



Az Országgyűlés fegyelmi jogköre illeszkedik az európai átlagba

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta az Országgyűlés hatályos házszabályi rendelkezéseit. Az elemzés során különös figyelmet fordítottunk a fegyelmi jogkörre, mivel a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága nemrégiben ezzel összefüggésben marasztalta el Magyarországot. A Központ mindezeket összevetette több európai parlament belső működésre vonatkozó szabályainak fegyelmi jogköreivel. Összességében megállapítható, hogy a vizsgált 15 ország parlamenti jogának mindegyike tartalmaz a tárgyalás rendjének betartására és betartatására vonatkozó előírásokat, valamint tipikusan tekinthető az a gyakorlat, hogy a fegyelmi jogkör gyakorlására a házelnök jogosult. A magyar szabályozás a középmezőnybe tehető, mert szigorúbbak és megengedőbbek is előfordulnak Európában: pl. az Egyesült Királyságban a házelnök határozatlan időre is felfüggeszthet egy képviselőt jogainak gyakorlásában, ideértve a tiszteletdíj megvonását is, míg Ausztriában a legsúlyosabb szankció rendzavarás esetén az ülés hátralévő részéről történő kizárás. Mindent egybevetve azonban elmondható, hogy a jelenleg hatályos magyar szabályok beleillenek az európai fősodorba és semmilyen formában nem térnek el az európai parlamenti hagyományoktól.

Az EJEB ítéletének kapcsán kijelenthető, hogy a testület egy általános érvényű és egy eseti jellegű jogsértés miatt marasztalta el Magyarországot, melyek közül az általános érvényűt a jogalkotó már orvosolta, amit a Bíróság maga is elismert döntésében. Az eseti jellegű jogsértés kapcsán pedig a szólásszabadság sérelmét természetesen minden esetben egyedileg kell megítélni. Mindezek alapján fontos kiemelni, hogy a hatályos magyar szabályok a Bíróság által támasztott valamennyi követelménynek megfelelnek, hiszen maga a Bíróság deklarálta, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása önmagában nem ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményével. Az európai kitekintés kapcsán mindehhez érdemes hozzátenni, hogy van olyan uniós tagállam – Hollandia – melynek házszabálya nem biztosítja a parlamenti jog fegyelmi jogkörében hozott szankcióival szemben a jogorvoslat lehetőségét.

Az EJEB múlt heti döntésében elmarasztalta Magyarországot hét országgyűlési képviselő szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogának megsértése miatt.¹ A Bíróság két ponton marasztalta el Magyarországot, egyrészt a képviselők szólásszabadságához fűződő jogának megsértése, másrészt a szankciókkal szembeni jogorvoslati lehetőség hiánya miatt. A Bíróság elsőfokú ítéleteiben megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének, illetve a 10. cikkel kapcsolatban a 13. cikkének megsértését.² Előbbi kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához, azon belül a véleményalkotás szabadságához fűződő jog mindenkit megillet, amely meghatározott esetekben – demokratikus társadalomban mások jó hírneve vagy jogai védelme érdekében vagy például közbiztonsági



okokból – korlátozható. A Bíróság is elismerte, hogy a korlátozás lehetősége önmagában még nem sérti az Egyezményt, azonban annak arányosságát a magyar szabályozás kapcsán már vitatta, hiszen véleménye szerint a parlamenti képviselők, mint az állampolgárok érdekeit képviselő személyek szélesebb körben fejezhetik ki véleményüket a parlamenti, politikai vitákban. Ennek értelmében a döntés szerint Magyarország nem biztosította a hatékony jogorvoslathoz való jogot a képviselők számára, ezzel megsértette az Egyezmény 13. cikkét, mivel a bíróság ellen nem volt lehetőség fellebbezésre. Azonban a Bíróság ítéletében azt is leírja, hogy a vonatkozó szabályozás a hivatkozott jogsérelem óta módosult, így a hatályos szabályok szerint biztosított a jogorvoslathoz való jog. Végül soron a Bíróság a jogsértések következményeként kártérítés megfizetésére kötelezte Magyarországot, melyet az ítélet meghozatalától számított 3 hónapon belül kell rendezni a felperesekkel.

A hatályos magyar szabályozás vizsgálata

Az Alkotmánybíróság 2013 novemberében hozott határozatában megállapította, hogy az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, illetve, hogy az Országgyűlés autonómiáját az Alaptörvény védi, melybe az Alkotmánybíróság csak nagyon kirívó, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányosértés esetén avatkozhat be. Továbbá a testület felhívta a figyelmet arra, hogy az Országgyűlésnek jogában áll olyan korlátozó rendelkezéseket alkotni, melyek biztosítják a parlament zavartalan működését és védik annak méltóságát.³

Az Országgyűlés működésének, így fegyelmi jogának elvi alapjait az Alaptörvény határozza meg, mely a parlament tárgyalási rendjének fenntartásához fegyelmi jogköröket biztosít az Országgyűlés elnöke számára.⁴ Az ülést vezető elnök diszkrecionális hatáskörébe tartozik a döntés a fegyelmi intézkedésről, és ha a körülmények kikényszerítik kötelessége a parlament tárgyalási, illetve szavazási rendjének helyreállítása.

Mivel a képviselők személyi szabadságának korlátozása (kivezettetés, kitiltás) rendészeti típusú hatáskör, ezért azt törvényben volt szükséges szabályozni. Így a hatályos határozati Házszabály „csak” eljárási előírásokat tartalmaz a fegyelmi és rendészeti ügyek intézésére vonatkozóan, azonban e jogkörök pontos meghatározása, az ezekkel kapcsolatos részletes szabályozás és szankciók már az Országgyűlésről szóló törvény részét képezik.

A fokozatosság elve a hatályos szabályozásban

A fenti szabályozás értelmében a fokozatosság elve alapján a parlamenti viselkedési és rendszabályokat be nem tartó képviselők előbb figyelmeztetésben részesülnek (pl. felszólítás, felszólalás félbeszakítása), a tárgytól való eltérés, vagy más beszédének felesleges ismétlése kétszeri felszólítással jár. Az Országgyűlés



tekintélyének megsértése, személy, csoport sértegetése, illetlen kifejezés használata esetén egy felszólítás is elegendő a komolyabb következmények, vagyis a képviselők parlamenti jogainak korlátozása előtt (felszólalás jogának megvonása az ülés idejére, felszólalásainak törlése a jegyzőkönyvből). Súlyosabb rendzavarás esetén az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő kizárását, illetve tiszteletdíjának csökkentését előzetes figyelmeztetés és rendreutasítás nélkül. A fokozatosság érvényesül a fizikai erőszak miatt kirótt büntetés, a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése tekintetében, a második alkalommal történt fegyelmi jogsértés megemelt, hatnapos, az ismételt erőszakos cselekmény kilencnapos felfüggesztést von maga után. Legvégső esetben az ülésvezető elnök a tanácskozás folytatásának lehetetlen voltára tekintettel felfüggesztheti vagy berekesztheti az ülést, ha pedig az előzőekre irányuló határozatát sem tudja kihirdetni, akkor az elnöki szék elhagyásával megszakítja az ülést. Azt az Alkotmánybíróság is megerősítette határozatában, hogy mind a törvényi, mind a határozati házszabályi rendelkezések megfelelően érvényesítik a fokozatosság elvét.⁵

A kizárásra vonatkozó javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz, határozatképtelenség esetén a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Fontos garancia, hogy az utóbbi esetben az ülést vezető elnök a következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról, melyet követően a plénum vita nélkül határoz a döntés törvényességéről. A súlyosabb rendzavarásokkal kapcsolatban hozott döntés alaki feltétele, hogy az erre irányuló javaslat tartalmazza az intézkedés okát, illetve a megszegett házszabályi rendelkezést is.

A döntés és a lehetséges jogorvoslat

A tiszteletdíj csökkentésére irányuló javaslat alapesetben nem haladhatja meg a képviselői fizetés harmadát döntésenként, azonban erőszakos cselekmény esetén ez a fizetés egésze is lehet. A javaslatot a Házbizottság bármely tagja kezdeményezheti, az alaki követelmények – ok, megsértett rendelkezés megjelölése – megtartása mellett, amennyiben a Házbizottság nem hoz egyhangú döntést, a házelnök dönt. Az ilyen javaslatról a házelnök tájékoztatja a képviselőt. A döntés ellen 5 munkanapon belül van mód a mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz fordulni, mely a döntést hatályon kívül helyezheti. A bizottságnak 15 napja van dönteni, a képviselő által sérelmezett bizottsági döntést pedig az Országgyűlés helyezheti hatályon kívül, illetve a döntés elmaradása (a bizottság hallgatása esetén) is ezzel a következménnyel jár. Különleges esetben, ha a képviselő nem fordul a Mentelmi bizottsághoz, az ügy egyenesen a plenáris ülés elé kerül.

A kivezetetésre vonatkozó szabályok esetén gyorsabb, nyolcnapos bizottsági döntési határidőről beszélhetünk, melynek következménye lehet az elnöki döntés plenáris ülés általi megerősítése, vagy a döntés megalapozatlan voltának megállapítása és a képviselőnek fegyelmi büntetés következményei alól való mentesítése.⁶



Az Alapjogokért Központ megvizsgálta néhány európai ország „házsabályának” fegyelmi jogkörére vonatkozó rendelkezéseit, összevetendő a magyar szabályozással.⁷ Az országokénti rövid összefoglalókat az alábbiakban olvashatják.

Ausztria

Az osztrák házsabály rendelkezései az üléstermi magatartás szabályozásában a magyarnál jóval konkrétabbak és szigorúbbak. Erre példa, hogy nem lehet keresztben átmenni az elnök és a felszólaló között, továbbá, hogy az ülésterembe lépéskor és az ülésteremből való távozáskor pedig meg kell hajolni az elnöki pulpitus irányába. A házelnök a magyar szabályokhoz hasonlóan figyelmeztethet, felszólíthat a tárgyra térésre, vagy megvonhatja a szót. Ugyanakkor a szankcionálás nem terjed ki a tiszteletdíj csökkentésére, a legsúlyosabb szankció, hogy a parlament méltóságát sértő képviselőt a házelnök kizárhatja az ülés hátralévő részéről.

Csehország

A törvényhozásban a fegyelmi eljárások egy részét a parlamenti jog, másik részét pedig külön jogszabály határozza meg. Egy képviselő fegyelmi jogsértést követ el, ha olyan beszédet mond, amely bűncselekményt valósít meg, vagy a két kamara bármely tagját, alkotmánybíró, illetve bármely olyan személyt sért meg, aki jogszerűen vesz részt a plenáris ülésen vagy más parlamenti szerv ülésén. Fenti esetekben bocsánatkérésre kötelezhető a képviselő, vagy legfeljebb egyhavi tiszteletdíjának megfelelő bírság róható ki rá. Ha ennek ellenére sem hajlandó bocsánatkérésre, a fegyelmi jogsértést nyilvánosan közzéteszik, vagy az előzővel megegyező összegű bírságot rónak ki rá. Fegyelmi eljárás lefolytatására és szankció kiszabására a Mandátumvizsgáló és mentelmi bizottság jogosult, mely az elkövetéstől számított egy éven belül róhat ki büntetést. A képviselő a döntést követő 15 napon belül fellebbezést nyújthat be a házhoz.

Hollandia

A házelnök fegyelmi jogköre a fegyelmi jogsértések súlyának függvényében alakul, így a tárgytól való eltérés esetén az elnök csak figyelmezteti a felszólalót, míg sértő kifejezések használatakor rendreutasítja. Ha a képviselő továbbra is sértő kifejezéseket használ, az elnök megvonja a szót, és a képviselő az ülésnap napirendi vitájában már nem kaphat szót, harmadik felszólítás esetén pedig kizárhatja a képviselőt az ülésnap hátralévő részéből. Amennyiben a képviselő rendezavaró magatartást



tanúsít, a fenti jogkövetkezményeket alkalmazhatja a házelnök vele szemben. Az elnöki fegyelmi intézkedéssel szemben nincs jogorvoslatra lehetőség.

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban hatályos házsabály fegyelmi jogsértésnek tekinti, ha egy képviselő interpelláció közben a felszólalás tárgyától folyamatosan eltér, vagy irreleváns érvelését tudatosan ismétli. Ez esetben a házelnök jogosult a képviselőt beszédének befejezésére felszólítani. A tárgytól való eltérésnél a szankcionálási lehetőségeket tekintve súlyosabb jogsértésnek minősül a rendbontás, illetve a súlyos rendzavarás. Előbbinél a ház elnöke kizárhatja a rendbontó képviselőt az ülés hátralévő részéből. Ha a büntetés nem éri el a kívánt hatást, az elnök jogköre kiterjed a képviselő 5, illetve 20 napra való felfüggesztésére. Súlyos esetben – az elnöknek mérlegelési lehetősége van – határozatlan időre is szólhat a felfüggesztés, mely mindenképpen súlyosabb szankció a magyar szabályozásnál. Az angol házsabály szerint a felfüggesztett képviselő a felfüggesztés ideje alatt tiszteletdíjra sem jogosult. Súlyos rendzavarás esetén a házelnök – saját mérlegelése alapján – vagy felfüggeszti, vagy elnapolja az ülést.

Fontos eljárási szabály az angol rendszerben, hogy az elnöknek jogában áll – kizárólag a Ház figyelmeztetését követően – a neki ellenszegülő képviselőket a parlamenti teremőrséggel kivezettetni. Az eljárási szabályok vizsgálata kapcsán fontos megjegyezni, hogy a hivatalban lévő házelnök felfüggesztő vagy elnapoló döntésével szembeni vitának a Házban nincs helye.

Lettország

Lettországban a sértő, tiszteletlen, vagy illetlen kifejezés használata, illetve az ülésrend megsértése esetén ugyanazon fegyelmi jogkörrel rendelkezik a házelnök: először rendreutasíthatja majd akár meg is vonhatja a szót a renitens képviselőtől. Ha a képviselő ismételten fegyelmi jogsértést követ el, akkor a házelnök javasolhatja a parlamentnek, hogy zárja ki a képviselőt az ülésekről. A kizárás 1-6 napra szólhat. A kizárt képviselő nem lehet jelen az ülésteremben a kizárás ideje alatt. Súlyos rendzavarás esetén a házelnök – ha a csengő használatával nem sikerült a rend helyreállítása – elhagyhatja a helyét, ami az ülés fél órás felfüggesztését jelenti. Ha ezt követően sem áll helyre a rend, az elnök berekesztheti az ülést.

Litvánia

Litvániában alapvetően két csoportra bonthatóak a fegyelmi jogsértések és az azokkal kapcsolatos házelnöki jogkör. A kisebb súlyú jogsértések, így valamely képviselő vagy képviselőcsoport megsértése, megfenyegetése, tisztességtelen szavazás esetén a megrovás jegyzőkönyvbe foglalása a szankció.



Megrovás jegyzőkönyvbe foglalásáról az elnök vagy az etikai és ügyrendi bizottság javaslatára a parlament vita nélkül, egyszerű többséggel határoz. A döntés előtt csak az érintett szólhat fel, maximum 3 percben. Jelentősebb jogsértések elkövetése esetén már súlyosabbak a jogkövetkezmények. A rendreutasítás utáni újabb rendzavarás, erőszakra való felhívás, vagy erőszakos magatartás, a köztársasági elnök, a parlament, a parlament elnöke, a parlamenti képviselők, a kormány vagy a miniszterelnök nyilvános megsértése vagy megfenyegetése, illetve a parlament méltóságát sértő magatartás az ülésnap végéig tartó kizárást eredményezhet. A kizárásról vagy az elnök dönt, vagy az etikai és ügyrendi bizottság javaslatára a parlament vita nélkül, egyszerű többséggel határoz. A kizárás idejére nem jár tiszteletdíj, a magyar szabályozáshoz hasonlóan. Ha a képviselő a kizárás ellenére sem hajlandó elhagyni az üléstermet, az elnök a parlamenti őrséggel vezettetheti ki a fegyelmi jogsértést elkövető képviselőt.

Németország

A német házszabály szankcionálja a tárgytól való eltérést, a rendzavarást, a súlyos rendzavarást, a felfüggesztéssel való ellenszegülést és a súlyos rendbontást. A szankciók a tárgyra térésre való felszólítástól a rendreutasításon át a legfeljebb 30 ülésnapra való felfüggesztésig terjednek. A felfüggesztés ellen kifogás terjeszthető elő, melyről a parlament vita nélkül szavaz. Utóbbi szankciót rendbontás esetén lehet alkalmazni.

Szlovákia

Szlovákiában a kisebb súlyú fegyelmi jogsértések esetén – például a tárgytól eltérő hozzászólás, vagy az időkeret túllépése – a házelnök rendreutasítja vagy figyelmezteti a képviselőt. Ha a fegyelmi jogsértés megismétlődik, az elnök megvonja a szót. Amennyiben a képviselő rendzavaró magatartást tanúsít, vagyis nem hagyja abba a beszédet, bár megvonták tőle a szót, illetve magatartása nem felel meg a „helyes viselkedés” szabályainak, az elnök rendreutasítja. Ismételt rendzavarás esetén a házelnök kizárja a képviselőt az ülés hátralévő részéből a szavazások kivételével, a kizárás ideje igazolatlan távollétnek minősül. A jogkövetkezmények sorrendje hasonló abban az esetben is, ha a képviselő lőfegyvert, robbanóanyagot, kábítószer vagy hordozható telekommunikációs eszközt visz be az ülésterembe. A képviselő kifogással élhet a fegyelmi határozattal szemben, amelyről a Ház vita nélkül dönt.

Az Alapjogokért Központ nem minden ország esetében vizsgálta részletesen az adott állam parlamentjének fegyelmi jogkörét, azonban néhány európai ország vonatkozásában külön tanulmányoztuk a súlyos rendzavarás esetére vonatkozó szankciókat. Súlyos rendzavarás, zavarkeltés, fizikai erőszak alkalmazása, vagy arra való felhívás esetén a szabálysértő képviselőt fel lehet függeszteni,



ki lehet zárni az ülés hátra lévő részéről vagy akár több ülésen keresztül is a parlamenti munkából a következő országokban: Dánia, Horvátország, Írország, Norvégia, Olaszország, Románia. Az előbbi országok többségében általában a házelnök javaslatára a parlamenti iroda (vö.: házbizottság), illetve a magyar házbizottságnak megfelelő funkciót ellátó bizottság, vagy a plenáris ülés hoz döntést, az esetek többségében vita nélkül, csakúgy, mint a magyar szabályozásban. A megbüntetett képviselő szinte minden vizsgált államban élhet jogorvoslattal a döntéssel szemben. Összességként tehát megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés fegyelmi szabályai nem térnek el az európai fősodortól. Az Országgyűlés fegyelmi jogköre kizárólag olyan eljárásjogi szabályokat és szankciókat alkalmaz a jogsértő képviselőkkel szemben, melyek más államok szabályozásaiban is megtalálhatóak.

¹ Case of Szél and others v. Hungary, Application no. [44357/13](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146385#{)

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146385#{"itemid":\["001-146385"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146385#{)

Case of Karácsony and others v. Hungary, Application no. [42461/13](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146384#{)

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146384#{"itemid":\["001-146384"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146384#{)

² Emberi Jogok Európai Egyezménye

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf

³ 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat

⁴ Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés

⁵ 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat

⁶ Vizsgált jogszabályok: Egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 45-52. §

⁷ Forrásként az adott országok hatályos „házsabályait” használta az Alapjogokért Központ.