztosított jogosítványok (kérdés, interpelláció) nem teljes érvényesülése, a házszabályi rendelkezésekben biztosított egyéb képviselői jogok csorbítása, illetve a csak frakciókon keresztül gyakorolható „közvetett” képviselői jogosultságok (pl. jelölések) elérhetetlensége. Vizsgálódásunk fókuszában a házszabályi rendelkezések állnak. A függetlenekkel szemben kvázi diszkriminatív szabályokat egyébként elvéve más, házszabályi rendelkezéseket nem tartalmazó jogszabályokban is találunk. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerint<sup>5</sup> például az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának csak a frakciók jelöltjei lehetnek tagjai.

Országgyűlési választójogunk 1989 óta elismeri a pártoktól független jelöltek mandátumszerzésének lehetőségét. A parlamenti jogi értelemben vett, általunk is használt „függetlenség” fogalma azonban nem pártoktól, hanem képviselőcsoportoktól való függetlenséget jelent. Vannak párthoz nagyon is kötődő, pártok által támogatott, vagy párttag-jelöltek is, amelyek szintén független képviselőként kezdik meg munkájukat, ha csoportjuk bekerül ugyan a parlamentbe, de nem érik el a frakcióalapítási küszöböt. Az Országgyűlés jelenlegi összetétele is erre ad példát: két olyan párt(szövetség) is működik, amelyek képviselői függetlenként működnek (DK, Együtt-PM), jöllehet e képviselők közös pártlisták jutottak mandátumhoz. A frakcióból kilépett vagy kizárt képviselők is függetlenek, azonban nem feltétlenül pártonkívüliek. Ezen felül igen ritkán, de előfordulhat az is, hogy valaki párt támogatása nélkül nyer egyéni körzetben. Előfordul, hogy ilyen képviselő a későbbiekben belépett valamely frakcióba, „feladva” függetlenségét.

<sup>1</sup> Egyetemi docens (KRE ÁJK)

<sup>2</sup> Egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

<sup>3</sup> Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés

<sup>4</sup> 27/1998. (VI. 16.) AB határozat

<sup>5</sup> 1995. évi CXXXV. tv. 19. §

A következő táblázat az egyes parlamenti ciklusok mozgásait mutatja:

ciklus	függetlenek száma a ciklus elején	függetlenek száma ciklus végén	ennyi képviselő volt független valamennyi ideig a ciklus alatt (kilépés, kizárás, képviselőcsoport megszűnése miatt)
1990-1994	7	37	66
1994-1998	1	23	52
1998-2002	1	20	26
2002-2006	0	11	27
2006-2010	1	14	16
2010-2014	1	27	n.a.
2014-	9	-	-

(forrás: Soltész István: *Az Országgyűlés*, 7. táblázat; [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu))

Látható, hogy 1990 óta az egy ciklus során függetlenné váló képviselők száma folyamatosan csökken, ennek oka azonban főként a frakciók megszűnésének ritkulása, hiszen kilépések/kizárások továbbra is előfordulnak. Töretlen ugyanis az a tendencia, amely a független képviselők számának növekedését mutatja a ciklus elejét és végét összevetve. A választások során elvétve kerül független képviselő a parlamentbe, de a ciklus végé eddig mindig 10 fölött volt a számuk. A 2014. évi választások minden eddiginél magasabb független-számot eredményeztek: 9 képviselő kezdte meg így munkáját. Ennek oka a közös lista volt, amelyen bejutottak olyan pártok is, akik képviselői nem érték el a normál frakcióalapítási küszöböt. Ez az arány (a képviselők közel 5%-a) a parlament összlétszámához képest nemzetközi összehasonlításban is<sup>6</sup> igen magas, ez is indokolja, hogy górcső alá vegyük a független képviselők helyzetét.

## II.

A szabad mandátum alkotmányos elvének egyik politikai következménye, hogy a képviselőket jogilag sem korábbi ideológiai állásfoglalásaik, sem választási ígéreteik sem kötik. Így minden jogi következmény nélkül előfordulhat, hogy a mandátumot szerzett személy, vagy akár egy egész frakció szembefordul saját korábbi programjával. Ez a lehetőség - amelyekre a korábbi gyakorlat bőségesen szolgáltatott példákat az elmúlt ciklusokban – árnyalja azt a törvényszerűséget, hogy a frakció feltétlenül politikailag összetartó csapat, élén a közös akaratot megtestesítő frakcióvezetővel. Előfordulhat, hogy éppen a frakció által büntetett, kizárt, vagy a frakciót önként elhagyó képviselő tart ki eredeti elvei, programja mellett, amivel a választáson bejutott a parlamentbe. Világszerte igen kevés kivételt ismerő szabály, hogy a frakcióját elhagyó képviselő mandátuma fennmarad (egy kivétel Portugália: ott az a képviselő, aki más pártba lép át, mint amely támogatta a választáson, elveszíti mandátumát). A független képviselői státusz leggyakoribb oka az „elhajlás” (legyen bár a frakció, vagy az érintett képviselő az „elhajló”), a szembefordulás a frakció irányvonalával. Előfordulhat, hogy az „elhajlók” többsége is kerülnek a frakcióban, de az új irány nem tud érvényesülni, mert a frakcióvezető nem támogatja.

Egy ilyen helyzetben egy (esetleg saját frakciójával is szembeforduló) frakcióvezető által „sújtott” képviselőcsoport tagjainál éppen a független képviselő helyzete kedvezőbb, hiszen ő „fölötte” senki sem diszponál – politikai értelemben. A frakciók és ezáltal a frakcióvezetők jogállásának szabályozása azonban nálunk jelenleg meglehetősen hiányos, a frakcióvezető döntései formálisan nem kötöttek, ezeket önállóan hozza, és jogorvoslat sem áll rendelkezésre

<sup>6</sup> Egy 1994-es, nem reprezentatív felmérés szerint ennél csupán a nem pártlogikán alapuló brit Lordok Házában magasabb a függetlenek (crossbenchers) aránya: 24%. A skandináv országokban 1% körüli, Németországban ennél is alacsonyabb, Belgiumban és Franciaországban 3 és 4 % közötti az arány (rendre az alsóházakat tekintve). Forrás: Rudolf Kabel: *Independent members*, In: *Constitutional and Parliamentary Information*, 1994/I., 40. o.

ellenük.<sup>7</sup> Ilyen értelemben a független képviselők gyakran jobb helyzetben vannak, nincsenek semmilyen quasi függelmi viszonyban más képviselőtől. E szabályozási ür kitöltésére mintaként kínálkozhat a német szabályozás, amelyben a frakciók működésének formalizált módja alakult ki (szabályzatok, bírósági jogorvoslatok).

Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat<sup>8</sup> (HHSZ) által sugallt hagyományos frakciókép a frakció összetartását, és a frakcióvezető legitimitását, a frakció többség akaratát kifejező vezetését feltételezi, amikor úgy rendelkezik, hogy a képviselőcsoporthoz tartozó képviselőnek előzetesen tájékoztatnia kell a plenáris ülésről való távollétéről a képviselőcsoport vezetőjét, aki a távollétról szóló értesítést az ülésnap megnyitása előtt eljuttatja a Házelnöknek. A független képviselő ugyanakkor távollétét közvetlenül a házelnöknek jelzi.<sup>9</sup> Másik példánk szerint az általános vita során a képviselőknek előzetesen szólásra jelentkezni a soros jegyzőnél a frakcióvezető útján kell, a függetlenek azonban ezt közvetlenül is megtehetik a jegyzőnél.<sup>10</sup>

Bár a frakció eredményes működésük érdekében legtöbbször valóban fegyelmezetten működnek, a gyakorlatban előfordulnak viták frakción belül, illetve a vezetés és a tagok között, amelyekben a szabad mandátum alapján a frakcióvezető nem lehet döntőbíró a tagok fölött. Megtörténhet tehát, hogy a frakcióvezető nem „igazolja” valamely frakcióhoz tartozó képviselő távollétét, vagy nem jelenti be felszólalási szándékát, míg ezek a helyzetek független képviselő esetén fel sem merülhetnek. Megfontolandó ezért minden képviselő számára azonos, közvetlen „hozzáférést” biztosítani a házelnökhöz (vagy a jegyzőhöz), azaz eltörölni a frakcióvezető közbejöttét. Ilyen „közvetlen” megoldást alkalmaz a HHSZ például a napirendi javaslat módosítására irányuló javaslat benyújtásánál, ami jogában áll minden frakcióvezetőnek, valamint minden független képviselőnek egyenként is.<sup>11</sup>

A távollét jelzése vagy a szólásra jelentkezés módjától eltér az állandó bizottsági tagságra történő jelölés rendszere. Itt a függetlenek el vannak zárva a házelnöktől, nem „jelentkezhetnek be” közvetlenül nála, hanem csak egy képviselőcsoport útján, annak vezetőjének jelölése által lehetnek bizottsági tagok.<sup>12</sup> Igaz ugyan, hogy az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) szerint<sup>13</sup> a független képviselők az állandó bizottsági tagságra vonatkozó véleményüket – lehetőség szerint együttesen – a házelnöknek terjesztik elő, de ez csupán vélemény, alkupozícióban a frakcióvezetők vannak. Elképzelhető lenne a függetlenekre nézve itt is a közvetlen házelnökhöz fordulást előírni. Igaz ugyan, hogy a bizottsági helyek elosztásának igen komplex feladatát ez a változás önmagában nem tenné könnyebbé, de lehetőséget adna arra, hogy a függetlenek legalább egymás között, vagy akár a többi frakcióval egyeztetett, koherens javaslatot telessenek le a házelnök asztalára, hiszen – az Alkotmánybíróság korábbi döntése alapján – mindegyikük számára valamely állandó bizottságban helyet kell biztosítani. A helyek elosztása egyébként nem csupán a független képviselők esetén problematikus: frakcióhoz tartozó képviselőknél is előfordulhat, hogy nem az általuk kívánt helyet kapják meg, hiszen számos szempontot (arányosság a bizottságban, munkaszervezés, frakcióvezetés szándéka, szakértelem) kell mérlegelni az elosztás során. E tekintetben (saját tagsági elképzelésük érvényesítése) tehát a független képviselők helyzete lényegében nem rosszabb képviselőcsoporthoz tartozó társaikénál.

A HHSZ egyébként már jelenleg is ismeri a közvetlen és közvetett (frakcióvezetőn keresztül történő) bejelentkezés intézményét: az európai parlamenti képviselő mindkét módját választhatja a szólásra jelentkezésnek (bár döntését a frakcióvezetője hagyja jóvá), ám a két megoldáshoz eltérő beszédidő-számítás kapcsolódik.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> A probléma bővebb kifejtését lásd: Smuk Péter: A frakcióvezető különleges hatásköréről, *Közjogi Szemle*, 2009/2.

<sup>8</sup> 10/2014. (II. 24.) OGY határozat

<sup>9</sup> HHSZ 14. § (3)

<sup>10</sup> HHSZ 35. § (1)

<sup>11</sup> HHSZ 15. § (4)

<sup>12</sup> Ogytv. 18. § (5)

<sup>13</sup> Ogytv. 18. § (3)

<sup>14</sup> HHSZ 37. § (2) h), 47. § (6) c)

A független képviselők egyébként *de iure* bármennyi bizottságnak tagjai, sőt, elnökei lehetnének, de nem zárja ki semmi jogilag azt sem, hogy akár az Országgyűlés elnöke, alelnöke vagy jegyzői posztját töltsék be. *De facto* azonban az említett posztokat a frakciók osztják el. Megfontolandó lehet ezért előírni, hogy a független képviselők összességének joga van a bizottsági helyek arányos részére.

Említést érdemel, hogy az AB bizottsági helyeket érintő döntése a nemet szövetségi alkotmánybíróság (BVG) egyik korábbi döntésének irányát követte, ám végül azon is túlment, és az egyenjogúság biztosítását annál szélesebb értelemben írta elő. A BVG 1989-es Wüppesahl-döntésében<sup>15</sup> kimondta, hogy a független képviselők számára is biztosítani kell részvételt a bizottsági munkában – ám a testület nem ismerte el az ilyen képviselő teljes jogú bizottsági tagságát: a szavazati jogot nem tekintette szükségesnek. Ez a jelenlegi magyar szabályozásnál jóval nagyobb különbségtételt eredményezett függetlenek és frakciótagok között: a függetleneknek a Bundestag bizottságaiban azóta is csupán felszólalási- és indítványtételi joguk van, ám szavazati joguk nincs. Érdekes, hogy ezzel a szűkebb jogosítványukkal is csupán egy bizottságban élhetnek, míg a frakcióhoz tartozó társaik több bizottságban is lehetnek teljes jogú tagok.

A Bundestagban tehát a frakciók dominanciája a független képviselőkkel szemben továbbra is szembeötlően érvényesül. Részben e mutatkozik meg abban is, hogy (független) képviselő törvényjavaslatot a Bundestagban önállóan nem nyújthat be, ez az alaptörvény (Grundgesetz) szerint csak a Kormánynak, a Szövetségi Tanácsnak (Bundesrat) és a frakciónak, vagy a képviselők 5%-ának áll jogában. Ez azonban nem közvetlenül a független képviselőket diszkriminálja, hiszen ha eléri ezt az arányt, függetlenek is benyújthatnak törvényjavaslatot a képviselők 5%-át alkotó csoportként. Nem csak a független, hanem a frakcióhoz tartozó képviselő is el van zárva a törvénykezdeményezéstől, ha egymaga lép fel. A frakciók dominanciáját mutatja a német parlamenti működésben, hogy egyéni képviselő határozati javaslatot, interpellációt, politikai vita-kezdeményezést, név szerinti szavazást sem tehet. Mindössze törvényjavaslathoz módosító javaslatot, írásbeli vagy szóbeli kérdést nyújthat be önállóan. A frakciók egyértelmű preferálása mutatkozik meg abban, hogy a Bundestag vizsgálóbizottságaiban, eseti bizottságaiban és a Házbizottságban (Ältestenrat) csak frakciótag képviselők lehetnek tagok. Nálunk a független képviselők ennél összességében jobb helyzetben vannak, bár a beszédirőközlés elosztásában nálunk is érezhető a frakciók preferálása.

A szabad mandátumból következik az is, hogy a képviselő megválasztása után kiléphet pártjából anélkül, hogy mandátuma megszűnne. Így akár ahhoz is joga lehetne, hogy átüljön egy másik frakcióba – jelenleg azonban ezt csak hat hónapos várakozási idő után teheti meg,<sup>16</sup> ami a szabad mandátum (enyhe) korlátozásaként is értelmezhető. A függetlenként mandátumot szerzett képviselő azonban akár a ciklus elején, azonnal beülhet egy frakcióba. A hat hónapos, frakcióból való kizárás vagy kilépés esetén alkalmazandó moratórium jogpolitikai célja az, hogy gátat vessen parlamenti viszonyok esetleges gyors átrendeződésének. Az időszak hossza önkényesnek tűnik, elméletbe hosszabb vagy rövidebb időszak is elképzelhető. Komolyan megfontolandó azonban a moratórium teljes eltörlése is. Bizonyára enyhülne ekkor az esetenként igen szigorú – bár közjogilag nem kikényszeríthető - frakciófegyelem, ha az azonnali átülés lehetőségével egy képviselő rögtön találna más, számára kedvezőbb csapatot. Az is elképzelhető ráadásul, hogy épp az új frakció pártjának a támogatásával is, vagy közös listájáról lett képviselő az illető, ekkor tehát nem is tért el az előzetes helyzettől. A moratórium létjogosultsága azért is megkérdőjelezhető, mert a független képviselő az új frakcióba belépés előtt is együtt tud működni azzal. A jelenlegi szabályozás végül azért is kérdéses lehet, mert egy új pártba azonnal beléphet a képviselő, ám a képviselőcsoportba belépéssel várnia kell. A belga képviselőházi szabályozás megemlíthető ellenpéldaként: ott a szabad mandátummal szemben a

---

<sup>15</sup> BVerfGE 80, 188

<sup>16</sup> HHSZ 2.§ (5)

választói akarat érvényesül: képviselő csak olyan frakciónak lehet tagja, amelynek támogatásával a választáson bejutott a parlamentbe.

Néhány esetben – jóllehet, kisebb jelentőségű kérdésekben - a házszabályi rendelkezések egyértelműen diszkriminatívak a független képviselőkkel szemben. Például napirend előtt,<sup>17</sup> illetve ügyrendi javaslat vitájában<sup>18</sup> csak a képviselőcsoporthoz tartozó képviselőnek van lehetősége szólásra, tárgyalási szünet elrendelésére csak frakcióvetető tehet javaslatot.<sup>19</sup> Ezeknél lényegesebb kérdés, hogy független képviselő nem kérheti, hogy az összegző módosító javaslat valamely pontjáról az Országgyűlés külön szavazzon, vagy abban nem szereplő, így a bizottságok által korábban elutasított módosító javaslatot fenntartsan.<sup>20</sup> Független képviselő továbbá nem kérheti azt sem, hogy a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság által elutasított törvényjavaslat tárgysorozatba-vételéről az Országgyűlés határozzon<sup>21</sup> - igaz ugyan, hogy az ilyen, csak frakciók által indítványozható döntés vitájában viszont részt vehetnek, ami vajmi kevés vigaszt jelent. Ezek a törvényalkotási eljárás lényeges részeihez kötődően a képviselők módosítási jogának részét képezik. Független képviselő nem jelentkezhets azonnal kérdés feltételére, csak akkor tehet fel ilyen kérdést, ha valamely képviselőcsoport vezetője bejelenti<sup>22</sup> - az a tény, hogy azonnali kérdés, szemben az interpellációval és kérdéssel, nem az Alaptörvényben szabályozott jogintézmény, még nem adna okot ilyen különbségtételre.

E rendelkezések aligha állnák ki az egyenlő mandátum alkotmányossági próbáját, ezek tekintetében a lehetőségeket a frakciótagokéhoz lehetne igazítani. A felszólalás, indítványtétel, kérés joga a függetlenek csoportjának megbízottját/szószólóját illethetné ellenkező megállapodás hiányában (quasi frakcióvezető), illetve a független képviselők eseti szószólót is kijelölhetnének.

Fontos kérdés az is, hogy a házszabályok egyáltalán ismerik-e a független képviselők helyzetét, tartalmazznak-e rájuk vonatkozó specifikus szabályokat, enyhítve hátrányosabb helyzetükön. A német Bundestag házszabálya például csupán a bizottsági helyek elosztása körében említi őket, ez is alkotmánybírósi döntés alapján került be. A brit parlament működése éppen ellentétes ezzel: ott a házszabályi rendelkezések éppen a frakciók léteire nincsenek tekintettel, ott minden jog képviselői jogként van szabályozva, csoportjogok jogilag nem léteznek. Az Európai Parlament házszabálya is viszonylag részletes szabályozást tartalmaz a független képviselőkre nézve.

A magyar szabályok nagyrészt tekintettel vannak a független képviselők létezésére. Az alábbi táblázat a független és képviselőcsoporthoz tartozó képviselők státusza közötti legfontosabb hazai különbségeket mutatja be:

	<b>Frakcióhoz tartozó képviselők</b>	<b>Független képviselők</b>
interpelláció, szóbeli és írásbeli kérdés	interpellálhat és kérdezhet szóban és írásban	interpellálhat, kérdezhet szóban és írásban, de korlátozva (a Házbizottság által meghatározott keretek között)
azonnali kérdés joga	feltehet azonnali kérdést (frakcióvezetőhöz kötött)	nem tehet fel azonnali kérdést
napirend előtti felszólalás	a frakcióvezető az ülés előtt egy órával írásban kell jeleznie a szándékot a házelnöknek	nem tud felszólalni napirend előtt
általános felszólalási	vezérszónoki rend, kormánypárti	a vezérszónoki felszólalások után

<sup>17</sup> HHSZ 18. §

<sup>18</sup> HHSZ 19. § (1)

<sup>19</sup> HHSZ 21. §

<sup>20</sup> HHSZ 48. § (2) és (4)

<sup>21</sup> HHSZ 58. § (5)

<sup>22</sup> HHSZ 125. §

rend	és ellenzéki képviselőcsoportok váltakozó rendjében szólalnak fel	az elsőként szólásra jelentkező kap szót
időkeretes tárgyalási rend	az időkeret felét a frakciók között egyenlően, a másik felét pedig a képviselők számával arányosan kell elosztani	lényegesen kevesebb időt kapnak, mivel nem tartoznak képviselő csoporthoz
zárószavazás előtti módosító javaslat vitája	5-5 perces felszólalás	3 perces felszólalás
összevont vita kivételes eljárásban	30-30 perces időkeret	összesen 8 perces időkeret

### III.

A független képviselők státuszának sajátosságához tartozik, hogy bár politikailag nagyon heterogén csoportot alkothatnak, ellenzékinek tekintik őket. Ezt a parlamenti szokást erősíti meg a HHSZ 158.§ 5. pontjának értelmező rendelkezése, amely szerint ellenzéki képviselő az a képviselő, aki „nem tartozik kormánypárti képviselőcsoporthoz és nem nemzetiségi képviselő”. Ennek a meghatározásnak van logikus alapja, mert a kormányt – legtöbbször - valóban csak a kormánypárti képviselők támogatják, róluk alappal tételezhető fel, hogy kormánypártiak, mindenki más esetében ez nem egyértelmű. Megemlítjük, hogy a független képviselő fogalmát az Ogytv. is használja, ám ott erre vonatkozó értelmező rendelkezés nem található. A HHSZ értelmező rendelkezései szerint egyébként a nemzetiségi képviselő is független képviselő, hiszen nem pártlistán jutott be – ilyen státusz azonban egyelőre csak elméletben létezik.

Mivel a házszabályi rendelkezések implicit módon egységes csoportként kezelik őket, a független képviselők sokszor mintegy megegyezésre, közös fellépésre vannak „ítélve”. Az egységes csoportra vonatkozó vélelmet oldhatná egy másik koncepció, amely két csoportba sorolná, és ezzel választásra kényszerítené a független képviselőket: dönthetnének, hogy kormánypárti vagy ellenzéki független képviselőnek tekintik-e magukat. Egy ilyen rendszerben a két csoport minden jog gyakorlása során paritásos alapon férne hozzá a jogokhoz, egyenlő beszédidőt kapnának, a frakciók felszólalásai után a különböző vitákban mindkét csoport egy-egy képviselője felszólalhatna. A frakcióból kizárt vagy onnan kilépett képviselők mellett ezt a választást a párttámogatás nélkül, valóban függetlenként az Országgyűlésbe bejutott képviselőtől is el lehetne várni, mivel az ő esetükben is van valamilyen viszonyulás a kormányhoz: vagy támogatják annak politikáját, vagy nem.

Az Országgyűlés konkrét jelenlegi összetételét tekintve egyértelműen belátható, hogy a független képviselők frakciótársaiknál hátrányosabb helyzetben vannak. Az időkeretben lefolytatott vitáknál például a 9 független képviselő rendszeresen együttvéve is kevesebb időt kap, mint a legkisebb, 5 tagból álló frakció. Az egyenlő mandátum elvével jobban összhangban lenne egy olyan szabályozás, amely szerint a függetlenek csoportjának (vagy két csoportjának, ha elfogadjuk a fenti koncepciót) legalább annyi részvételi lehetőséget (pl. beszédidőt) kell biztosítani, mint a legkisebb frakciónak, amennyiben létszáma eléri a frakcióalapítási küszöböt. Az időkeret elosztásakor ugyanis a frakció létszámaránya a meghatározó. Ugyanezen elv (frakciókéhoz mérhető feltételek, jogok biztosítása) lehetne irányadó például az infrastrukturális feltételek (iroda) biztosítására. E téren az Ogytv. hatályba lépése egyébként javított a korábbi helyzeten.

E gondolat (quasi frakció) csírája található meg abban a szabályban,<sup>23</sup> amely szerint a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság a képviselőcsoportok mellett legalább öt független képviselő kérésére is eljár. Itt tehát a minimális frakcióalapítási létszámot elérő független képviselőkből álló csoport kap meg olyan jogot, ami különben frakcióknak jár. A HHSZ is, néhány helyen egy sorban említi – és így azonos jogokkal ruházza fel – a képviselőcsoport vezetőjét és öt független képviselőből álló csoportot. Ez érvényesül az általános vita időkeretének minimumának meghatározására,<sup>24</sup> illetve a rendelkezésére álló, előzetesen megállapított időkeretet kétszeresére emelésére<sup>25</sup> tett indítvány esetén, amely lehetőségekkel meghatározott számban élhetnek.

A függetlenek együttes frakciókénti kezelésére egyébként nemzetközi példa is van: a spanyol és olasz parlamentben (alsóház) a független képviselőket automatikusan egy vegyes csoportba sorolják be, amely csoport a többi frakcióval azonos jogokat élvez. Ez egyébként a magyar alkotmányjog számára sem ismeretlen jogintézmény: az 1989. évi októberi alkotmányban a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottja azonos jogállású volt a pártok frakcióinak vezetőjével.<sup>26</sup> Ez azonban elszigetelt epizód maradt: a néhány hónappal későbbi MDF-SzDSz paktum azonban már nem említette a függetleneket. Kukorelli István idézett művében is azt hangsúlyozza, hogy a függetlenek képviselőjének ugyanazt a jogállást kell biztosítani, mint a frakcióvezetőknek, különös tekintettel arra, hogy választási rendszerünk nem tisztán listás, így a tisztán pártelvű szabályok sértik a képviselői egyenjogúság elvét. Említést érdemel, hogy a parlamenti házszabály 1989 és 1994 között lehetővé tette független képviselők által frakció megalakítását, bár ezzel a függetlenek nem éltek.<sup>27</sup> 1994 óta pedig ez már nem lehetséges, csak azonos párthoz tartozó képviselők alakíthatnak frakciót.

A független képviselőket helyzetét érintő kérdés a frakcióalapításhoz szükséges minimális létszám esetleges előírása. Az 5%-os küszöb nemzetközileg elfogadott arány e körben. Nálunk 5 képviselő alapíthat frakciót, ami ennek éppen fele, azaz igen alacsony, képviselőbarát megoldás. Bizonyos esetekben még három fő is frakciót alapíthat. Érdekes a holland és belga alsóházi megoldás: ott a frakciónak nincs előírt minimális létszáma, akár egyetlen képviselő is frakció, azaz rendelkezik a frakcióknak biztosított jogokkal. Így ott technikai értelemben független képviselők nincsenek, mindenki tagja legalább egy egyfős frakciónak, így nem is létezik különbség frakciótag és független képviselő között. További kutatást igényelne, hogy ez a kétségkívül képviselőbarát és az egyenlő mandátum elvét a legmesszebbmenőig biztosító megoldás a mi viszonyaink között hogyan érintené a parlament működőképességét, munkáját.

A házszabályi rendelkezések jelenleg számos helyen nem a függetlenek képzeletbeli csoportjának előadójának, hanem az elsőként jelentkező független képviselőnek adnak megszólalási lehetőséget.<sup>28</sup> Elképzelhető azonban olyan megoldás is, amely szerint nem feltétlenül az elsőként jelentkezett illetné a szó – a függetlenek megállapodhatnának az időkeret felhasználásáról. Politikai sokszínűségük miatt elképzelhető lenne annak előírása is, hogy – kifejezett ellenkező megállapodás hiányában – a megszólalási lehetőséget legalább több, meghatározott számú (pl. két) képviselő vegye igénybe.

---

<sup>23</sup> Ogytv. 63. § (3) bekezdés

<sup>24</sup> HHSZ 37. § (3)

<sup>25</sup> HHSZ 37. § (4)

<sup>26</sup> Kukorelli István: Függetlenek, Kukorelli: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest, 1995, 197.o.

<sup>27</sup> Soltész István: A független képviselők, Soltész: *Az Országgyűlés, Parlamenti Módszertani Iroda*, Budapest, 2010, 67. o.

<sup>28</sup> Így jelenleg az elsőként szólásra jelentkezett képviselő szólhat fel vita lezárása esetén (HHSZ. 39. § (3) bekezdés), tárgysorozatba vétel tárgyában (HHSZ. 58. § (6) bekezdés), általános vita során a képviselőcsoportokat követően (HHSZ. 36. § (5) bekezdés), vita lezárásakor (HHSZ 39.§ (2) bekezdés), interpellációra adott válaszról szóló bizottsági jelentés plenáris tárgyalásakor (HHSZ 123.§ (5)).

#### IV.

Érdemes közelebbről szemügyre venni az interpellációk, kérdések független képviselők általi elmondásának szabályozását is. Az Alaptörvény 7. cikke meghatározza, hogy az országgyűlési képviselők kikhez intézhetnek interpellációt és kérdést, különbségtételt függetlenek és frakcióhoz tartozók között itt sem látunk. A HHSZ 41.§ (1) bekezdése a Házbizottságra bízta a független képviselők számára az interpellációk és kérdések feltétele „lehetőségének biztosítását”, ami valójában a kérdés szabályozását jelenti, az Alaptörvényben biztosított jog gyakorlása feltételeinek normatív meghatározását.

A HHSZ adta lehetőséggel éve a Házbizottság megalkotta állásfoglalását,<sup>29</sup> amely szerint a függetlenek által elmondható interpellációk és kérdések mennyisége a függetlenek számával arányos. 3, vagy kevesebb független képviselő esetén rendes ülészakonként egy interpelláció és egy kérdés, 6-nál több független képviselő esetén ugyanakkor rendes ülészakon belül havonta egy interpelláció és egy kérdés függetlenek általi elmondására van lehetőség. A sorrendet a benyújtás időpontja, és a kérdezők váltakozásának elve határozza meg („mindig más független képviselő kerüljön sorra”). Ehhez járul az a házszabályi rendelkezés, amely szerint a független képviselő az interpellációját akkor mondhatja el, ha valamennyi képviselőcsoportból egy felszólaló lehetőséget kapott interpelláció elmondására.<sup>30</sup>

A Házbizottság által választott megoldás tekintettel van az arányosság elvére, ugyanakkor – mint minden joggyakorlásra vonatkozó szabályozás - szükségképpen a jog korlátozását is magában foglalja. Elméletileg két megoldás kínálkozik a függetlenek interpellációinak és kérdéseinek szabályozásra:

- a) Meghatározott számú kormánypárti és/vagy ellenzéki interpelláció vagy kérdés, illetve akár az összes frakcióhoz tartozó képviselő interpellációja, kérdése után egy független képviselő is mindig lehetőséget kap erre. Ez a „ha már mindenki más szólt, szólhat” elve, amelyet a plenáris vitákban is alkalmaz a HHSZ. Ezzel a megoldással vélhetően minden alkalommal elhangozhatna független képviselő által elmondott interpelláció és kérdés.
- b) Adott időszakban meghatározott számú interpelláció és kérdés elmondása biztosított a függetlenek számára, tekintet nélkül a függetlenektől, illetve a képviselőcsoportoktól érkező igényekre. Ezzel a megoldással élt a Házbizottság is fenti döntése meghozatalakor.

A Házbizottságnak, bár döntéseit nem alapozhatja kizárólag az érintettek igényeire, és bár az Alaptörvény sem differenciál így, döntései során figyelembe kell vennie, hogy a független képviselők ellenzékieknek számítanak, márpedig interpelláció és kérdés feltételére elsősorban a parlamenti ellenőrzést gyakorló ellenzéki képviselők jelentkeznek.

Elvileg a kormánypárti oldalon is elképzelhető „sorban állás”: sok jelentkező esetén valaki csak nagyon sokára, vagy egyáltalán nem jut szóhoz. A képviselőcsoportok azonban koordinálják tagjaik munkáját, ritkán merül fel, hogy frakción belül versengő kérdések, interpellációk indulnak, általánosabb a „szervezett hadtestként” történő megjelenés. Mindez a függetlenek esetén nem elképzelhető, hiszen ők általában nem ugyanahhoz a párhoz tartoznak. Következésképpen a független képviselők, még ha politikai értelemben ellenzéki szerepben vannak is, nem alkotnak egységes politikai akarattal rendelkező csoportot. Ők egymással is versenyeznek, nemcsak a kormányoldallal – mindegyik jó példát szolgáltat az Országgyűlés jelenlegi összetételére, és abban a jelenlegi független képviselők tevékenysége. Egy számukra több megszólalási lehetőséget biztosító szabályozás jobban megfelelné a demokratikus pluralizmus elvének.

Az interpelláció és kérdés Alaptörvényben biztosított jogának gyakorlását meghatározó szabályoknak nincs objektív mércéje. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az interpelláció és a kérdés tárgyalására meghatározott időkeret nem vet fel megalapozott alkotmányossági problémát mindaddig, amíg az nem jár e jogintézmény kiüresedésével.” (4/1999. AB határozat).

<sup>29</sup> 2/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás

<sup>30</sup> HHSZ 122. § (3)

Ezt a szintet a Házbizottság fenti állásfoglalása álláspontunk szerint messze nem éri el, azaz elfogadható, még ha kínálkozik is alternatív megoldás.

## V.

A Házbizottság működésében a független képviselők nem vesznek részt, annak nem tagjai, állandó meghívással sem rendelkeznek, és annak összehívását sem kezdeményezhetik.<sup>31</sup> Ez egyébként a német Bundestag házbizottságában is így van – ott ennek oka az, hogy a házbizottságot parlamenti jogi értelemben nem tekintik a politikaalkotásban részt vevő parlamenti szervnek, amelynél az egyenlő mandátumnak jelentősége lenne. A Házbizottságban a függetleneknek még a szakértőik sem lehetnek jelen, hiszen ez csupán a képviselőcsoportok egy-egy szakértőinek joga állandó meghívottként.<sup>32</sup> Bár a gyakorlatban ez számos együttműködési, bizalmi kérdést vetne fel, elméletben elképzelhető, hogy a függetlenek közös szakértője jelen lehetne a Házbizottság ülésein.

Pusztán technikai kérdések tekintetében az is elképzelhető, hogy a függetlenek megbízhatnának egy szószólót, aki ugyan nem képviselheti őket a frakcióvezetőt megillető jogosultságokkal, de a mindannyiuk számára kölcsönösen fontos kérdésekben kifejtheti közös álláspontjukat. Így e személy tagja lehetne a Házbizottságnak, esetleg szavazati jog nélkül, mint az országgyűlési alelnökök. A Házbizottsági egyeztetések ugyanis gyakran előfeltételei egyes képviselő jogok gyakorlásának, így az ottani jelenlét híján valósággal kiüresedhetnek egyes képviselői jogosultságok. Az alkotmánybírakat jelölő bizottságnak is az említett megbízott lehetne tagja, valamint véleménynyilvánítási joga lenne a köztársasági elnök felé az Országgyűlés feloszlátása előtt, esetleg tagja lehetne a Honvédelmi Tanácsnak is.

E vonatkozásban különösen szembetűnő az a házszabályi rendelkezés,<sup>33</sup> amely szerint az állandó bizottság független elnökének, alelnökének vagy tagjának megbízatása megszűnik a Házbizottság általi visszahívásával. A képviselőcsoportok tehát döntési jogkört kapnak a függetlenek bizottsági tagsága kérdésében, egy olyan döntéshozó testület által, amelynek az érintettek nem tagjai.

## VI.

Összegzésként elmondható, hogy nálunk hagyományosan nem jelent előnyös helyzetet az Országgyűlésben független képviselőnek lenni. Még akkor sem, ha nemzetközi összehasonlításban a magyar szabályozás elfogadhatónak is mondható. A szabályozás nemegyszer hátrányosan különbözteti meg őket frakciótag társaiktól, sok parlamenti döntésnek pedig nem alakító alanyai, hanem passzív elszenvedői. A házszabályi rendelkezések a pártelvű működést, azaz „véleménytömbök” létét, a politikai véleményképzést és- ütközést feltételezik, a frakciók megalakulásával a parlamenti jogunk tényként számol. Holott a frakcióalapítás csupán jog, és nem kötelezettség a képviselők számára. Független képviselők eddig minden országgyűlési ciklusban voltak, és számuk nem egyszer számottevő volt. Számolni kell tehát velük, és azonos helyzetbe kell hozni őket a frakciótag társaikkal, hiszen ők is teljes értékű képviselők – még ha nem is sorolhatók be a politikában az eligazodást megkönnyítő, politikai színezetűre festett fiókok egyikébe sem.

---

<sup>31</sup> Ogytv. 13. §

<sup>32</sup> Az Országgyűlés Házbizottságának ügyrendje, 2014. május 22. III. 5. pont

<sup>33</sup> HHSZ 19. § (1) bekezdés h) pontja