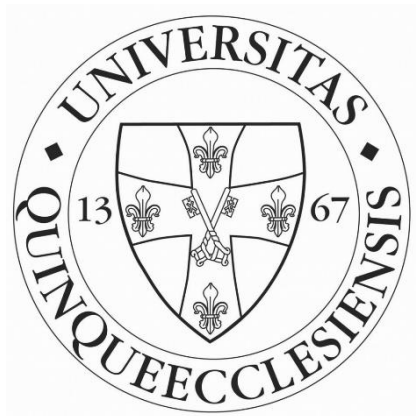


Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Kühár Noémi Marianna

A HÁZELNÖK FEGYELMI ÉS RENDÉSZETI JOGA



Témavezető:

Tilk Péter

Pécs

2024

Tartalom

1. Elvi bevezetés	- 4 -
2. A fegyelmi és rendészeti jogkör áttekintése	- 9 -
2.1. A parlamenti fegyelmi jog fogalma és célja.....	- 9 -
2.2. A parlamenti fegyelmi jog személyi és tárgyi hatálya	- 10 -
2.3. A képviselők jogai és kötelezettségei.....	- 12 -
2.4. Történeti áttekintés	- 16 -
2.5. A törvényjavaslat	- 22 -
2.6. A hatályos szabályozás.....	- 25 -
3. Figyelmeztetés, rendreutasítás	- 31 -
3.1. A szankciók fogalma, jellege.....	- 31 -
3.2. A szankció által korlátozott (képviseleői) jog	- 31 -
3.3. Nemzetközi kitekintés	- 32 -
3.4. Történeti háttér	- 39 -
3.5. A törvényi szintű szabályozás.....	- 43 -
3.6. Gyakorlati tapasztalatok	- 45 -
4. Szómegvonás	- 48 -
4.1. A szankció fogalma, jellege	- 48 -
4.2. A szankció által korlátozott (képviseleői) jog	- 48 -
4.3. Nemzetközi kitekintés	- 49 -
4.4. Történeti háttér.....	- 52 -
4.5. A törvényi szintű szabályozás.....	- 57 -
4.6. Gyakorlati tapasztalatok	- 59 -
5. Kizárás.....	- 61 -
5.1. A szankció fogalma, jellege.....	- 61 -
5.2. A szankció által korlátozott (képviseleői) jog	- 61 -
5.3. Nemzetközi kitekintés	- 62 -
5.4. Történeti háttér.....	- 66 -
5.5. A törvényi szintű szabályozás.....	- 71 -
5.6. Gyakorlati tapasztalatok	- 74 -
6. Kitiltás	- 77 -
6.1. A szankció fogalma, jellege.....	- 77 -
6.2. A szankció által korlátozott (képviseleői) jog	- 78 -
6.3. Nemzetközi kitekintés	- 79 -
6.4. Történeti háttér.....	- 80 -
6.5. A törvényi szintű szabályozás.....	- 82 -
6.6. Gyakorlati tapasztalatok	- 90 -

7.	Tiszteletdíj-csökkentés	- 91 -
7.1.	A szankció fogalma, jellege.....	- 91 -
7.2.	A szankció által korlátozott (képviselői) jog	- 91 -
7.3.	Nemzetközi kitekintés	- 94 -
7.4.	Történeti háttér.....	- 97 -
7.5.	A törvényi szintű szabályozás.....	- 101 -
7.6.	Gyakorlati tapasztalatok	- 105 -
8.	Jogorvoslat fegyelmi jogkörben hozott döntés ellen.....	- 113 -
8.1.	Általános bevezető	- 113 -
8.2.	Nemzetközi kitekintés	- 114 -
8.3.	Történeti háttér.....	- 117 -
8.4.	A törvényi szintű szabályozás.....	- 120 -
8.4.1.	Karácsony és mások kontra Magyarország ügy	- 121 -
8.4.2.	A törvényi szabályozás alakulása.....	- 124 -
8.5.	Gyakorlati tapasztalatok.....	- 127 -
9.	Egyéb fegyelmi szankciók	- 129 -
9.1.	Megrovás, jegyzőkönyvi megrovás	- 129 -
9.2.	Ház ünnepélyes megkövetése.....	- 131 -
9.3.	Néven nevezés, megnevezés.....	- 134 -
9.4.	Lovagias elégtétel.....	- 136 -
9.5.	Kötelező magyarázatadás elrendelése	- 137 -
9.6.	Ülés felfüggesztése, berekesztése	- 139 -
9.7.	Mandátumtól megfosztás.....	- 142 -
10.	A házelnök rendészeti jogköre	- 144 -
10.1.	Képviselőkkel szemben alkalmazható rendészeti intézkedések	- 146 -
10.2.	A házelnök az Országház és az ahhoz tartozó épületek területére belépő személyekre vonatkozó rendészeti jogköre	- 152 -
11.	Etikai kódex	- 158 -
11.1.	Bevezetés.....	- 158 -
11.2.	Általános ismertetés.....	- 158 -
11.3.	Nemzetközi kitekintés	- 163 -
11.4.	A magyar etikai szabályozás.....	- 174 -
12.	Összegzés	- 177 -
13.	Felhasznált irodalom.....	- 180 -
14.	Felhasznált jogszabályok, jogi dokumentumok.....	- 184 -

1. Elvi bevezetés

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szereztem jogi diplomámat 2018-ban. Ugyanebben az évben felvételt nyertem az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága által meghirdetett gyakornoki programba, amelynek köszönhetően betekintést nyerhettem az Országgyűlés mindennapi működésébe, valamint a törvényhozás folyamatába. Jelenleg – a Tájékoztatói és Iromány-nyilvántartó Főosztály jogi munkatársaként – a Törvényhozási Igazgatóság feladatkörébe tartozó parlamenti információs adatbázisok naprakész vezetésében, illetve a törvényalkotást segítő informatikai és információs rendszerek (IJR-ParLex, PAIR) fejlesztésében veszek részt. Korábban – a Szervezési Főosztályon töltött idő alatt – a Házbizottság üléseinek megszervezésében, a soron következő plenáris ülés napirendi javaslatának és az Országgyűlés rövid távú üléstervének előkészítésében működtem közre. Az itt eltöltött időszak alatt került sor a Napirend-tervező form fejlesztésére, melynek eredményeként a korábban Word alapon készített napirendi javaslatok előkészítésének folyamata korszerűbb webes formok alkalmazásával tud megvalósulni, és modernebb verzióban kerül megjelenítésre az Országgyűlés honlapján is. A hivatal munkatársaként szerencsésnek érzem magam, hogy gyakorlati oldalról tapasztalhatom meg a legfőbb népképviselői szervünk folyamatait, működését.

A hatályos fegyelmi jogi szabályrészerről ezidáig átfogó jellegű kutatás nem készült, így a parlamenti jog iránti érdeklődésem mellett ez a tény is nagyban hatott a témaválasztásomra. Korábban a rendszerváltás utáni első – ma már régi Hábszabályként hivatkozott –, egyes hábszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) országgyűlési határozat egyértelműen gyenge pontja volt a fegyelmi jog területe. A szabályozás vonatkozó rendelkezésének rövidegsége kétségtelenül több nyitott kérdést hagyott, mint amennyit megválaszolt volna. Az ezredforduló környékén azonban még teljesen más politikai kultúra volt jellemző a magyar törvényhozásra, mint napjainkban, így a kissé csonka szabályozásból eredő hiányosságok még nem okoztak valódi, gyakorlati problémákat. Az Országgyűlésbe 2010-ben első alkalommal bejutó kisebb (korábban a törvényhozásban részt nem vevő) pártok kétségtelenül új szint vittek a parlament működésébe. Ez a fajta megváltozott politikai kultúra, esetenként az ebből adódó, kifogásolható képviselői viselkedés már nyilvánvalóvá tette a korábbi szabályozás gyenge pontjait, és ezáltal elkerülhetlenné vált ennek megreformálása.

Kutatásom célja, hogy egy széleskörű vizsgálat keretében mutassam be a hatályos fegyelmi jogi szabályozást. Fő célkitűzésem az, hogy a fegyelmi jog nagy rendszerében elhelyezzem a saját szabályozásunkat, hogy így kapjunk átfogó képet a hatályos törvényben rögzített tilalmazott magatartásokról és a hozzájuk fűződő hátrányos jogkövetkezményekről. A vizsgálat eredményeként

– reményeim szerint – reális képet kapunk a hatályos fegyelmi szabályozás szigorúságáról, különös tekintettel a szükségesség, arányosság és fokozatosság követelményeinek teljesülése szempontjából.

A kutatásom során a következő kérdésekre kerestem a választ:

- 1) Milyen előzményei vannak a hatályos magyar szabályozás kialakulásának? Melyek azok a politikai események, esetleg bírósági döntések, melyek hatottak a jogi környezet alakulására?
- 2) A hatályos szabályozás szerint melyek a tilalmazott képviselői magatartások (melyek azok a viselkedési formák, amelyeknél felmerül a fegyelmi szankciók alkalmazásának lehetősége)?
- 3) Milyen jogkövetkezményeket ismer a hatályos szabályozás?
- 4) Milyen alkotmányossági korlátai vannak az egyes fegyelmi jogi szankciók alkalmazásának?
- 5) Mennyire illeszkedik a magyar szabályozás a nemzetközi gyakorlatba (szigora, tiltott magatartások és alkalmazható szankciók viszonylatában)?
- 6) Miként alakult a magyar történelem során a fegyelmi jog területének szabályozása (különös tekintettel egy adott jogkövetkezmény történeti előzményeire)?
- 7) 2012 óta milyen jelentősebb fegyelmi jogsértések történtek az Országgyűlés plenáris ülésein, milyen gyakorlata alakult ki a fegyelmi jogkövetkezmények alkalmazásának?

Míndezek tükrében az alábbi hipotézisek kerültek megfogalmazásra:

- 1) A hatályos magyar fegyelmi szabályozás felépítése, szigora és jogkövetkezményei alapján illeszkedik a nemzetközi gyakorlatba.
- 2) A hatályos fegyelmi szabályozás követi az első népképviselői országgyűlés házszabályai óta fennálló gyakorlatot, parlamenti jogi hagyományokat (tiltott magatartások és jogkövetkezmények tekintetében).
- 3) A törvényhozás az új fegyelmi szabályozás megalkotásakor megfelelően reagált a megváltozott politikai viszonyokra.
- 4) A fegyelmi jogi szankciók alkalmazása az elmúlt időszakban szigorodik, ugyanazon jogsértés megvalósítása esetén súlyosabb büntetés kiszabására kerül sor.
- 5) A 2020-as revízióban megvalósított szigorítás eredményeként visszaszorultak a plenáris üléseken tanúsított jogsértő magatartások, tehát a jogalkotói szándék megvalósult.

A dolgozat nagyobb részében foglalkozom a fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezések vizsgálatával, ugyanakkor a házelnök fegyelmi és rendészeti jogosítványainak teljeskörű bemutatásához elengedhetetlen a rendészeti jogkör ismertetése is. Az Országgyűlés elnöke ugyanis a parlament egész épülete (sőt épületei) rendjének fenntartása érdekében bír ezzel a jogosítvánnyal, melynek megvalósításához akár karhatalmi eszközöket is igénybe vehet (ld. Parlamenti Őrség). Külön kitérek

a személyi hatály vizsgálatára is, hiszen a fegyelmi jogosítványokkal szemben ez a jogkör mindenkire kiterjedhet.

A vizsgálat szempontjából fontosnak tartottam először a fegyelmi jog elméleti alapjainak meghatározását. Ennek keretében foglalkozom a fegyelmi jog általános definíciójával, céljával, jogrendszeren belüli elhelyezkedésével, valamint személyi és tárgyi hatályának részletes ismertetésével. Az elméleti alapok kérdésköréhez szorosan kapcsolódik a képviselő jogok és kötelezettségek témaköre. Ennek oka, hogy az egyes fegyelmi szankcióknál erre épülve tudjuk meghatározni az adott jogkövetkezmény által korlátozott képviselői jogosítványt. Mindezekhez főként a parlamenti fegyelmi joggal foglalkozó szakirodalmat tanulmányoztam, különös tekintettel a magyar szerzők e témát elemző publikációira. Emellett több olyan szakértői munkaanyagot vizsgáltam meg, melyek az elmúlt harminc évben az Országgyűlés valamely bizottságának kérésére készültek. Ezen anyagok előállításának célja az volt, hogy a régi Házsabály foghíjas fegyelmi szabályozását megreformálandó egyfajta iránymutatást adjon a jogalkotó számára az új házsabályi rendelkezések jogi alapjainak meghatározásához.

A hatályos fegyelmi jogi szabályrendszer ismertetéséhez megvizsgáltam és elemeztem a vonatkozó jogszabályokat. Ezek közül elsődleges helyen áll az Alaptörvény, amelyben a jogalkotó sarkalatos törvényre bízva az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezések meghatározását, továbbá rögzíti azt is, hogy az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házsabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. A jogalkotó ennek az Alaptörvényből eredő kötelezettségének úgy tett eleget, hogy megalkotta az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt, valamint a 10/2014. (II.24.) számú országgyűlési határozatot az egyes házsabályi rendelkezésekről. Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése értelmében az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házsabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. Ez a rendelkezés tehát alaptörvényi szinten deklarálja a házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörét, a részletes szabályozás pedig az Országgyűlésről szóló törvény 18-19. fejezetében található. A hatályos fegyelmi jogra irányuló kutatásom alapját a fenti jogi dokumentumok adják. Mindemellet megvizsgáltam számos – a témakörhöz akár érintőlegesen kapcsolódó – elnöki rendelkezést és főigazgatói szabályzatot is.

Nagy hangsúlyt fektettem a fegyelmi jogi szabályozáshoz kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatra is. Ezen belül kiemelten foglalkoztam két döntéssel: egyrészt a 4/2023. (V.16.) AB határozattal, amelynek kiindulópontja az volt, hogy utólagos normakontroll iránti indítványban a képviselők az Országgyűlésről szóló törvény több fegyelmi jogi rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték az

Alkotmánybíróságtól. A másik vizsgált döntés az Alkotmánybíróság 15/2019. (IV. 17.) AB határozata volt, amely egyes törvények közjogi érvénytelenségének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványra reagált. Ugyanakkor az érintett törvények elfogadása során olyan rendkívüli fegyelmi jogsértések történtek a plenáris ülésen, amelyre hivatkozva merült fel a közjogi érvénytelenségre irányuló vizsgálat. A dolgozat mindazonáltal nemcsak a magyar bírói gyakorlatot vizsgálja, hanem a hazai fegyelmi jogi szabályozást érintő nemzetközi eljárások eredményeit is. Példának okáért az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a Karácsony és mások kontra Magyarország ügyben hozott ítélete komoly kritikát fogalmazott meg a hazai fegyelmi jogi szabályozással szemben. A kutatási téma szempontjából lényeges megállapításokat tartalmaz az egyes nemzeti parlamentek vonatkozó gyakorlata tekintetében a Velencei Bizottság „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről” szóló jelentése is. Különösen fontos ez utóbbi kettő amiatt is, mert a jogalkotó az Országgyűlésről szóló törvény módosítása során már a bennük foglalt követelményeknek megfelelően igazította a fegyelmi szabályozást.

A széleskörű nemzetközi összehasonlítás érdekében számos állam törvényhozó testületének házszabályát megvizsgáltam. A dolgozat írása során különös figyelmet fordítottam az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának vizsgálatára is, hiszen – bár nem nemzeti parlament – fegyelmi jogi szabályrendszere, gyakorlata kiemelt jelentőséggel bír számunkra is. Az egyes országok esetében megvizsgáltam az Országgyűlés elnökéhez kapcsolódó fegyelmezési jogkört, a tilalmazott magatartási szabályokat és a hozzájuk fűződő jogkövetkezményeket (alkalmazásának módját és mértékét), valamint a szankciókkal kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket is.

Már jogi tanulmányaim során kifejezett érdeklődéssel fordultam a magyar jogtörténet iránt, így a dolgozatomban mindenképpen szerettem volna a fegyelmi jog történeti előzményeivel is mélyrehatóan foglalkozni. Az Országgyűlési Könyvtár által gondozott Magyar Parlamenti Gyűjtemény oldalán fellelhető az 1861 és 1990 közötti időszak valamennyi országgyűlési naplója, irományai, továbbá országgyűlési almanachok, bizottsági jegyzőkönyvek és még sok más hasznos dokumentum. Azonban a kutatás szempontjából számomra a legnagyobb segítség az volt, hogy 1848-tól az összes házszabály, később ügyrend elérhető és kutatható ezen az oldalon. Ezek felhasználásával végig követhetjük az első népképviseleti országgyűlés megalakulásától egészen a rendszerváltásig a fegyelmi jogi szabályozás alakulását. A történeti előzmények megismeréséhez a vonatkozó szakirodalmat is igyekeztem minél teljesebben felkutatni.

A fegyelmi jog alkalmazásának gyakorlatát főként az Országgyűlési Naplók tanulmányozásával ismertem meg. Szerencsésnek mondhatom magam, hogy már öt éve közvetlen közletről szemlélője vagyok a plenáris ülésen zajló eseményeknek, így sokszor a napi munkavégzésem során is szembe találom magam egy-egy plénum előtt zajló fegyelmi jogsértéssel, és ezzel összefüggésben a vizsgált

szabályozás gyakorlati alkalmazásával. Mindezek mellett az Országgyűlés oldalán található – az állampolgárok számára is elérhető – lekérdezési felületek alkalmazásával célirányos kereséseket tudtam lefolytatni egy-egy szankció alkalmazásának eseteire. Továbbá egyes fegyelmi szankciók alkalmazása esetén az azt tartalmazó önálló iromány PAIR adatlapján található adatok, események, háttéranyagok és egyéb dokumentumok is segítettek a kutatásomat. Bár az Országgyűlés hivatalos honlapján többfajta statisztika is fellelhető a parlament működésével kapcsolatban, ezek a fegyelmi jogot érintő kutatásokat egyáltalán nem tartalmazzák.

Végezetül kutatásom során megvizsgáltam több olyan, a hivatal által készített összefoglalót, amely a fegyelmi jog témakörével foglalkozik. Az Európai Parlamenti Kutatási és Dokumentációs Központ (ECPRD) egy parlamenti hálózat, amelynek keretében az egyes államok törvényhozó testületei feltehetnek egy kérdést/kérdéssort a többi tagországnak. Ezen kérdőívek eredményeiről összefoglaló anyagok készülnek, melyek számos érdekes és a kutatás szempontjából hasznos kérdéskört járnak körbe.

„Ha egyszer megszűnnek gentlemaneket küldeni a parlamentbe, akkor ez a birodalom veszve van”¹

2. A fegyelmi és rendészeti jogkör áttekintése

2.1. A parlamenti fegyelmi jog fogalma és célja

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése értelmében az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.

A parlamenti fegyelmi jog a képviselői kötelezettségek megszegése miatti anyagi és alaki rendelkezések összességét, illetve e szabályok alkalmazását jelenti. Ez magába foglalja a fegyelemsértő cselekmények tényállásait, a fegyelmi büntetéseket, valamint a fegyelmi eljárási szabályokat is. A képviselői kötelezettségek között találhatunk olyanokat is, amelyek megsértése semmilyen szankciót nem von maga után, tehát ezekben az esetekben nem is beszélhetünk fegyelmi jogról. Előbbi ugyanis akkor jelenik meg, ha a parlamenti tagságból eredő kötelezettségek megsértése már hátrányos jogkövetkezményt von maga után.²

Szente Zoltán szerint „a parlamenti fegyelmi jog azon szabályok összessége, amelyek a parlament szabályszerű működésének, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése érdekében meghatározzák az országgyűlési képviselők kötelezettségei megszegésének eseteit, és azokhoz kikényszeríthető szankciókat fűznek.”³ Ez a definíció a parlamenti fegyelmi jog célját is magába foglalja. Célja kettős: a parlament szabályszerű működésének biztosítása, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése. Ezek azért kiemelten fontosak, mert az Országgyűlés által hozott törvények mindenki számára kötelező erejűek, emiatt elengedhetetlen, hogy legitim módon szülessenek meg a legmagasabb szintű jogszabályok.⁴

Fegyelmi jogról számos jogterület esetén beszélhetünk, ezek között a parlamenti fegyelmi jog egy sajátos terület. Míg a munkajogban ismert fegyelmi jog esetében munkavállaló és munkáltató kerül kapcsolatba egymással, addig parlamenti társa esetén egy teljesen más reláció jelenik meg. A parlament közhatalmi szervként, a képviselő pedig testületi tagként jelenik meg. A szankciói is eltérőek, ugyanis a fegyelmi büntetések nem „munkaköri kötelezettség”, hanem parlamenti szabályok, képviselői kötelezettségek megszegése miatt kerülnek alkalmazásra.⁵

¹ Benjamin Disraeli angol miniszterelnök gondolata

² Szente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei In: Frusztrációk a parlamentek körül Európában, 314-347. o. (Szerk.: dr. Géczy József Alajos, dr. Karsai József Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010)

³ Szente: A parlamenti fegyelmi jog... 315.o.

⁴ Szente: A parlamenti fegyelmi jog... 314. o.

⁵ Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010. 277-278.o.

A parlamenti fegyelmi hatalom a parlamenti rend védelmét és megőrzését szolgálja. A „parlamenti rend” egy nem meghatározott jogi fogalom. Nem csak a parlamenti jog írott és íratlan szabályait foglalja magában, hanem – a parlamenti szokásokon keresztül – a jogon kívüli normákat is. A fogalmat lényegében úgy lehet összefoglalni, mint azon normák összességét, amelyeknek való engedelmeskedés a parlamentben uralkodó – csak ritkán és nem szívesen változó – nézetek szerint egy, a képviselők hasznos, az állami életet támogató tanácskozása előfeltételének és a parlamenten belüli élet alapjának minősülnek.⁶

A világ legtöbb országában elvárás a képviselőkkel szemben, hogy a parlament rendjét és méltóságát tartsák tiszteletben. Minden intézmény sikere, eredményessége és presztízse a rendezettségén múlik, működésének jellemzője, hogy tagjai mennyire tartják be a fegyelem, méltóság és a tisztelet alapvető szabályait. Ez különösen igaz a parlamentre, amely megtestesíti a népakaratot, a demokrácia fóruma, és ellátja a jogalkotás és a végrehajtó hatalom ellenőrzésének fő feladatát. A fegyelem és az udvariasság eróziója a parlament színvonalának és megítélésének romlásához vezet.⁷

Molnár Kálmán szerint *„ha akarjuk a parlamentáris rendszert, akarnunk kell a parlamenti rendet is. (...) A tekintély tisztelete az állami organizmus életében a legnélkülözhetetlenebb előfeltétel. Jaj annak az államnak, ahol a tekintély kikezdésében és lejáratásában az állam legelső tekintélyei, a nemzeti szuverénitást megtestesítő és gyakorló törvényhozó szerv tagjai járnak elő jó példával!”*⁸

2.2. A parlamenti fegyelmi jog személyi és tárgyi hatálya

A fegyelmi joggal kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy mely személyi kör tekintetében nyer alkalmazást, személyi hatálya kikre terjed ki. Sente szerint négy személyi kör jöhet számításba: a parlamenti képviselők, a kormány tagjai, egyes közjogi méltóságok, valamint az ülések közönsége. Az nyilvánvaló, hogy a parlamenti fegyelmi jog minden országgyűlési képviselőre kiterjed. A parlament tagjaival szemben a fegyelmi jog alapja, mint „fegyelmi hatalom” az ügyrendi autonómiában rejlik. A fegyelmi jogkör gyakorlásának elnök részére történő átengedése révén az elnöknek a mindenkori politikai többségi viszonyok szerinti eseti döntéseket kerülni kell, és biztosítani kell a fegyelmi jogosítványok igazságos, folytatólagos gyakorlását.⁹ Érdekesebb a kormány tagjainak, a minisztereknek az esetei. Főként azoknak a minisztereknek a helyzete bonyolult, akik egyben a parlament tagjai, tehát képviselők is. Egyértelműnek tűnik, hogy a ház fegyelmi joga alá tartozzanak, ugyanakkor a képviselő miniszterek sok esetben nem képviselői minőségükben, hanem a kormány tagjaként vesznek részt a plenáris ülésen. Felmerül a kérdés, hogy

⁶ Joseph Bücker: Das parlamentarische Ordnungsrecht. (in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1989, szerk. Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh) 963.o.

⁷ Discipline, Decorum and Dignity of Parliament - Rajya Sabha 1.o. <https://cms.rajyasabha.nic.in/UploadedFiles/ElectronicPublications/discipline.pdf> (Letöltve: 2023.01.08.)

⁸ Molnár Kálmán: Parlamenti illem Parlamenti Szemle 2019/1. 147.o.

⁹ Joseph Bücker: i.m. 962.o.

ugyanúgy kizárható-e a miniszter egy ülésnapra, mint bármely más képviselő? Valamint az érintett ebben az esetben hivatkozhat-e miniszteri minőségére a további részvétel érdekében? Meg lehet-e állapítani az egyes konkrét esetekben, hogy a parlament renitens tagja éppen képviselői vagy miniszteri minőségében követett el fegyelemsértést? Sente ebben az esetben az elnök fegyelmi jogkörét elkülöníti a tárgyalásvezetési és rendészeti jogkörétől. Utóbbiak ugyanis a parlament külső szereplőire vonatkoznak.¹⁰ Az ezzel a nézettel kapcsolatos problémákat maga Sente is felismerte, miszerint azok az intézkedések, melyek jelen szituációban a tárgyalásvezetési vagy rendészeti jogkör részét képezik, képviselőkkel szemben alkalmazva a fegyelmi jog részének tekinthetők.¹¹ Ha a fegyelmi jogot kiterjesztően értelmezzük, akkor mindenkit a hatáskörébe vonunk, akik jogosult részt venni a plenáris ülésen. Azonban a képviselők és a nem parlamenti tagok közötti különbség itt is megjelenik, ugyanis a házszabályok bizonyos fegyelmi intézkedéseket csak képviselőkkel szemben alkalmaznak.¹²

A közjogi méltóságok részvételének jogalapja sem a parlamenti tagságon alapul, a kormánytagokhoz hasonlóan. A házelnök tárgyalásvezetési és rendészeti hatalmának ők is ugyanúgy alá vannak vetve, mint a miniszterek. Ha pedig a fegyelmi jog fenti kiterjesztő értelmezését vesszük, a közjogi méltóságokra ugyanúgy a szűkebb körű fegyelmi jog vonatkozik, mint a kormány tagjaira.¹³ A személyi hatály negyedik csoportjába a nyilvános parlamenti ülések közönsége, a karzaton ülő személyek tartoznak. Az ő esetükben az elnök azon jogosítványai, melyekkel a tanácskozási rendet a hallgatósággal szemben is képes fenntartani, a parlamenti rendészeti jog alapján magyarázhatók.¹⁴

A tárgyi hatály a fegyelmi jog szabályozási körébe tartozó tényállásokat, magatartásokat jelenti. Az európai gyakorlat azt mutatja, hogy a parlament fegyelmi jogköre a „*képviselőknek a parlament funkciószerű működése során, képviselői minőségükben tanúsított magatartására terjed ki*”¹⁵. Sente felosztását követve a fegyelmi vétségek három csoportját különböztetjük meg:

- a felszólalás és a szavazás során elkövetett cselekedeteket,
- a parlament működésének megzavarását, és
- az egyéb fegyelmi vétségeket.

A fegyelmi jog tárgyi hatálya alá olyan kötelezettségzegések tartoznak tehát, melyek a parlament funkciószerű működése során következnek be. Ez az esetek nagy részében valamilyen, plenáris

¹⁰ Sente: Bevezetés... 278-282.o.

¹¹ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében In.: Előadások és publikációk a mentelmi és a fegyelmi jog köréből, Budapest, 2006 (szerk.: Karsai József) 238. oldal

¹² Sente: A parlamenti fegyelmi jog... 318.o.

¹³ Sente: A parlamenti fegyelmi jog... 318.o.

¹⁴ Sente: Bevezetés... 283.o.

¹⁵ Sente: A parlamenti fegyelmi jog... 319.o.

ülésein tanúsított nem megfelelő magatartás, de bizottsági ülésekre, valamint ülésen kívüli cselekedetekre is kiterjedhet.¹⁶ A modern kori házszabályokban a fegyelmi jog két területen jelenik meg: egyrészt a plénumon elkövetett fegyelmezetlenségek, másrészt a plenáris, illetve a bizottsági ülésekről történő igazolatlan hiányzások esetében. A dolgozat főként a fegyelmi jog aktív elemével, a renitenskedő képviselőkkel szembeni rendelkezésekkel foglalkozik, ugyanakkor – a szabályozás teljességének ismertetése végett – érintőlegesen az igazolatlan hiányzások kérdéskörét is vizsgálja.

2.3. A képviselők jogai és kötelezettségei

A fegyelmi jogi szabályozás bemutatása előtt feltétlenül szólni kell a képviselők jogairól és kötelezettségeiről, hiszen az egyes fegyelmi jogkövetkezmények ismertetése során elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy az adott jogkövetkezmény a honatyán mely jogosítványait és milyen mértékben csorbítja. Előljáróban annyi elmondható, hogy a parlament tagjainak jogai és kötelezettségei többféleképpen is csoportosíthatók, tekintettel annak tartalmára és a gyakorlás módjára.

Az Ogytv. 28. §-a a következők szerint határozza meg az Országgyűlés működésével kapcsolatos jogok és kötelezettségek körét.

„(1) A képviselő joga és kötelessége, hogy kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában, elősegítse annak eredményes működését. Kötelessége részt venni az Országgyűlés ülésein, továbbá annak az országgyűlési bizottságnak az ülésein, amelynek tagja.

(2) A képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni. Az Országgyűlés szavazásain jelen lévőknek a szavazásban – a házszabályi rendelkezések szerint – részt vevő képviselőt kell tekinteni.

(2a) A képviselő az Országgyűlés, valamint az országgyűlési bizottság üléséről való távolmaradását előzetesen bejelenti.

(3) Ha e törvény kivételt nem tesz, az Országgyűlés tisztségeire, illetve országgyűlési bizottságaiba bármely képviselő megválasztható.

(3a) Az Országgyűlés alelnökei, háznapya és jegyzői – feladataik ellátása során, valamint tisztségükből adódó általános felelősségük keretében – öröködnék az Országgyűlés tekintélyének, valamint a házszabályi rendelkezéseknek a tiszteletben tartása felett.

(4) A köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő határozati javaslatot terjeszthet elő. Nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslatot a Kormány terjeszthet elő. A törvényjavaslathoz és a határozati javaslathoz indokolást kell fűzni.

¹⁶ Szente: A parlamenti fegyelmi jog... 319.o.

(5) A képviselő – ha törvény vagy határozati házsabályi rendelkezés kivételt nem tesz – a képviselői jogait személyesen gyakorolja.

(6) A képviselő az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény melléklete szerinti eskü letételéig és az esküokmány aláírásáig (a továbbiakban együtt: eskütétel) – az alakuló ülés megtartásával szükségszerűen együtt járó feladatok elvégzésének kivételével – az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein nem vehet részt, tanácskozási, szavazati és a 98. § (1) és (2) bekezdése szerinti jogát nem gyakorolhatja, indítványt nem nyújthat be, az Országgyűlés tisztségeire, illetve országgyűlési bizottságba nem választható meg, valamint képviselőcsoport megalakításában nem vehet részt.

(7) Ha az esküokmány érvényességével kapcsolatban kétség merül fel, a képviselő a (6) bekezdés szerinti jogait az esküokmány érvényességének – a határozati házsabályi rendelkezések szerinti – megállapításáig nem gyakorolhatja.”

A jogosultságok tartalmára vonatkozó csoportosítást Szentétől származik, aki az alábbiak szerint osztotta fel a képviselői jogokat és kötelezettségeket:

1. a parlament működéséhez kapcsolódó jogosítványok és kötelezettségek

- a. klasszikus részvételi jogok és kötelezettségek: beszédjog, szavazáshoz való jog, parlamenti tisztségek viseléséhez való jog, ülésen való megjelenés és részvétel joga és kötelezettsége
- b. speciális képviselői jogok: interpellációs jog, kérdezés és információkérés joga, törvénykezdeményezés és egyéb parlamenti döntések indítványozásának joga

2. **a parlamenti munka zavartalanságát biztosító jogok és kötelezettségek**: mentelmi jog, javadalmazáshoz való jog, összeférhetlenségi szabályok, fegyelmi jogi szabályok betartásának kötelezettsége.¹⁷

2.3.1. Beszédjog

A beszédjog a képviselő felszólaláshoz, parlamenti vitában való részvételhez való jogát jelenti, melynek során lehetősége van véleménye kifejtésére. Alapja a képviselők szólásszabadsága, melynek eredete a – témával foglalkozó kutatók többsége szerint – a parlamenti képviselők speciális jogállásából vezethető le, míg a strasbourgi bíróság az véleménynyilvánítás szabadságából eredezteti.¹⁸ Sente álláspontja szerint a képviselői jogosítványok emberi jogokként való értelmezése ellentétes az európai és észak-amerikai hagyományokkal és azzal a veszéllyel jár, hogy „az alapjog-

¹⁷ Sente: Bevezetés... 174-220.

¹⁸ Research note – Freedom of expression of parliamentarians. Directorate-General for Library, Research and Documentation https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-11/ndr_2017-012_neutralisee-en.pdf (Letöltve: 2024.01.09.)

korlátozás standardjai erodálódhatnak, miután a hatékony és demokratikus parlamenti működés olyan sajátos garanciákat igényel, amelyek a valódi alapjogok korlátozásaként elfogadhatatlanok.¹⁹ A hagyományosnak tekintett felfogás a képviselői jogviszony tartalmának a parlamenti mandátumból eredő jogokat és kötelezettségeket tekinti.

2.3.2. Szavazáshoz való jog

A testületi jelleggel működő országgyűlés döntéseit, határozatait általában szavazattöbbséggel hozza meg. A képviselőnek nemcsak joga, hanem kötelessége is részt venni a döntéshozatalokban, szavazatával hozzájárulni annak meghozatalához. Az Ogytv. is kimondja, hogy a képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni. Az egyenlő mandátum elvéből következik, hogy minden képviselő szavazata egyenlő, valamint személyhez kötött. Főszabály szerint a szavazáshoz való jog nem átruházható, ugyanakkor vannak bizonyos esetek, amikor a helyettesítés megengedett (pl. a hatályos jogban a bizottsági üléseken történő döntéshozatalnál).

2.3.3. Parlamenti tisztségek viseléséhez való jog

A tisztségekre való megválasztás joga is a mandátumok egyenlőségének elvéből vezethető le. Általános gyakorlat, hogy minden képviselő számára biztosítani kell, hogy legalább egy bizottság tagja lehessen (ez alól kivételt képez a Kormány tagja, a miniszterelnök politikai igazgatója és államtitkár). Továbbá a – pártok közti politikai megállapodások alapján – a képviselők közül kerülnek megválasztásra a bizottság tisztségviselői, az országgyűlés elnöke és alelnökei. Fontos kiemelni, hogy az elnök és alelnökök többletjogosultságai nem a képviselő megbízatásuk kivételes jellegéből eredeztethető, hanem a ház zavartalan működésének garanciája.

E jogosítványhoz szorosan kapcsolódik a szervezetalakítási jog. Országgyűlési képviselőcsoport (frakció) megalakítására a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző ugyanazon párthoz tartozó képviselők jogosultak. A honatyák – a képviselői tevékenységgel összefüggő célra – más csoportokat hozhatnak létre, amelyek nem minősülnek képviselőcsoportnak.

2.3.4. Ülésen való megjelenés és részvétel joga és kötelezettsége

Természetes elvárása a képviselőnek, hogy legyen joga részt venni a parlamenti munkában, a vitákban, a törvényalkotás alakulásában, ugyanakkor a választópolgárok vele szemben is észszerűen várják el ugyanezt (hiszen azért választották meg, hogy képviselje érdekeiket a parlamenti munka során). A megjelenés joga a parlament épületébe való szabad ki- és belépést jelenti, míg a részvételi

¹⁹ Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. Állam- és Jogtudomány LVI. évfolyam 2. szám 74. o.

jog a parlamenti munkában való tényleges részvételt jelenti (ez magában foglalja az összes olyan parlamenten belüli tevékenységet, amelyet a honatya képviselői minőségében végez).

2.3.5. Kérdezés és információkérés joga

A képviselők csak akkor tudják megfelelő színvonalon ellátni tevékenységüket, ha rendelkeznek minden olyan információval, amely a munkájuk ellátásához szükséges. A tájékozódást és tájékoztatást biztosító jogok ennek meglétét garantálják. Ezek közül kiemelt fontosak a kormány ellenőrzését biztosító eszközök, mint az interpelláció, kérdés, azonnali kérdés. A kérdés célja, hogy a képviselő információt szerezzen a kormány vagy a közigazgatás működésével kapcsolatban, míg az interpelláció az információszerzés mellett a politikai vita eszköze is, amit – az interpellációra adott válasz el nem fogadása esetén – szavazás követ.

Mindemellett a képviselők számára biztosítani kell minden parlamenti dokumentum megismerhetőségét, hozzáférhetőségét. Továbbá az állami szervek kötelesek a képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni.

2.3.6. Javaslattételi, indítványozási jog

A honatyák minden olyan döntés kezdeményezésére jogosultak, mely meghozatala a parlament hatáskörébe tartozik. Ez alapvetően három nagy területet foglal magába:

- az Országgyűlés működését érintő javaslatokat, pl.:
 - o rendkívüli ülés, ülészak összehívása
 - o zárt ülés indítványozása
 - o vizsgálóbizottság létrehozása,
- az Országgyűlés személyi döntését érintő javaslatokat, pl.:
 - o köztársasági elnök személyére tett ajánlás
 - o miniszterelnökkel szembeni bizalmatlansági indítvány,
- jogalkotást, politikai nyilatkozatokat érintően, pl.:
 - o törvény, határozati javaslat, politikai nyilatkozat kezdeményezése
 - o módosító javaslat benyújtása.

2.3.7. Mentelmi jog

Az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdés első mondata kimondja, hogy az országgyűlési képviselőt a mentelmi jog illeti meg. Hazánkban a képviselőket teljeskörű mentelmi jog illeti meg, mely két elemből áll: immunitás és sérthetetlenség. A képviselői immunitás értelmében a képviselő bíróság vagy hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben közölt tény vagy vélemény miatt. A

sérthetlenség azt jelenti, hogy csak bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének tettenérésekor lehet őrizetbe venni és ellene csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntető-, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni. A parlament tagjának mentelmi jogát mindenki köteles tiszteletben tartani, arról nem mondhat le, megsértését köteles a házelnöknek haladéktalanul bejelenteni.

2.3.8. Javadalmazáshoz való jog

Az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdés első mondata kimondja, hogy az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Egy parlament működése akkor tekinthető szabadnak, ha a tagjait sem egyéni, sem csoportos anyagi érdekek nem vezérlik, döntéseikben elfogulatlanok. Ennek egyik garanciája a képviselők anyagi függetlenségét biztosító javadalmazás, tehát olyan helyzetet kell teremteni, hogy a honatya megélhetése biztosítva legyen, anyagi biztonságban végezhesse tevékenységét. (ld. részletesen tiszteletdíj-csökkentésről szóló fejezetben)

2.3.9. Összeférhetlenségi szabályok

A törvényhozás függetlenségét nemcsak a külső illetéktelen befolyástól kell megóvni, hanem a képviselők saját „önös” érdekeitől is. Ennek egyik legfőbb biztosítéka az összeférhetlenség (inkompatibilitás) intézménye, melynek tartalma, hogy a honatyák képviselői megbízatásuk mellett bizonyos tevékenységeket nem folytathatnak, bizonyos tisztségeket nem tölthetnek be. A képviselői megbízatás – néhány kivétellel – összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízatással. A képviselő a tudományos, egyetemi oktatói, főiskolai oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve más keresőfoglalkozást nem folytathat és egyéb tevékenységéért - a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el.

2.3.10. Fegyelmi jogi szabályok betartásának kötelezettsége

Alapvető elvárás a képviselőkkel szemben, hogy a törvényhozás munkájában való részvételük a parlament tárgyalási és fegyelmi szabályai szerint történjen, tehát kötelességük betartani a fegyelmi és etikai szabályokat. Ezen kötelezettség részletes bemutatásával a későbbi fejezetek foglalkoznak.

2.4. Történeti áttekintés

A történeti magyar házszabályokban – a dualizmus időszakától kezdődően – a képviselők fegyelmi vétségeivel szemben kiszabható szankcióknak három szintje alakult ki: a rendreutasítás, a szómegvonás, illetve súlyosabb esetekben a ház által megszavazott büntetési formák. Ezek közé tartozott az ünnepélyes megkövetés, mely a plénum színe előtt történt. A házszabály rögzítette, hogy

milyen szövegnek kell elhangzania megkövetés esetén, ám amíg ennek nem tett eleget a renitens képviselő, addig sem felszólalási, sem szavazati joggal nem rendelkezett.²⁰ A súlyosabb szankciók közé tartozott még a jegyzőkönyvi megrovás, a pénzbüntetés, legvégső esetben pedig a kizárás. A fenti büntetések alkalmazásában a házszabályok az elnöknek, a mentelmi bizottságnak vagy az egész háznak adnak szerepet.²¹ A következőkben a szabályozás sarokpontjait mutatom be a dualizmus korától napjainkig.

Már 1848-ban, az első népképviselői országgyűlés házszabályában megtalálható a fegyelmi jog szabályozása, de ebben az országgyűlés elnökének még nem jutott túl nagy „szerep” (a rendzavaró képviselőt figyelmeztette, de egyéb esetben a ház hozott döntést). Az 1875-ös revízió kiterjesztette az elnök jogkörét: másodszori rendreutasítás után kötelessége volt megvonni a szót, illetve a tárgytól eltérő képviselő felszólalásának berekesztésére is lehetősége nyílt. Az 1887-es szabályozás által kialakított rendszer elemeit egészen 1948-ig alkalmazták. A leglényegesebb változás az volt, hogy a fegyelmi ügyek rendezésének fő színterévé a Mentelmi bizottság vált, ugyanis „visszaeső rendzavarók” esetén a háznak lehetősége volt egyszerű többséggel a bizottság elé utalni az ügyet. A bizottság kötelessége volt, hogy az ügyet záros határidőn belül megtárgyalja, és megfelelő súlyú büntetést javasoljon (a szankció lehetett: ház ünnepélyes megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás vagy kizárás). A szabályozás szigorítását jelzi, hogy az elnök már első alkalommal megvonhatta a szót az engedetlen képviselőtől. A 19. század végén az obstrukció uralkodóvá válásával kezdett elmérgesedni a helyzet, amely a fegyelmi jog további szigorítását igényelte. Ennek eredményeként az 1913-as házszabály új szankcióként bevezette a pénzbüntetést, valamint a renitens honatyát már az első elnöki szómegvonás után lehetőség volt a Mentelmi bizottság elé utalni. A sorozatos botrányok után 1912 őszén elfogadták a képviselőházi őrség felállításáról szóló törvényt, mely létrehozta az önálló, fegyveres parlamenti őrséget. A házszabály kimondta, hogy a tartósan rendzavaró képviselővel szemben az elnök karhatalmat is igénybe vehet.²²

Az 1939-es revízió során kísérletet tettek a képviselői immunitás korlátozására, mégpedig úgy, hogy a rendes bíróságokat is bekapcsolták a fegyelmi eljárásba. A javaslat ellen a képviselők hevesen tiltakoztak, melynek eredményeként az elfogadott rendelkezés változatlanul hagyta a képviselők teljes körű immunitását. A házszabályba a következő rendelkezés került be végül: ha egy honatyá a plenáris vagy bizottsági ülésen képviselőtársáról, házon kívüli személyről vagy hatóságról olyat állít, amellyel rágalmozást, hitelrontást vagy kegyeletsértést követ el, a sértett írásbeli kérelmére az elnök köteles a Mentelmi bizottság elé utalni az ügyet. A bizottság kötelezheti a sértetet, hogy nyolc

²⁰ Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje http://real-d.mtak.hu/949/7/dc_1245_16_doktori_mu.pdf (2019.08.27.) 195.o.

²¹ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata... 238.o.

²² A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata... 238-242.o.

napon belül ismételve meg házon kívül is a kijelentését, ezzel lehetővé téve a rendes bírói eljárást. Ha ezt nem teszi meg, vagy állítását visszavonja, a Mentelmi bizottság vele szemben a fentebb ismertetett szankciókat alkalmazhatja. Külön érdekes, hogy az indokolás szerint a Mentelmi bizottság nem azért alkalmazza a fegyelmező eszközöket a képviselővel szemben, mert valakit rágalmozott, hanem mert a megadott határidőn belül nem tett eleget a bizottság felszólításának. Az 1949-es házszabály lényegében a '45 előtti szabályozást veszi át, ám az apróbb módosítások enyhítenek a korábbi szigoron. Korlátozzák a karhatalom igénybevételének lehetőségét, csökkentik azon szankciók számát, melyek illetménymegvonással járnak, valamint a Mentelmi bizottság elé utalás is lényegesen kevesebb szituációban lett kötelező, mint korábban.²³

Az 1950-es kommunista ügyrend elfogadásával megszakadt a fegyelmi jog szabályozásának folyamatossága. Mindössze egyetlen rövid szakasz rendelkezik a parlamenti fegyelmi jogról, amely a következőképpen szól: *„az elnök rendreutasíthatja azt a képviselőt, aki országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanúsít. Az elnök a rendreutasított képviselőtől a szót megvonhatja és – szükség esetén – javaslatot tehet az országgyűlésnek, hogy a képviselőt az ülésből zárja ki. E javaslat felett az országgyűlés vita nélkül határoz.”*²⁴ Ezt követően a rendszerváltásig érdemi változás nem történt a fegyelmi jog szabályozásában.²⁵ Az 1994-es új házszabálytervezet igen komoly fegyelmi intézkedéseket tartalmazott, ugyanakkor a ma már régi Házszabálynak nevezett határozat 54-55.§-ban csupán a következő fegyelmi rendelkezéseket tartalmazta: *„Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, illetőleg, ha egyébként a Házszabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az elnök rendre utasítja, egyidejűleg figyelmezteti az esetleges második felszólítás következményeire. Az elnök egyidejűleg megvonja a szót attól a felszólalótól, akit beszéde során harmadszor szólít fel arra, hogy térjen a tárgyra, vagy másodszor utasít rendre. Nem lehet megvonni a szót, ha az elnök a felszólítások alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítások következményére.”*²⁶ Emellett az elnök figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól, aki az elnök döntését vagy ülésvezetését kifogásolja. Az ilyen személy a Házszabály értelmezéséért felelős bizottsághoz fordulhat eseti jellegű állásfoglalásért. Ezek mellett még a félbeszakításról rendelkezik a házszabály, melyre akkor van lehetősége az elnöknek, ha a plenáris ülésen olyan rendzavarás történik, amely lehetetlenné teszi a tanácskozás folytatását.²⁷

²³ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata... 242-243.o.

²⁴ 1953-1958. évi országgyűlés ügyrendje (1950), Budapest, 1953. 8.§ (2) bekezdés

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1953-1958_kh/?pg=0&layout=s (2019.08.28.) 5.o.

²⁵ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata... 243.o.

²⁶ 46/1994 (IX.30.) OGY határozat (a továbbiakban: régi Házszabály)

²⁷ Régi Házszabály 54-55.§

Az 1994-es szabályozást követően a házszabályt gyakran érte olyan kritika, hogy a fegyelmi jog területe újragondolást igényelne. A kritikusok gyakran hozták fel, hogy más nemzetek sokkal szigorúbban szabályozzák ezt a területet, ugyanakkor a magyar országgyűlés a rendszerváltást követően fegyelmezettnek volt mondható. A 2010-es kormányváltást követően azonban bejutottak olyan kisebb pártok is a parlamentbe, melyek korábban nem képviseltették magukat, illetve a Fidesz-KDNP koalíció kétharmadosnál nagyobb többséget szerzett. Ennek többféle következménye lett: egyrészt a kisebb pártok „új szint” vittek a törvényhozásba, néha egészen egyedi módon igyekeztek kifejezni véleményüket, valamint a kétharmados többség miatt a kormánypártok is komoly, korábban nem megszokott támadásoknak voltak kitéve. Ezek eredményeként lassan elkerülhetlenné vált egy újfajta, szigorúbb szabályozás megalkotása, amely reagálni tud a megváltozott viselkedési mintákra.

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés második mondata szerint *„az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol”*. Ez a rendelkezés tehát alaptörvényi szinten deklarálja a házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörét, a részletes szabályozás pedig az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 18-19. fejezetében található. Előljáróban elmondható, hogy a fegyelmi intézkedések alkalmazása nemcsak a házelnök lehetősége, hanem az ülést levezető elnök és az Országgyűlés maga is szerepet kap ebben. *„Az Országgyűlés ülése zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve – az ülést vezető elnök vagy a Házbizottság javaslatára – az Országgyűlés a 46-51/A. §-ban meghatározott intézkedéseket alkalmazhatja.”*²⁸

Az Ogytv. hatálybalépésével a magyar szabályozás a fegyelmi intézkedések következő fajtáit tartalmazta:

- figyelmeztetés, rendreutasítás
- szömegvonás
- ülésnapról kizárás
- képviselői tiszteletdíj csökkenése
- képviselői tiszteletdíj csökkentése
- képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése.

A 2014 és 2018 közötti ciklusról elmondható, hogy a fegyelmi intézkedések alkalmazására viszonylag ritkán került sor. Az ülést vezető elnökök csupán néhány alkalommal éltek a szömegvonás

²⁸ Ogytv. 45.§

szankciójával, ehelyett elegendő volt a figyelmeztetés eszközének alkalmazása. Összesen három esetben került sor ülésnapról kizárásra: ebből egy alkalommal a határozatképes Országgyűlés azonnal jóváhagyta, kétszer utólag ítélte törvényesnek az ülést vezető elnök döntését. Ennek súlyosabb típusára, illetve képviselő jogok felfüggesztésére egyáltalán nem került sor. Fegyelmi eljárás több alkalommal indult a szemléltetés szabályainak megszegése, valamint az ülés rendjének megzavarása miatt. Ezek a legtöbb esetben képviselői tiszteletdíj csökkentésével zárultak el.²⁹

A 2018. évi választást követő bő egy év alatt negyvenöt alkalommal alkalmazták a tiszteletdíj csökkentés szankcióját „rendetlenkedő” képviselőkkel szemben. Érdekesség, hogy ez a negyvenöt fegyelmi ügy mindössze két plenáris ülésen jött össze. Hét eset³⁰ a 2018. december 10-i ülésen történt, amikor a képviselők „füttyszóval, hangos bekiabálásokkal, majd folyamatos sípszóval”³¹ zavarták, akadályozták az Országgyűlés munkáját. A tiszteletdíj csökkentés alapja mind a hét esetben az Ogytv. 49. § (4) bekezdése volt, hiszen a képviselők magatartásukkal az Országgyűlés rendjét és tekintélyét sértették meg. Az indokolás szerint *„a képviselők cselekményüket nem csupán tiltakozásuk kifejezéseként fejtették ki, hanem a napirend elfogadásának megghiúsítása céljából is. Az Országgyűlés napirendjének elfogadása a határozathozatalok sorában is kiemelkedő jelentőségű, hiszen az ülés és azon belül az ülésnap mindaddig nem folytatható, amíg a napirend elfogadásra nem kerül.”*³² Tehát a képviselők azon tevékenysége, amivel a napirend elfogadását megakadályozták alkalmas volt arra, hogy az Országgyűlés munkáját ellehetetlenítse.

A további harmincnyolc esetre mind a 2018. december 12-i ülésnapon került sor. Ezen az ülésnapon 29 képviselő azzal érdemelte ki a tiszteletdíj csökkentés szankcióját, hogy az *„elnöki és szónoki emelvény feljáróját – annak lépcsője előtt állva – fizikai erővel lezárta, megakadályozva ezzel, hogy az ülést vezető elnök feljuthasson a pulpitusra, és ott helyét elfoglalja”*³³. Mivel a képviselők cselekményüket fizikai erővel valósították meg, az Ogytv. 50. § (1) bekezdése alapozta meg a tiszteletdíj csökkentését, míg a további kilenc esetben a 49. § (4) bekezdése (molínók használata engedély nélkül, papírcédulák szórása). Érdekes látni, hogy a 2018-2022-es ciklus első egy évében több tiszteletdíj csökkentést szabott ki az Országgyűlés, mint a megelőző két ciklusban együttvéve. Az ülés eseményeivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság döntésében kimondta, hogy *„az a magatartás, amely az Országgyűlés döntéshozatali eljárásának jogszerűtlen eszközökkel történő*

²⁹ Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 113.o.

³⁰ H/4980, H/4979, H/4978, H/4977, H/4976, H/4975, H/4605 számú javaslat

³¹ H/4605 számú javaslat

³² H/4605 számú javaslat

³³ H/5016. számú határozati javaslat indokolása

*ellehetetlenítésére irányul, végső fokon az állam alkotmányos működését veszi célba. Az ilyen magatartás alaptörvény-ellenes.*³⁴

Amellett, hogy a 2018. decemberi események indokoltá tették a fegyelmi jogi szabályozás szigorítását, a jogalkotó a módosításkor figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) erre vonatkozó ítéleteiben foglalt elvi jelentőségű megállapításait is. A Karácsony és mások kontra Magyarország és a Szél és mások kontra Magyarország ügyekben a kérelmezők amiatt fordultak a strasbourgi bírósághoz, mert sérelmezték, hogy bírsággal sújtotta őket a házelnök az országgyűlés működését megzavaró magatartásuk miatt. Az ügy eljutott a Nagytanácsig, mely ítéletében kimondta, hogy *„túlnyomó közérdek fűződik ahhoz, hogy a parlament, miközben tiszteletben tartja a szabad vitához fűződő igényeket, mégis hatékonyan tudjon működni és teljesíthesse küldetését a demokratikus társadalmakban.”* A bíróság kimondta, hogy míg az Országgyűlésben folytatott viták szabadsága alapvető jelentőségű a demokratikus társadalmakban, ez semmiképpen nem lehet korlátlan. Emiatt tehát elismerik annak szükségszerűségét, hogy az egyes tagállamok parlamentjei fegyelmi jogi szabályokat alkossanak és alkalmazzanak. Ugyanakkor az egyes belső szabályzatok nem tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, melyek megalapoznák, hogy a többség visszaéljen az erőfölényével.³⁵

A bíróság tehát úgy határozott, hogy bizonyos esetekben szükség van a korlátozásra, azonban *„a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történt beavatkozás nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”, ennek okán pedig megsértették az Egyezmény 10. Cikkét.”*³⁶ Emellett az ítélet felhívta a figyelmet arra a hiányosságra is, hogy a döntés meghozatalakor a kérelmezőknek nem volt megfelelő jogorvoslati lehetőségük, ezzel Magyarország megsértette a hatékony jogorvoslati jogra vonatkozó 13. Cikkét is. Fentiek okán a bíróság elmarasztalta hazánkat. A nagytanácsí ítélet meghatározta azokat az eljárási feltételeket is, melyeket a házszabályt sértő képviselővel szemben lefolytatott eljárás során alkalmazni kell: a szankciót megfelelő indokolással szükséges ellátni, valamint olyan hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, melynek során a képviselő kifejtheti álláspontját.³⁷ A fentiek mellett *„Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről”* című velencei bizottsági jelentés is foglalkozik a fegyelmi jog kérdéskörével. Eszerint az ellenzéknek kötelessége, hogy a jogszabályokat betartva lássa el feladatát. Amennyiben

³⁴ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat [65]

³⁵ Karácsony és mások c. Magyarország ügy (42461/13. és 44357/13. sz. kérelem) [146-147.]

³⁶ Karácsony és mások c. Magyarország ügy [162.]

³⁷ T/8044. számú törvényjavaslat indokolása

valamely jogszabállyal nem értenek egyet, javasolhatják annak módosítását, ugyanakkor a módosításig ugyanúgy tiszteletben kell tartaniuk a hatályos szabályok.³⁸

Ahogy az előbbiekből is kitűnik a 2012-ben elfogadott fegyelmi jogi szabályozás módosítása szükségszerűvé vált. Ennek nemcsak az egyre súlyosabb és gyakoribb fegyelmi vétségek megjelenése volt az oka, hanem az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés is. A plenáris eseményekből és az ülésteremben egyre inkább eluralkodó indulatokból kiindulva nem volt meglepő, hogy a hazai fegyelmi jog átalakítását célzó törvényjavaslatot nyújtottak be. A szabályozás felülvizsgálatát és szigorítását indokolta az is, hogy a hazai politikai kultúra komoly átalakuláson ment át a rendszerváltást követően, és a korábbi jogszabályok néhol nem voltak kellően világosak és egyértelműek, amely problémák a gyakorlati alkalmazás során kerültek felszínre.

2.5. A törvényjavaslat

Az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról címet viselő törvényjavaslat Kocsis Máté, Böröcz László, Dr. Bajkai István, Dr. Vejkey Imre, Halász János, Harrach Péter, Hende Csaba és Nacsá Lőrinc kormánypárti képviselők önálló indítványa. A törvényjavaslatot Parlexen keresztül nyújtották be 2019. november 12-én. A javaslatához később előterjesztőként csatlakozott Bányai Gábor, Csenger-Zalán Zsolt, Boldog István, Nagy Csaba, Szatmáry Kristóf, Héjj Dávid Ádám, Riz Gábor, Koncz Ferenc, Czunyiné dr. Bertalan Judit és dr. Salacz László kormánypárti képviselők. A törvényjavaslattal egyidőben került benyújtásra *Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról* szóló H/8042. számú határozati javaslat. A 46 szakaszból álló törvénymódosítás és a 78 szakaszos határozati javaslatban a parlamenti jog jelentős módosítását vetítette elő.

Tekintettel arra, hogy képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerülhet az Országgyűlés tárgysorozatára, amennyiben azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság támogatja³⁹, elsőként a tárgysorozatba-vételi eljárásra került sor. Az Országgyűlés elnöke november 13-án az Igazságügyi bizottságot jelölte ki⁴⁰ tárgysorozatba-vételről szóló döntésre. A bizottság november 18-i ülésén – miután a bizottság ellenzéki képviselői heves nemtetszésüket fejezték ki⁴¹ – 7 igen, 3 nem

³⁸ CDL-AD (2010)025. 147. pont

³⁹ Ogytv. 58. § (1) bekezdés

⁴⁰ T/8044/1. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0001.pdf>

⁴¹ Igazságügyi bizottság 2019. november 18-i ülésének jegyzőkönyve <https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkv41/TUB/1911181.pdf> 5-20.o.

és 0 tartózkodással tárgysorozatba vette.⁴² A törvényjavaslat ezt követően már feltervezhetővé vált a plenáris ülés napirendjére.

A T/8044. számú törvényjavaslat és a H/8042. számú határozati javaslat plenáris ülésen való megtárgyalására együttes általános vitaként került sor a november 20-i ülésnapon. Az általános vitára végül két részletben került sor ugyanazon az ülésnapon. A nap elején az előterjesztői nyitóbeszédre, a Kormány képviselőjének felszólalására (lévén nem kormányelőterjesztésről van szó), a nemzetiségi képviselő/szószóló, valamint az elsőként szólásra jelentkező független felszólalására került sor. További képviselői felszólalásokra az ülésnap végére feltervezett együttes általános vita folytatása során volt lehetőség. Ennek a szétbontásnak vélhetően az volt az oka, hogy az ülésnapra feltervezett egyéb általános viták lezárását követően – azok tárgyalását nem késleltetve – kerüljön sor a várhatóan hosszadalmas általános vitára. A maratoni hosszúságú vita folytatása 23 órakor kezdődött el és következő nap 14 óráig tartott. A közel 15 órás vita során Mátrai Márta kifejtette, hogy *„a parlament rendezett működése egyet jelent az ország rendezett életével, ez közhatalmi szempontból az ország fenntartását jelenti. Képzeli el azt az országirányítást, amely bukdácsol a döntés-képtelenségben a parlamenti anarchiák sorozata miatt!”*.⁴³ Háznagy asszony szerint a fegyelmi intézkedések szigorítása azért is kiemelt jelentőségű, hiszen *„egy országgyűlési képviselőnek példát kell mutatni megjelenésében, a magyar nyelv használatában, a viselkedési kultúrájában, a törvényhozás tiszteletében. A téves képviselői magatartás rossz fényt vet a parlamentre, a képviselőkre, a képviselői munkára, és alá-ássa az Országgyűlés megbecsülését.”*⁴⁴

A hosszadalmas vita során valamennyi ellenzéki párt képviselője nemtetszését fejezti ki a fegyelmi jogi szabályok szigorításával kapcsolatban. Mesterházy Attila (MSZP) szerint a kormánypártok már 2010 óta nyirbálják az ellenzéki jogokat, és rosszállását fejezte ki amiatt is, hogy a Ház működésére vonatkozó módosító rendelkezések benyújtása előtt nem kérték ki az ellenzék véleményét, és nem egy konszenzusos megoldást terjesztettek be.⁴⁵ Harangozó Tamás (MSZP) szintén azt sérelmezte, hogy *„demokratikus országban, tisztességes országban se választójogi törvényt, se házszabályt, se országgyűlési törvényt nem hoz egy párt”*.⁴⁶ Varga-Damm Andrea (Jobbik) szintén azt szorgalmazta, hogy vonják vissza a benyújtott előterjesztéseket, és együtt készítsenek egy jó házszabályt és országgyűlési törvényt.⁴⁷

⁴² T/8044/2. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0002.pdf>

⁴³ Országgyűlés Napló 95. szám <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny191120-ossze.pdf/14774b60-4b88-7063-c8f1-0e44772397b7?t=1575010465603> 12955.

⁴⁴ Országgyűlési Napló 95. szám 12955.

⁴⁵ Országgyűlési Napló 95. szám 13173.

⁴⁶ Országgyűlési Napló 95. szám 13032.

⁴⁷ Országgyűlési Napló 95. szám 13060.

A nagy port kavart általános vita lezárását követően héten került sor a részletes vita lefolytatására. Ez egyrészt a kijelölt Igazságügyi bizottság, másrészt a vitához kapcsolódó Magyarországi nemzetiségek bizottsága ülésén zajlott le. A javaslatához összesen kilenc – ellenzéki – módosító javaslat érkezett, melyek megvitatása a két bizottságra várt. Az Igazságügyi bizottság november 26-i ülésén Gyüre Csaba (Jobbik) azzal kapcsolatos aggodalmát fejtette ki, hogy egy ilyen egyoldalú, az ellenzéki frakciók álláspontját nem tartalmazó jogszabály semmiképpen nem fog eredményre vezetni.⁴⁸ Bajkai István (Fidesz) ismét hangsúlyozta, hogy „*a parlamenti képviselők fokozott felelősséggel bírnak, részben a példamutatással, részben pedig a munkavégzéssel, mert a törvényalkotás egyfajta munkavégzés, határozott és szabályozott rendben történik*”.⁴⁹ Az Igazságügyi bizottság egyik módosító javaslatot sem támogatta, azonban több saját módosítási szándékot fogalmazott meg.⁵⁰ A vitához kapcsolódó bizottságként eljáró Magyarországi nemzetiségek bizottsága azonban nem fogalmazott meg saját módosító javaslatot.⁵¹

A Törvényalkotási bizottság eljárására a december 5-i ülésén került sor. Ezen a bizottság elfogadta a T/8044/17. számú összegző módosító javaslatot, a T/8044/18. számú összegző jelentést, valamint bizottsági előadónak kijelölte Mátrai Márta háznagy asszonyt. A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslatok vitájára december 9-én került sor, ahol az ellenzéki képviselők közül egyedül Keresztes László Lóránt (LMP) szólalt fel. A törvényalkotási folyamat zárásaként az összegző módosító javaslat elfogadására és a zárószavazásra másnap, december 10-én került sor. A döntés előtt hét – ellenzéki – módosító javaslat fenntartásáról döntött a plénum, melyek közül valamennyi elutasításra került. Mivel az összegző módosító javaslat és az egységes javaslat több pontja elfogadásához is minősített többség volt szükséges, mindkét szavazásra két részletben került sor. Az összegző módosító javaslat és az egységes javaslat minősített és egyszerű többséget igénylő rendelkezéseit is 135 igen, 54 nem, 0 tartózkodással fogadta el az Országgyűlés.⁵² Az elfogadott törvényjavaslatot a házelnök december 12-én írta alá⁵³, és küldte meg a köztársasági elnöknek, aki december 17-én hirdette ki. A törvényt a Magyar Közlöny 206. számában jelent meg december 17-én.

⁴⁸ Igazságügyi bizottság 2019. november 26-i ülésének jegyzőkönyve <https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkw41/IUB/1911261.pdf> 24.o.

⁴⁹ Igazságügyi bizottság 2019. november 26-i ülésének jegyzőkönyve 28.o.

⁵⁰ T/8044/14. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0014.pdf>

⁵¹ T/8044/15. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0015.pdf>

⁵² Országgyűlési Napló 102. szám 13967-13968.

⁵³ T/8044/24. <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0024.pdf>

2.6. A hatályos szabályozás

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés második mondata szerint „*az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol*”. Ez a rendelkezés alaptörvényi szinten deklarálja a házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörét, a részletes szabályozás pedig az Ogytv. 18-19. fejezetében található. Ahogy már említettem a fegyelmi intézkedések alkalmazása nemcsak a házelnök lehetősége, hanem az ülést levezető elnök és maga az Országgyűlés is szerepet kap ebben. „*Az Országgyűlés ülésén az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása és az Országgyűlés tekintélyének megőrzése az ülést vezető elnök feladata, amelyben őt az ülés vezetésében közreműködő jegyző, valamint az általa a tárgyalási rend fenntartására felkért bármely, az ülésteremben tartózkodó jegyző, alelnök és háznagy is segíti.*”⁵⁴ Ez komoly változást jelent a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen lehetőséget biztosít az ülést vezető elnöknek, hogy a tárgyalási rend fenntartásához történő közreműködésre felkérhessen más, az ülésteremben tartózkodó országgyűlési tisztségviselőt is. Az Ogytv. 45. § (2) bekezdése értelmében „*az ülést vezető elnök az ülés vezetésében közreműködő jegyzőt vagy az ülésteremben tartózkodó bármely jegyzőt, alelnököt és háznagyot felkérheti a 46/C-46/G. §-ban foglalt jogellenes magatartás megszüntetésében való közreműködésre.*” Eszerint a parlament működési rendjét zavaró súlyosabb magatartások esetén a rend fenntartásában történő általános közreműködési kötelezettségen túl személyes közreműködésre is felkérheti a bent tartózkodó tisztségviselőket a jogellenes magatartás megszüntetése érdekében.⁵⁵ Fontos kiemelni, hogy a tisztségviselők tárgyalási rend fenntartása érdekében történő jogszerű eljárásuk miatt velük szemben nem alkalmazhatók a 46/E-46/F. §-ban foglalt magatartásokhoz fűződő jogkövetkezmények (ülésnapról/ülésről kizárás, valamint azonnali hatályú kitiltás)⁵⁶ Lényeges elem, hogy amennyiben a felkért tisztségviselő a kérésnek nem tesz eleget, akár fel is menthető a tisztségéből.

Szintén új szabályozási elem, hogy a törvény a fegyelmi jogi szabályok személyi hatályát nemcsak a képviselőkre alkalmazza, hanem kiterjeszti a plenáris ülésen részt vevő egyéb személyekre is. Azonban a velük szemben elrendelhető jogkövetkezményeket csak korlátok között engedi érvényesülni, vagy bizonyos esetekben teljes kizárja. Eszerint tehát a tanácskozási joggal rendelkező személy vagy a helyettesítésre jogosult személy tekintetében csak rendreutasításra és figyelmeztetésre kerülhet sor, súlyosabb intézkedés alkalmazására nem.⁵⁷ A 45. § (4) bekezdése rögzíti azt is, hogy az

⁵⁴ Ogytv. 45.§ (1) bekezdés

⁵⁵ T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 39.o.

⁵⁶ Ogytv. 45. § (2) bekezdés

⁵⁷ Ogytv. 46. § (3) bekezdés

Európai Parlament magyarországi képviselői (a továbbiakban: EP képviselő) tekintetében is alkalmazni kell.

A módosítás rendszerbe foglalja a fegyelmi jogba ütköző magatartások körét, és a cselekmény súlya szerint differenciálva határozza meg. A szabályozás a védeni kívánt értékekkel összefüggésben határozza meg az egyes magatartási formákat. Abban az esetben teszi lehetővé jogkövetkezmény kiszabását, amennyiben a cselekmény alkalmas az intézmény tekintélyének megsértésére, a rend megzavarására, valamint mások joggyakorlásába történő beavatkozásra. Új szabályozási elemként jelenik meg a felszólalást és az ülésvezetést kirívóan zavaró közbeszólás, a tárgyalás és a szavazás menetének zavarása, valamint más képviselő, tisztségviselő zavarása vagy akadályozása jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében.⁵⁸

A szabályozás a fegyelmi jogkövetkezmények következő fajtáit tartalmazza:

- rendreutasítás
- figyelmeztetés
- szómegvonás
- ülésnapról kizárás
- képviselői tiszteletdíj csökkentése
- azonnali kitiltás
- utólagos kitiltás.

A következőkben az egyes magatartások alapján haladok végig az alkalmazandó jogkövetkezményeket, azok mértékén, a szankció alanyát. Előzetesen elmondható, hogy egy magatartás esetén több szankció is alkalmazható párhuzamosan.

Az első szabályozott magatartás az, amikor a képviselő felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli. Ebben az esetben a szankció alanya nemcsak képviselő lehet, hogy az Ogytv. 45. § (3) bekezdés alapján bármely tanácskozási joggal rendelkező vagy helyettesítésre jogosult személy. Ezesetben az ülést vezető elnök először rendreutasítja vagy figyelmezteti a felszólalót; ennek eredménytelensége esetén a felszólalási jog megvonására kerül sor.⁵⁹ Ha a magatartással az ülést vezető elnök sorozatos rendreutasítása vagy figyelmeztetése ellenére sem hagy fel a renitens képviselő, a 46/H. § (1) bekezdése szerint köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon az üléssteremben – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. Ebben az esetben

⁵⁸ T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 39.o.

⁵⁹ Ogytv. 46. § (1) bekezdés a) pont

a képviselő az ülés zavartalan lefolytatása és a parlament tekintélyének megóvása, mások jogainak védelme érdekében tett intézkedéseknek sem tesz eleget. Ilyenkor maga a törvény kötelezi a képviselőt az üléssterem elhagyására, tehát a jogkövetkezmény a törvény erejénél fogva beáll, további ülésvezetési intézkedést nem igényel.⁶⁰

Az Ogytv. 46. § (1) bekezdés b) pontja szerint azt a képviselőt, aki a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívóan zavarja a közbeszólásával az ülést vezető elnök rendreutasíthatja vagy figyelmeztetheti. A szankció alanya képviselő vagy EP képviselő lehet. Az előbbi szankció eredménytelensége esetén az elnök élhet a felszólalási jog visszavonásának, szómegvonásnak a lehetőségével. Ha a rendreutasítás figyelmeztetés nem vezet eredményre, a házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum félhavi, maximum egyhavi összegével csökkenti. A tiszteletdíj-csökkentés a törvény erejénél fogva kötelezően kiszabandó szankció a képviselővel szemben, a házelnök ennél a szankciónál csak a tényállási elemek megvalósulását és a szankció mértékét mérlegeli. A rendreutasítás és figyelmeztetés eredménytelensége esetén itt is életbe lép a törvény erejénél fogva a 46/H. § (1) bekezdése.

A 46/A. § értelmében az ülést vezető elnök döntésének, illetve az ülésvezetés kifogásolása esetén az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a felszólalási jogot. Ebben az esetben a szankció alanya képviselő és EP képviselő lehet. A 46/A. § (1) bekezdés szerint az a képviselő, akitől a szót megvonták ugyanazon ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során már nem szólalhat fel, de a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság (ügyrendi bizottság) eseti állásfoglalását kérheti. Tehát ez a jogorvoslati lehetőség áll azok előtt, akiktől figyelmeztetés nélkül vonták meg a szót. Ha a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Azt a képviselőt, EP képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök először rendreutasíthatja vagy figyelmeztetheti.⁶¹ Ennek eredménytelensége esetén élhet a szómegvonás, tiszteletdíj-csökkentés és az utólagos kitiltás lehetőségével. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege lehet. Azzal a képviselővel szemben, akitől a figyelmeztetés eredménytelensége miatt megvonták a szót, alkalmazható az utólagos kitiltás jogkövetkezménye. Ezt csak a házelnök rendelheti el az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésére vagy hivatalból. Ebben az esetben

⁶⁰ T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 40.o.

⁶¹ Ogytv. 46/B. § (1) bekezdés

ennek maximális időtartama három ülésnap.⁶² A 47. § (3) bekezdés szerint a házelnök döntését a magatartás tanúsítását követő tizenöt napon belül hozza meg, és indokolással ellátott döntését, haladéktalanul írásban közli az érintett képviselővel. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Ennek súlyosabb esete, ha a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ. Az ilyen magatartást elkövető képviselőt az ülést vezető elnök az ülésnapról vagy az ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.⁶³ A kizárás időtartama a magatartás súlyától függően változhat: az ülésnap hátralévő része vagy az ülés teljes tartama. A kizárt képviselő határozathozatalban való részvételét azonban ez a jogkövetkezmény nem korlátozza, a döntéshozatal idejére a képviselő visszatérhet az ülésterembe, és leadhatja szavazatát.⁶⁴ Ha a kizárt képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, az ülést vezető elnök azonnali hatályú kitiltást rendelhet el szóbeli döntésével. A hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében ilyen esetben is kötelező a döntés részletes, indokolással ellátott írásbeli közlése, három munkanapon belül.⁶⁵ Az azonnali hatályú kitiltás időtartama 15 naptári nap. Az ülésvezető elnök által elrendelt kitiltásnál a törvény egységesen határozza meg az időtartamot, hiszen a magatartás súlyosságának megítélése és a szankció ehhez igazodó meghatározása az ülésvezetési tevékenység közben nem lehetséges.⁶⁶ A fenti magatartás tanúsítása esetén is sor kerül tiszteletdíj-csökkentésre, melynek összege a képviselő tiszteletdíjának minimum két, maximum négyhavi összege. Ha az azonnali hatállyal kitiltott képviselő a felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet, vele szemben a tiszteletdíj-csökkentés felső határa a kétszeresére emelkedik (maximum nyolchavi).⁶⁷ EP képviselővel szemben a tiszteletdíj-csökkentés nem alkalmazható. Az azonnali hatályú kitiltás mellett lehetőség van utólagos kitiltás alkalmazására is, melynek maximális időtartama ebben az esetben 6 ülésnap vagy 15 naptári nap. A kitiltás ezen fajtájának időtartamát a törvény nem egységesen határozza meg, hanem az egyes magatartások súlyához igazodva. A kitiltás a kizáráshoz képest súlyosabb szankciónak számít, hiszen a kitiltott képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országház épületének területét is köteles elhagyni, és abba a kitiltás időtartama alatt nem léphet be.⁶⁸

⁶² Ogytv. 47. § (2) bekezdés a) pont

⁶³ Ogytv. 46/D. §

⁶⁴ T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 41.o.

⁶⁵ Ogytv. 48. § (3) bekezdés

⁶⁶ T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 41.o.

⁶⁷ Ogytv. 49. § (2) bekezdés

⁶⁸ Ogytv. 49. § (1) bekezdés

Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, a törvény erejénél fogva itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

A 46/C. § (1) bekezdése értelmében azt a képviselőt, EP képviselőt, aki a házszabály szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti (pl.: molinó, szemléltető ruházat), az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, figyelmeztetheti, ennek eredménytelensége esetén pedig megvonhatja a felszólalási jogot, alkalmazhatja a tiszteletdíj-csökkentés vagy az utólagos kitiltás szankcióját is. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege. Ez a jogkövetkezmény EP képviselővel szemben nem alkalmazható. Az utólagos kitiltás maximális időtartama 3 ülésnap vagy 8 naptári nap lehet. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

A fegyelmi intézkedésekkel szabályozott magatartások következő esete a 46/E. § szerint az, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy a plenáris ülés résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése, miszerint köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni. Az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja a renitens képviselőt, vagy azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. Ennek időtartama – egységesen minden esetben – 15 naptári nap. A házelnök a képviselő tiszteletdíját - ezen magatartása tanúsítása esetén – minimum két-, maximum négyhavi összeggel csökkentheti⁶⁹, mely szankció az EP képviselőkkel szemben nem alkalmazható. Az utólagos kitiltás kiszabható maximális időtartama 6 ülésnap vagy 15 naptári nap.⁷⁰

Még súlyosabb magatartás, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét akadályozza, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében akadályozza.⁷¹ Míg az előző esetben az elkövetési magatartás a „zavarás” volt, jelen esetben „akadályozásnak” kell megvalósulnia. Ez az eset valószínűleg arra reflektál, amikor 2018. december 12-én ellenzéki képviselők megakadályozták, hogy az ülést vezető elnök feljusson az elnöki pulpitusra, és onnan vezesse az ülést. Ebben az esetben az ülést vezető elnöknek kizárás alkalmazására már nincs lehetősége, itt azonnali hatályú kitiltást rendelhet el rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül. Ennek időtartama minden esetben 15 naptári nap. A tiszteletdíj-csökkentés összege ennél az esetnél a képviselő tiszteletdíjának minimum négy-, maximum hathavi összege⁷², az utólagos kitiltás maximális időtartama pedig 12 ülésnap vagy 30

⁶⁹ Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pont

⁷⁰ Ogytv. 47. § (2) bekezdés b) pont

⁷¹ Ogytv. 46/F. §

⁷² Ogytv. 47. § (1) bekezdés d) pont

naptári nap⁷³. Jól látható, hogy a szabályozás az akadályozást sokkal szigorúbban rendeli büntetni, mint a zavarás cselekményét. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Végezetül a legsúlyosabb magatartás a 46/G. § szerinti eset, miszerint a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakkal való közvetlen fenyeget, fizikai erőszak alkalmazására felhív, más kivezettetését akadályozza vagy fizikai erőszakot alkalmaz. Ezesetben az ülést vezető elnök 15 naptári nap időtartamra azonnali hatályú kitiltást rendelhet el. Ha a kitiltott képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, a vele szemben alkalmazható tiszteletdíj-csökkentés összegének felső határa a kétszeresére emelkedik (tizenkét havi). A házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum négy, maximum hathavi összeggel⁷⁴ csökkentheti, valamint utólagos kitiltást is elrendelhet, melynek maximális időtartama 24 ülésnap vagy 60 naptári nap⁷⁵.

A törvénymódosítás az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés érdekében részletesen szabályozza a megbüntetett képviselő jogorvoslati lehetőségeit. Amennyiben az ülést vezető elnök az ülésvezetés kifogásolása miatt rendreutasítás vagy figyelmeztetés nélkül vonja meg a szót a képviselőtől, a jogkövetkezménnyel sújtott képviselő az ügyrendi bizottság eseti állásfoglalását kérheti.⁷⁶ A többi alkalmazott szankció esetén a jogorvoslati eljárás kétfokozatú vált: először a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság (a továbbiakban: Mentelmi bizottság) eljárása⁷⁷, majd az Országgyűlés döntése kezdeményezhető⁷⁸. A törvénymódosítás fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezései 2020. február 1-jén léptek hatályba.

Dolgozatom középpontjában a fegyelmi jog hatályos szabályozása áll. Fentiekben be kívántam mutatni az Ogytv. módosítása után megváltozott fegyelmi intézkedéseket és azok alkalmazását. Jól látható, hogy a módosítás következtében sokkal szigorúbb jogkövetkezményeket rendelnek az egyes fegyelmi vétségek elkövetéséhez. Emellett a EJEB ítéletének való megfelelés érdekében részletesen szabályozásra került a jogkövetkezményekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok rendszere is.

⁷³ Ogytv. 47. § (2) bekezdés c) pont

⁷⁴ Ogytv. 47. § (1) bekezdés d) pont

⁷⁵ Ogytv. 47. § (2) bekezdés d) pont

⁷⁶ Ogytv. 46/A. §

⁷⁷ Ogytv. 51. § (1)-(2) bekezdés

⁷⁸ Ogytv. 51. § (7) bekezdés

3. Figyelmeztetés, rendreutasítás

3.1. A szankciók fogalma, jellege

A fegyelmi jogi értelemben vett figyelmeztetés és a rendreutasítás egy fejezeten belüli bemutatásának oka az, hogy a dolgozatomban a jelenleg hatályos szabályozásnak megfelelően igyekszem ismertetni az egyes alkalmazható jogkövetkeményeket. Ez alapján viszont elmondható, hogy az Ogytv. a figyelmeztetés és a rendreutasítás fogalmát azonos értelemben használja, szabályozásában nem tesz különbséget.

Általános értelemben azonban különbség van a két kifejezés között. Per defitionem a figyelmeztetés a rosszallás kifejezésének enyhe formája, melynek lényege az, hogy jelezzük valaki felé, hogy az általa tanúsított magatartással nem vagyunk maradéktalanul elégedettek, találunk benne olyan elemeket, melyeket kifogásolunk. Gyakori alkalmazási területe a munkajog, ahol a munkáltató figyelmeztetés keretében jelezheti munkavállalója felé, ha magatartásbeli vagy munkavégzéssel kapcsolatos hiányosságot tapasztal. Legenyhébb módja a szóbeli figyelmeztetés, mely nem jár semmiféle negatív jogkövetkezéssel, „csupán” a munkavállaló részére ad negatív visszajelzést a viselkedésével, munkavégzésével kapcsolatban.

Ezzel szemben a rendreutasítás már többletjelentéssel bír: nemcsak egy negatív visszajelzést, rosszallást fejez ki, hanem egyfajta, a követendő helyes eljárásra kioktató figyelmeztetés. Tehát magában foglalja azt a tartalmi elemet, hogy jelezzük valaki felé, hogy magatartását kifogásoljuk, például rendbontóan, jogsértő módon jár el, ám emellett tudatjuk vele azt is, hogy mi lenne a helyes, követendő magatartás. Tehát egy szigorú szavakkal történő figyelmeztetés, hogy hagyjon fel a kifogásolt cselekedettel, viselkedéssel, és térjen rá a helyes útra az egyén. A bírósági tárgyalások rendjére vonatkozó szabályok között találkozunk leggyakrabban a rendreutasítás kifejezés, mint az eljáró elnök által alkalmazott egyik szankcióval, pl. „a feleket és képviselőiket, valamint a tanúkat és a szakértőket, úgyszintén a hallgatóság tagjait, ha a tárgyalás rendjét megzavarják, az elnök rendreutasítja”.

3.2. A szankció által korlátozott (képviseői) jog

A szankció értelmében az ülést vezető elnök figyelmezteti, rendreutasítja a rendet zavaró, jogsértő képviselőt. Jellemét tekintve azonnali szankcióról beszélünk, hiszen a fegyelmi jogsértés megvalósulásakor kerül sor az alkalmazására, nem egy későbbi időpontban. Célja az ülés rendjét megzavaró magatartás megszüntetésének elérése, a tárgyalási rend helyreállítása. Típusát tekintve az erkölcsi jellegű vagy szimbolikus fegyelmi büntetések közé tartoznak, hiszen alkalmazásuk esetén a képviselői jogok egyike sem kerül korlátozásra. Érdeemes megemlíteni, hogy a magyar hatályos fegyelmi szabályozás már erkölcsi jellegű jogkövetkezésményt nem ismer, ám a történelem során, illetve sok országban még ma is több típusát ismerik. Szimbolikus fegyelmi büntetések a következők:

figyelmeztetés, ismételt figyelmeztetés, rendreutasítás, ún. néven nevezés, kötelező magyarázatadás elrendelése, feddés, becsületsértő felszólalás törlése a jegyzőkönyvből, illetve magyarázat/bocsánatkérés jegyzőkönyvezése. Jól látható, hogy amit a mai hatályos jogunk azonos értelemben használ, az a valóságban – és a fentebb leírtak szerint is – több jogkövetkezményt takar. De a köztük lévő vékony határvonal miatt a jelenlegi szabályozás nem tesz köztük különbséget.

Jellegének fogva nemcsak olyan személlyel szemben alkalmazható, aki az Országgyűlés ülésén felszólalási joggal rendelkezik. Alkalmazása elképzelhető olyan személlyel szemben is, aki a hallgatóság sorait erősíti. Ennélfogva az általános értelmezés szerint az országgyűlési képviselők mellett a miniszterek, az európai parlamenti képviselők, a nemzetiségi képviselők és szószólók, a beszámolási kötelezettséggel rendelkező személyek, és a hallgatóság tagjai is a szankció hatálya alá tartozhatnak, hiszen mind – bár különböző minőségben, de – részt vesznek a plenáris ülésen, így valamiféle kötelezettségük van, amelyet meg tudnak szegni. Ez főként az Országgyűlés rendjét sértő magatartás tanúsításában tud megnyilvánulni.

Érdemes még kitérni arra is, hogy a figyelmeztetés vagy rendreutasítás szankció a jogkövetkezmények sorában egy első lépésnek tekinthető. Általában egy jogsértő cselekmény elkövetése esetén az ülést vezető elnök ezek valamelyikével él, és nem rögtön valamelyik súlyosabb jogkövetkezmény kiszabásával bünteti meg a reitens honatyát. A fegyelmi jogi szabályozásra alapvetően jellemző a fokozatosság elve, és ez ebben is megnyilván. Sok olyan eset is előfordul, amikor a komolyabb, súlyosabb szankció alkalmazási feltétele az, hogy előtte figyelmeztetésre, rendreutasításra már sor került vagy sem. Ilyen esetben ennek elmaradása akkor a jogkövetkezmény érvénytelenségét is maga után vonhatja. Tehát a képviselői jogok korlátozó szankcióknak sok esetben mintegy előfeltétele a figyelmeztetés, rendreutasítás, és ennek a képviselő általi figyelmen kívül hagyása, a jogsértő magatartás folytatása.

3.3. Nemzetközi kitekintés

Általános jellegéből fakadóan előzetesen kijelenthető, hogy szinte valamennyi államban ismernek olyan büntetési formát, amely a magyar jogban a figyelmeztetésnek vagy rendreutasításnak felel meg. A következőkben néhány példán keresztül bemutatom, hogy az egyes országokban miként alakulnak, hogyan épülnek egymásra a szankció alkalmazásának lehetőségei. Ennek megfelelően a következőknek nem kizárólag e két jogkövetkezménnyel, hanem az államokban szabályozott erkölcsi jellegű szankciókkal is foglalkozom, amennyiben a teljesebb képhez ezt szükségesnek tűnik.

Az Európai Parlament eljárási szabályzatának 175. cikke rendelkezik az alkalmazható azonnali intézkedésekről, mely kimondja, hogy *„az Elnök a 10. cikk (3) vagy (4) bekezdésében meghatározott magatartási szabályokat megsértő képviselőt rendreutasítja. Ismételt szabálysértés esetén az Elnök a képviselőt ismét rendreutasítja, és a rendreutasítás ténye rögzítésre kerül az ülés jegyzőkönyvében.”*

Ennek értelmében, ha valamely képviselő zavarja az ülésterem rendjét, nem megfelelő magatartást tanúsít, transzparensket mutat fel, avagy a parlamenti vitában sértő nyelvezetet használ első körben a fenti szankciók kerülnek alkalmazásra. Tehát az elnök először rendre utasítja, ennek eredménytelensége esetén ismételt rendre utasítja, majd ennek ténye rögzítésre került a jegyzőkönyvben. További szankciók alkalmazására csak ezt követően nyílik lehetőség.⁷⁹

A német Bundestag ügyrendje is tartalmaz olyan előírásokat, amelyek értelmében a Bundestag elnöke felléphet a parlamenti rend parlamenti képviselők általi megsértésével szemben. Hasonló rendelkezések találhatók a tartományok népképviselői szerveinek ügyrendjeiben is. A Szövetségi Alkotmánybíróság azon határozata, amely e normák komplexumát alkotmányjogilag kidolgozná, még várat magára, ugyanakkor ebben a kérdésben számos tartományi alkotmánybírósági döntés született és a Bundestag is kiterjedt esetjoggal rendelkezik.⁸⁰ A fegyelmi jog számos lehetőséget biztosít az üléselő elnöknek a plenáris ülések zavarainak elhárítására. Ha egy képviselő megsérti az országgyűlési rendet, rendre lehet utasítani. Ha egy felszólaló eltér a témától, a tárgyra utasítás lehetséges. Ha ez egy felszólalóval háromszor megtörténik egy vita során, megvonhatják tőle a szót. Súlyos rendsértés esetén a képviselő akár 30 ülésnapra is kizárható a tárgyalásokból. Az ügyrend feljogosítja az elnököt arra is, hogy a látogatók által okozott fennakadások esetén a szükséges intézkedéseket megtegye.⁸¹

A házszabály 36. §-a kimondja, hogy az elnök rendre utasíthatja a Bundestag tagjait (a nevük megnevezésével), ha megsértik a rendet vagy a Bundestag méltóságát. A rendre való utasítást és annak okát a következő felszólalók nem tárgyalhatják. A (2) bekezdés szerint *„ha a felszólalót a felszólalás során már háromszor utasították tárgyra vagy rendre, és a második alkalommal felhívták a figyelmét a harmadik tárgyra vagy a rendre utasítás következményeire is, az elnök megvonja a szót (...)”*. A házszabály rendelkezik azokról az esetekről is, amikor a rendre utasítás nem előfeltétele egy súlyosabb jogkövetkezmény kiszabásának, így rendbírság vagy kizárás alkalmazására is sor kerülhet úgy, ha előtte az elnök a képviselőt nem utasította rendre.⁸² A Bundestagban a 2021-es választásokat követően drasztikus megemelkedett a rendre utasítások száma, melyre reagálva az elnök külön felhívta a képviselők figyelmét, hogy tisztelettel viselkedjenek egymással.⁸³ Hazánkhoz hasonlóan Németországban is elterjedt az a nézet, hogy a képviselők nem fogalmazhatnak meg kritikát az

⁷⁹ Európai Parlament eljárási szabályzat 175. cikk

⁸⁰ Johannes Gerberding: Das parlamentarische Ordnungsrechte Juristische. Ausbildung 2021/3. 265.o.

⁸¹ Ordnungsrecht <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/O/ordnungsrecht-869616> (2024.03.10)

⁸² Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (Letöltve: 2024.01.02.)

⁸³ AfD im Bundestag: Beatrix von Storch wird am häufigsten zur Ordnung gerufen

<https://www.faz.net/aktuell/politik/afd-im-bundestag-beatrix-von-storch-wird-am-haeufigsten-zur-ordnung-gerufen-19172834.html> (Letöltve: 2024.03.02.)

ülésvezetéssel kapcsolatban, ugyanakkor felmerült az az álláspont is (bíróági döntés formájában), hogy a kritikát nem lehet szabálysértésként kezelni, ha azt objektív módon és mértékletesen adják elő a képviselők. Az indokolás szerint az elnöki tekintély nem olyan érv, amely igazolná a felszólalási jog korlátozását.⁸⁴

Ausztriában a Nationalrat házszabálya a 102. §-ban rendelkezik a rendreutasítás intézményéről, a következők szerint:

- (1) Ha a Nationalrat tárgyalásain részvételre jogosult személy a Nationalrat tisztességét vagy méltóságát megsérti, sértő kijelentéseket tesz, nem teljesíti az elnök utasítását, vagy megsérti az információs szabályozási törvényen alapuló titoktartási kötelezettségét, az elnök rendreutasítással fejezi ki az ezzel kapcsolatos nemtetszését.
- (2) Ebben az esetben az elnök félbeszakítja a felszólalót, vagy teljesen megvonhatja tőle a szót.
- (3) Ha az országgyűlési képviselőt gyors egymásutánban többször is rendreutasítják, az elnök egyidejűleg elrendelheti, hogy az ülés hátralévő részében felszólalási kérelmét, szóra jelentkezését ne fogadják el.

Érdekesség az osztrák szabályozásban, hogy aki a tárgyalásokon, az ülésen részt venni jogosult, kérheti az elnököt a tárgyrautasításra vagy rendreutasításra. Az elnök erről anélkül dönt, hogy a plénumhoz fordulna az ügygel. Ha a Nationalrat tárgyalásain, ülésein részvételre jogosult személy rendreutasítást kért, azt az elnök utólag is kiadhatja ugyanazon ülés végén vagy a következő ülés elején, és ez minden a tárgyalásokon részvételre jogosult személytől megkövetelhető. Elmondható az is, hogy az osztrák szomszédoknál is csak több eredménytelen rendreutasítás esetén van mód súlyosabb jogkövetkezmények kiszabására (pl. szómegvonás, kizárás).⁸⁵

A svájci alsóház házszabálya is külön cikkben rendelkezik a rendreutasításról az alábbiak szerint: az elnök rendre utasítja az ülés azon résztvevőjét, aki a) sértő kijelentést tesz, eltér a tárgytól, túllépi a felszólalási időt vagy egyéb eljárási szabályokat sért; b) magatartásával megzavarja a tanácsi tárgyalásokat. Ha figyelmen kívül hagyják a rendreutasítást, az elnök fegyelmi eljárást indíthat a parlamentről szóló törvény 13. § (1) bekezdése szerint. Az érintett esetleg kifogása esetén a Tanács arról vita nélkül határoz.⁸⁶ A belga alsóházban ezzel szemben megintésről beszélhetünk, ugyanis a házelnök minden rendbontó képviselőt megint (így, ha a képviselő eltér a tárgytól vagy rendzavaró magatartást tanúsít kétszeri megintés után az elnök megvonja a szót). A súlyosan rendbontó

⁸⁴ Björn-Christian Kleih: Kritik am Parlamentspräsidenten – ein grundloses Tabu? 562.o. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 52, No. 3 (2021)

⁸⁵ Rules of Procedure of the Austrian National Council <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council> (Letöltve: 2014.03.10.)

⁸⁶ Standing Orders of the National Council <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/514/en> (Letöltve: 2024.03.10.) Art.39.

képviselővel szemben jegyzőkönyvben rögzített megrovás is alkalmazható. A felsőházban a megintéssel szemben – ugyanezen jogsértések elkövetése esetén – figyelmeztetés és annak jegyzőkönyvbe vétele rendelhető el (amely tartalmában megegyezik a megintésnek).⁸⁷

A francia Assemblée nationale ülésein a rendbontó képviselőkkel szemben rendreutasítás vagy megintés, a rendreutasítás jegyzőkönyvbe vétele, megrovás, és a megrovással egyidejűleg határozott idejű felfüggesztés alkalmazható. Ezek mindegyike erkölcsi jellegű szankció, és elég nehéz különbséget tenni köztük tartalmi értelemben. A francia szabályozás a fokozatosság szempontjából közelíti meg a kérdést, és differenciálja az egyes jogkövetkezményeket. Az alsóházban minden demonstráció, rendbontás tilos, és egyedül az elnöknek van joga meginteni a rendbontó képviselőt. Az, akit megintettek (és éppen nincs felszólalási joga) az elnök engedélye nélkül nem magyarázhatja meg a viselkedésének okát. A büntetés következő fokozata, ha ugyanazon ülés során második alkalommal kell meginteni a renitens honatyát, ilyenkor a megintést jegyzőkönyvbe kell rögzíteni. Ez a szankció automatikus a havi javadalom egynegyedének elvesztésével jár, tehát ilyenkor a tiszteletdíj csökkenése ex lege áll be. Már az első rendreutasítást jegyzőkönyvbe kell venni, ha a képviselő megkérdőjelezi, provokálja vagy fenyegeti egy vagy több képviselőtársát. A büntetés következő fokozataként megrovásban kell részesíteni azt a képviselőt, aki a jegyzőkönyvben rögzített megintés után sem követi az elnök utasítását, vagy zavarja a parlament munkáját. A képviselő nemcsak megrovásban részesül, hanem átmenetileg fel is függesztik, ha a) az első megrovás eredménytelen volt, vagy már kétszer részesült megrovásban, b) tettelegességhez folyamodott, c) becsmérő szavakat használt az elnökre vagy az országgyűlésre, d) provokálta vagy fenyegette az elnököt vagy a kormánytagokat. Erről a szankcióról a ház vita nélkül határoz. A Felsőházban a fegyelmezési lehetőségek megegyeznek a fentiekkel, azzal, hogy a hozzájuk kapcsolódó automatikus tiszteletdíj csökkenés mértéke eltér az Alsóházban alkalmazottól.⁸⁸

Hollandiában az elnök akkor élhet a rendreutasítás szankciójával: ha egy képviselő vagy miniszter támadó hangnemben, stílusban szólal fel, zavart kelt, megszegi a zárt ülésre vonatkozó titoktartási kötelezettségét vagy a bizalmas adatok kezelésére vonatkozó szabályokat, netán felbújt valaki jogsértő magatartásra vagy helyeslését fejezi ki arra vonatkozóan.⁸⁹ Luxembourgnban különbséget tesznek jegyzőkönyvbe foglalt megintés; megintés és ezzel együtt szómegvonás; jegyzőkönyvbe foglalt megrovás, valamint átmeneti felfüggesztéssel együtt kiszabott megrovás között. Első körben a jogsértő magatartást tanúsító képviselőt az elnök megintja, majd ha ugyanazon az ülésen másodszer

⁸⁷ The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (letöltve: 2023.12.04.) Rule 46

⁸⁸ Rules of Procedure of National Assembly Article 71 <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap14> (Letöltve: 2024.01.23.)

⁸⁹ House of Representatives of the Netherlands - Rules of Procedure Section 58.

https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/content/rules_of_procedure_1.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)

rendreutasításra (megintésre) ad okot, automatikus megvonják tőle a szót (a szómegvonás nemcsak az adott napirendi pontra, hanem az egész ülésre vonatkozik). Csak az ülés végén van lehetősége magyarázatot adni a jogellenes viselkedésre, az elnök ezt követően dönt annak fenntartásáról. Általános szabály, hogy ha a képviselő elnézést kér a rendzavarásért és a tiszteletlen viselkedésért, azonnal mentesül a jogkövetkezmények alól. A jegyzőkönyve foglalt megrovásnak két alkalmazási esete van: egyrészt, ha a képviselő a szómegvonást követően is jogsértő magatartást tanúsít, másrészt, ha tömeges rendbontást provokál. Az a megrovás, amely átmeneti kizárással is együtt jár, lehetőség ad a tiszteletdíj megvonására is.

Az olasz alsóházban nagyon hasonlóan alakul a szabályozás, ugyanis az elnök először megintja a fegyelmi vétséget elkövető képviselőt (ülés rendjének, menetének zavarása, illetve sértő, illetlen kifejezés használata esetén). A megintott képviselő azonnal vagy az ülés végén – az elnök jóváhagyásával – magyarázatot adhat a rendbontó viselkedésére. Ha ugyanazon az ülésen másodszor ad okot a képviselő a megintásra – és ez is eredménytelen -, az elnök élhet a kizárás elnevezésű szankcióval. Ezzel szemben a felsőházban a megintás (és annak jegyzőkönyvbe történő rögzítése), a megrovás, a kizárás, a képviselő és az ülés felfüggesztése szankciók ismertek.⁹⁰

Görögországban négyféle fegyelmi büntetést különböztetnek meg: rendreutasítás, szómegvonás, megrovás és időszakos felfüggesztés. Az elnök a reitens honatyával szemben először rendreutasítást alkalmaz, azonban, ha a képviselő visszavonja a szavait, elnézést kér a viselkedéséért vagy magyarázatot ad viselkedésére, egyéb szankció nem lép életbe. A szómegvonás alkalmazása előtt az elnök még egyszer fennállva figyelmezteti a képviselőt, hogy hagyjon fel a rendbontó magatartással. Még súlyosabb esetben az elnök megrovási indítványt nyújthat be a háznak, ilyenkor a képviselőnek öt perces időtartam áll rendelkezésére, hogy magyarázatot adjon a viselkedésére. Ha az elnök ennek ellenére fenntartja a megrovási indítványát, erről a plénum vita nélkül határoz (ipso jure csökken ezzel párhuzamos a képviselő havi tiszteletdíjának egynegyed résszel). Fentiekből jól levezethető a rendreutasítás és a megrovás közti különbség: még rendreutasítással csak az elnök élhet (és alapesetben nem von maga után súlyosabb szankciót), addig a megrovás elrendeléséről – az elnök javaslatára – a Ház határoz, és már együtt jár a javadalmazás automatikus csökkenésével is.⁹¹

A 460 fős lengyel Szejm házszabálya szerint az elnök először felszólítja a képviselőt (megintja vagy figyelmezteti), hogy térjen a tárgyra. Ennek eredménytelensége esetén – a második megintást követően – az elnök megvonhatja a szót. Azt a képviselő, aki ellehetetleníti a vita menetét, az elnök

⁹⁰ Rules of procedure of the Chamber of Deputies of Republic of Italy https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (Letöltve: 2023.02.10.)

⁹¹ Standing Orders of the Hellenic Parliament Article 78-80 <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/> (Letöltve: 2024.01.23.)

először megint, majd második körben megrovásban részesíti. Tehát lengyel barátainknál is érvényesül a fokozatosság elve, valamint jól látható különbség van a rendreutasítás és megrovás között. A Házelnökség vagy az ügyrendi bizottság feddést, figyelmeztetést és megrovás alkalmazhat azzal a képviselővel szemben, aki külön törvényben vagy a házszabályban meghatározott feladatait nem teljesíti, illetve elhanyagolja. A Szejm Elnökségének határozata ellen a kézbesítéstől számított 14 napon belül a plénumhoz fellebbezhet az érintett képviselő. Az ügyrendi bizottság döntése ellen 14 napon belül a Szejm Elnökségéhez lehet fordulni jogorvoslati szándékkal.⁹² A Felsőházban az elnök rendzavarás esetén a következő jogkövetkezményekkel élhet: figyelmeztetés, figyelmeztetés jegyzőkönyvben rögzítése, kizárás és ülés felfüggesztése.

Romániában az alsóház házszabálya egyértelműen rögzíti a figyelmeztetés és rendreutasítás közti különbséget. Azt a képviselő, aki a házszabály valamely rendelkezését első alkalommal szegi meg az elnök figyelmezteti, míg másodszor rendzavarás vagy súlyos rendbontás esetén már akár első alkalommal is rendreutasítja. A két szankció közti különbség abban áll, hogy a rendreutasítást rögzítik a jegyzőkönyvbe. Szlovákiában a képviselővel szemben tárgytól eltérés esetén a megintés szankciót lehet alkalmazni, míg nem megfelelő viselkedés, akadályozás vagy egyéb fegyelmi vétség esetén rendreutasításnak van hely (a súlyosabb jogkövetkezmények előfutáraként). Szlovéniában nemcsak a képviselő, hanem az ülés más résztvevője is figyelmeztethető, ha a) anélkül szólal meg, hogy erre az elnök engedélyt adott volna, b) más felszólalását megzavarja, c) olyan tárgyban szólal fel, amely nem szerepel a napirendi pontok között, d) megsérti a rendet és a házszabály rendelkezéseit.⁹³

Az EU tagjelölt országok közül Albániában a rendzavaró képviselőt az elnök megint, ennek eredménytelensége esetén másodszori megintésre is sor kerülhet. Az érintett képviselő az ülésnap végén ebben az országban is magyarázatot adhat – akár saját maga, akár képviselője – a viselkedésére, vagy bocsánatot is kérhet a magatartásáért.⁹⁴ Macedóniában figyelmeztetést és másodszori figyelmeztetést alkalmaznak a tárgytól eltérő, illetve az ülés rendjét sértő felszólalóval szemben, míg Montenegróban megintés (vagy megrovás) alkalmazására van lehetőség, ha nem megengedett magatartást tanúsít a képviselő; ha anélkül szólal fel, hogy erre engedélyt kapott volna; ha zavarja mások felszólalását; ha eltér a tárgytól; ha a Ház rendjét más módon sérti meg. Az intézkedés tényét rögzítik a jegyzőkönyvben.⁹⁵

⁹² The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland https://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361 (Letöltve: 2024.01.23.)

⁹³ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés

⁹⁴ Rules of procedure of the National Assembly of the Republic of Albania Art. 63. http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/RoPs_Albanian-Assembly_English.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)

⁹⁵ Parliament of Montenegro – Rules of Procedure <http://www.parliament.am/library/kanonakarger/MONTENEGRO.pdf> (Letöltve: 2024.03.10.)

A szerb házszabály a rendreutasítás (megrovás) alkalmazása okának nyolc esetét különbözteti meg:

- a szónoki emelvény megközelítése az elnök engedélye nélkül,
- engedély nélküli felszólalás,
- figyelmeztetés ellenére olyan témáról történő beszéd, amely nem szerepel az Országgyűlés napirendjén,
- a felszólalók félbeszakítása, akadályozása, vagy a szólásszabadság egyéb módon történő zavarása,
- közvetlen beszéd egy másik honatyával,
- sértő nyelvezet használata, káromkodás,
- mások magánéletével kapcsolatos tények közlése,
- az ülés rendjének vagy a házszabálynak más módon történő megsértése.

Másodszor sikertelen rendreutasítás esetén szómegvonás, súlyosabb esetben kizárás alkalmazására nyílik lehetőség. Rendreutasítás esetén a képviselő tiszteletdíja ipso jure 10 százalékkal csökken, másodszor rendreutasítás esetén ez 20 százalékra emelkedik. Ha több fegyelmi szankcióban is részesül a képviselő ugyanazon az ülésen, akkor csak a legmagasabb összeget vonják le (nem adódik össze).⁹⁶

Érdekes alakul a szabályozás Izraelben, ahol akár háromszori figyelmeztetésre is sor kerülhet. Ha egy képviselő nem megfelelő magatartást tanúsít (nem követi az elnök utasításait, nem megfelelő beszédmódot használ, nem tartja tiszteletben a Ház méltóságát, szemléltetőeszközt használ az ülésteremben, vagy telefonbeszélgetést folytat), az elnök figyelmezteti. Ha egy ülésnapon belül valakit háromszor figyelmeztetnek, további szankciók alkalmazására nyílik lehetőség (így szómegvonás, kitiltás). Az Amerikai Egyesült Államok mindkét házában ismerik és alkalmazzák a figyelmeztetés és feddés szankciókat, míg Kanadával néven nevezik vagy figyelmeztetik a az előírt viselkedés megtagadó vagy a Ház tekintélyét sértő képviselőt.⁹⁷

Összegében elmondható, hogy valamennyi vizsgált ország ismer és alkalmaz erkölcsi jellegű, szimbolikus jogkövetkezményeket. Az egyes államok által használt elnevezésektől függetlenül megállapítható, hogy minden vizsgált országban találunk olyan szankciót, amely tartalmában megfeleltethető a magyar jog szerinti figyelmeztetés vagy rendreutasítás elnevezésű jogkövetkezménynek. Ugyanakkor több esetben láthatjuk különbségtételt is a két vizsgált büntetési forma között, holott hazánkban egymásnak megfeleltethető szankciókról beszélünk.

⁹⁶ RULES OF PROCEDURE OF THE NATIONAL ASSEMBLY [http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-\(consolidated-text\)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html](http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-(consolidated-text)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html) (Letöltve: 2024.01.23.)

⁹⁷ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintő 53-54.o.

3.4. Történeti háttér

A történelem során a magyar parlament belső szervezetére vonatkozó házszabályokban a fegyelmi jogi büntetések három szintje alakult ki: a rendreutasítás, a szómegvonás és a ház által súlyosabb esetekben megszavazott fegyelmi jogkövetkezmények (pl. kizárás, pénzbüntetés). Már az első népképviseleti országgyűlés házszabályában találunk példát a rendreutasítás alkalmazási lehetőségeire. Az 1848-1849. évi Országgyűlés házszabálya harmadik, a tanácskozási rendről szóló szakaszának 58. pontja szerint *„egyedül az elnöknek van joga a szólót, még pedig beszéde megszakasztásával is, rendre utasítani, s ha a rendre utasítás azonedgy előadásban már két ízben megtörtént, a szónok előadván mentségét, a ház, az elnök kérdésére, a fenforgó tárgyban elvonhatja tőle a szót, s a körülményekhez képest jegyzőkönyvi megrovást is határozhat.”* A 69. pont kimondja továbbá, hogy *„ha a háznak valamely tagja a rendet zavarja, az elnök névszerint rendre utasítja. Ha az illető tag a rendzavarást folytatja, a ház intézkedik.”* Fentiekből jól látható, hogy az elnöknek (ülést vezető elnök) van joga a rendreutasítás alkalmazására, és ennek két esetköre is kiderül. Egyrészt a felszólaló beszéd közben rendreutasítása, melynek oka ugyan nincs rögzítve, de következtetni tudunk rá. A házszabályt áttanulmányozva ugyanis megismerhetők a felszólalásra vonatkozó részletszabályok is. Így az elnök valószínűleg rendre utasítja azt a képviselőt, aki a beszédét írásból kezdi felolvasni, valamint azt, aki olyan témáról beszél, amelyet a napirend nem tartalmaz. Bár nem kerül rögzítésre, mégis feltételezhetjük, hogy a Ház rendjét és méltóságát sértő felszólalások esetében is rendreutasításra kerülhetett sor. A második esetkör az, amikor valamelyik honatya viselkedésével zavarja az ülés menetét, a Ház rendjét.⁹⁸

Az 1875-ös házszabályrevízió már nemcsak rendreutasításról, hanem figyelmeztetésről is rendelkezik. A 150. § szerint *„a tárgytól való eltérés eseteiben az elnök figyelmezteti a szólót; ki ha kétszeri figyelmeztetés után ugyanazon beszéd folyamában ismétli a fentebbi hibát: az elnök elvonja tőle a szót.”* Kimondja továbbá, hogy ha *„szóló a közérkölcshiséget és illemt sértő vagy a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ, az elnök őt rendre utasítja; ha ugyanazon beszéd folyamában a fentebbi hibát ismétli: az elnök megvonja tőle a szót”*. A 184. § értelmében *„ha a ház valamely tagja a rendet zavarja, az elnök őt névszerint is rendre utasíthatja.”* Az elnök által tett figyelmeztetés vagy rendreutasítás ellen felszólalni, azt visszautasítani vagy vita tárgyává tenni nem szabad. A korábbi házszabályhoz képest rögzítésre került azon cselekmények felsorolása, amelyek nem megengedettek a plenáris ülés során, így a sértő vagy illetlen kifejezés használata. Látható a figyelmeztetés és rendreutasítás közti differenciálás is: tárgytól való eltérés esetén figyelmeztetés; sértő vagy illetlen kifejezés használata esetén rendreutasítás alkalmazására volt lehetőség. Ugyanakkor ennek tartalmában vélhetően nem volt különbség, mindkettő kifejezte az elnök

⁹⁸ A képviselőház rendszabályai [1848] https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1848-1849_ah/?pg=5&layout=s (Letöltve: 2024.01.02.)

rosszallását a tanúsított magatartással szemben, és felhívást tartalmazott a jogszerű viselkedésre való visszatérésre.⁹⁹

A fegyelmi jog fejlődése szempontjából fontos állomásnak számít az 1887-es házszabály-módosítás. A szabályozás továbbra is tartalmazta, hogy tárgytól való eltérés esetén az elnök akár kétszer is figyelmeztetheti a honatyát, és ennek eredménytelensége esetén megvonja a szót. A 169. §-ban új jogsértő magatartás is kodifikálásra került. Ennek értelmében „*ha szóló a közerkölcsiséget és illemt sértő vagy egyébként a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ, vagy ha valamely osztály, nemzetiség vagy hitfelekezet ellen gyűlöletre izgat, avagy a háznak valamely tagja ellen durva sértést követ el, az elnök őt rendreutasítja, sőt tőle a szót már az első alkalommal is megvonhatja; ha pedig szóló az elnök rendreutasítása után ugyanazon beszéd folyamában a fentebbi hibát ismétli, a szó tőle okvetlenül megvonandó (...)*”. A sértő vagy illetlen kifejezés használata mellett új tilalmazott képviselő magatartás volt a „*valamely osztály, nemzetiség vagy hitfelekezet ellen gyűlöletre izgatás*” is, tehát a mai értelemben vett gyűlöletbeszéd vagy közösség elleni uszítás is. A harmadikként szabályozott elkövetési magatartás az, amikor a képviselő a Ház valamely tagja ellen durva sértést követ el, ez esetben a sérelem súlyosabb; mai értelemben vett kirívóan sértő kifejezés használatának felel meg. Ezekben az esetekben az ülést vezető elnök akár az első rendreutasítás alkalmával megvonhatta a szót a képviselőtől (ez opcionális volt). Ha azonban „csak” a rendreutasítással élt, és ezt követően a képviselő ismét elkövette a jogsértő magatartást, az elnöknek meg kellett vonnia tőle a szót (itt már nem volt hely a mérlegelési jogkörének). Továbbá a házszabály része marad az is, hogy „*ha a ház valamelyik tagja a rendet zavarja, az elnök őt névszerint is rendre utasíthatja.*” Összegezve figyelmeztetésre tárgytól való eltérés esetén volt lehetőség, míg rendreutasításra a következő esetekben:

- sértő vagy illetlen kifejezés használata,
- gyűlöletbeszéd vagy közösség elleni uszítás (ez a kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használatának feleltethető meg),
- rendzavarás esetén.¹⁰⁰

A házszabályok 1913-ig nem eszközöltek semmilyen változást a fenti szabályozáson, ám akkor apróbb módosításokra sor került: a szankciótól elkülönülten kerültek meghatározásra a jogsértő magatartások. A 251. § a jogkövetkezmények között egyértelműen külön kezeli a figyelmeztetés és rendreutasítás intézményét, amikor kimondja, hogy „*ha a Ház valamely tagja a 213., 214. és 215. §-*

⁹⁹ A képviselőház házszabályai Budapest, 1875. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1872-1875_kh/?pg=55&layout=s&query=figyelmeztet (Letöltve: 2024.01.03.)

¹⁰⁰ A képviselőház házszabályai [1887] https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1884-1887_kh/?pg=116&layout=s (Letöltve: 2024.01.02.)

ok rendelkezései ellen vét, az elnök őt figyelmeztetni, ismétlés esetében, vagy ha a vétség súlyosabb természetű, névszerint rendreutasítani (...) tartozik.” A figyelmeztetés ennek alapján egy általános intelem, míg a rendreutasítás már súlyosabb, név szerinti feddésnek számított. Tehát egyfajta fokozatosság figyelhető meg a két szankció között. A hivatkozott szakaszok a következő jogsértő magatartásokat tartalmazzák:

- mesterséges beszédnyújtás (beszéd felolvasása vagy idézetekkel történő elhúzása),
- tárgytól való eltérés,
- sértő kifejezések használata,
- közbeszólás,
- rendzavarás.

Az 1924-es revíziót követően a Nemzetgyűlés házszabálya továbbra is hasonlóan szabályozta a figyelmeztetés és rendreutasítás eseteit és a köztük lévő különbséget. Ha valamely honatya megszegi a beszédolvasás tilalmát vagy eltér attól a tárgytól, amelynek jogcímén a házszabályok alapján felszólal, elnöki figyelmeztetésben részesül. Ha ugyanazon felszólalás alkalmával a másodszori figyelmeztetés is eredménytelen, az elnök megvonja a szót. *„Ha szóló felszólalása során a Ház méltóságát, a közerkölcsiséget, a parlamenti-, a nemzetközi illemet, vagy szokásokat sértő kifejezést használ, a Ház tagjai, vagy azon kívül álló személyek, társadalmi osztályok, nemzetiségek, hitfelekezetek ellen sértést tartalmazó, vagy ezek ellen gyűlöletre izgató nyilatkozatot tesz, az elnök őt figyelmezteti, vagy rendreutasítja (...)”*. Ha a felszólaló az elnök rendreutasítása után beszéde folyamán a hibát megismétli, újból rendreutasítandó, az elnök köteles megvonni tőle a szót. Ezek a rendelkezések alkalmazandók akkor is, ha a Ház valamelyik tagja a fenti cselekmények valamelyikét közbeszólás alakjában követi el, vagy a Ház határozatának, vagy az elnök rendelkezésének ellenszegül, a csendet és rendet zavarja.¹⁰¹

Az 1939-es revízió során szabályozás lényegi elemeiben változatlanul maradt, tehát az elnök továbbra is akkor figyelmeztette a honatyát, ha elért a tárgytól vagy megszegte a beszédolvasás tilalmát. Ha a felszólaló ugyanannak a beszédnek a során megismétli a fentebbi hibát, az elnök újból figyelmezteti és tőle a szót már ezzel az alkalommal is megvonhatja (opcionális), harmadszori figyelmeztetés esetében pedig a szót megvonni köteles. A rendreutasítás alkalmazására továbbra is akkor volt lehetőség, ha a nemzet érdekeit, a Ház méltóságát, a közerkölcsiséget, a parlamenti, a nemzetközi illemet vagy szokásokat, a nemzeti vagy vallási kegyeletet sértő kifejezést használ a honatya, vagy a Ház tagja, vagy a Házon kívül álló személyek, társadalmi osztályok, nemzetiségek, hitfelekezetek ellen sértést tartalmazó, vagy ezek ellen gyűlöletre izgató nyilatkozatot tesz. Harmadszor

¹⁰¹ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1922-1926_kh/?pg=147&layout=s (Letöltve: 2024.04.10.)

rendreutasítás után köteles az elnök megvonni a szót, és a Mentelmi bizottsághoz utalni az ügyet további intézkedés végett.¹⁰²

Az 1946-os házszabály a korábbi szabályozás lényegi elemeit átveszi, a módosítások kismértékben lazítanak is a korábbi fegyelmi jogi szabályok szigorúságán. Sértő kifejezés használata esetén a harmadszori eredménytelen rendreutasítás során vonja meg a szót a képviselőt, illetve javasolja a Háznak a mentelmi bizottsághoz utalását az ügynek. Továbbá tárgytól való eltérés esetén is megmarad a figyelmeztetés alkalmazásának lehetősége.

Mint azt már korábban részletesen ismertettem, 1950 után megszakadt a fegyelmi jogi szabályozás egy évszázada fennálló folytonossága. Az 1950-ben elfogadott kommunista ügyrend egyetlen szakaszban szabályozza a fegyelmi jogsértéseket, miszerint „*az elnök rendreutasíthatja azt a képviselőt, aki országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanúsít. Az elnök a rendreutasított képviselőtől a szót megvonhatja és — szükség esetén — javaslatot tehet az országgyűlésnek, hogy a képviselőt az ülésből zárja ki.*”¹⁰³ Az ügyrendben szerepel a tárgytól eltérés tilalma, de megsértése esetére nem tartalmaz jogkövetkezményt. Az 1956-os ügyrend sem hozott lényegi változást a fegyelmi jog területén, a tilalmazott magatartások közül még a tárgytól eltérés is kikerült. Mindezek után egészen a rendszerváltásig nem történt érdemi változás a fegyelmi jog e területén.

A 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 54. §-a rendelkezik a tárgyra terelés és a szómegvonás lehetőségéről. Ennek keretében kerül rögzítése, hogy az elnök azt a felszólalót, aki eltér a tárgytól, felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire. Rögzíti továbbá a szabályozás, hogy azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, illetőleg, ha egyébként a Házszabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti az esetleges második felszólítás következményeire. Az elnök egyidejűleg megvonja a szót attól a felszólalótól, akit beszéde során harmadszor szólít fel arra, hogy térjen a tárgyra, vagy másodszor utasít rendre. Nem lehet megvonni a szót, ha az elnök a felszólítások alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítások következményére. Továbbá az elnök figyelmezteti azt a felszólalót is, aki kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportja időkeretét.

Az 1997. július 25-étől hatályos módosítás bevezette az ülésvezetés kifogásolásának intézményét. Eszerint „*az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonja a szót attól a felszólalótól, aki az elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja.*”

¹⁰² A képviselőház házszabályai Budapest, 1939. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1939-1944_kh/?pg=129&layout=s (Letöltve: 2024.04.10.)

¹⁰³ Az országgyűlés ügyrendje Budapest, 1950. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1949-1953_kh/?pg=7&layout=s (Letöltve: 2024.01.02.)

3.5. A törvényi szintű szabályozás

Az országgyűlés belső működésére vonatkozó szabályozás törvényi szintre emelkedett az Ogytv. hatálybalépésével. 2012. április 19-től ezáltal egy teljes, átfogó fegyelmi jogi rendszer lépett életbe, pontosan rögzítve a jogsértő magatartásokat és a hozzájuk fűződő jogkövetkezményeket. A tilalmazott magatartások általános jellemzésével korábban már foglalkoztam, így ebben a fejezetben csak azokat az esetköröket járom körbe, ahol figyelmeztetés vagy rendreutasítás alkalmazására van lehetőség. Előljáróban érdemes leszögezni, hogy az Ogytv. a két szankció mintegy szinonimaként használja, így tartalmában sem tesz semmiféle különbséget a tárgyalt két jogkövetkezmény között. Mindkettő az ülésen azonnal alkalmazható szankciónak számít, tehát közvetlenül a jogsértő magatartás tanúsításakor kerül rá sor, nem egy későbbi időpontba. Enyhe súlyú büntetési formának számít, és – ahogy ezt már korábban is említettem – egyfajta előfutárnak számít, tehát a további jogkövetkezmények alkalmazására általában ezek eredménytelensége esetén kerül sor (ennél fogva kötelező feltételnek számít sok esetben, a fegyelmi jogkövetkezmények sorának első lépcsőfokának). Célja egyértelműen az ülés rendjét zavaró magatartás megszüntetésének elérése, alkalmazására az ülést vezető elnök jogosult.

Az Ogytv. hatálybalépésekor figyelmeztetésre, rendreutasításra az alábbi, fegyelmi jogba ütköző magatartások tanúsítása esetén kerülhetett sor:

1. Tárgytól való eltérés, felesleges ismétlés – 46. §

(1) Azt a felszólalót, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az ülést vezető elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire.

(2) Az ülést vezető elnök megvonhatja a szót attól a képviselőtől, aki felszólalása során a második felszólítás ellenére is folytatja az (1) bekezdésben meghatározott magatartást.

A figyelmeztetés ebben az esetben egyértelműen a további hátrányos jogkövetkezményekre való felhívást jelenti, és együtt jár a jogkövető magatartásra való felszólítással.

2. Sértő vagy illetlen kifejezés használata – 48. §

(1) Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire.

A figyelmeztetés ebben az esetben egyértelműen a további hátrányos jogkövetkezményekre való felhívást jelenti.

3. Rendzavarás – 49. §

(4) Azt a képviselőt, aki magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök – az intézkedés okának, illetve a megsértett házszabályi rendelkezésnek a megjelölésével – rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti, hogy további rendzavarás esetén az ülésnapról való kizárását fogja kezdeményezni.

(5) Ha a képviselő a rendreutasítás ellenére is folytatja a (4) bekezdésben meghatározott magatartást, az ülést vezető elnök javasolhatja az ülésnapról való kizárását, illetve vele szemben pénzbírság kiszabását.

A figyelmeztetés ebben az esetben egyértelműen a további hátrányos jogkövetkezményekre való felhívást jelenti, és együtt jár a jogkövető magatartásra való felszólítással. Míg a rendreutasítás feddésnek felel meg.

A szabályozás 2013. január 1-jén a 48. § (1) bekezdés tekintetében kiegészült a „különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget” fordulattal. Egyebekben a két vizsgált jogkövetkezmény vonatkozásában nem történt változás a törvény 2020. február 1-jén hatályba lépő módosításáig. Ekkor a revízió több ponton alakította át a fegyelmi jog addigi szabályrendszerét: az alkalmazott kodifikációs megoldás eredményeként a tilalmazott magatartások oldaláról jutunk el az annál alkalmazható jogkövetkezményekhez. Eszerint a következő esetekben kerülhet sor figyelmeztetésre, rendreutasításra:

1. Tárgytól eltérés, felesleges ismétlés, kirívó mértékű zavaró közbeszólás – 46. §

(1) Azt a képviselőt, aki

a) felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli,

b) közbeszólásával a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívó mértékben zavarja,

az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

2. Sértő vagy illetlen kifejezés használata – 46/B. §

(1) Azt a képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólalhat fel.

3. Szemléltetésre vonatkozó szabályok megszegése – 46/C. §

(1) Azt a képviselőt, aki a házszabályi rendelkezések szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólalhat fel.

A szabályozás változásával a rendzavarás kikerült az alkalmazási lehetőségek közül, ám helyette új elemként jelent meg a szemléltetésre vonatkozó szabályok megszegésének esete. A súlyosabb jogsértő magatartások azért nem jelennek meg ezek szankciók bemutatásánál, ugyanis az Ogytv. ezeknél figyelmeztetés, rendreutasítás nélkül is engedélyezi egy szigorúbb büntetés kiszabását (pl. kizárás, kitiltás). Ugyanakkor a revízió eredményeként bekerült egy speciális jogintézmény is a törvény szövegébe, mégpedig az ülésterem elhagyásának kötelezettség. A 46/H. § értelmében, ha képviselő a 46–46/G. § szerinti magatartás tanúsításával az ülést vezető elnök sorozatos rendreutasítása, illetve figyelmeztetése ellenére sem hagy fel, a képviselő az üléstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon az ülésteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. Ennek beálltát az ülést vezető elnök az Országgyűlés ülésén bejelenti. Az ülést vezető elnök a bejelentését – a bejelentés okának és a jogkövetkezmény jogalapjának megjelölésével – három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel. A hivatkozott szakaszokban a következő tilalmazott magatartások szerepelnek: tárgytól való eltérés, felesleges ismétlés, kirívó mértékben zavaró közbeszólás, ülésvezetés kifogásolása, sértő vagy illetlen kifejezés használata, szemléltetésre vonatkozó szabályok megszegése, kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata, zavarás, akadályozás, illetve fizikai erőszak alkalmazása, arra felhívás vagy azzal fenyegetés. A szabályozás szerint, ha a fenti magatartások tanúsításával a képviselő sorozatos rendreutasítás vagy figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, a honatya köteles ex lege, minden további jogalkalmazás nélkül az üléstermet haladéktalanul elhagyni. Ezzel a tárgyalási rend helyreállítása érdekében hozott döntések mérlegelésének joga kikerül az ülést vezető elnök kezéből, és a törvény erejénél fogva beálló jogkövetkezmény lép életbe. Ennek gyakorlati alkalmazására eddig nem került sor, így a joggyakorlatot sajnos nem áll módomban bemutatni.¹⁰⁴

3.6. Gyakorlati tapasztalatok

Az országgyűlés, mint népképviselői szerv és az ott folyó munka jellegét ismerve nyugodtan kijelenthetjük, hogy a figyelmeztetés és rendreutasítás lehet a leggyakrabban alkalmazott szankció. Mivel önmagában nem jár hátrányos jogkövetkezménnyel az érintett képviselőre nézve, így a

¹⁰⁴ Parlamenti jog 117.o.

dolgozat következő fejezeteiben ismertetett büntetési formáktól eltér. Ha a képviselő a figyelmeztetés vagy rendreutasítás után felhagy a jogsértő magatartással, akkor további szankciók alkalmazására nem kerül sor, így a képviselői jogai sem sérülnek.

A 2010-2014-es ciklusban háromszor került sor rendreutasításra. Házelnök úr Apáti István képviselőt utasította rendre, amikor egy nemzetiséget sértő felszólalásában („*Tudják jól önök is, hogy mi a dörgés, tudják jól önök is, hogy országos, megyei és helyi cigányvezetők a helyi cigánysorokon, cigánytelepeken kiadják az ukázt a választások napján, és néhány forintért meg szilva ízű pálinkáért és egyéb csecsebecsékért megveszik tömegesen a cigányság szavazatait.*”).¹⁰⁵ A második esetben Novák Előd sértett meg egy személyt („*Az egykori ügynök Martonyi János "Marosvásárhelyi" fedőnéven...*”), mire az ülést vezető elnök a következő szavakkal utasította rendre: „*Képviselő úr, álljunk meg egy pillanatra! Ön felszólalása során olyan kifejezést használt, olyan személyt sértett, akinek ezt a sértését bizonyítani nem tudja, ezért rendreutasítom. Felszólítom, hogy vagy befejezi a felszólalását, vagy pedig következményeivel kell hogy számoljon*”.¹⁰⁶ Harmadik alkalommal szintén Novák Előddel szemben alkalmazták a rendreutasítást, amikor a „*Vajon milyen tanácsokat oszt egy enyveskező?*” kérdéssel utalt Kolompár Orbán politikusra, roma aktivistára¹⁰⁷. A figyelmeztetés eszközével ebben a ciklusban 72 alkalommal élt az ülést vezető elnök, a kiváltó okok igen változatosak voltak. Szerepelt köztük szemléltetésre vonatkozó szabályok megszegése (tacepao használata), Ház méltóságának megsértése, tárgytól eltérés és még sok más is.

A 2014-2018. közötti ciklusban az ülést vezető elnök csupán egy alkalommal használta a rendreutasítás kifejezést a képviselők megregulázása érdekében, akkor is sértő kifejezés használata miatt. Az Országgyűlési Napló vonatkozó részlete így szól: „*(...) A Legfelsőbb Bíróság 2010-es végzése szerint nem hallgatható el a Jobbik a 'cigánybűnözés' szó használata miatt, azt köteles közölni a közmédia is.*” Bizony, így történt, és nem volt ez annyira meglepő, hiszen az Országos Választási Bizottság első fokon ebben az ügyben szintén azt állapította meg 6:2 arányban, viszonylag egyhangúlag, hogy a Jobbik „cigánybűnözés” kifejezést is használó hirdetése nem lépik túl...” Erre az elnök rendreutasításban részesítette a képviselőt, és egyben figyelmeztette arra, hogy ha nem fejezi be a jogsértő magatartást, meg fogja vonni tőle a szót.¹⁰⁸ Figyelmeztetés 42 alkalommal került sor a ciklusban.

¹⁰⁵ Országgyűlési Napló 2013.11.11-i ülésnap 53. felszólalás

¹⁰⁶ Országgyűlési Napló 2013.09.09-i ülésnap 151. felszólalás

¹⁰⁷ Országgyűlési Napló 2013.03.11-i ülésnap 61. felszólalás

¹⁰⁸ Országgyűlési Napló 2015.06.30-i ülésnap 264-274. felszólalás

Az előző ciklusban rendreutasítás alkalmazására egy alkalommal sem kerül sor, figyelmeztetésre pedig 41 alkalommal. A jelenlegi ciklusban tizennégyszer került sor figyelmeztetésre, rendreutasításra azonban egyszer sem.

4. Szómegvonás

4.1. A szankció fogalma, jellege

A szankció értelmében az ülést vezető elnök megvonja a felszólalási jogot, a „szót” az éppen felszólaló képviselőtől. Jellemét tekintve **azonnali szankcióról** beszélünk, hiszen a fegyelmi jogsértés megvalósulásakor kerül sor az alkalmazására, nem egy későbbi időpontban. Célja az ülés rendjét megzavaró magatartás megszüntetésének elérése, a tárgyalási rend helyreállítása. Típusát tekintve a **képviselői beszédjogot korlátozó szankciók** közé tartozik, hiszen az a képviselő, akitől megvonták a szót különböző időtartamon keresztül nem vehet részt az adott vitában. A hatályos szabály szerint a szankcióval sújtott képviselő ugyanazon az ülésnapon, ugyanannak a napirendi pontnak a tárgyalása során már nem szólalhat fel. Az enyhébb súlyú jogkövetkezmények körébe sorolható, hiszen csak a képviselő adott vitában való részvételét érinti és korlátozza.¹⁰⁹

Jellemének fogva csak olyan személlyel szemben alkalmazható, aki az Országgyűlés ülésén felszólalási joggal rendelkezik. Ennélfogva az általános értelmezés szerint az országgyűlési képviselők mellett a miniszterek, az európai parlamenti képviselők, a nemzetiségi képviselők és szószólók, valamint a beszámolási kötelezettséggel rendelkező személyek is a szankció hatálya alá tartozhatnak, hiszen mind jogszerűen szólalhatnak fel a plenáris ülésen. A szankció feltételezi azt, hogy az elnök jogszerűen megadta a szót az érintett személynek, aki felszólalása során olyan jogsértő magatartást tanúsított, amely a fenti szankció alkalmazását tette szükségessé.

4.2. A szankció által korlátozott (képviselői) jog

A szómegvonás a képviselő felszólalási vagy beszédjogát korlátozza, melynek alapja a képviselői szólásszabadság. Ezek a képviselőknek az Országgyűlés feladataival, működésével kapcsolatos jogaik közé tartoznak, és alapvető jelentőséggel bírnak a parlamenti munka során. A 4/2023. (V.16.) AB határozat kimondja, hogy a *„képviselői beszédjog a képviselői jogok részjogosítványaként – szemben az „anyajogával”, a véleménynyilvánítási szabadsággal – bár a megválasztott képviselők szempontjából az Alaptörvényből közvetlenül levezethető jognak minősül, és mint ilyen alkotmányos védelemben is részesül, nem alapvető jog”*. Az Alkotmánybíróság döntése szerint a képviselői beszédjogot érintő korlátozás alkotmányosnak tekinthető az alábbi feltételek együttes fennállása esetén: a) alkotmányosan igazolható okból kerül sor a korlátozásra; b) észszerűen feltételezhető, hogy alkalmas az elérni kívánt cél elérésére; c) nem irányul vagy vezet a beszédjog kiüresítésére vagy más képviselői jog igazolatlan sérelmére.

Szente szerint a parlamenti jogban a képviselői véleménynyilvánítási jog legitim korlátozásának számít a parlament tekintélyének, méltóságának, valamint az Országgyűlés működőképességének fenntartása, megőrzése. A fegyelmi jog körében alkalmazott szankció céljának és szükségességének

¹⁰⁹ Parlament jog 112.o.

megállapítására – alkotmányos felhatalmazás alapján – a parlament saját szervei jogosultak (pl. házelnök, országgyűlési bizottság, plénum). Ez a megoldás nem egyedülálló Magyarországon, az egyes országok házszabályai általánosan elfogadják és alkalmazzák. Hiszen még egy demokratikusan működő parlamentben is elengedhetetlen, hogy a felszólásokra megfelelő korlátok között kerüljön sor. Ezt egyrészt lehet időbeli korlát, hiszen a „vég nélküli felszólalások” ellehetetleníthetnék a parlamenti munkát, kiváló obstrukciós eszközzé tudnának válni. Másrészt tartalmi kontrollra is szükség van, így például tárgytól való eltérés, sértő, becsmérlő kifejezés használata esetén szankció kilátásba helyezése teljesen természetes és elfogadott. Kijelenthető, hogy a parlament megfelelő működésének biztosítása érdekében elképzelhetetlen és kivitelezhetetlen lenne, ha a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alapjogvédelmi standardokat kívánnánk alkalmazni a képviselő szólásszabadság vonatkozásában is.¹¹⁰

4.3. Nemzetközi kitekintés

Előjáróban leszögezhető, hogy jellegéből fakadó a legtöbb ország által ismert és alkalmazott szankcióról beszélünk. A képviselői tevékenység szorosan összefügg a beszédjog intézményével, és mindenki számára egyértelmű, hogy a képviselők munkájuk során sokszor szólalnak fel. Ebből egyenesen következik az, hogy minden országgyűlésben van olyan képviselő, aki a felszólalásokra vonatkozó valamely szabályt megszeg, és emiatt vele szemben jogkövetkezményt kell alkalmazni, pl. meg kell vonni tőle a felszólalás lehetőségét. Ebben a fejezetben nemzetközi kitekintés keretében megvizsgálom, hogy az egyes országok – a teljesség igénye nélkül – mikor és hogyan alkalmazzák a szómegvonás jogkövetkezményét. Elsőként azonban nem egy konkrét ország, hanem az Európai Unió parlamentjének vonatkozó szabályozásával foglalkozom.

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 175. cikke az azonnali intézkedések körében rendelkezik a szómegvonásról. A vonatkozó rendelkezés szerint az elnök rendreutasítja a 10. cikk (3) és (4) bekezdésében meghatározott magatartási szabályokat megsértő képviselőt. Ezek értelmében a „képviselek nem zavarhatják meg a rendet az ülésteremben, és tartózkodniuk kell a nem megfelelő magatartástól. A képviselők nem mutathatnak fel transzparenseket”, valamint az ülésteremben tartott parlamenti vitákban nem használhatnak sértő nyelvezetet. Ha az ismételt rendreutasítást követően is folytatódik a szabálysértés, az elnök megvonhatja a szót a képviselőtől, és az ülés további részéről kizárhatja.¹¹¹

¹¹⁰ Szente Zoltán: Emberi jogok a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről (Állam- és jogtudomány LVI. évfolyam, 2015, 2. szám) 86.o.

¹¹¹ Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-175_HU.html (Letöltve: 2024.01.25.)

Az osztrák alsóháznak (Nationalrat) és a felsőháznak (Bundesrat) is saját házszabálya van, külön fegyelmi rendelkezésekkel, melyek a magyarnál jóval konkrétabb és szigorúbb szabályozást tartalmaznak az üléstermi magatartások rendezésére. Mindkét ház ismeri a szövegvonás lehetőségét, melynek alkalmazására a következő esetekben kerülhet sor: a) ha a képviselő felszólalása során eltér a tárgytól, és a harmadik megintés sem vezet eredményre; b) ha az ülésen való részvételre jogosult személy a Ház tisztességét vagy méltóságát megsérti, sértő nyelvezetet használ, nem tesz eleget az elnök utasításának, vagy megsérti titoktartási kötelezettséget. Az elnöknek ebben az esetben joga van a felszólalót félbeszakítani vagy a felszólalási jogát megvonni. Ha az elnök a felszólalót félbeszakítja, a felszólalást azonnal abba kell hagyni, különben az elnök megvonhatja tőle a felszólalási jogot.¹¹²

Érdekesen szabályozza a szövegvonás intézményét az észt parlament. A 101 fős Riigikogu házszabálya szerint a megengedett időkeret túllépése, illetve tárgytól való eltérés esetén az elnök először figyelmezteti/felszólítja a képviselőt, majd eredménytelenség esetén kikapcsolja a képviselő mikrofonját (így él a szövegvonás szankciójával). Hasonlóan jár el az elnök akkor is, ha a képviselő méltatlan vagy sértő kifejezést használt a felszólalása során, és a rendreutasítás nem vezet eredményre.¹¹³ Montenegróban ha a vita során a képviselő eltér a napirendtől vagy túllépi az időkeretet, az elnök figyelmezteti vagy megrovásban részesítheti. Ha ezek után is folytatja a jogsértő magatartást, az elnök kikapcsolhatja a mikrofonját, és átadja a szót a következő szólásra jelentkező képviselőnek.¹¹⁴ A görög parlamentben (Vouli Ton Ellinon) a szabályozás különlegessége abban áll, hogy a szövegvonás alkalmazását nemcsak rendreutasításnak kell megelőznie, hanem az elnök felállva is felszólítja a képviselőt, hogy hagyja abba a nem megfelelő magatartás tanúsítását. A szankció alkalmazására csak ezt követően van lehetőség.¹¹⁵

A horvát parlament 151 fővel működik, egykamarás rendszerben. A Hrvatski Sabor házszabálya egy külön fejezetet szentel a magatartási szabályoknak, és a következő fegyelmi jogsértéseket ismeri: a képviselő eltér a tárgytól, vagy elnöki engedély nélkül szólal fel; félbeszakítja egy másik képviselő felszólalását vagy más módon akadályozza; nem ügyrendi tárgyban szólal fel, holott akként kért szót; az elnököt vagy más képviselőt becsmérel vagy inzultál; a viselkedése eltér az általános viselkedési

¹¹² Rules of Procedure of the Austrian National Council <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council> (Letöltve: 2024.01.17.) 101-104. §

¹¹³ Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032019014/consolide> (Letöltve: 2024.01.28.) 72. §

¹¹⁴ Rules of Procedure of the Parliament of Montenegro <https://api.skupstina.me/media/files/1679482229-rules-of-procedure-of-parliament-of-montenegro-of-22072021.pdf> (Letöltve: 2024.01.15.) Article 98

¹¹⁵ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/6_parlamentek_fegyelmi_jog_2016.pdf/f9cea5a0-cfad-4056-a59c-1aac08ef4e97 (Letöltve: 2019.09.02.) 23.o.

normáktól; az ülés rendjét másként megzavarja. Az elnök ezekben az esetekben élhet a figyelmeztetés, a szómegvonás és a kizárás szankciójával.¹¹⁶

A 60 fős Chambre des Députés házszabálya a 9. fejezetben rendelkezik a megintésről és a hozzászólás jogának megvonásáról. Amennyiben a rendbontó képviselőt ugyanazon az ülésen második alkalommal is rendre kell intenie az ülést vezető elnöknek, ezzel egyidejűleg megvonja tőle a szót, és az ülés hátralévő részén nem szólalhat fel. Érdekes motívum, hogy a megintett képviselő az ülés végén megindokolhatja rendbontó viselkedését (az elnök engedélyével erre korábban is sor kerülhet), majd ezt követően az elnök dönt a szankció fenntartásáról vagy visszavonásáról. Az indokolásra nem csak a jogsértő képviselő jogosult, nevében másik képviselő is felszólalhat. Az indokolás időtartama legfeljebb 10 perc lehet. Ha a képviselő elnézést kér az elnöki szembeni tiszteletlenségért vagy rendzavarásért, a szankció alól azonnal mentesül.¹¹⁷ Hasonló a jogi szabályozás a román parlament alsóházában is. A Camera Deputatilor házszabálya szerint a rendbontó képviselőt enyhébb esetben először csak figyelmezteti, másodszor vagy súlyos rendbontás esetén már első alkalommal rendreutasítja. Ezzel egyidejűleg felszólítja, hogy vonja vissza vagy magyarázza meg a szavait, magatartását. Ha a képviselő ennek eleget tesz, elnézést kért, és ezt az elnök kielégítőnek találja, eltekintenek további szankció alkalmazásától. Ám ha mégsem hagy fel a kifogásolt magatartással, az elnök megvonja tőle a szót.¹¹⁸

Különlegesség, hogy Törökországban nemcsak az elnöknek, hanem a plénumnak is joga van megvonni a szót a képviselőtől. Tárgytól való eltérés esetén az elnök figyelmezteti a képviselőt, a másodszori figyelmeztetés figyelmen kívül hagyása esetén az elnök javaslatára a plenáris ülés tagjai kézfelemeléssel döntenek a szómegvonásról. Ha a testület megvonta a szót az adott ülésen az adott témával kapcsolatban már nem szólalhat fel a képviselő. Érdekeség, hogy sértő vagy illetlen kifejezés használata esetén az elnöknek van joga megvonni a szót.¹¹⁹

Nemzetközi összehasonlításban kijelenthető, hogy a legtöbb országban ismerik és alkalmazzák a szómegvonás szankcióját tárgytól való eltérés, valamint sértő, illetlen kifejezés használata esetén. Alkalmazására általános legalább egy megelőző figyelmeztetés vagy rendreutasítás után kerülhet sor. Az országok legnagyobb részében az ülést vezető elnök élhet e jogkövetkezmény alkalmazásával, ám arra is találunk példát, hogy a plénum szavaz a szankcióról. A gyakorlat azt mutatja, hogy az a

¹¹⁶ Standing Orders of the Croatian Parliament https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf (Letöltve: 2024.01.10.) Article 240.

¹¹⁷ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 31.o.

¹¹⁸ Regulations of the Chamber of Deputies <https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240> (Letöltve: 2024.01.17.)

¹¹⁹ Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Türkiye <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Icerik/Dosya/564f977c-5562-4ebb-84c6-e13eb3afa529.pdf> (Letöltve: 2024.01.15.) Article 65-67

képviselő, akitől a szót megvonták általában ugyanazon az ülés ugyanannak a napirendi pontnak a tárgyalása során nem vehet részt.

4.4. Történeti háttér

A magyar házszabályokban a fegyelmi jogi szankcióknak három szintje alakult ki: a rendreutasítás, a szómegvonás és a ház által súlyosabb esetekben megszavazott büntetési formák (pl. kizárás, pénzbüntetés). Az emberi természetből és a parlament testületi jellegéből kiindulva arra következtethetünk, hogy már a korai parlamentekben is alkalmazott szankció lehetett a szómegvonás, hiszen biztosan előfordult olyan eset, hogy egy képviselő nem szívesen fejezte be mondandóját, vagy másokat sértő kifejezést használt, és emiatt elvették tőle a felszólalási jogot. Ám sajnos 1848 előtt nem volt az Országgyűlésnek házszabálya, így ezen fegyelmi szankció létezésére és alkalmazására csak feltételezni tudjuk.

Az első népképviselői országgyűlés házszabályában viszont már találunk fegyelmi jogi rendelkezéseket. Az 1848-1849. évi Országgyűlés házszabálya harmadik, a tanácskozási rendről szóló szakaszának 58. pontja szerint *„egyedül az elnöknek van joga a szót, még pedig beszéde megszakasztásával is, rendre utasítani, s ha a rendre utasítás azonedgy előadásban már két ízben megtörtént, a szónok előadván mentségét, a ház, az elnök kérdésére, a fenforgó tárgyban elvonhatja tőle a szót, s a körülményekhez képest jegyzőkönyvi megrovást is határozhat.”* Eszerint tehát az elnök joga csak a rendreutasításra terjedt ki, a szómegvonás elrendelése a plénum hatáskörébe tartozott. Ha a renitens képviselő a másodszeri rendreutasítás után sem hagyott fel a jogsértő magatartással, az elnök javasolhatta, hogy a Ház határozzon a szómegvonásról. A képviselőnek a plénum döntése előtt lehetősége volt a Ház előtt előadnia a mentségét. A kiszabott szankció a „fenforgó” tárgyra vonatkozott, tehát a képviselő ugyanannál a napirendi pontnál, ugyanabban a vitában már nem szólalhatott fel többet. Sajnos a házszabály nem részletezi, hogy milyen konkrét jogsértés esetén kerülhetett sor a szankció alkalmazására, de az határozott kijelenthető, hogy a házelnök igen csekély fegyelmi jogkörrel rendelkezett ebben az időszakban.¹²⁰

Ebben a kérdésben is változást hozott az 1875-ös házszabályrevízió, melynek 150. §-a szerint *„a tárgytól való eltérés eseteiben az elnök figyelmezteti a szót; ki ha kétszeri figyelmeztetés után ugyanazon beszéd folyamában ismétli a fentebbi hibát: az elnök elvonja tőle a szót.”* Kimondja továbbá, hogy ha *„szóló a közerkölcsiséget és illemet sértő vagy a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ, az elnök őt rendre utasítja; ha ugyanazon beszéd folyamában a fentebbi hibát ismétli: az elnök megvonja tőle a szót”*. Az első házszabály szómegvonásra vonatkozó rendelkezéseihez képest két lényeges változás is megfigyelhető: egyrészt a plénum helyett maga a

¹²⁰ A képviselőház Rendszabályai https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1848-1849_ah/?pg=0&layout=s (Letöltés ideje: 2024.01.10.)

házelnök élhet a szankcióval, másrészt konkrétan meghatározza, hogy milyen magatartás tanúsítása esetén teheti ezt meg.¹²¹

Az 1875-ös revízió indította el – ahogy az idézett szövegből is látszik – a házelnök fegyelmi jogkörének kiterjesztését. Madarász József (az ellenzékben lévő Függetlenségi Párt képviselője) a következőkkel támadta a megnövelt elnöki jogkört: „... az elnököt éppen olyan hibázható egyénnek tartom, mint bármelyik képviselőt, és nem tartom csalatkozhatatlannak: ezért nem is óhajtok neki oly hatalmat adni, hogy ő elvonhassa a képviselőtől a szót...” Pesti szerint az ellenzék egyet nem értésének oka az volt, hogy a házelnök mindig is a kormánypártok soraiból került ki, annak is legkiválóbb képviselői közül, és ez eredendő bizalmatlanságot szült. Azért is aggályosnak találták a módosítást, mert a házelnök a legnagyobb jóindulattal cselekedve is megítélhetett tévesen egy felszólalását, és annak alapján vonta meg a szót.¹²² A plénum testületi döntése esetén – véleményük szerint – kisebb eséllyel fordulhat elő jogtalan szómegvonás, mint az egyszemélyi döntéseknél. Ezt akár védhető gondolatmenetnek is tekinthetnénk, de egy testületi döntés esetében is megvalósulhat igazságtalanság, még ha talán ritkábban is.

A fegyelmi jog fejlődése szempontjából mérföldkőnek számít az 1887-es házszabály-módosítás. A fejezetben tárgyalt szankció is átesett némi változtatáson, de ennek mértéke eltörpül a többi jogkövetkezmény és a fegyelmi eljárás átalakításához képest. A szabályozás továbbra is tartalmazta, hogy tárgytól való eltérés esetén – kétszeri eredménytelen figyelmeztetés után – az elnök megvonja a szót. Ennek értelmében a képviselő ugyanabban a vitában többet nem szólalhatott fel. Ám a 169. § új jogsértő magatartást is bevezetett, miszerint „ha szóló a közerkölcsiséget és illemt sértő vagy egyébként a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ, vagy ha valamely osztály, nemzetiség vagy hitfelekezet ellen gyűlöletre izgat, avagy a háznak valamely tagja ellen durva sértést követ el, az elnök őt rendreutasítja, sőt tőle a szót már az első alkalommal is megvonhatja; ha pedig szóló az elnök rendreutasítása után ugyanazon beszéd folyamában a fentebbi hibát ismétli, a szó tőle okvetlenül megvonandó (...)”.¹²³ Ennek értelmében a képviselő nem használhatott a közerkölcsöt, az illemt, az Országgyűlés tekintélyét sértő kifejezést, ezzel a mai Házszabály szerinti „sértő vagy illemt kifejezés használatának” megfelelő elkövetési magatartás valósult meg. Emellett tilalmazott képviselő magatartás volt a „valamely osztály, nemzetiség vagy hitfelekezet ellen gyűlöletre izgatás” is, tehát a mai értelemben vett gyűlöletbeszéd vagy közösség elleni uszítás is. A harmadik lehetséges elkövetési magatartás az, amikor a képviselő a Ház valamely tagja ellen durva sértést követ el,

¹²¹ A képviselőház házszabályai Budapest, 1875. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1872-1875_kh/?pg=2&layout=s (Letöltés ideje: 2024.01.23.)

¹²² Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. 317.o. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.

¹²³ A képviselőház házszabályai [1887] Budapest, 1892.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1884-1887_kh/?pg=116&layout=s (Letöltve: 2024.01.23.)

ezen esetben a sérelem súlyosabb; mai értelemben vett kirívóan sértő kifejezés használatának felel meg. Ha ezek valamelyike valósult meg, a házelnök akár az első rendreutasítás alkalmával megvonhatta a szót a képviselőtől (ez opcionális volt). Ha az elnök azonban mégis csak a rendreutasítással élt, és ezt követően a képviselő ismételten elkövette a jogsértő magatartást, az elnöknek meg kellett vonnia tőle a szót (itt már nem volt hely a mérlegelési jogkörének).

A házszabályok 1913-ig változatlanul hagyták a fenti szabályozást, ám akkor apróbb módosításokra került sor: a szankciótól elkülönülten kerültek meghatározásra a jogsértő magatartások. Érdekesség, hogy bekerült szabályozásba a mesterséges beszédnyújtás intézménye, miszerint „*beszédet olvasni, vagy idézetek felolvasásával mesterségesen nyújtani tilos*”. Ez egyértelműen az obstrukció megelőzését célzó rendelkezés volt. Emellett a 214. § szabályozta a tárgytól való eltérést és a sértő kifejezés használatát, az alábbiak szerint: „*a szónoknak a napirenden lévő tárgytól eltérni nem szabad, s a Ház méltóságát, a közerkölcsiséget és parlamenti illemet sértő, valamint úgy egyesek mint társadalmi osztályok, nemzetiségek és hitfelekezetek ellen sértést tartalmazó, vagy gyűlöletre izgató nyilatkozatoktól tartózkodnia kell.*” A fent leírt esetekben az elnök először rendreutasítja a renitens képviselőt, majd ismétlődő rendzavarás esetén köteles tőle megvonni a szót.¹²⁴

Az 1924-es házszabályrevízió szerint, ha a Ház valamely tagja olvasta a beszédét, vagy eltért a tárgytól, az elnök a másodszori figyelmeztetés alkalmával köteles volt tőle a szót megvonni. A Ház méltóságát, a közerkölcsiséget, a parlamenti-, a nemzetközi illemet, vagy szokásokat sértő kifejezést használata, a Ház tagjai, vagy azon kívül álló személyek, társadalmi osztályok, nemzetiségek, hitfelekezetek ellen sértést tartalmazó, vagy ezek ellen gyűlöletre izgató nyilatkozatot tétel, illetve durva sértés esetén az elnök már az első alkalommal megvonhatta szót, és javasolhatta az ügy mentelmi bizottsághoz utalását további szankció kiszabása miatt, melyről a plénum vita nélkül döntött. Ebben az esetben még a házelnök mérlegelési jogkörétől függött, hogy mely szankciót alkalmazta. Ha azonban ugyanazon beszéd során ismét elkövette a képviselő a jogsértő magatartást, az elnök köteles volt tőle megvonni a szót, és a Ház megkérdése nélkül a mentelmi bizottsághoz utalhatta az ügyet. Ezen esetben a szankció nemcsak az érintett napirend pontra vonatkozott, a képviselő az adott ülésen már semmilyen jogcímen nem szólalhatott fel. Ugyanez az eljárás vonatkozott arra a képviselőre is, aki a fenti cselekmények valamelyikét közbeszólás alakjában követte el; a Ház határozatának, vagy az elnök rendelkezésének ellenszegült; a csendet és rendet zavarta; vagy a felszólalót beszédében félbeszakította vagy közbeszólásokkal zavarta.¹²⁵

¹²⁴ A képviselőház házszabályai Budapest, 1913. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1910-1918_2_kh/?pg=187&layout=s (Letöltve: 2024.01.24.)

¹²⁵ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1922-1926_kh/?pg=147&layout=s&query=210 (Letöltve: 2024.01.24.)

Az 1939-es revízió során kísérletet tettek a képviselői immunitás korlátozására, mégpedig úgy, hogy a rendes bíróságokat is bekapcsolták volna a fegyelmi eljárásba. A javaslat ellen a képviselők hevesen tiltakoztak, melynek eredményeként az elfogadott rendelkezés változatlanul hagyta a képviselők teljeskörű immunitását. A házszabályba a következő rendelkezés került be végül: ha egy honatya a plenáris vagy bizottsági ülésen képviselőtársáról, házon kívüli személyről vagy hatóságról olyat állít, amellyel rágalmozást, hitelrontást vagy kegyeletsértést követ el, a sértett írásbeli kérelmére az elnök köteles a mentelmi bizottság elé utalni az ügyet. A bizottság kötelezheti a sértetet, hogy nyolc napon belül ismétlje meg házon kívül is a kijelentését, ezzel lehetővé téve a rendes bírói eljárást. Ha ezt nem teszi meg, vagy állítását visszavonja, a mentelmi bizottság vele szemben a fentebb ismertetett szankciókat alkalmazhatja.¹²⁶ Külön érdekes, hogy az indokolás szerint a mentelmi bizottság nem azért alkalmazta a fegyelmező eszközöket a képviselővel szemben, mert valakit rágalmozott, hanem mert a megadott határidőn belül nem tett eleget a bizottság felszólításának. A szövegvonásra vonatkozó szabályozás változatlanul maradt, melynek értelmében továbbra is akkor lehetett a szankcióval élni, ha a képviselő a) eltért a tárgytól; b) durva sértést követett el; c) beszéd olvasása miatt, kétszer figyelmeztetés után. A jogsértő képviselő az adott ülésen semmilyen jogcímen nem szólalhatott fel.

Az 1946-os házszabály a korábbi szabályozás lényegi elemeit átveszi, a módosítások pedig kismértékben lazítanak a korábbi fegyelmi jogi szabályok szigorúságán. A 11. § értelmében *„ha valamelyik képviselő felszólalása során a demokratikus államrendet, a Nemzetgyűlés tekintélyét, a közérkölcsiséget, a parlamenti, a nemzetközi illemet, vagy szokásokat, a nemzeti vagy vallási érzést sértő kifejezési használ, a Nemzetgyűlés tagja, vagy a Nemzetgyűlésen kívülálló személy, valamely nemzetiség, osztály- vagy hitfelekezet ellen sértést tartalmazó, vagy ezek ellen gyűlöletre izgató nyilatkozatot tesz, az elnök rendreutasítja. Ha a rendreutasítás eredménytelen marad, az elnök a felszólalót újból rendreutasítja, harmadszori rendreutasítás után pedig tőle a szót megvonja s javasolhatja, hogy az illető képviselőt a Nemzetgyűlés a mentelmi bizottsághoz utasítsa. Durva sértés esetén az elnök a szót már az első rendreutasítással kapcsolatban megvonhatja s ezenfelül javaslatot tehet az illető képviselőnek a mentelmi bizottsághoz való utasítására. A vonatkozó elnöki javaslatokról a Nemzetgyűlés vita nélkül dönt.”* A fenti rendelkezésben is megfigyelhető a fegyelmi jogban bekövetkezett enyhülés. Sértő kifejezés használata esetén a harmadszori eredménytelen rendreutasítás során vonja meg a szót a képviselőt, illetve javasolja a Háznak a mentelmi bizottsághoz utalását az ügynek. Durva sértés esetén már azonnal lehetősége van az elnöknek megvonni a szót, s javasolni a mentelmi bizottság eljárását, melyről a Ház vita nélkül határoz. Látható, hogy az elnöknek

¹²⁶ A képviselőház házszabályai Budapest, 1939. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1939-1944_kh/?pg=130&layout=s (Letöltve: 2024.01.17.) 192. §

mindkét esetben a Ház döntését kell kérnie a mentelmi bizottság eljáráshoz, kikerül a ház megkérdése nélküli lehetőség. Hasonlóan kell alkalmazni a szómegvonás szankcióját, ha a Nemzetgyűlés valamelyik tagja a fenti cselekmények valamelyikét közbeszólás alakjában követi el, az elnök rendelkezésének ellenszegül, vagy a tanácskozás rendjét egyéb módon zavarja. Továbbá tárgytól való eltérés esetén is megmarad az alkalmazásának lehetősége.¹²⁷

Ahogy korábban is említettem, 1950 után megszakadt a fegyelmi jogi szabályozás egy évszázada fennálló folytonossága. Az 1950-ben elfogadott kommunista ügyrend egyetlen szakaszban szabályozza a fegyelmi jogsértéseket, melynek értelmében „*az elnök rendreutasíthatja azt a képviselőt, aki országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanúsít. Az elnök a rendreutasított képviselőtől a szót megvonhatja és — szükség esetén — javaslatot tehet az országgyűlésnek, hogy a képviselőt az ülésből zárja ki. E javaslat felett az országgyűlés vita nélkül határoz.*” Az ügyrendben szerepel a tárgytól eltérés tilalmi, de megsértése esetére nem tartalmaz jogkövetkezményt, illetve kikerült a szabályozásból a beszédolvasás tilalma is. Az 1956-os ügyrend sem hozott lényegi változást a fegyelmi jog területén, a tilalmazott magatartások közül még a tárgytól eltérés is kimaradt. Mindezek után a rendszerváltásig nem történt érdemi változás a szabályozás e területén.¹²⁸

A 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 54. §-a rendelkezik a szómegvonás lehetőségéről. Ennek értelmében „*az elnök egyidejűleg megvonja a szót attól a felszólalótól, akit beszéde során harmadszor szólít fel arra, hogy térjen a tárgyra*”. Hasonlóképpen megvonja a szót a másodszori rendreutasítás alkalmával, attól a felszólalótól, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, illetőleg, ha egyébként a Házsabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, és ezzel a magatartással az első rendreutasítást követően sem hagy fel. Fontos kiemelni, hogy az elnök nem élhet ezen szankció alkalmazásával abban az esetben, ha a rendreutasítások alkalmával az elnök nem figyelmeztette a jogsértő képviselőt a felszólítások jogkövetkezményére. A szómegvonás alkalmazásának harmadik esetkörre az, amikor a képviselő felszólalása során kitöltötte a saját vagy képviselőcsoportja időkeretét (egyszeri figyelmeztetés után megvonja a szót az elnök). A szómegvonással sújtott képviselő ugyanazon ülésen, ugyanabban az ügyben¹²⁹ már nem szólalhat fel újra.¹³⁰

Az 1997. július 25-étől hatályos módosítás kiegészítette a fenti szabályozást egy negyedik esetkörrel, az ülésvezetés kifogásolásával. Eszerint „*az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonja a*

¹²⁷ A nemzetgyűlés házsabályai Budapest, 1946. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1945-1947_kh/?pg=110&layout=s&query=sz%C3%B3megvon%C3%A1s (Letöltve: 2023.01.25.)

¹²⁸ Az országgyűlés ügyrendje Budapest, 1950. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1949-1953_kh/?pg=2&layout=s&query=megvonhatja (Letöltve: 2023.01.26.)

¹²⁹ Külön ügynek minősül: általános, részletes és záróvita; kétperces szókérés; interpelláció és viszontválasz; ügyrendi felszólalás.

¹³⁰ A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 54.§

szót attól a felszólalótól, aki az elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja.” Az a felszólaló, akitől az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót, a Hárszabály értelmezéséért felelős bizottsághoz fordulhatott eseti jellegű állásfoglalás kérése céljából. A 36/2012. (IV.19.) OGY határozat a fenti szabályozás nagy részét hatályon kívül helyezte, csupán az alábbi rendelkezés maradt meg: „ha az ülést vezető elnök a szót megvonta, és ezért ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben a képviselő nem szólalhat fel.” Az általános, a részletes és a záróvita, az interpelláció elmondása és a viszontválasz, az ügyrendi felszólalás külön ügynek minősül. Ennek oka, hogy az Ogytv. elfogadását követően a részletes fegyelmi jogi szabályozás abba került át.

4.5. A törvényi szintű szabályozás

Az Ogytv. 2012. április 19-i hatálybalépésével megvalósult a fegyelmi jog újraszabályozása: a 18. alcím rendelkezik a tárgyalási rend fenntartásáról és a fegyelmi jogköréről. Komoly eltérés a régi HHSZ-hez képest, hogy míg az a szómegvonás oldaláról közelítette meg az érintett esetköröket, addig az Ogytv. az egyes fegyelmi jogsértésekről rendelkezik, hozzárendelve az alkalmazható szankciót. Az alábbiakban ismertetem az érintett rendelkezéseket.

Az első esetkör a 46. § tartalmazza, miszerint „azt a felszólalót, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az ülést vezető elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire.” Az ülést vezető elnök megvonhatja a szót attól a képviselőtől, aki a második felszólítás ellenére is folytatja az előbb leírt magatartások valamelyikét. E szakasz tehát a tárgytól való eltérés és a felesleges ismétlés eseteit szabályozza. Ahogy a fegyelmi jog teljes területén itt is megjelenik a fokozatosság: a szómegvonás alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha az ülést vezető elnök korábban már kétszer – eredménytelenül – figyelmeztette a képviselőt. Nem kötelező az alkalmazása, az elnök mérlegelésétől függ.

A második eset az időkeret túllépés szankcionálása: az ülésvezető elnök megvonhatja a szót a képviselőtől, aki felszólalása során a saját vagy képviselőcsoportja időkeretét. Az ülést vezető elnöknek a jogkövetkezmény alkalmazásakor közölnie kell annak okát is, tehát az időtúllépés tényét. A harmadik esetkör a sértő vagy illetlen kifejezés használata: az ülést vezető elnök megvonja a szót attól a képviselőtől, aki a rendreutasítást követően ismételten az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot sértő vagy illetlen kifejezést használ. A következő szabályozott magatartás az ülésvezetés kifogásolása: az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól a képviselőtől, aki döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja. Ez az egyetlen olyan eset, amikor előzetes figyelmeztetés nélkül joga van az elnöknek élni ezzel a szankcióval, éppen ezért speciális jogorvoslati lehetőségként a képviselő kérheti a hárszabályi

rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását az ügyben. Továbbá ez az egyetlen olyan eset, ahol a szómegvonás mellett más szankció kiszabására nincs lehetőség (sem azonnali, sem utólagos). Akitől a szót megvonták ugyanazon az ülésnapon¹³¹, ugyanabban az ügyben már nem szólalhat fel (ez a fenti esetek közül az időkerettúllépésre nem vonatkozik).

A 2013. január 1-jén hatályba lépett módosítás a szómegvonásra vonatkozó rendelkezéseket annyiban írta át, hogy a sértő és illetlen kifejezés használatának esetkörét konkretizálta. Ennek értelmében az ülést vezető elnök megvonta a szót attól a képviselőt, aki a rendreutasítást követően ismételten az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ.

A szómegvonásra vonatkozó fegyelmi szabályozás egészen a 2019. évi CVIII. törvény hatályba lépéséig változatlanul maradt. Ez a módosítás strukturálisan átalakította a fegyelmi jogi rendelkezéseket, a fegyelmi jogba ütköző magatartások egységes rendszerbe foglalva, a cselekmény súlya szerint differenciálva határozta meg. A szómegvonás előzőekben ismertetett esetei körében is történt változás. Az elnök továbbra is élhet a szómegvonás alkalmazásával: a) tárgytól való eltérés, felesleges ismétlés; b) ülésvezetés kifogásolása; c) sértő vagy illetlen kifejezés használata esetén. Kikerült a szabályozásból az időkerettúllépés esete, viszont két új esettel bővült ki. Új magatartásként jelent meg a kirívóan zavaró közbeszólás, melynek bevezetésével – a gyakorlati tapasztalatokra építve – a vitában felszólaló személy félbeszakításával, joggyakorlásának megzavarásával, valamint az ülést vezető elnök ülésvezetési feladatainak ellehetetlenítésével járó közbekiabálások visszaszorítása volt a jogalkotó célja¹³². Az ülést vezető elnök a rendreutasítás vagy figyelmeztetés eredménytelensége esetén ebben az esetben is megvonhatja a szót. A másik új elem a nem megengedett szemléltetés. A plenáris ülésen szemléltető eszköz használata csak a Házbizottság előzetes engedélyével és a szükséges mértékben lehetséges. Amennyiben a képviselő ezeket a szabályokat megszegi – a rendreutasítás eredménytelensége esetén – megvonható tőle a szó.

Érdekesség, hogy a „szómegvonás” kifejezés használatát ettől a módosítástól kezdve felváltja „felszólalási jog megvonása” kifejezés, ám tartalmát tekintve a szankció megegyezik a korábbival: a képviselő ugyanazon az ülésnapon, ugyanannak a napirendi pontnak a tárgyalása során nem szólalhat fel többet. A 2019. évi CVIII. törvény módosítása óta az Ogytv. szómegvonásra vonatkozó rendelkezései változatlanul maradtak, a hatályos szabályozás megegyezik az előzőekben leírtakkal.

¹³¹ Az adott ülésnap más napirendi pontjában, illetve az ülés többi ülésnapját élhet a felszólalási jogával.

¹³² 2019. évi CVIII. törvény egységes javaslatlattervezethez készített előterjesztői indoklás <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044ind03.pdf> (Letöltve: 2024.01.15.)

4.6. Gyakorlati tapasztalatok

Még az Ogytv. hatálybalépése előtti időszakból példa az ülésvezetés kifogásolására, amikor Kövér László házelnök kikapcsolta Harangozó Tamás szocialista képviselő mikrofonját, aki felszólalásában kritizálta a házelnök viselkedését, miszerint nem intézkedett akkor, amikor Vona gárdista mellényben jelent meg a Házban. A szómegvonást a következő szavakkal fogatosította a házelnök: „Képviselő úr, felhívom figyelmét, hogy egyrészt nem hallja senki sem önön kívül azt, amit mond. Másodsorban pedig felhívom a figyelmét arra, hogy a házszabály elég világosan rendelkezik arról, hogy nincsen joga egyetlen képviselőnek sem a ház ülésvezetését bírálni”. Jól látható ebből is, hogy figyelmeztetés nélkül, azonnal került sor a szómegvonás alkalmazására.

A tárgytól való eltérés esetkére kitűnő példa az az eset, amikor 2023. február 28-án Barkóczi Balázs (DK) képviselő a 2023. év Madách Imre-emlékévvé nyilvánításáról szóló határozati javaslat általános vitája során a kultúra átpolitizáltságáról beszélt. „(...) a politika szerepe a kultúrában akkor a miniszterelnök szerint az, hogy megmondja, melyek azok az értékek, amelyek számítanak, és majd megmondja, hogy kik azok a művészek, akik értékeket hoznak létre. Ehhez természetesen új kulturális elite volt szükség. Ennek felépítése 2010-től elkezdve meg is indult. (...)” – mondta, mire az ülést vezető elnök kikapcsolta a mikrofonját, és figyelmeztette, hogy térjen a tárgyra. Majd a jogsértő magatartás folytatása miatt az elnök újból figyelmeztette a képviselőt. Végül ennek eredménytelensége miatt a mikrofon kikapcsolásával megvonta tőle a szót, és közölte, hogy a képviselő befejezte felszólalását.¹³³

A munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/3628. számú törvényjavaslat általános vitája során találhatunk példát a tárgytól való eltérés, a felesleges ismétlés és az ülésvezetés kifogásolása miatti szómegvonásra is. Demeter Márta képviselőtől a következő szavakkal vonta meg a szót az elnök: „Képviselő asszony, ez is több alkalommal elhangzott, köszönöm, foglaljon helyet. Következik Tordai Bence képviselő úr, Párbeszéd. (Demeter Márta: Ezek szerint nem lehet elvárni a magyar parlamentben, hogy vita folyjon.) Tisztelt Képviselő Asszony! Ön a korábbi felszólításaim ellenére nem tért a tárgyra, felesleges ismétlésekbe bocsátkozott, ezért az Országgyűlésről szóló törvény 46. § (2) bekezdésében biztosított jogkörömmel élve megvonom öntől a szót. A mai ülésnapon ebben a napirendi pontban már nem szólalhat föl. Foglaljon helyet! (Közbeszólások az ellenzéki padsorokból, köztük: Ez lesz a módszer! Elhallgattatják a képviselőket.)”. A szómegvonás előtt az elnök figyelmeztette a képviselőt a magatartás folytatásának jogkövetkezményére, ám ez eredménytelen volt. Bangóné Borbély Ildikótól a következő kijelentés után – figyelmeztetés nélkül – vonta meg a szót: „(...) itt is most alkalmazza elnök úr, hogy korlátozni akarják a véleménynyilvánításunkat

¹³³ 48. ülésnap (2023.02.28.), 130-136. felszólalás

velünk szemben is, parlamenti képviselőkel szemben is...” Az elnök ekként vonta meg a szót: „Ön nem bírálhatja az ülésvezető elnök működését, úgyhogy megvonom öntől a szót. (Bangóné Borbély Ildikó: Elnök úr, hadd tegyem már meg! Ennyi jogom hadd legyen már parlamenti képviselőként! Ha ön bírálhat engem, én is bírálhatom önt!) Megvonom öntől a szót. A mai ülésnapon ebben a napirendi pontban már nem szólalhat fel. Köszönöm, foglaljon helyet! (Bangóné Borbély Ildikó: Így fog mindenkit kitiltani, hogy vége legyen a vitának?)”. Hasonló okok miatt vonta meg a szót Szél Bernadett képviselőtől is, aki szintén bírálta az ülésvezetést.¹³⁴

A sértő vagy illetlen kifejezés használata miatti szómegvonás esete fordult elő, amikor Jakab Péter „ficsúroknak” nevezte a képviselőtársait: „Jut eszembe, mi a helyzet a rabszolgotörvénnyel, ficsúrok? Hm?” Az elnök kétszer figyelmeztette a képviselőt a sértő kifejezés használatának jogkövetkezményeire, majd ezek eredménytelensége után megvonta a szót, mely különös indulatokat váltott ki az ellenzés padsoraiban: „Foglaljon helyet! (Jakab Péter: Hol a szólásszabadság?) Foglaljon helyet! (Taps a kormánypárti padsorokban. Nagy zaj.) Foglaljon helyet, és tanulmányozza a házszabályt, amelyben... (Jakab Péter folyamatosan közbeszól.), tanulmányozza a házszabályt, amelyben több helyen van arról szó, hogy ön nem sértegetheti a képviselőtársait (Jakab Péter: Csak a hazugot sérti!), és a házelnököt, az ülésvezető elnököt meg különösképpen nem! Foglaljon helyet! (Zaj az ellenzéki pártok padsoraiban. Z. Kárpát Dániel: Házmester! Jakab Péter: Vegyen perzsaszőnyeget, ficsúr! Dr. Rétvári Bence: Kemény vagy! Zaj.)” Mindezek miatt a későbbiekben súlyosabb szankció kiszabására is sor került a képviselővel szemben, így csökkentette a képviselő tiszteletdíját is.¹³⁵

¹³⁴ 44. ülésnap (2018.11.27.), 269-280. felszólalások

¹³⁵ 197. ülésnap (2021.05.17.), 25-26. felszólalások

5. Kizárás

5.1. A szankció fogalma, jellege

Fogalmi értelemben a kizárás egy tevékenységben való részvétel vagy egy helyen való jelenlét megakadályozását jelenti. Ez a parlamenti jog vonatkozásában egyértelműen az ülésen való részvétel megakadályozását jelentheti, magába foglalva mind a helyszínen való fizikai jelenlét, mind a képviselő jogok (pl.: beszédjog, szavazati jog) korlátozását. Tehát fogalmi értelemben a kizárás vonatkozhat egyrészt arra, hogy a képviselőnek nincs lehetősége személyesen megjelenni az ülésen (hiszen a korlátozás erre vonatkozik), másrészt arra is, hogy bár személyesen akár részt is vehet az ülésen, ám ott nem élhet a jogaival, nem szólalhat fel, nem szavazhat. A magyar gyakorlat szerint a kizárt képviselő még az ülésteremben sem tartózkodhat, a szavazások időtartalmától eltekintve. A szómegvonáshoz képest annyival jelent többet a kizárás, hogy a képviselőnek nemcsak a beszédjoga kerül korlátozásra, hanem az ülésen való részvételi joga is.

A fogalom tartalmi elemei:

- országgyűlési képviselőre alkalmazható szankció,
- a képviselő jogok korlátozásával jár,
- a kizárt képviselőnek nincs joga részt venni a parlamenti és/vagy bizottság ülésen, tehát sérül a részvételi joga,
- emiatt nem élhet beszédjogával sem.

Jellegét tekintve a kizárás esetében azonnali és utólagos szankcióról is beszélhetünk, hiszen alkalmazására közvetlenül akkor is sor kerülhet, amikor megvalósul a fegyelmi jogsértés, vagy egy ettől eltérő, későbbi időpontban is. Célja a tárgyalási rend helyreállítása, az ülés menetét, rendjét megzavaró magatartás megszüntetése. Típusát tekintve a képviselői jogokat korlátozó szankciók közé tartozik, hiszen a kizárt képviselő nem vehet részt az ülésen, és nem is szólalhat fel azon. A kizárásnak két fajtáját különböztetjük meg: az egyik az ülésnapról történő kizárás, a másik a hosszabb idejű kizárás (mely nemcsak az adott ülésnapra, hanem ennél akár jóval hosszabb időtartamra vonatkozik, végső soron addig, ameddig a ház jónak látja). A kizárás lehet részleges is, tehát például csak a bizottsági ülésre vagy csak a plenáris ülésre vonatkozik. A fegyelmi jogi szankciók rendszerét áttekintve a határozott vagy határozatlan idejű kizárás már a súlyos fegyelmi büntetések közé tartozik, hiszen részben akadályozza a parlamenti tag képviselői tevékenységét. Ennélfogva csak az országgyűlési képviselőkkel szemben alkalmazható jogkövetkeményről beszélünk.

5.2. A szankció által korlátozott (képviseleői) jog

A képviselőket megillető jogokat többféle módon csoportosíthatjuk, ám mindenképp különbséget kell tennünk egyéni és kollektív képviselői jogok között. Ahogy már korábban is említettem a képviselői jogosítványok többsége egyénileg gyakorolható, de a parlament működése szempontjából

nem elhanyagolható a kollektív jogok szerepe sem (mint például frakcióalakítás, rendkívüli ülés összehívása). Az egyéni képviselői jogok minden országgyűlési képviselőt külön-külön megilletnek, a kizárás szankció kisebb-nagyobb mértékben ezeket a jogosítványokat korlátozza. Tartalmát tekintve két nagy csoportra bontható: egyrészt a parlament működéséhez kapcsolódó jogok és kötelezettség, másrészt a parlamenti munka zavartalanágát biztosító jogok és kötelezettségek. Az első nagy csoport további két kisebb típusra osztható: a klasszikus és speciális részvételi jogok. A kizárással büntetett képviselő nem gyakorolhatja a beszédjogot, az ülésen való megjelenés és részvétel jogát, valamint több országban a szavazási jogát sem. Ugyanakkor a szankció általánosságban nem korlátozza a parlamenti tisztség viseléséhez fűződő, továbbá a mentelmi és javadalmazáshoz fűződő képviselő jogokat sem. Megjegyzendő, hogy van olyan ország is, ahol a kizárt képviselő a szankció időtartama alatt tiszteletdíjra nem jogosult.¹³⁶

Az egyes országok szabályozásában vékony a határvonal a magyar jog szerinti kizárás és kitiltás között. A magyar jogban a kizárás adott ülésnapra vagy ülésre rendelhető el. A kizárt képviselő köteles haladéktalanul elhagyni az üléstermet, és az adott ülésnapon vagy ülésen az ülésteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. A kitiltott képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országházat is köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt annak területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be. Ugyanakkor nemzetközi viszonylatban több helyen alkalmazzák a kizárást kifejezést arra az esetre is, amikor a képviselő a nemzeti parlament épületébe/épületeibe sem léphet be.

5.3. Nemzetközi kitekintés

Az Európai Parlament eljárási szabályzata 10. cikk (3) és (4) bekezdése értelmében a képviselők nem zavarhatják meg az ülésterem rendjét, nem mutathatnak fel transzparenszeket, tartózkodniuk kell a nem megfelelő magatartástól, továbbá a parlamenti vitákban nem használhatnak sértő nyelvezetet. Az eljárási szabályzat magyarázata szerint „annak megítélésakor, hogy valamely képviselő által a parlamenti vitában használt nyelvezet sértő-e, figyelembe kell venni többek között a felszólaló azonosítható szándékait, a kijelentés nyilvánosság általi felfogását, a Parlament méltóságát és hírnevét ért sérelem mértékét, valamint az érintett képviselő szólásszabadságát. E cikk értelmében általában „sértő nyelvezetnek” minősülne például a becsületsértő szóhasználat, a „gyűlöletbeszéd” és a hátrányos – különösen az Alapjogi Charta 21. cikkében említett bármely indokon alapuló – megkülönböztetésre való uszítás.”¹³⁷ A szabályzat 175. cikke az azonnali intézkedések között rendelkezik a kizárásról. Eszerint folytatólagos vagy ismétlődő szabálysértés esetén – rendreutasítás követően – az elnök megvonhatja a szót a renitens képviselőtől, illetve az ülés hátralévő részére az

¹³⁶ Parlamenti jog 100-101.o.

¹³⁷ Az Európai Parlament eljárási szabályzata

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-010_HU.html (2024.01.29.)

ülésteremből kizárhatja. Különösen súlyos rendzavarás esetén az elnök azonnal – másodszori rendreutasítás nélkül – is kizárhatja a képviselőt az ülésteremből az ülés hátralévő részére. Az intézkedés végrehajtásáról a teremőrök, és szükség esetén a parlament biztonsági szolgálata segítségével a főtitkár haladéktalanul gondoskodik.¹³⁸

A Képviselői Információs Szolgálat által 2016-ban készített összefoglaló 34 európai és 5 Európán kívül ország fegyelmi jogi szabályozását gyűjti össze. Ennek segítségével tisztább képet kaphatunk az egyes államokban alkalmazott szankciókról. Az elemzés alapján megállapítható, hogy a következő országokban ismert és alkalmazott jogkövetkezmény a kizárás:

- Ausztria: Alsó- és Felsőház,
- Bulgária (vonatkozhat a következő ülésre, illetve legfeljebb három ülésre)¹³⁹,
- Dánia, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Málta, Olaszország
- az Egyesült Királyságban és Szlovákiában ismert szankció az ülésterem elhagyására történő felszólítás és kivezetetést, amely megfeleltethető a kizárásnak,
- Lengyelország (az Alsóházban együtt jár a javadalmazás levonásával, Felsőházban is alkalmazott szankció),
- Romániában, Szlovéniában és Spanyolországban ülésteremből való kiutasításként ismerik,
- Albánia, Macedónia, Montenegró¹⁴⁰, Szerbia, Törökország, Koszovó,
- Amerikai Egyesült Államok és Kanada,
- Izraelben és Új-Zélandon az ülésteremből való eltávolítás ismert.

A vizsgált országok közül huszonhat ismeri a kizárás vagy annak tartalmában megfelelő szankció alkalmazási lehetőségét. A következőkben néhány állam erre vonatkozó szabályozását ismertetem, hogy a dolgozat végén össze tudjuk hasonlítani a magyar szabályozást a nemzetközi környezettel, levonva a megfelelő következtetést annak – sokszor és sok helyről támadott – szigorúságára vonatkozóan.

A német Bundestag házszabálya a 36-41. szakaszban rendelkezik a fegyelmezési eljárásról. A 38. § értelmében az elnök a rend vagy a Bundestag méltóságának durva megsértése miatt a Bundestag tagját az ülés idejére kizárhatja a teremből, még akkor is, ha előtte a rendreutasítást vagy a rendbírság kiszabását nem alkalmazta.¹⁴¹ Az elnök az ülés végén köteles bejelenteni, hogy az érintett tagot hány ülésnapra zárja ki. A Bundestag képviselőjével szemben a kizárás legfeljebb harminc napra

¹³⁸ Az Európai Parlament eljárási szabályzata 175. cikk

¹³⁹ A kizárt képviselő erre az időszakra nem kap fizetést.

¹⁴⁰ A kizárt képviselő Montenegróban sem kapja meg az adott időszakra vonatkozó tiszteletdíját.

¹⁴¹ Übungsfall: Ausschluss aus dem Plenum. Von Wiss. Mitarbeiter Marten Vogt, Augsburg. Zeitschrift für das Juristische Studium 2010/3. 384.o.

vonatkozhat. A német parlament ismeri az utólagos kizárás intézményét is. Az említett szakasz (2) bekezdése kimondja, hogy az ülésről való kizárást utólag – legkésőbb a Bundestag rendjének vagy méltóságának súlyos megsértését követő ülésen – is el lehet rendelni, ha az elnök az ülés során a Bundestag rendjének vagy méltóságának sérelmét kifejezett megállapítja, és ezt követően fenntartja a jogot az ülésről való kizárásra. Az ülésről való későbbi kizárást nem zárja ki, ha korábban rendreutasítás alkalmazására sor került. Az érintett képviselőnek haladéktalanul el kell hagynia az üléstermet. Ha ennek nem tesz eleget a renitens képviselő, az elnök tájékoztatja, hogy magatartása a kizárás meghosszabbítását vonja maga után. Az érintett képviselő a kizárás ideje alatt a bizottsági üléseken sem vehet részt. Ha a kizárt képviselő megkísérel jogellenesen részt venni a Bundestag vagy bizottsági ülésén, az elnök tájékoztatja, hogy az általa tanúsított magatartás a kizárás meghosszabbítását vonja maga után.¹⁴² Az érintett képviselő nem minősül szabadságon lévőnek, a jelenléti ívre felírni tilos. A német parlamentben ezt a büntetést csak a legsúlyosabb magatartási szabálysértések esetén alkalmazzák. Kiszabása olyannyira ritka, hogy 1949 óta huszonegy esetben történt meg, ebből tizenegy a legelső választási ciklusban. A több ülésnapra történő kizárás ezért inkább csak elméleti lehetőségnek számít.¹⁴³ Az adott ülésnapra vonatkozó kizárás célja a rend helyreállítása, míg a több napra szóló kizárás inkább büntető jellegű, egyfajta általános prevenciónak minősül.¹⁴⁴

Dániában a Házbizottságnak való joga kizárni az ülésen szabálysértő magatartást tanúsító, egyszer már rendreutasított képviselőt az országgyűlésből. A kizárás maximális időtartama tizennégy nap. A kizárás ideje alatt a bizottsági üléseken sem vehet részt a képviselő. Érdekesség, hogy nemcsak az ülésen tanúsított magatartással összefüggésben alkalmazható szankcióról beszélünk Dániában, hiszen kizárható az a képviselő is tizennégy napra, akinek írásban benyújtott javaslatait, kommentárjait az elnök nem találja méltónak, vagy a képviselő más módon sérti meg a házszabály rendelkezéseit.¹⁴⁵

Az olasz alsóház elnök az ugyanazon az ülésen kétszer megintett képviselőt – amennyiben nem hagy fel a rendbontó magatartással – kizárhatja az ülés további részéről (pl. sértő vagy illetlen kifejezés használata, ülésmenet zavarása esetén). Egyszeri megintés nélkül alkalmazható a szankció abban az esetben, ha a képviselő több képviselőtársát vagy a kormány tagjait becsmérlő kijelentéseket tesz. A

¹⁴² Jan Benjamin Daniels: Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld, Praxis und Verfassungsmäßigkeit parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen, Berlin, 2018 44-45.o.

¹⁴³ Geschäftsordnung des deutschen Bundestages.

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go06-245164 (2024.02.09.)

¹⁴⁴ Albert Ingold, Sophie-Charlotte Lenski: Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete. 125.o. JuristenZeitung (2012)

¹⁴⁵ Standing Orders of the Danish Parliament

https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/forretningsorden-engelsk_2021_web-samlet.pdf (2024.01.20.)

felsőház házszabálya szintén ismeri és alkalmazza az ülés hátralévő részéről történő kizárás jogkövetkezményét a rendbontó képviselőkkel szemben.¹⁴⁶

A 151 fős Hrvatski Sabor házszabálya egy külön fejezetet szentel a magatartási szabályoknak. Ha a képviselő eltér a tárgytól, vagy elnöki engedély nélkül szólal fel; félbeszakítja egy másik képviselő felszólalását vagy más módon akadályozza; nem ügyrendi tárgyban szólal fel, holott akként kért szót; az elnököt vagy más képviselőt becsmérel vagy inzultál; a viselkedése eltér az általános viselkedési normáktól; az ülés rendjét másként megzavarja az elnök élhet a figyelmeztetés, a szómegvonás és a kizárás szankciójával. A 241. cikk szerint az országgyűlési képviselőt ki kell zárni az ülésről, ha a házszabályt sértő magatartást tanúsít, és ezzel a parlament munkáját ellehetetleníti. A kizárás elrendelhető egy vagy több vita, határozathozatal idejére, vagy az egész ülésnapra, a fegyelmi döntésben meghatározottak szerint. A kizárt képviselő köteles azonnal elhagyni az ülésteremet, ha ezt nem teszi meg a szankció időtartama megduplázható. Ha továbbra sem távozik az ülésről, az elnök felfüggeszti az ülést, és elrendeli a renitens képviselő kivezetését. Ebben az országgyűlés őrség szolgál az elnök segítségére, akik a későbbiekben is biztosítják, hogy a kizárt képviselő a szankció időtartama alatt ne térhessen vissza az ülésterembe.¹⁴⁷

Az azonnali kizárás jogkövetkezményt az albán és a montenegrói parlament is alkalmazza. Ez utóbbiban az elnök javaslatára a parlament vita nélkül határoz az elrendeléséről amennyiben az alacsonyabb szintű intézkedések (pl. szómegvonás, megintés) nem vezettek eredményre, és a képviselő folytatja a rendbontó magatartást. A kizárt ülésnapra nem jár tiszteletdíj. Szerbiában az elnök jogosult az alkalmazására (az előző intézkedés sikertelensége esetén); fizikai bántalmazás vagy fenyegetés esetén azonnal nincs szükség a megelőző intézkedés alkalmazására, a képviselőnek azonnal el kell hagynia a termet. Alsó szomszédunknál a kizárás nemcsak az adott ülésre, hanem hosszabb időszakra is vonatkozhat, ugyanakkor a kizárás ideje alatt is joga van részt venni a szavazásokon.¹⁴⁸

Romániában az elnök által alkalmazott szankció az ülésteremből történő kizárás, melyet akkor rendelhet el az elnök, ha a képviselő rendreutasítás követően sem hagy fel a kifogásolt magatartással, és az elnök már megvonta a szót is tőle. Mindezek eredménytelensége esetén a renitens képviselőt kiutasítja az ülésteremből. Szlovénia az elnök kiutasíthatja a képviselőt az ülésről vagy az ülés egy

¹⁴⁶ Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, Rule 60
https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (2024.01.22.)

¹⁴⁷ Standing Orders of the Croatian Parliament Article 241
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf

¹⁴⁸ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés
https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/6_parlamentek_fegyelmi_jog_2016.pdf/f9cea5a0-cfad-4056-a59c-1aac08ef4e97 (Letöltve: 2019.09.02.) 44-45.o.

részéről, ha az az ülés rendjét sértő magatartást tanúsított, és két figyelmeztetés vagy szómegvonás ellenére is ellehetetleníti az országgyűlés működését. A kiutasított képviselőnek azonnal el kell hagynia az üléstermet, és ily módon történő távolmaradása igazolatlan hiányzásnak minősül. Spanyolországban a parlament épületében tartózkodó bármely személy (legyen az képviselő vagy nem képviselő jogállású személy) azonnal kiutasítható, ha az ülésen vagy azon kívül szavaival vagy tetteivel súlyos zavart kelt. A bekezdésben szereplő három ország esetében jól látható, hogy bár kiutasításnak nevezik a jogkövetkezmény tartalmában és joghatásaiban a magyar jogban ismert kizárással azonos szankcióról beszélhetünk.

Az egyes államok parlamentjeinek házszabályai, eljárási szabályzatai eltérően rendelkeznek a kizárásról. Ez a differencia nemcsak a jogkövetkezmény tartalmában figyelhető meg, hanem az alkalmazás módjában is. Míg egyes országokban a házelnök jogosítványa a kizárás elrendelése, addig máshol a házelnök csak javaslatot tesz, és a plénum dönt a szankció kiszabásáról. Tartalmában is széles skála figyelhető meg „pusztán” az ülésterem elhagyásától a parlament valamennyi épületére vonatkozó kizárásig. Emellett időtartamában is nagy eltérés van az adott ülésnapra vonatkozó kizárás és például a Bundestagban alkalmazható harminc napos kizárás között is. A különböző házszabályokat, eljárási szabályokat megvizsgálva nehézséget okoz a kizárás és a kitiltás elhatárolása is, ugyanis a rendelkezések nem következetesen használják az egyes fegyelmi jogi fogalmakat, szankciókat. Így a jogkövetkezmények tartalmának alapos vizsgálatával lehet többé-kevésbé megítélni, hogy valójában melyik – a magyar jogrendszer által ismert és alkalmazott – szankciónak feleltethető meg az adott ország fegyelmi jogkövetkezménye.

5.4. Történeti háttér

A hazai házszabályokban a fegyelmi jogi szankciónak alapvetően három szintje alakult ki: a rendreutasítás, a szómegvonás és a ház által súlyosabb esetekben megszavazott büntetési formák (pl. kizárás, pénzbüntetés). Sajnos az 1848 előtti időszakban még nem volt az Országgyűlésnek házszabálya, így csak az első népképviselői országgyűlés óta tudjuk megvizsgálni, hogy fegyelmi jogsértés esetén milyen jogkövetkezmények alkalmazására nyílt lehetőség. Ám a kizárás jogkövetkezményt még jó ideig nem nevesítik a belső működésre vonatkozó jogszabályok. Az 1848-1849. évi Országgyűlés házszabálya harmadik, a tanácskozási rendről szóló szakaszának 69. pontja szerint „ha a háznak valamely tagja a rendet zavarja, az elnök névszerint rendre utasítja. Ha az illető tag a rendzavarást folytatja, a ház intézkedik.” Arra azonban nem tér ki a szabályozás, hogy pontosan mi is tartozik az említett intézkedések közé. Ugyanakkor leszögezhető, hogy a magyar fegyelmi jogra alapvetően mindig is jellemző volt a fokozatosság elve, tehát a rendreutasításnál mindenképpen szigorúbb szankció alkalmazására került sor. Bár nem mondja ki a házszabály - és emiatt ez pusztán feltételezés - nem zárható ki, hogy az intézkedések körébe az ülésről kizárás is beletartozott, hiszen

a rendreutasítás után következő lépésként a rendet zavaró képviselő valószínűleg megpróbálták „eltávolítani” a teremben, hogy a normális működési rend helyreálljon.¹⁴⁹

A hazai fegyelmi jog fejlődése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír az 1887-es házszabály-módosítás. A jelen fejezetben tárgyalt jogkövetkezmény, a kizárás ennek 204. §-ban jelenik meg először nevesítve a következők szerint:

*„Ha a ház valamelyik tagja a rendet zavarja, az elnök őt névszerint is rendre utasíthatja. Ezen rendreutasítás ellen felszólalni, azt visszautasítani, vagy vita tárgyává tenni nem szabad. Ha az illető tag a rendzavarást folytatja és rögtöni intézkedés szüksége nem forog fenn, valamint az elnök iránti engedetlenség egyéb eseteiben az elnök kérdésére a ház vita nélküli egyszerű szavazással utasíthatja a mentelmi bizottságot, hogy a ház további intézkedése iránt 24 óra alatt javaslatot tegyen. A mentelmi bizottság javaslata ily esetben a háznak ünnepélyes megkövetésére, vagy a jegyzőkönyvi megrovásnak a hivatalos lapban és az illető képviselő választókerületében falragaszok által eszközöndő közzétételére, sőt ismétlés esetében **határozott tartamú időleges kizárás** elrendelésének véleményezésére terjedhet. A mentelmi bizottság véleményes jelentését a ház közvetlen tárgyalás alá veszi és a bizottság többségi s esetleg kisebbségi előadójának is meghallgatásával, az előterjesztett javaslatok fölött vita nélkül egyszerű szavazással határoz. Ezen tárgyalásban az illető képviselő részt nem vehet. Ugyanezen eljárás követendő azok ellenében, kik ellen a 169. §. rendelkezése szerint a jegyzőkönyvi megrovás már alkalmazva lett és ugyanazon ülészak tartama alatt azon hibát újból elkövetik.”¹⁵⁰*

Fentiekből jól látható, hogy a kizárás alkalmazását nem az elnök fegyelmi jogosítványai közé, hanem a plénum hatáskörébe rendelte a szabályozás. Az elrendelésre vonatkozó eljárás a következők szerint zajlott le: az elnök javaslatára a Ház vita nélkül utasíthatja a Mentelmi Bizottság, hogy tegyen javaslatot a Ház további intézkedésére. A bizottságnak erre 24 óra áll rendelkezésére, és ezalatt javaslatot tehet ünnepélyes megkövetés, jegyzőkönyvi megrovás, illetve időleges kizárás elrendelésére. A javaslatról az országgyűlés vita nélkül, egyszerű többséggel határoz. Arra nem tér ki a szabályozás, hogy milyen időtartamra vonatkozhat a szankció, illetve milyen tartalommal bír (pl. szavazások részt vehet-e az érintett képviselő, csak az ülésteremre vagy az egész épületre vonatkozik-e a területi hatálya). Ennek alapján - visszautalva az 1848-as házszabályra – joggal feltételezhetjük, hogy a kizárás alkalmazására korábban is sor kerülhetett, hiszen a „ház további intézkedései” közé besorolásra került.

¹⁴⁹ A képviselőház Rendszabályai

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1848-1849_ah/?pg=0&layout=s (Letöltés ideje: 2024.01.10.)

¹⁵⁰ A képviselőház házszabályai [1887] Budapest, 1892.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1884-1887_kh/?pg=116&layout=s (Letöltve: 2024.01.23.)

Ebből az időszakban alakult ki a dualizmuskori magyar parlamentarizmus egyik legnagyobb botránya, melyet egy soha nem látott hosszúságú obstrukció előzött meg. A véderőről szóló törvény kapcsán 11 hónapon keresztül a vita, melyet Tiszt István házelnök 1912. június 4-én a házszabály megsértésével lezárt, és váratlanul elrendelte a törvényjavaslatról történő szavazást. A felháborítónak tartott ülésvezetési események miatt a következő üléseken az opposíció sípolással, dobolással és trombitálással lehetetlenítette el a parlament működését. Erre az elnök minden alkalommal a karhatalom segítségével, erőszak alkalmazásával eltávolította a képviselőket a teremből. Ám ők mindennap visszatértek, Tisza pedig minden nap újra kivitette őket, míg végül az Országház épületébe sem engedte be őket. Eközben a plénum a Mentelmi bizottság javaslatára 10-30 napra zárta ki a képviselőket, akiknek a száma napról napra nőtt, míg végül nem maradt ellenzéki képviselő a teremben. Ehhez persze hozzájárult az is, hogy a még ki nem zárt képviselők szolidaritást vállaltak társaikkal. Az elnök döntéseinek sorozata hatalmas felháborodást váltott ki, a szalagcímek abban az időben így szóltak: „Rémuralom az országban”, „Egy örült rémtettei”, sőt egy protestáns lelkész még meg is átkozta a házelnököt és családját.¹⁵¹

Ezt követően egészen 1913-ig változatlan maradt a fenti szabályozást, ám akkor apróbb módosításokra került sor: a szankciótól elkülönülten, nevesítve kerültek meghatározásra a jogsértő magatartások. Az 1887-es házszabály kizárásra vonatkozó rendelkezései érdemben nem változtak, egyetlen kiegészítésre került sor, miszerint az *„elnök a képviselőház oly határozatának, a melylyel valamelyik tagját az ülésekből időlegesen kizárja, szükség esetében karhatalom alkalmazásával is foganatot szerez.”* Ez jelenheti azt is, hogy a kizárt képviselőt eltávolíthatja a teremből a karhatalom segítségével, másrészt annak megakadályozását is, hogy a kizárás időtartama alatt oda belépjen.

Mindemellett megjelent a szabályozásban, hogy az *„elnök azt a képviselőt, a ki a rendet és csendet a tanácskozást teljesen meghiúsító módon tartósan zavarja úgy, hogy rögtöni eltávolítása nélkül az ülés egyáltalában nem folytatható, karhatalom alkalmazásával is kivezeteti és a képviselőháznak vagy bizottságnak erről az üléséről távoltage.”* Mivel a kivezetetés és távoltage nem az elnök önálló jogosítványa, így ilyen esetben azonnal köteles volt jóváhagyás végett szavazásra felterjeszteni a döntését. Ennél a szavazásnál az ekként eltávolított, vagy a képviselőház határozatával időlegesen kizárt képviselőt úgy kell tekinteni, mintha a jóváhagyás ellen szavazott volna s a jóváhagyás csak akkor tekinthető megadottnak, ha az a szavazatok többségét az eltávolított és az időlegesen kizárt képviselők számbavétele ellenére is megnyerte. Az elnök intézkedése – ha azt az előbbi bekezdés értelmében a képviselőház nem hagyta jóvá – hatályát veszti, s az eltávolított képviselőnek joga van

¹⁵¹ Pesti Sándor: A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. In.: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006. 250.o

az ülésen újra megjelenni. Ez a mai értelemben vett azonnali hatályú kizárásnak lenne megfeleltethető, ám napjainkban ennél a szankciónál nincs helye kivezetetésnek. De jól látható, hogy ebben az időszakban a kizárás alkalmazásánál is segítségül lehetett hívni a karhatalmat.¹⁵²

Az 1924-es házszabályrevízió a kizárás jogintézményét csak kismértékben érintette: a korábban leírtakban tartalmi változás nem történt, ugyanakkor a módosítás nagy hangsúlyt fektetett a szankcióra vonatkozó részletszabályok kidolgozására. A szabályozás egyrészt konkretizálta, hogy Mentelmi bizottság javaslata az *„illető képviselőnek a Házból és annak üléseiből határozott számú ülésnapra szóló ideiglenes kizárására terjedhet ki”*. Ezzel egyértelművé válik, hogy a kizárás nemcsak az ülésteremre, hanem az Országház teljes épületére vonatkozik. Tehát ez a kizárás azon esete, amikor a Mentelmi Bizottság javaslatára a plénum vita nélkül határoz az elrendeléséről. Emellett bekerül a szabályozásba az az eset is, amikor a rendzavaró képviselő a Mentelmi Bizottsághoz utalás ellenére is folytatja a jogsértő magatartást. Az elnök ekkor az illetőt név szerint megnevezve – a Mentelmi Bizottsághoz történő egyidejű utalás mellett – kizárja az adott ülésről, és ehhez szükség esetén karhatalom segítségét is igénybe veheti. A szabályozás mindezek mellett továbbra is tartalmazza az eltávolítás és kivezetetés szankcióját is a rendet tartósan megzavaró képviselővel szemben. Összegezve 1924-ben már kétfajta kizárásról rendelkezett a házszabály: az egyik a plénum által elrendelt utólagos, a másik az elnök által elrendelt azonnali kizárás intézménye.¹⁵³

További részletszabályként jelent meg, hogy az elnök által kizárt képviselő elnöki engedély nélkül nem léphet be az Országház épületébe mindaddig, míg ügyében a Mentelmi Bizottság javaslata alapján nem dönt a Ház. Ha a plénum az érintett képviselő további kizárásáról határoz, illetményéből a kizárás tartamára eső rész visszatartandó azzal, hogy ez az összeg a képviselői illetmény tizenöt napra eső részénél nem lehet kevesebb. Az ideiglenes kizárt képviselő sem léphet be elnöki engedély nélkül a parlament épületébe kivéve, ha valamely bizottság – amely a képviselő ügyét tárgyalja – beidézik. Ha a kizárt képviselő e tilalmat nem tartaná be, a Ház épületéből eltávolítják, és illetményének húsz napra eső összeggel csökken.¹⁵⁴ Fontos szabály, hogy mind az elnöki, mind a plénum által elrendelt kizárással szembeni engedetlenség esetén az 1920. évi I. törvénycikk 3. § szerint kell eljárni. Eszerint aki a nemzetgyűlés termében jogosulatlanul jelenik meg, és az elnök felszólítására azonnal el nem hagyja azt, vétséget követ el, és egy évig terjedő fogházzal, valamint politikai jogai gyakorlásának felfüggesztésével büntetendő. Ha másodszor felszólításra sem távozik,

¹⁵² A képviselőház házszabályai Budapest, 1913. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1910-1918_2_kh/?pg=187&layout=s (Letöltve: 2024.01.24.)

¹⁵³ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1922-1926_kh/?pg=147&layout=s&query=210 (Letöltve: 2024.01.24.)

¹⁵⁴ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. 240. §

az illető egyén letartóztatandó és haladéktalanul a vádhatóság elé kell állítani. Ha ilyen cselekményt az ülésekről kizárt képviselő követne el, a cselekmény nem esik a mentelmi jog védelme alá; ily esetben az ügyész a vádat csak a nemzetgyűlés hozzájárulásával ejtheti el. Megjegyzendő, hogy az elnök később előterjesztést tehet a kizárás időtartamának rövidítésére, erről a plénum határoz.

Az 1939-es revízió maradéktalanul átvette a fenti szabályozást, pusztán egyetlen rendelkezéssel egészítette ki azt: „*a kormányzóválasztásra egybehívott együttes ülésen úgy a Ház, mint az elnök által kizárt képviselők akadálytalanul megjelenhetnek és a választáson résztvehetnek.*”¹⁵⁵ Egyebekben az 1924-es szabályozás – a kizárás tekintetében – változatlan maradt. Az 1946-os házsabály¹⁵⁶ a korábbi szabályozás lényegi elemeit átveszi, csupán egy-két apró módosítás figyelhető meg a kizárás vonatkozásában. A „határozott naptári időtartam” kifejezés jelenik meg a „határozott számú ülésnap” helyett, tehát a Mentelmi bizottság az elrendelésére irányuló javaslatában már nem meghatározott számú ülésnapot, hanem naptári napon köteles megjelölni időtartamként. Továbbá érdemes megemlíteni, hogy a korábban kivezetés és távoltage néven emlegetett jogintézménynél bár a normaszöveg nem változik, a tárgyszavak alapján egyértelművé válik, hogy ezt a kizárásnak tekinthetjük.¹⁵⁷

Érdekességként ebből az időszakból is ismertetek egy kizárással érintett fegyelmi ügyet. 1947. októberében Slachta Margit az indemnitási törvényjavaslat vitáján felvetette a magyar polgárok Szovjetunióba történő kihurcolását: „*Azok a nagy terhek, amelyek minket jóvátételre köteleznek, sok mindent foglalnak magukban és sokféleképpen magyarázhatók. Ha nekünk anyagiakkal kell jóvátételt fizetnünk, mert az anyagi egy materiális jó, ha nekünk természetbeniekkel kell jóvátételt eszközölnünk, mert az egy materiális jó, akkor hol van megírva, tisztelt Országgyűlés az, hogy vajon nem kell-e nekünk majd jóvátételt eszközölnünk emberanyaggal, mert az is egy materiális jó?*” A Mentelmi bizottság javaslatára végül 60 napra kizárták a képviselők, az indokolás szerint a képviselő kijelentése alkalmas volt arra, hogy az ország külpolitikai érdekeit a szomszéd államok felé durván megsértse.¹⁵⁸

Az 1950-ben elfogadott kommunista ügyrend csupán egyetlen szakaszt szentelt a fegyelmi jogsértések szabályozásának, melynek értelmében „*az elnök rendreutasíthatja azt a képviselőt, aki országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanú sí. Az elnök a rendreutasított képviselőtől a szót megvonhatja és — szükség esetén — javaslatot tehet az országgyűlésnek, hogy a képviselőt az*

¹⁵⁵ A képviselőház házsabályai Budapest, 1939. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1939-1944_kh/?pg=137&layout=s (Letöltve: 2024.01.10.)

¹⁵⁶ A nemzetgyűlés házsabályai Budapest, 1946. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1945-1947_kh/?pg=110&layout=s&query=sz%C3%B3megvon%C3%A1s (Letöltve: 2023.01.25.)

¹⁵⁷ Ha az a képviselő, akit a Nemzetgyűlés mentelmi bizottság elé utasított, erre okot adó magatartását tovább is folytatja, az elnök az illetőt, ha szükséges, karhatalom alkalmazásával kivezeteti és a Nemzetgyűlésnek vagy a bizottságnak erről az üléséről távoltageja.

¹⁵⁸ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében 16.o.

ülésből zárja ki. E javaslat felett az országgyűlés vita nélkül határoz.”¹⁵⁹ Ez alapján azonban kiderül, hogy már csak a plénumnak van joga elrendelni (az elnöki jogkör kikerült a normaszövegből), továbbá jól látható, hogy a Mentelmi bizottság is eltűnt mint javaslattevő szerv (a Ház az elnök javaslatára dönt a kizárásról). Nem találunk időtartamra vonatkozó rendelkezést sem, továbbá az sem derül ki a házszabály szövegéből, hogy a szankció területi hatálya mire vonatkozik (csak az ülésteremre vagy az egész épületre is). Az 1956-os ügyrend sem hozott lényegi változást a fegyelmi jog területén, annyi módosítás történt, hogy konkrétan megfogalmazta, hogy a kizárás az éppen folyó ülésre vonatkozik. Mindezek után a rendszerváltásig nem történt érdemi változás a szabályozás e területén.

A rendszerváltás utáni időszak meghatározó jogi dokumentuma a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat. A régi Házszabályként ismeretes jogszabály kétségkívül leggyengébb pontja, legnagyobb hiányossága a fegyelmi jog (elégtelen) szabályozása volt. Ezt többen – Kukorelli István, Bihari Mihály vagy Isépy Tamás – is szóvá tették, és egyre komolyabban fogalmazódott meg az igény egy részletes, mindenre kiterjedő fegyelmi jogi szabályozás megalkotására. A kizárásra vonatkozóan a régi Házszabály semmifajta rendelkezést nem tartalmazott.

5.5. A törvényi szintű szabályozás

Mint ismeretes az Ogytv. hatálybalépésével megvalósult a fegyelmi jog újraszabályozása: a 18. alcím rendelkezik a tárgyalási rend fenntartásáról és a fegyelmi jogköréről. Komoly eltérés a régi HHSZ-hez képest, hogy az Ogytv. az egyes fegyelmi jogsértésekről rendelkezik, hozzárendelve az alkalmazható szankciót. Az alábbiakban ismertetem a kizárásra vonatkozó rendelkezéseket, melyeket az Ogytv. hatálybalépésekor annak 48-50. §-ai tartalmazták.

Alkalmazásának első esetköre az, ha a képviselő felszólalása során kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet. Az ülést vezető elnök ebben az esetben javasolhatja a plénumnak a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből. A második körbe azok az esetek tartoznak, amikor a képviselő magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi. Itt előfeltétele a kizárásnak a rendreutasítás és az egyidejű figyelmeztetés arról, hogy további rendzavarás esetén az ülésnapról való kizárását fogja kezdeményezni. Harmadik esetkör szerint, ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő ülésnapról való kizárását.

¹⁵⁹ Az országgyűlés ügyrendje Budapest, 1950. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1949-1953_kh/?pg=2&layout=s&query=megvonhatja (Letöltve: 2023.01.26.)

Ezen három esetkörnek közös jellemzője, hogy az ülést vezető elnök csak javaslatot tesz, a plénum határoz a kizárás elrendeléséről. A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről. Az első két esetben az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra, míg fizikai erőszak alkalmazása vagy azzal fenyegetés esetén az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában nem vehet részt. Tehát míg gyengébb súlyú jogsértés esetén ott maradhat az ülésen, csak nem szólalhat fel az adott ülésnapon, addig a legsúlyosabb esetben a részvételi joga is korlátozásra kerül. Mindhárom esetkörre egyaránt vonatkozik, hogy a kizárás napjára tiszteletdíjra sem jogosult a képviselő.

A 2013. január 1-jén hatályba lépett módosítás a kizárásra vonatkozó rendelkezéseket annyiban módosította, hogy a kirívóan sértő kifejezés használatánál rögzítve lett az „*így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget*” kitétel. Továbbá bekerült a szabályozásba, hogy rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül is javasolhatja az ülést vezető elnök a képviselő kizárását, valamint a második esetkör kibővül az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás szankcionálásával is. Ez az esetkör a későbbiekben még kiegészült a szavazásra és szemléltetésre vonatkozó szabályok megszegésével is.

A vonatkozó fegyelmi szabályozás egészen a 2019. évi CVIII. törvény hatályba lépéséig változatlanul maradt. Ez a módosítás strukturálisan átalakította a fegyelmi jogi rendelkezéseket, a fegyelmi jogba ütköző magatartások egységes rendszerbe foglalva, a cselekmény súlya szerint differenciálva határozta meg azokat.

Az első esetkört az Ogytv. 46/D. §-a tartalmazza, melynek értelmében az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése esetén az ülést vezető elnök kizárhatja az adott ülésnapról/ülésről a renitens képviselőt. A szankció alanya ebben az esetben országgyűlési és EP képviselő is lehet. A 48. § (1) bekezdés szerint a kizárt képviselő az üléstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon vagy ülésen az ülésteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. Jól látható, hogy a hazai szabályozásban a kizárás nem érinti a képviselő szavazáshoz fűződő jogát, „pusztán” az ülésteremben nem tartózkodhat, nem vehet részt a plénum munkájában, így a részvételi joga és beszédjoga kerül korlátozásra. Ez nem melleleg egyértelmű szigorítás a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen most már el kell hagynia az üléstermet a képviselőnek, ott nem

maradhat a kizárást követően. Le kell szögeznünk azonban, hogy nemzetközi viszonylatban ez a gyakoribb alkalmazási forma (ld. Nemzetközi kitekintés fejezet).

A másik esetkör szerint, a 46/E. § rendelkezései alapján az előbbieket szerint alkalmazható a kizárás abban az esetben is, ha a képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét, illetve más képviselőt, országgyűlési, illetve közjogi tisztségviselőt az üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében zavarja. A jogellenes magatartás ebben az esetben a zavarás. Az Ogytv. indokolása szerint egy magatartás akkor számít zavarónak, ha annak célja, hogy az ülés, a vita vagy a szavazás rendes menetét megakassza, illetve az ülésen részt vevő más személyek joggyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését hátráltassa. További jellemzője, hogy zavarás esetén eredményhez kötött és célzatos magatartásról beszélünk. Eredményhez kötöttsége azt jelenti, hogy valóban, ténylegesen alkalmas megakasztani vagy megnehezíteni a normál eljárást, a jogok gyakorlását. Emellett zavarásról akkor beszélhetünk, ha a tanúsított magatartás a zavarás szándékával történik, tehát célzatos.¹⁶⁰ Ha a kizárt képviselő az ülést vezető elnök ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

A 48. § (3) bekezdés értelmében *„az ülést vezető elnök a kizárás elrendeléséről szóló döntését – az intézkedés okának és jogalapjának megjelölésével – a kizárást követő három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel.”* Lényeges változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy már nem a plénum dönt a kizárás elrendeléséről, hanem az ülést vezető elnök saját jogkörében eljárva. Ez amiatt is különösen fontos, hogy korábban a képviselői jogok ilyen jellegű korlátozásának legitimálásához mindig szükség volt a plénum mint testület hozzájárulásához, nem egy egyszemélyi döntés eredménye volt. Ráadásul az előbbiekből az is kiderült, hogy a korlátozás nagyobb mértékűvé vált a részvételi jog csorbításával. A kizárás időtartama a magatartás súlyától függően az ülésnap hátralévő részére, vagy az ülés teljes tartamára vonatkozhat, a kizárt képviselő döntéshozatalban való részvételét azonban nem zárja ki, mivel a határozathozatalok idejére az intézkedés hatálya alatt is visszatérhet az ülésterembe.

Az 51/A. § rendelkezik a házelnök méltányossági jogköréről, miszerint az ülést vezető elnök által elrendelt kizárás hatályát kivételesen, hivatalból, méltányossági jogkörben eljárva, a kizárás elrendelését követő öt napon belül megszüntetheti. E döntéséről a házelnök haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt, az ülést vezető elnököt, valamint a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság elnökét. A házelnök döntésével az elrendelt szankció hatálya megszűnik. Ezzel lehetőséget biztosít a házelnök arra, hogy esetleg az ülést vezető elnök döntése

¹⁶⁰ Parlamenti jog 114-115.o.

kétséges (netán az ülés „hevében” rosszul ítélte meg a helyzet súlyosságát), öt napon belül rendezni tudja a helyzetet.

5.6. Gyakorlati tapasztalatok

Az Ogytv. hatálybalépést követően az első ciklusban négy képviselő kizárására került sor: dr. Szél Bernadettet, dr. Schiffer Andrást, Ertsey Katalint and Lengyel Szilviát zárta ki az Országgyűlés. Mind a négy képviselő által tanúsított jogsértő magatartásra a 2014. február 6-i ülésnapon került sor, amikor is transzparenszek felemelésével és megafonból szóló szirénázással zavarták meg a T/13628 törvényjavaslat név szerinti szavazását. Ezzel az Ogytv. 49. § (4) bekezdés szerinti, Országgyűlés tekintélyét súlyosan sértő magatartást valósítottak meg. Az ülést vezető Jakab István alelnök a súlyos rendzavarás észlelésekor először felszólította Schiffer frakcióvezetőt, hogy gondoskodjon arról, hogy a frakciója fejezze be a fegyelmi jogsértést. Mivel ez nem vezetett eredményre - tekintettel arra, hogy maga a frakcióvezető is transzparenszeket tartott a magasba – felkérte a terembiztos szolgálatot, hogy intézkedjenek a rendzavarás megszüntetése érdekében. A képviselő ennek ellenére sem hagytak fel a rendbontással, így az elnök szavazást rendelt el az alábbiak szerint: Tisztelt Országgyűlés! Megkérem képviselőtársaimat, hogy szíveskedjenek a helyüket elfoglalni. A házszabály 49. § (4) bekezdése alapján döntést hozunk a mai ülésnap zavarásával kapcsolatban.

„Tisztelt Országgyűlés! Az Országgyűlésről szóló törvény 49. §-a értelmében rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül az ülésnap hátralévő részéről történő kizárását kezdeményezem Schiffer András, Szél Bernadett, Ertsey Katalin és Lengyel Szilvia képviselőknél. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz. Kérdezem a tisztelt Országgyűlést, hogy kizárja-e Schiffer András, Szél Bernadett, Lengyel Szilvia és Ertsey Katalin képviselőket az ülésnap hátralévő részéről. Kérem, szavazzanak! (Szavazás.)”

Az Országgyűlés a kizárás mellett döntött, majd az elnök tájékoztatta a plénumot, hogy a kizárt képviselők az ülésteremben tartózkodhatnak, szavazati jogukat gyakorolhatják, de nem szólalhatnak fel a vonatkozó házszabály értelmében. Később az ülést vezető elnök javaslatot tett az érintett képviselők tiszteletdíjának csökkentésére, de erről majd az erről szóló fejezetben szólok részletesen (H/13737). Összegezve az ülést vezető elnök csak kezdeményezte a kizárást, és a plénum döntött annak elrendeléséről, továbbá a kizárt képviselőknél még az üléstermet sem kellett elhagyniuk, így a szómegvonáshoz képest az az akkor hatályos szabályozás csupán egy többletelemet tartalmaz csak (nemcsak az adott vitában, hanem az adott ülésnap során nem szólalhatnak fel, de a részvételi és szavazati joguk nem csorbult).

A 2014-2018-as parlamenti ciklusban összesen három alkalommal került sor a kizárás alkalmazására. Az első esetre 2015. június 8-án került sor, amikor Novák Előd folyamatos bekiabálásokkal zavarta más képviselők felszólalásait, ezzel nemcsak az Országgyűlés tekintélyét súlyosan sértő magatartást

tanúsított, hanem a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vonatkozó szabályait is megsértette (Ogytv. 49. § (4) bek.). Az elnök ezért a következők szerint szavazásra bocsátotta a fegyelmi szankció elrendelését: *„Novák Előd képviselő úr magatartását teljes mértékben elfogadhatatlannak tartom. Ugyan azt gondolom, hogy rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül is jogom lenne az ülés hátralévő részéről eltiltani, azonban én megtettem a rendreutasítást és a figyelmeztetést. Ezért most kérdezem a tisztelt Házat, hogy egyetért-e azzal, hogy Novák Elődöt az ülés hátralévő részéről kizárjuk. Tehát magyarul szólva kezdeményezem Novák Előd képviselő úrnak az ülés hátralévő részéről történő kizárását.”* A plénum a képviselőt az ülés hátralévő részéről kizárta.

A másik két kizárásra okot adó eseményre 2015. június 17-én került sor. Novák Előd és Szilágyi György, a Jobbik két képviselője felszólalásuk során etnikai közösséget kirívóan sértő kifejezést használt, így megvalósította az Ogytv. 48. § (3) bekezdés szerint magatartást. Mindkét képviselő felszólalásában többször szerepelt a „cigány” és „cigánybűnözés” kifejezés. Az elnök Novák esetében figyelmeztetést követően, míg Szilágyinál ezt mellőzve alkalmazta a kizárás szankcióját. Hozzá kell tenni, hogy azért született elnöki döntés a kérdésben, mert az este zajló vita során az Országgyűlés határozatképtelen volt. A tisztelt Ház június 23-i ülésén az ülést vezető elnök mindkét döntését törvényesnek ítélte meg.

A 2019. évi CVIII. törvény hatályba lépéséig a 41. ciklusban nyolc alkalommal került sor kizárás alkalmazására: 5 alkalommal határozatképtelenség miatt az ülést vezető elnök, míg két esetben a plénum határozott róla. 2018. október 15-én az LMP négy (Csárdi Antal, Demeter Márta, Hohn Krisztina, Keresztes László Lóránt) és Szabó Szabolcs független képviselők előzetes engedély hiányában transzparenszeket emeltek a magasba – az elnök figyelmeztetése ellenére – Ungár Péter képviselőtársuk felszólalása során. Az Országgyűlés Napló vonatkozó részlete szerint az alábbi feliratokkal: *„A tandíj mellőzésével is lehet fejleszteni az egyetemek és főiskolák működését.”* - Orbán Viktor, 2008. március; *„A tandíjnak ellensége vagyok, és az is maradok.”* - Orbán Viktor, 2012. július; *„Ha tandíj lett volna, akkor én ma nem állnék itt.”* - Orbán Viktor, 2008. február; *„Beszéljünk ismét egyenesen. A tandíj a magunkfajtákat kirekeszti az egyetemekről.”* - Orbán Viktor, 2008. február; *„Sohasem fogok belenyugodni abba, hogy Magyarországon tandíj zárja el a gyerekek előtti felemelkedés lehetőségét.”* - Orbán Viktor, 2008. február”. Ezzel megsértették az Ogytv. 49. § (4) bekezdését, hiszen a szemléltetés (és engedélyezésére) vonatkozó szabályokat nem tartották be, sőt az elnök figyelmeztetése ellenére sem hagytak fel a jogsértő magatartással. Mivel az Országgyűlés határozatképtelen volt, az ülést vezető elnök döntött a kizárásról, melyet utóbb a plénum az október 30-i ülésén törvényesnek ítél meg.

2018. november 26-án Jakab Péter (Jobbik) képviselő az azonnali kérdésének feltevése közben a miniszterelnököt súlyosan sértő kifejezéseket használt, úgy mint *„Miniszterelnök úr, ön királynak*

*képzeli magát, de valójában tudja, hogy ön micsoda? Tudja, hogy ön mi? Egy közönséges lókupec. Egy közönséges lókupec...*¹⁶¹ Ezzel az Ogytv. 48. § (3) bekezdés szerinti magatartást valósított meg. Az elnök kétszeri eredménytelen figyelmeztetés után javasolta a tisztelt Házban a képviselő kizárását az ülés hátralévő részéből, melyek az Országgyűlés megszavazott. A ciklus utolsó esetére 2018. december 10-én került sor, amikor dr. Varga László (MSZP) képviselő a szavazások során folyamatos bekiabálásokkal zavarta az Országgyűlés munkáját, valamint a kormánypárti képviselők padsorai felé sértő kifejezéseket kiabált. Az Országgyűlés az elnök javaslatára kizárta a képviselőt az ülés további részéből. Hozzá kell tenni, hogy valamennyi fent említett esetben pénzbírság kiszabására is sor került, melyről a későbbiekben részletesebben fogok szólni.

A törvénymódosítás hatályba lépése óta két alkalommal került sor kizárásra, egy esetben kirívóan sértő kifejezés használata, egy esetben pedig zavarás miatt. Az első olyan eset, ahol már nem volt szükség a plénum döntésére a kizárás elrendeléséhez 2020. február 17-én történt, amikor Hadházy Ákos egy „Stop propaganda” feliratú táblát eresztett le az elnöki pulpitus fölötti sajtópáholyból. A házelnök a képviselő magatartását az ülés megzavarásának ítélte (Ogytv. 46/E. §), ezért felszólította, hogy hagyjon fel a magatartással, valamint tájékoztatta, hogy az ülésről „a mai napra kitiltja”. Bár a házelnök kitiltást említett, szándéka az ülésnapról történő kizárás alkalmazására irányult, mivel kitiltás csak az adott ülésnap vonatkozásában nem rendelhető el, annak időtartamát az Ogytv. 15 napban rögzíti.

Szilágyi György (Jobbik) 2020. november 18-án Nacsa Lőrincet „az Országgyűlés egyik leggerinctelenebb, leghazudozóbb képviselőjének” nevezte. Az elnök megvonta a szót, figyelmeztette, majd kizárta az adott ülésből (a kizárás elrendelésekor az Ogytv. 46/D. §-át alkalmazta). Az ügy a sajtóban is jelentős visszhangot kapott, Szilágyi György közösségi oldalán megosztotta az eseményről készült felvételt, „Diktatúra a parlamentben” címmel.

A jelenlegi ciklusban kizárás alkalmazására még nem került sor.

¹⁶¹ A miniszterelnök válasza általános derűtséget váltott ki: „Szeretnék egy szót mondani a lókupecnek védelmében. Tehát az a helyzet, hogy itt valami félreértés van, a lókupecség az egy tisztességes szakma, és meg is haladja az én képességeimet, tekintettel arra, hogy a lókupecnek értenek a lovakhoz.”

6. Kitiltás

6.1. A szankció fogalma, jellege

A magyar nyelvben a kitiltás szó jelentése arra utal, ha valakit hivatalosan kitiltanak egy adott területről vagy közösségből. Megtalálható benne a „tiltás” kifejezés, mely bár jelentésében hasonló, a kitiltás magában hordozza a kiutasítás fogalom többletjelentését. Tehát per difinitionem egy adott helyen, adott eseményen valaki nem vehet részt, oda be nem léphet, az oda kapcsolódó jogait nem gyakorolhatja. Egyes információk szerint a fogalmat először 1923-ban használták az Országgyűlési jegyzőkönyvben. A Btk. által használt kitiltás egy büntetőjogi jogintézmény: meghatározott esetekben azt, akinek ott tartózkodása a közérdeket veszélyezteti, egy vagy több településről, vagy egy település, illetve az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani. Széles körben ismert használata az országból vagy egyes sportrendezvényekről történő kitiltás.

A parlamenti fegyelmi jogban használt kitiltás lényegében a korábban hatályos szabályozásból ismert képviselői jogok felfüggesztése szankciót váltotta fel, és annak elemeit hordozza magában. Jelleget tekintve beszélhetünk azonnali és utólagos kitiltásról, hiszen alkalmazására sor kerülhet az ülést vezető elnök által rögtön a jogsértő cselekmények megvalósításakor, valamit egy ettől eltérő, későbbi időpontban is. Időtartamát tekintve a kitiltás általában nem egy vég nélküli szankciót takar, tehát valamiféle rövidebb vagy esetenként hosszabb időszakot ölel fel, ám soha nem határozatlan időre szól. Egyértelműen a legsúlyosabb fegyelmi büntetések közé tartozik, hiszen egyrészt a képviselői jogok nagy részét (majdnem egészét) korlátozza, másrészt részben vagy teljesen megakadályozza a képviselői tevékenység gyakorlását. Ennélfogva a parlament tagjaival szemben alkalmazott szankcióról beszélünk. Célja a korábban ismertetett szankciókkal szemben, már nem csak a tárgyalási rend helyreállítása, az ülés menetét, rendjét megzavaró magatartás megszüntetése, hanem annak megakadályozása is, hogy a képviselő újabb fegyelmi vétséget tudjon megvalósítani. Emellett értelemszerűen retorziós jellege is van, az elkövetett jogsértés súlyához igazodó, nagyobb hatással bíró büntetés. A képviselőt nemcsak abban a tevékenységben korlátozza, amellyel kapcsolatban jogsértést követett el, a büntető jellege ennél szélesebb spektrumot ölel fel.

A fogalom tartalmi elemei:

- országgyűlési képviselőre alkalmazható szankció,
- a képviselő jogok korlátozásával jár,
- a kitiltott képviselőnek nincs joga belépnie a törvényhozás épületébe, tehát sérül a részvételi joga,
- emiatt nem élhet beszédjogával, szavazati jogával sem.

Az előző fejezetben ismertetett kizárás szankciónál több elemet tartalmaz, úgymint a törvényhozás épületéből történő kizárást, a szavazásokban való részvétel lehetőségének korlátozását. A következőkben vizsgáljuk meg részletesebb a kitiltás által korlátozott képviselői jogokat.

6.2. A szankció által korlátozott (képviseelői) jog

A kitiltást definiálhatjuk az általa korlátozott képviselői jogosítványokon keresztül is. Előljáróban elmondható, hogy a kitiltott parlamenti tag egyéni képviselő jogai csorbulnak a jogintézmény alkalmazásával. Az egyéni képviselői jogok minden országgyűlési képviselőt megilletnek; és alapvetően két nagy csoportra bonthatók: egyrészt a parlament működéséhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek, másrészt a parlamenti munka zavartalanosságát biztosító jogok és kötelezettségek. Az első csoport további két kisebb típusra osztható: a klasszikus és speciális részvételi jogok. A kitiltás nagymértékben gátolja az egyéni képviselői jogok gyakorlását, így a kitiltott képviselő nem élhet a beszédjogával, az ülésen való megjelenés és részvétel jogával, valamint több országban a szavazási jogával sem. Megjegyzendő a szankció általánosságban nem korlátozza a parlamenti tisztség viseléséhez fűződő, továbbá a mentelmi és javadalmazáshoz fűződő képviselő jogokat sem. Noha vannak olyan országok is, ahol a kitiltott képviselő a szankció időtartama alatt tiszteletdíjra sem jogosult, tehát ezekben az esetekben sérül a megfelelő javadalmazáshoz fűződő képviselő jog is. A parlament működését biztosító jogosítványok másik kategória a speciális részvételi jogok, melyek magukba foglalják a Kormány ellenőrzésének egyes eszközeit és az állami szervektől történő információkérés jogát. Láthatjuk, hogy a kitiltás esetében még ezek a jogok is korlátozásra kerülhetnek, hiszen – ha a képviselő nem léphet be az Országház épületébe – nem tudja feltenni az ülésen az interpellációját, kérdését. Még ha az irományok benyújtásához fűződő joga nem is csordul – pl. elektronikus rendszeren keresztül is van rá mód – az egyértelmű, hogy a plenáris ülésen a kitiltás ideje alatt nem tud felszólalni és elmondani azokat (így értelemszerűen szóbeli műfajok esetén választ sem kaphat rá).

Megvizsgálva több ország fegyelmi jogi szabályozását, leszögezhető, hogy keskeny vonal választja el a magyar jog szerinti kizárást és kitiltást. Hazánkban a kizárás adott ülésnapra vagy ülésre rendelhető el, és a kizárt képviselő köteles haladéktalanul elhagyni az üléstermet, továbbá az adott ülésnapon vagy ülésen az ülésteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. A kitiltott képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országházat is köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt annak területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be. Ugyanakkor nemzetközi viszonylatban több helyen alkalmazzák a kizárást kifejezést arra az esetre is, amikor a képviselő a nemzeti parlament épületébe/épületeibe sem léphet be. Így az előző fejezetben boncolgatott kérdések néhány helyen elkerülhetetlenül azonos eredményre vezetnek a két szankció vizsgálata során.

6.3. Nemzetközi kitekintés

A nemzetközi szabályozásban nem határolódik el élesen a kizárás és kitiltás fogalmi differenciája. Sajnos sok helyen alkalmazzák a kizárás kifejezést arra a szankcióra is, amikor a képviselő nem szavazhat és a törvényhozás épületébe sem léphet be; és ez fordítva is igaz: bizonyos országokban a kitiltott képviselő is szavazhat, és csupán az ülésterembe nem léphet be az adott ülés vonatkozásában. A következőkben a hatályos magyar szabályozásnak megfelelően igyekszem példákat hozni a kitiltásra, a jogkövetkezmény valódi tartalmát figyelembe véve, és eltekintek az adott ország szóhasználatától. Tehát olyan államokat is bemutatok, ahol bár kizárásnak hívják a szankciót, tartalmi elemeiben mégis az általunk ismert kitiltásnak felel meg az általuk ismert és alkalmazott fegyelmi jogkövetkezmény.

A belga alsóházban a súlyos fegyelmi vétséget elkövető képviselővel szemben alkalmazható, a parlament épületeiből történő átmeneti kizárásról – az elnök javaslatára – a plénum határoz. Alkalmazása esetén a képviselőnek el kell hagynia a Házat, annak időbeli hatálya alatt a renitens képviselő semmilyen módon nem vehet részt a palament munkájában. Így főszabály szerint nem is szavazhat. Ugyanakkor, ha a kizárás ideje alatt olyan szavazásra kerül sor, amelynél a kizárt képviselő szavazata döntő fontosságú lehet, úgy a szavazást a kizárás idejének letelte után megismétlik, vagy kivételes esetben engedélyezik, hogy a képviselő részt vehessen a szavazásokon. A plénum döntése előtt a képviselő maximum 10 percben magyarázatot adhat a viselkedésére. Ha a kizárt képviselő nem hagyja el az épületet, az ülést megszakítják vagy felfüggesztik, és ezesetben automatikus meghosszabbodik a kizárás időtartama (a következő nyolc ülésre). A képviselő a döntés másnapját az elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatban megbánhatja a rendbontó vagy tiszteletlen viselkedését. Ebben az esetben mentesül a kizáró döntés következményei alól. Ez a méltányos lehetőség nem vonatkozik arra az esetre, ha a képviselőt ugyanazon ülészeneken belül már harmadik alkalommal zárják ki (a kizárás minimum időtartama is megnő a következő tizenöt ülésnapra). A kizárás alkalmazásának további esete, ha a képviselő erőszakosan viselkedik valamely képviselőtársával szemben a Ház valamely helyiségében. Ekkor a kizárás időtartama a következő tíz ülésre vonatkozik.¹⁶² Ebben az esetben egyértelműen a magyar kitiltásnak megfelelő szankcióról beszélünk.

A francia Nemzetgyűlésre is – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – jellemző a fokozatosság, miszerint az ismételt elkövetéshez egyre súlyosabb büntetés társul. Így ha a parlament egy tagja egy képviselőtársára sértő, provokatív vagy fenyegető kifejezést használ, az elnök először rendreutasítja, majd ennek eredménytelenség esetén illetménymegvonás vagy jegyzőkönyvbe foglalás alkalmazható vele szemben. Ha ezekkel az intézkedésekkel a kívánt célt nem tudják elérni, a képviselővel szemben

¹⁶² The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, Rule 63
https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (2024.01.20.)

megrovás is alkalmazható. Ha a képviselő a fegyelmi büntetésnek ellenáll, következő lépésként az elnök ideiglenesen kizárhatja a parlamenti munkából (felfüggesztik a jogait). A szankció csak meghatározott időre szólhat, ám a kizárás időtartama alatt a képviselő nemcsak a parlament munkájában nem vehet részt, még annak épületében sem tartózkodhat.¹⁶³ Ez a szankció a képviselői jogok felfüggesztésének és a kitiltásnak egyaránt megfeleltethető.

Luxemburgban az elnök átmeneti kizárás alkalmaz azzal a képviselővel szemben, aki a) ellentmond a korábban alkalmazott megrovásnak vagy már kétszer is alkalmazták vele szemben, b) rendbontásra hív fel, c) megsérti a parlament tekintélyét vagy az elnök személyét. Kizárása esetén nem vehet részt sem a plenáris, sem a bizottsági munkában, sőt a parlament épületében sem tartózkodhat (így szavazni sincs joga). A büntetés időtartama 15 naptári napban (1-3 ülés) van maximalizálva. Ha a kizárt (kitiltott?) képviselő felszólításra nem hagyja el a termet, az ülést felfüggesztik, és másodszori kiszabása esetén az átmeneti kizárás maximális időtartama már egy hónapra nő (3-6 ülés). A Nagyhercegségben a szankció alkalmazására még nem volt példa.¹⁶⁴

A 70 fős máltai parlamentben a rendzavaró képviselőt az elnök saját döntésével vagy a plénum határozata alapján kiutasíthatja a teremből.¹⁶⁵ Ebben az esetben az épületet is el kell hagynia a képviselőnek, oda be nem léphet a szankció hatálya alatt. Az olasz Camera dei Deputati (Alsóház) házszabálya értelmében az elnök a házelnökségnek tesz javaslatot a súlyosan rendbontó képviselő átmeneti felfüggesztésére (2-15 ülés). A súlyosan rendbontó cselekmények közé tartozik a fenyegetés és a tettegesség az ülésteremben és a Ház egyéb helyiségeiben. Érdekes, hogy az olaszoknál nem a plénum dönt a felfüggesztés elrendeléséről, hanem a Bureau (házelnökség), melynek döntését a Ház pusztán tudomásul veszi.¹⁶⁶

6.4. Történeti háttér

A magyar házszabályok a kitiltást nagyon sokáig a plenáris ülések nyilvánosságával kapcsolatban értelmezték, és így a hallgatóság tagjai szemben alkalmazható szankcióról volt szó. Az elnök a tanácskozás menetét zavaró – karzaton tartózkodó – hallgatósággal szemben alkalmazhatott kiutasítás, kitiltás vagy karzat kiürítés szankciókat (melyhez szükség esetén a karhatalom segítségét is igénybe vehette). E kifejezéseket szinonimaként kezelték, mindhárom esetében ugyanarról az

¹⁶³ Weber Krisztina: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex (In: Parlamenti ösztöndíjasok 2005/2006., szerk. dr. Soltész István, 135.o.)

¹⁶⁴ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés

https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/6_parlamentek_fegyelmi_jog_2016.pdf/f9cea5a0-cfad-4056-a59c-1aac08ef4e97 (Letöltve: 2019.09.02.) 31-32.o.

¹⁶⁵ Standing Orders of the House of Representatives of Malta <https://www.parlament.mt/menus/about-parliament/legislative-instruments/standing-orders-of-the-house/> (2024.02.01.)

¹⁶⁶ Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, Rule 60

https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (2024.01.22.)

intézkedésről van szó. Ám jól látható, hogy ez nem a mai értelemben vett – képviselőre vonatkozó – fegyelmi jogkövetkezménynek felel meg. Így emiatt nem összehasonlítható a képviselő kitiltásával, hiszen a hallgatóságnak nincsenek képviselői jogai, melyek csorbulnának.

Ugyanakkor, ha a kizárás és a kitiltás közti különbséget abban látjuk, hogy utóbbi az Országház épületébe való belépést és a szavazásokban való részvételt is korlátozza vagy kizárja, akkor érdemes megemlíteni, hogy az előző fejezetben ismertetett 1912-es esemény és az alkalmazott szankció tartalmában inkább kitiltásnak lett volna megfeleltethető (még akkor is, az az akkor hatályos házszabály ezt a jogintézményt nem ismerte, sőt a kizárás sem vonatkozott az épületbe történő belépés tilalmára). A 11 hónapon keresztül zajló obstrukciós vitát Tisza István házelnök 1912. június 4-én a házszabály megsértésével lezárt, és váratlanul elrendelte a törvényjavaslatról történő szavazást. Az opposzió a következő üléseken rendbontással lehetetlenítette el a parlament működését. Erre az elnök minden alkalommal, a karhatalom segítségével, erőszak alkalmazásával eltávolította a képviselőket a teremből. Ám ők mindennap visszatértek, Tisza pedig minden nap újra kivetette őket, míg végül az Országház épületébe sem engedte be őket. Ez ugyanakkor mégsem nevezhető jogszerűen elrendelt jogkövetkezménynek, így inkább csak érdekességként, mintsem lényegi eseményként említem meg.

Az 1924-es revíziót követően a házszabály kimondta, hogy a Mentelmi bizottság javaslata plénum döntésére az *„illető képviselőnek a Házból és annak üléseiből határozott számú ülésnapra szóló ideiglenes kizárására terjedhet ki”*. Ebből egyértelműen kitűnik, hogy a kizárás nemcsak az ülésteremre, hanem az Országház teljes épületére vonatkozik. Emellett a jogszabály tartalmazza az elnök által elrendelt azonnali hatályú kizárás alkalmazási lehetőségét is. A Mentelmi bizottság által javasolt utólagos kizárás a kitiltás jelenkori definíciójával lehet ekvivalens, hiszen tartalmazza a Házba történő belépést korlátozását, és így a kizárt (kitiltott) képviselő valószínűleg a szavazásokon sem tudott részt venni.¹⁶⁷

Az 1939-es módosítás nem változtatta meg a fenti szabályozást, pusztán egyetlen rendelkezéssel egészítette ki azt: *„a kormányzóválasztásra egybehívott együttes ülésen úgy a Ház, mint az elnök által kizárt képviselők akadálytalanul megjelenhetnek és a választáson résztvehetnek.”*¹⁶⁸ Ez ugyanakkor számunkra egyértelművé teszi, hogy a kizárt (kitiltott) képviselők nem vehettek részt egyebekben a döntéshozatalban. Azzal, hogy ezt az egy kivételt egyértelműen nevesítik, megerősíti a korábbi

¹⁶⁷ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1922-1926_kh/?pg=147&layout=s (Letöltve: 2024.04.10.)

¹⁶⁸ A képviselőház házszabályai Budapest, 1939. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1939-1944_kh/?pg=137&layout=s (Letöltve: 2024.01.10.)

felvetésemet, miszerint a hajdani kizárás jogintézmény tartalmi elemeiben a mai értelemben vett kitiltásnak felel meg

Érdekességként ebből az időszakból is ismertetek egy kizárással érintett fegyelmi ügyet. 1947. októberében Slachta Margit az indemnitási törvényjavaslat vitáján felvetette a magyar polgárok Szovjetunióba történő kihurcolását: „Azok a nagy terhek, amelyek minket jóvátételre köteleznek, sok mindent foglalnak magukban és sokféleképpen magyarázhatók. Ha nekünk anyagiakkal kell jóvátételt fizetnünk, mert az anyagi egy materiális jó, ha nekünk természetbeniekkel kell jóvátételt eszközölnünk, mert az egy materiális jó, akkor hol van megírva, tisztelt Országgyűlés az, hogy vajon nem kell-e nekünk majd jóvátételt eszközölnünk emberanyaggal, mert az is egy materiális jó?” A Mentelmi bizottság javaslatára végül 60 napra kizárták a képviselők, az indokolás szerint a képviselő kijelentése alkalmas volt arra, hogy az ország külpolitikai érdekeit a szomszéd államok felé durván megsértse.¹⁶⁹

Az 1950-ben elfogadott kommunista ügyrend – mint korábban már bemutattam - csupán egyetlen szakaszt szentelt a fegyelmi jog szabályozásának. „Az elnök rendreutasíthatja azt a képviselőt, aki országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanúsít. Az elnök a rendreutasított képviselőtől a szót megvonhatja és — szükség esetén — javaslatot tehet az országgyűlésnek, hogy a képviselőt az ülésből zárja ki. E javaslat felett az országgyűlés vita nélkül határoz.”¹⁷⁰ Ismét felmerülnek a kizárás – kitiltás fogalmi párossal kapcsolatos kétségeim. Bár a 1956-ban az ügyrend módosítása egyértelművé teszi, hogy a kizárás az éppen folyó ülésre vonatkozik, azt nem tisztázza, hogy a szankció területi hatálya mire terjed ki.

Ezt követően a fegyelmi jog területén egészen a régi Házsabály elfogadásáig nem történt érdemi változás, ám az a kitiltásra vonatkozóan semmifajta rendelkezést nem tartalmazott.

6.5. A törvényi szintű szabályozás

Az Ogytv. hatálybalépésével a szankciók között új elemként jelent meg a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése, mely büntetés kiszabására csak akkor van lehetőség, ha egyéb jogkövetkezmény alkalmazására nem került sor. Az e szankcióval sújtható magatartások megegyeztek a tiszteletdíj csökkentésének egyik esetével, vagyis akkor alkalmazható, „ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezettetését akadályozta”. Ezt a szankciót a Házbizottság javasolhatta - bármely tagja kezdeményezésére - a fenti tevékenységek kifejtésétől számított tizenöt napon belül. A javaslatban meg kellett jelölni a felfüggesztés okát, illetve - az előbb említett esetben – a megsértett

¹⁶⁹ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében 16.o.

¹⁷⁰ Az országgyűlés ügyrendje Budapest, 1950. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazsabay_1949-1953_kh/?pg=2&layout=s&query=megvonhatja (Letöltve: 2023.01.26.)

házsabályi rendelkezést. A Házbizottság konszenzusa hiányában a javaslatot a házelnök teszi meg az Országgyűlésnek. Ha a képviselő az eljárás ezen szakaszában a Mentelmi bizottsághoz fordul, és az helyt ad a kérelmének, akkor az eljárás megszűnik, és az ügy nem is kerül a plenáris ülés elé.¹⁷¹ Egyéb esetben a képviselő jogainak felfüggesztéséről az Országgyűlés dönt vita nélkül, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával.¹⁷²

A felfüggesztett képviselő a szankció első és utolsó ülésnapja közti időszakban nem vehet részt az Országgyűlés és a bizottságok munkájában, és tiszteletdíjra sem jogosult. Az Ogytv. 53.§ (3) bekezdése szerint a jogainak gyakorlásából felfüggesztett képviselő a felfüggesztés idején nem léphet be az ülésterembe, ennek végrehajtásáról az Országgyűlési Őrség gondoskodik. Ezen büntetés alkalmazására egyszer sem került sor, az 50.§ (1) bekezdésben meghatározott magatartások esetében inkább tiszteletdíj-csökkentésre kerül sor, mintsem képviselő jogok felfüggesztésére.

Az Ogytv. 2019-es módosításával a képviselői jogok felfüggesztését felváltotta a kitiltás elnevezésű szankció. A módosítás – ahogy már korábban ismertettem – rendszerbe foglalja a fegyelmi jogba ütköző magatartások körét, és a cselekmény súlya szerint differenciálva határozza meg. A szabályozás a védeni kívánt értékekkel összefüggésben határozza meg az egyes jogsértő magatartási formákat. Abban az esetben teszi lehetővé jogkövetkezmény kiszabását, amennyiben a cselekmény alkalmas az intézmény tekintélyének megsértésére, a rend megzavarására, valamint mások joggyakorlásába történő beavatkozásra.

A szabályozás a fegyelmi jogkövetkezmények következő fajtáit tartalmazza:

- rendreutasítás
- figyelmeztetés
- szómegvonás
- ülésnapról kizárás
- képviselői tiszteletdíj csökkentése
- azonnali kitiltás
- utólagos kitiltás.

Ez utóbbiak korábban nem szerepeltek a szabályozásban, és jól látható, hogy a képviselői jogok felfüggesztése elnevezésű szankció már nincs jelen, mint kiszabható alternatíva.

¹⁷¹ Parlamenti jog 111-112.o.

¹⁷² Parlamenti jog 111.o.

Azt a képviselőt, EP képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök először rendreutasíthatja vagy figyelmezteti. Ennek eredménytelensége esetén élhet a szómegvonás, tiszteletdíj-csökkentés és az utólagos kitiltás lehetőségével. Azzal a képviselővel szemben, akitől a figyelmeztetés eredménytelensége miatt megvonták a szót, alkalmazható az utólagos kitiltás jogkövetkezménye. Ezt csak a házelnök rendelheti el az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésére vagy hivatalból. Ebben az esetben ennek maximális időtartama három ülésnap (vagy nyolc naptári nap). A 47. § (3) bekezdés szerint a házelnök döntését a magatartás tanúsítását követő tizenöt napon belül hozza meg, és indokolással ellátott döntését, haladéktalanul írásban közli az érintett képviselővel.

Ennek súlyosabb esete, ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ. Az ilyen magatartást elkövető képviselőt az ülést vezető elnök az ülésnapról vagy az ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. A kizárt képviselő határozathozatalban való részvételét azonban ez a jogkövetkezmény nem korlátozza, a döntéshozatal idejére a képviselő visszatérhet az ülésterembe, és leadhatja szavazatát. Ha a kizárt képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, az ülést vezető elnök azonnali hatályú kitiltást rendelhet el szóbeli döntésével. A hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében ilyen esetben is kötelező a döntés részletes, indokolással ellátott írásbeli közlése, három munkanapon belül. Az azonnali hatályú kitiltás időtartama tizenöt naptári nap. Az ülésvezető elnök által elrendelt kitiltásnál a törvény egységesen határozza meg az időtartamot, hiszen a magatartás súlyosságának megítélése és a szankció ehhez igazodó meghatározása az ülésvezetési tevékenység közben nem lehetséges. Az azonnali hatályú kitiltás mellett lehetőség van utólagos kitiltás alkalmazására is, melynek maximális időtartama ebben az esetben hat ülésnap vagy tizenöt naptári nap. A kitiltás ezen fajtájának időtartamát a törvény nem egységesen határozza meg, hanem az egyes magatartások súlyához igazodva. A kitiltás a kizáráshoz képest súlyosabb szankciónak számít, hiszen a kitiltott képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló valamennyi épület területét köteles elhagyni, és azokba a kitiltás időtartama alatt nem léphet be.

A 46/C. § (1) bekezdése értelmében azt a képviselőt, aki a házszabály szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti (pl.: molinó, szemléltető ruházat), az ülést vezető elnök rendreutasíthatja,

figyelmeztetheti, ennek eredménytelensége esetén pedig megvonhatja a felszólalási jogot, alkalmazhatja a tiszteletdíj-csökkentés vagy az utólagos kitiltás szankcióját is. Az utólagos kitiltás maximális időtartama három ülésnap vagy nyolc naptári nap.

A fegyelmi intézkedésekkel szabályozott magatartások következő esete a 46/E. § szerint az, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy a plenáris ülés résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése, miszerint köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni. Az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja a renitens képviselőt, vagy azonnali hatályú kitiltását – akár rendreutasítás, figyelmeztetés nélkül – is elrendelheti. Ha a kizárt képviselő az ülést vezető elnök ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. Ennek időtartama – egységesen minden esetben – tizenöt naptári nap. Az utólagos kitiltás kiszabható maximális időtartama hat ülésnap vagy tizenöt naptári nap.

Még súlyosabb magatartás, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét akadályozza, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében akadályozza. Míg az előző esetben az elkövetési magatartás a „zavarás” volt, jelen esetben „akadályozásnak” kell megvalósulnia. Ez az eset valószínűleg arra reflektál, amikor 2018. december 12-én ellenzéki képviselők megakadályozták, hogy az ülést vezető elnök feljusson az elnöki pulpitusra, és onnan vezesse az ülést. Ebben az esetben az ülést vezető elnöknek kizárás alkalmazására már nincs lehetősége, itt azonnali hatályú kitiltást rendelhet el rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül. Ennek időtartama minden esetben tizenöt naptári nap. Az utólagos kitiltás maximális időtartama már tizenkét ülésnapra vagy harminc naptári napra emelkedett. Jól látható, hogy a szabályozás az akadályozást sokkal szigorúbban rendeli büntetni, mint a zavarás cselekményét. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Végezetül a legsúlyosabb magatartás a 46/G. § szerinti eset, miszerint a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakkal való közvetlen fenyeget, fizikai erőszak alkalmazására felhív, más kivezettetését akadályozza vagy fizikai erőszakot alkalmaz. Ezesetben az ülést vezető elnök tizenöt naptári nap időtartamra azonnali hatályú kitiltást rendelhet el. Ha a kitiltott képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, a vele szemben alkalmazható tiszteletdíj-csökkentés összegének felső határa a kétszeresére emelkedik (amely akár tizenkét havi! összeg is lehet). A házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum négy-, maximum hathavi összeggel csökkentheti,

valamint utólagos kitiltást is elrendelhet, melynek maximális időtartama 24 ülésnap vagy 60 naptári nap.

Az ülést vezető elnök által elrendelt azonnali hatályú kitiltás esetén a házelnök a jogkövetkezmény elrendelését követő öt napon belül kivételesen, hivatalból, méltányossági jogkörben eljárva megszüntetheti az intézkedés alkalmazását a képviselővel szemben. Ezirányú döntéséről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt, az ülésvezető elnököt és a Mentelmi bizottság elnökét.

Összefoglalva azonnali hatályú kitiltást az ülést vezető elnök rendelhet el a következő magatartások tanúsítása esetén:

- az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – **kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés** használata vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése;
- az ülés, a vita vagy a szavazás menetének zavarása; más képviselő, országgyűlési, illetve közjogi tisztviselő **zavarása** üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében;
- az ülés, a vita vagy a szavazás **akadályozása**, más képviselő, országgyűlési, illetve közjogi tisztviselő akadályozása üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében;
- az Országgyűlés ülésén **fizikai erőszakkal** való közvetlen fenyegetés, fizikai erőszak alkalmazására való felhívás, más kivezettetésének akadályozása, fizikai erőszak alkalmazása.

Az utólagos kitiltás alkalmazási esetei:

- az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – **sértő vagy illetlen kifejezés** használata vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése;
- szemléltetésre vonatkozó szabályok megszegése;
- az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – **kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés** használata vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése;
- az ülés, a vita vagy a szavazás menetének zavarása; más képviselő, országgyűlési, illetve közjogi tisztviselő **zavarása** üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében;
- az ülés, a vita vagy a szavazás **akadályozása**, más képviselő, országgyűlési, illetve közjogi tisztviselő akadályozása üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében;
- az Országgyűlés ülésén **fizikai erőszakkal** való közvetlen fenyegetés, fizikai erőszak alkalmazására való felhívás, más kivezettetésének akadályozása, fizikai erőszak alkalmazása.

A törvényjavaslat indokolása szerint a kitiltás intézménye a képviselői jogok felfüggesztését váltja fel, azonban csak az Országházban, és az ahhoz kötődő épületekben való fizikai jelenléthez kapcsolódó képviselői jogok felfüggesztésével jár. A kitiltott képviselő szavazati jogát a kitiltás időtartama alatt is gyakorolhatja. Ennek első esete akkor fordul elő, ha nyílt szavazásra kerül sor a parlamentben. Ilyenkor a kitiltott képviselő megbízott útján adhatja le a voksát: kitiltása teljes időtartamára a képviselőcsoport vezetőjének képviseleti megbízást adhat, aki a megbízást nem utasíthatja vissza. A frakcióvezető akadályoztatása esetén az általa kijelölt vezetőhelyettes látja el a megbízást. Amennyiben a kitiltott képviselő frakcióvezető, a szavazati jogának gyakorlása érdekében vezetőhelyettese részére adhat megbízást, míg független képviselő esetében egy általa választott képviselőt bízhat meg. A 49/A. § (5) bekezdése szerint a megbízott képviselő a kitiltott képviselő nevében és megbízása szerint gyakorolja szavazati jogát: akár előzetesen, írásbeli megállapodásban is rögzíthetik a szavazási szándékot. Ha gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza a nyilvántartás, egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihöz (bár ez a kihirdetett eredményt nem változtatja meg). A törvény titkos szavazás esetén lehetővé teszi a kitiltott képviselő számára is a személyes szavazást. Ilyenkor képviselőtársaival egy időben, de a házelnök által kijelölt helyiségben adhatja le a szavazatát.

A szabályozás az ellenzéki képviselők többségének felháborodását váltotta ki, így többen utólagos normakontroll eljárás megindítását kezdeményezték az Alkotmánybíróság előtt. Az utólagos normakontroll iránti indítványban a képviselők az Ogytv. – a Módtv.-vel megállapított – 47. §, 49. § és 49/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

A 49. § és a 49/A. § kapcsán az indítványozó képviselők a Módtv.-vel bevezetett új szankció, a kitiltás jogintézményét sérelmezték, ugyanis ennek alkalmazása során a büntetéssel sújtott képviselő nemcsak az Országház épületét köteles elhagyni, hanem az Országgyűlés Irodaházát és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló valamennyi épület területét. Azok területén a kitiltás teljes időtartama alatt nem tartózkodhat, oda nem léphet be, és szavazati jogát képviseleti megbízás útján gyakorolhatja. A képviselők különösen aggályosnak találták azt, hogy ez a szankció a plenáris ülésen kívüli egyéb munkavégzésüket és a szavazati joguk gyakorlását is korlátozza, így akár több hónapra is lehetetlenné teheti a képviselői jogaik gyakorlását. Véleményük szerint ez a képviselői jogegyenlőség alkotmányos alapelvét sérti. Az indítványozók sérelmezték továbbá azt is, hogy a meghatalmazott útján történő szavazás ellentétes a jelen lévő képviselők számához kötött, így a plenáris ülésen történő személyes jelenlétet előíró döntéshozatallal.

Az indítványt jegyző képviselők szerint a kitiltás azáltal, hogy akár hónapokra is lehetetlenné teszi a képviselői jogok gyakorlását és a munkavégzést, a képviselői jogegyenlőség sérelméhez vezet. Mivel a képviselők véleménye szerint semmilyen indok nem hozható fel amellet, hogy a fegyelmi vétséget elkövető képviselőt az ülésről való kitiltáson túlmenően más helyszínekről is kitiltsák, ilyen szankció kiszabása szükségtelen a Ház rendjének fenntartásához. Ezért az ilyen jellegű szankció alkalmazását nemcsak aránytalannak, de szükségtelennek is tartják.

Az indítványozók különösen aggályosnak látták a megbízott útján történő szavazás lehetőségét. Véleményünk szerint *„nyílt szavazás esetén a képviselőcsoporthoz tartozó képviselő kitiltása esetén a képviselőcsoport vezetője útján, a számára adható (és vissza nem utasítható) képviseleti megbízás alapján – a képviselőcsoport-vezető akadályoztatása esetén az általa kijelölt vezetőhelyettes útján – gyakorolhatja a szavazati jogát, amennyiben a kitiltás adott esetben a képviselőcsoport vezetőjét és helyettesét is érinti, kisebb képviselőcsoportok esetében azt is eredményezheti, hogy az adott frakció tevékenysége ellehetetlenül, mivel a kitiltott képviselőket egy időre de facto megfosztják a mandátumuktól.”* Ez a képviselői jogegyenlőség és a népképviselet elvével is ellentétesnek találták, továbbá az elkövetett jogsértés súlyához képest aránytalannak is ítélték. Mindemellet úgy gondolták, hogy a meghatalmazott útján történő szavazás amiatt sem alkalmas a képviselői szavazati jog gyakorlásának megfelelő biztosítására, mert a meghatalmazásban foglaltakkal ellentétes szavazat leadása nem befolyásolja az elfogadott döntés érvényességét.

A Módtv. 18. §-a a korábbinál részletesebb, differenciáltabb szankciórendszerrel bíró fegyelmi jogi szabályozást vezetett be, mely a tanúsított magatartás súlyához igazodóan, a fokozatosság elvét szem előtt tartva határozta meg az alkalmazandó büntetést. A korábbi szabályozáshoz képest két új szankcionálandó magatartás jelent meg: egyrészt a felszólalást vagy ülésvezetést kirívóan zavaró magatartás, másrészt az ülés menetének (beleértve a felszólalásokat és a szavazási eseményeket), vagy más képviselő, tisztségviselő (közjogi vagy országgyűlési) zavarása vagy akadályozása jogai gyakorlásában és kötelezettségei teljesítésében.

Az indítványozók a kitiltás jogintézményét két szempontból támadták: egyrészt a véleményük szerint aránytalanul nagyra tartott mérték okán a véleménynyilvánításhoz való jog aránytalanul sérül, és emiatt alaptörvény-ellenes korlátozásának ítélték. Másrészt a képviselői jogok aránytalan korlátozását és a népképviselet elvének megsértését vélték felfedezni abban, hogy a kitiltás az üléstermen kívül az Országház és az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületek teljes területére kiterjedhet, és a szokásosnál hosszabb időtartamra vonatkozhat. A testület megállapította, hogy a kérelmezők nem magának a kitiltás mint szankció alkalmazásának lehetőségét támadták, csupán annak térbeli és időbeli kiterjedését, annak véleményük szerint eltúlzott voltát. Az Alkotmánybíróság vizsgálata alapján a

kitiltás szankciója a képviselői jogok felfüggesztéséhez képest nemcsak szigorítást tartalmaz (időbeli és területi hatály vonatkozásában), hanem enyhítést is azzal, hogy a kitiltott képviselő számára lehetővé teszi a megbízott útján történő szavazást. A területi hatály szigorítását az indítványozók a képviselői jogegyenlőség és a népképviselő elvével, valamint a képviselők személyes feladatellátási kötelezettségének sérelmével összefüggésben támadták.

Fentiek megértéséhez fontos tisztázni, hogy az országgyűlési képviselők munkáját „*a képviselő választókerületében az Országgyűlés Hivatala (...) által biztosított és finanszírozott, a szükséges irodafelszerelésekkel együtt működtetett irodahelyiség, illetve szintén a Hivatal által finanszírozott személyek útján segíti*”.¹⁷³ Ezen feltételek szükségesek ahhoz például, hogy a képviselő irományokat tudjon benyújtani (amely jog fontos részjogosítványa a képviselői munkavégzésnek). Ugyanakkor a Hivatal csak a saját épületeiben biztosítja ezen feltételek fennállását, így a képviselő a kitiltás időtartama alatti ilyen jellegű munkavégzése jelentősen elnehezedik, hiszen a kitiltott képviselő nemcsak az Országház épületébe, hanem attól eltérő más hivatali épületbe sem léphet be. Így gyakorlatilag nem tudja igénybe venni a Hivatal által biztosított személyi és tárgyi feltételeket, mely ugyan nem lehetetleníti el teljesen a munkavégzését, de nagymértékben megnehezíti azt.

A testület ezt követően megvizsgálta, hogy a fentebb leírtak szerinti területi jellegű korlátozás alkotmányosan igazolható-e. Megállapította, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszakban tanúsított jogsértő képviselő magatartások általában valamely politikai cél elérésére vagy álláspont kinyilvánítására irányultak, és az említett időszakban nem került sor olyan öncélú vagy személyes ellentétből fakadó erőszakos cselekményre, mely igazolható tenné a kitiltás területi hatályát. A tilalmazott magatartások tanúsításával a képviselők célja az esetek többségében az, hogy felkeltsék a sajtó és rajta keresztül a választópolgárok figyelmét bizonyos ügyekben. Ezzel kapcsolatban fontos leszögezni, hogy az Országházban és a Hivatal más épületeiben a sajtójelenlét kizárt vagy külön engedélyhez kötött, így ez sem igazolhatja a kitiltás területi hatályának kiterjesztését.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kitiltás Országházra kiterjedő területi hatálya alkotmányosan igazolható, azonban ez az Irodaház és más épületekkel kapcsolatban nem áll fenn. Az Irodaház ugyanis elsősorban nem a plenáris és bizottsági ülésezés helyszínéül szolgál, hanem a képviselők egyéb jogaik gyakorlását hivatott előmozdítani (azáltal, hogy a Hivatal szakmai személyzetet, technikai eszközöket és helyiségeket biztosít számukra). Fentiek alapján a testület úgy határozott, hogy a kitiltás Irodaház teljes területére kiterjedő hatálya semmilyen ésszerű indokkal nem támasztható alá, emiatt az érintett szövegrészt a jövőre nézve, 2023. június 30-i hatállyal

¹⁷³ 4/2023. (V.16.) AB határozat [131]

megsemmisítette. Így az Ogytv. 49. § (1) bekezdésének 2023. július elsejétől hatályos szövege a következő: *„A kitiltott képviselő az Országház területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt területén – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.”* Az Alkotmánybíróság emellett megállapította azt is, hogy a megbízott útján történő szavazás intézménye is ellentétes az Alaptörvénnyel, hiszen a népképviselő elvével és a képviselők személyes jelenlétére vonatkozó alkotmányos elvárással összeegyeztethetetlen a helyettes útján megvalósuló szavazás. Emiatt az Ogytv. 49/A. § (1)-(6) bekezdésének 2023. június 30-i hatályú megsemmisítéséről is rendelkezett.

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása is érinti a kitiltás kérdéskörét, melyben úgy fogalmaz, hogy csak olyan alkotmánybíróági álláspont fogadható el, amely egy pillanatra sem visszalépés a hatályos szabályozás mögött lévő megfontoláshoz képest. Álláspontja szerint *„ezért indokolt és helyénvaló a jövőre szóló, pontosabban egy jövőbeli időponttól kezdődő hatályú („pro futuro”) megsemmisítés”*.

Fontos kiemelni dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleményét: *„Egyetértek azzal, hogy aggályos a meghatalmazás intézménye, mellyel a kitiltott képviselő élhetne. Ugyanakkor ennek kiiktatásával az érintett képviselő számára kedvezőtlenebb helyzet jön létre. Erre tekintettel a helyettesítés lehetőségét csak a kitiltás lehetőségének egyidejű kiiktatásával együtt tartottam volna elfogadhatónak. A jogalkotó az Ogytv. megalkotásakor úgy mérlegelt, hogy a kitiltás lehetősége arányos intézkedési lehetőség a jogsértésre, egyúttal azonban „enyhítette” is ennek hatását, amikor a helyettesítésre is lehetőséget adott. Azáltal, hogy a határozat a helyettesítés lehetőségét alaptörvényellenesnek ítélte, de ezzel egyidejűleg a kitiltás lehetőségét nem tekintette alkotmányellenesnek, a kitiltásnak még súlyosabb (ténylegesen büntető jellegű) következménye lesz, ami a képviselői demokrácia elvének érvényesülése ellenében hat.”*

Ezzel a jogalkotó jövőbeni feladata lesz az, hogy – ha szándékában áll – a kitiltott képviselő számára más módon biztosítja annak lehetőségét, hogy szavazati jogával nyílt szavazás esetén is élni tudjon. Az Alkotmánybíróság a képviselői indítványt egyebekben elutasította. Mivel az Országgyűlés az utóbbi passzus hatályon kívül helyezése óta nem módosította a korábbi szabályozást, így az jelenleg nem tartalmaz a nyílt szavazásra vonatkozó előírást. Ekként úgy tekinthető, hogy a kitiltott képviselő csak titkos szavazás esetén vehet részt a döntéshozatalban, egyebekben szavazási joga csorbul.

6.6. Gyakorlati tapasztalatok

Alkalmazására ezidáig nem került sor.

7. Tiszteletdíj-csökkentés

7.1. A szankció fogalma, jellege

Tiszteletdíj-csökkentés esetén pénzbeli jellegű hátrányos jogkövetkezmenyről beszélünk. A pénzbüntetések között a fegyelmi jog területén különbséget tehetünk pénzbírság, napidíj megvonás és tiszteletdíj-csökkentés között. Közös jellemzőjük, hogy vagyoni jellegű hátrányt okoz a jogsértő cselekmény elkövetőjének. A büntetőjogban alkalmazott pénzbüntetéssel összehasonlítva könnyebben tudjuk ezen fegyelmi jogi szankció előnyeit és hátrányait meghatározni. A pénzbeli szankció előnye, hogy nem korlátozza a képviselői tevékenység gyakorlását, így a pénzbüntetéssel sújtott képviselőnek – önálló alkalmazás esetén – nem sérül a részvételi, beszéd- vagy szavazási joga. További előnye, hogy fokozható, így a jogsértés súlyához is könnyebben lehet igazítani (még egy kizárás, kitiltás sokkal kisebb mozgásteret enged, ott az időtartam viszonylag kötött).

Az egyes pénzbüntetések hátrányai között egyértelműen eltérések mutatkoznak. Míg egy pénzbírság esetében hátránya, hogy nem feltétlenül személyes jellegű (az elkövető helyett más is befizetheti a bírságot), addig napidíj levonás és tiszteletdíj-csökkentés esetén a személyes jelleg nem elvitatható (hiszen mindkét esetben az elkövető javadalmazása csökken, és nem valaki másé). Közös hátrányuk, hogy mindegyiknek negatív hatása van nemcsak az elkövetőre, hanem a családjára is (bár a létfenntartásuk egyik esetben sem kerülhet veszélybe).

A tiszteletdíj fogalma a magyar nyelvben egy adott személy vagy szervezet által fizetett összeg, amely kifejezi a megbecsülést és elismerést valaki iránt. Általában pénzügyi juttatás formájában történik, de lehetnek más formái is, például oklevél vagy díszes tárgy. Kialakulása alapvetően a "tisztelet" és "díj" szavak összetételéből adódik. Az első dokumentált használata a 19. század elejére nyúlik vissza, amikor a Magyar Tudományos Akadémia tiszteletdíjat állapított meg azoknak az íróknak és tudósoknak, akik jelentős munkát végeztek. Az országgyűlési képviselőkre vetítve a tiszteletdíj a javadalmazásuknak felel ebben (mondhatnánk a fizetésüknek), és mint ilyen pénzügyi juttatás formájában történik. Ez nem azt jelenti, hogy a képviselők emellett nem kapnak egyéb juttatásokat, a képviselői tevékenységhez kapcsolódó egyéb támogatást, pl. irodahasználat, laptop, benzinkártya.

A fogalom tartalmi elemei:

- országgyűlési képviselőre alkalmazható szankció,
- a képviselő jogok közül csupán a javadalmazáshoz fűződő jog sérül.

7.2. A szankció által korlátozott (képviseelői) jog

Az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdés első mondata kimondja, hogy az országgyűlési képviselőt mentelmi jog és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Az Ogytv. 104. § (1) bekezdése szerint a „*képviselő havonta tiszteletdíjra jogosult. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra megállapított képviselői tiszteletdíj havonta a Központi Statisztikai Hivatal*

által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset háromszorosának megfelelő összeg.”

A javadalmazáshoz fűződő jog az egyéni képviselői jogok csoportjába tartozik, azon belül pedig a parlamenti munka zavartalanságát biztosító jogok közé. Bár megállapítható, hogy a képviselői „munka” pénzbeli fizetség ellenében történő elvégzése elsősorban a modern kor jellemzője, gyökerei hosszú időre nyúlnak vissza. Amikor a történelem során nyilvánvalóvá vált, hogy a képviselői tevékenység ingyenes ellátása hosszútávon nem tartható fenn (a magas költségek miatt előfordult, hogy egyes városok inkább nem is küldtek képviselőt a gyűlésre), elindult az a folyamat, amely a professzionális, fizetett képviselőség kialakulásához vezetett. Bár meg kell jegyezni, hogy ebben az időszakban a képviselők nagy része vagyonos földbirtokos volt, akik számára a javadalmazás nem bírt számottevő jelentőséggel. A legtöbb államban manapság már hivatásos politikuson látják el a képviselői tevékenységet. Mivel kizárólag e forrásból jutnak jövedelemhez (tehát a képviselői munkát nem más kereső tevékenységgel párhuzamosan látják el), így kiemelt fontosságú, hogy az ehhez szükséges anyagi feltételek megfelelően biztosítva legyenek a számukra. Ebből kiindulva a képviselői javadalmazás három célját határozhatjuk meg:

- mindenki számára elérhető lesz a képviselőséget,
- mandátum ellátásával felmerülő költséget fedezésére szolgál,
- a már megválasztott képviselőket védi és visszatartja az esetleges kísértésektől (más szóval függetlenséget biztosít a képviselő számára).¹⁷⁴

Már Max Weber is megállapította, hogy a függetlenséget biztosító javadalmazás következtében a hivatásos politikus függő helyzetben van. A javadalmazásnak elegendőnek kell lennie, hogy amíg a képviselői megbízatás tart, függetlenséget biztosítson számára akkor is, ha kizárják a frakcióból. Ugyanakkor a párt támogatásának elvesztése a betölthető politikai pozíciók megszerzésének reális esélyét is kizárja, tehát megfelelő egyéb jövedelem híján kiszolgáltatottá válik a pártjával szemben.¹⁷⁵

Hazánkban a rendszerváltás óta fizetés és egyéb juttatások biztosítják a képviselők számára azt az életszínvonalat, amely a függetlenségét biztosítani hivatott. Az országgyűlési képviselők javadalmazása két elemből tevődik össze: a képviselői fizetésből és az egyéb juttatásokból. A javadalmazás megállapítása általában igazodik az adott ország gazdasági helyzetéhez, emiatt nemzetközi viszonylatban jelentős eltérések figyelhetők meg a tiszteletdíjak tekintetében. Általánosságban elmondható, hogy az országgyűlés tagjainak fizetése rendszerint magasabb a

¹⁷⁴ Parlamenti jog 102.o.

¹⁷⁵ Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások (in.: Parlamenti Szemle 2017/2.) 20.o.

<https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/2018/02/parlamentiszemle-erdos.pdf>

közszolgálatban jellemző átlagbérnél, de lényegesen elmarad a versenyszférában dolgozó menedzseri fizetésektől.¹⁷⁶

A képviselői tiszteletdíjak magyarországi alakulását az alábbi – az Országgyűlés honlapján fellelhető – táblázat részletesen bemutatja.¹⁷⁷

Képviselők tiszteletdíja											
	2014.év (05.06-tól)	2015.év	2016.év	2017.év	2018.év (07.31-ig)	2018.év (08.01-től)	2019. (03.01-től)	2020. (03.01-től)	2021. (03.01-től)	2022. (03.01-től)	2023. (03.01-től)
Képviselő	747 878	747 878	747 878	747 878	747 878	891 000	989 700	1 103 400	1 210 800	1 316 400	1 547 298
OGY elnök	1 507 350	1 507 350	1 507 350	1 507 350	1 507 350	2 405 700	2 672 190	2 979 180	3 269 160	3 554 280	4 177 795
Háznagy	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 782 000	1 979 400	2 206 800	2 421 600	2 632 800	3 094 596
OGY alelnök	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 782 000	1 979 400	2 206 800	2 421 600	2 632 800	3 094 596
Képviselőcsoport vezetője	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 296 321	1 782 000	1 979 400	2 206 800	2 421 600	2 632 800	3 094 596
Képviselőcsoportvezető-helyettes	997 170	997 170	997 170	997 170	997 170	1 514 700	1 682 490	1 875 780	2 058 360	2 237 880	2 630 407
OGY jegyzője	997 170	997 170	997 170	997 170	997 170	1 514 700	1 682 490	1 875 780	2 058 360	2 237 880	2 630 407
Állandó bizottság elnöke	997 170	997 170	997 170	997 170	997 170	1 514 700	1 682 490	1 875 780	2 058 360	2 237 880	2 630 407
IPU Magyar Nemzeti Csoportjának elnöke	997 170	997 170	997 170	997 170	997 170	1 514 700	1 682 490	1 875 780	2 058 360	2 237 880	2 630 407
Állandó bizottság alelnöke	897 453	897 453	897 453	897 453	897 453	1 336 500	1 484 550	1 655 100	1 816 200	1 974 600	2 320 947
Törvényalkotási bizottság tagja, ill. kettő állandó bizottság tagja						1 247 400	1 385 580	1 544 760	1 695 120	1 842 960	2 166 217
Nemzetiségeket képviselő bizottság tagja, ill. egy állandó bizottság tagja						1 069 200	1 187 640	1 324 080	1 452 960	1 579 680	1 856 758

Összehasonlításként – és annak igazolásaként, hogy a képviselői tiszteletdíjak mennyire igazodnak az adott ország gazdasági viszonyaihoz – ismertetem, hogy Európában milyen mértékű javadalmazásban részesülnek az országgyűlés tagjai. Az Országgyűlés honlapján található egy 2019. április kimutatás a bruttó képviselői tiszteletdíj alakulásáról Európában. Az összevetés megkönnyítése érdekében valamennyi tiszteletdíjat euróban határozza meg, Magyarországon ekkor 3083 eurónak megfelelő összegeket vitt haza egy képviselő. A top három legmagasabb tiszteletdíjat megállapító országok: Németország – 9780 euró, Ausztria – 8931 euró és Dánia 8261 euró. Jól látható, hogy a listavezető Németországban a magyarországi tiszteletdíj háromszorosát vitték haza a képviselők. A sereghajtók között szerepel a lengyel parlament mindkét háza (egységesen 1869 eurós tiszteletdíjjal), Horvátország már lényegesen magasabb 2770 euróval, valamit Lettország és Spanyolország háromezer euró el nem érő javadalmazással. A vizsgált huszonnyolc ország közül hazánk a 21. helyen szerepel (a legmagasabb tiszteletdíjtól kezdve), és megjegyzendő, hogy az országok majdnem felében 5000 euró feletti összeget vittek haza a képviselők a vizsgált évben.¹⁷⁸

Egy 2021-es kimutatás azt volt hivatott szolgálni, hogy a képviselők javadalmazása milyen viszonyban áll az adott ország átlagfizetésével. Az Európai Unió országai közül a legnagyobb különbség Romániában figyelhető meg, ahol a képviselői tiszteletdíj tizennégyszerese (sic!) az

¹⁷⁶ Parlamenti jog 102-103.o.

¹⁷⁷ Képviselők tiszteletdíja

<https://www.parlament.hu/documents/10181/62938342/kepviseloktiszteletdija%202022.pdf/95b046c1-c2f4-7655-bcf5-48a834353370?t=1646311248598> (Letöltés ideje: 2024.03.24.)

¹⁷⁸ Parlamenti képviselők javadalmazása 25.o.

https://www.parlament.hu/documents/10181/1842354/parlamentek_kepviseloi_javadalmak_2019.pdf/41f0e744-04db-0e24-43c4-d678a63790e0 (Letöltve: 2023.12.15.)

átlagfizetésnek, míg a legkisebb különbség Luxemburgban van, ahol ez a szám csupán 1,4. Érdekes lehet még Svájc példája, ahol az országgyűlés tagjainak átlagfizetését havi bontásban nézve kisebb összeget kapunk, mint a lakosság átlagfizetését (bár megjegyzendő, hogy ez így is 23 és 27 millió forintnak megfelelő összeg évente).¹⁷⁹ Az Európai Parlamentben a tiszteletdíj sokáig a nemzeti parlamentek képviselői javadalmazásával volt azonos, ám ez komoly egyenlőtlenséget eredményezett. Emiatt 2009-től egységesen az Európai Unió Bírósága bírói alapfizetésének 38,5%-ával megegyező összegben állapították meg a tiszteletdíját.

7.3. Nemzetközi kitekintés

Előzetesen megállapítható, hogy a legtöbb országban ismernek és alkalmaznak valamilyen pénzbüntetést, legyen ez akár a szó klasszikus értelmében vett pénzbírság, akár tiszteletdíj-csökkentés, akár a javadalmazás bizonyos időszakra szóló megvonása. Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a nemzetközi szinterről, és a lehető legpontosabb össze tudjuk hasonlítani az egyes országok fegyelmi jogkövetkezményeit a magyar szabályozás súlyosságával, érdemes kicsit szélesebb körben megvizsgálni a pénzbeli fegyelmi jogi szankciókat.

Az Európai Parlament eljárási szabályzatának 176. cikke rendelkezik az elnök által kiszabható szankciókról. Az elnöknek a tanúsított magatartás értékelésekor annak súlyossága mellett figyelembe kell vennie annak egyszeri, visszatérő vagy pedig állandó jellegét. Általános elvárás a kiszabott jogkövetkezménnyel szemben, hogy hatékony, arányos legyen, és kellő visszatartó erővel bírjon. A megállapított szankció akár több intézkedést is magába foglalhat. Pénzbeli jellegű szankciók közül az eljárási szabályzat a napidíj megvonás intézményét ismeri 2-10 nap időtartamra. Ez megduplázható ismételt szabályszegés esetén, illetve, ha a képviselő megtagadja a 175. cikk (3) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítését.¹⁸⁰

Az államok többségében ismerik a képviselői juttatások korlátozásának valamilyen formáját. Nagyon sok ország alkalmaz fizetésmegvonást a szavazásokról való indokolatlan (és előzetesen be nem jelentett) hiányzás miatt, így többek között Belgium, Ciprus, Finnország¹⁸¹ (itt külön kitétel, hogy tartós és igazolatlan hiányzásról legyen szó), Lengyelország, Litvánia, Málta, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország és Szlovákia. Macedóniában a képviselőnek az ülés kezdetéig jeleznie kell az elnöknek, ha az ülésen való részvételben akadályoztatva van. Ennek háromszor elmulasztása esetén az elnök írásban figyelmezteti, valamint jelzi az esetet a Mandátumvizsgáló

¹⁷⁹ Nemzetközi összegző elemzés. A képviselői mandátum gyakorlásának feltételei és korlátai. A parlamenti képviselők javadalmazása (belső munkaanyag)

¹⁸⁰ Az Európai Parlament eljárási szabályzata https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-175_HU.html (Letöltve: 2024.01.25.)

¹⁸¹ A finn Parlamenti Törvény szerint, ha a képviselő nem érkezik meg időre vagy igazolatlanul marad távol az ülésről, a plénum megvonhatja illetményének egy részét vagy akár egészét. Ismételt mulasztás esetén akár a mandátumától is megfosztható!

bizottságnak és a frakciótitkárságnak is. A bizottság a fizetés 5 százalékával sújtja azt, aki három egymást követő ülésnapon hiányzik, és ennek okát nem igazolja. Törökországban igen komoly büntetés jár az igazolatlan hiányzásért, ugyanis ilyen esetben akár háromhavi illetmény is levonható. A kanadai Alsóházban a fizetéslevonás mértéke 120 dollár/nap, amelyet akkor kezdenek el levonni, ha a hiányzás meghaladja a 21 egymást követő ülésnapot, míg a Felsőházban igazolatlan hiányzás esetén pénzbüntetést szabnak ki, melynek mértéke legfeljebb 250 dollár/ülésnap lehet.¹⁸²

A juttatások korlátozásának másik oka, ha a képviselői valamilyen jogsértő magatartást követ el, nem teljesíti a házszabályból fakadó kötelezettségeit. Belgiumban két okból kerülhet sor fizetéseszköztetésre: egyrészt – a már említett – szavazásokról való indokolatlan hiányzás miatt, másrészt akkor, ha a képviselő a munkájából fakadó titoktartási kötelezettséget megszegi. Ebben az esetben a parlamenti juttatásainak 20 százalékát levonják három hónapra. A francia Alsóházban megrovás vagy megrovással egyidejű felfüggesztés szankciók alkalmazása esetén egy vagy két hónapra levonják a javadalmazás felét, míg a képviselőtárs megtámadása esetén ez akár hat hónap is lehet. Ehhez képest a Felsőházban ugyanezen szankciók esetén a javadalmazás egyharmadát, illetve az összes egyéb juttatást megvonják a renitens képviselőtől. Luxembourgnban megrovás és átmeneti felfüggesztés esetén a képviselő teljes havi tiszteletdíja is megvonható. Görögországban ehhez hasonlóan megrovás és időszakos felfüggesztés esetén csökkentik a képviselői tiszteletdíjat.

Csehországban fegyelmi eljárás esetén lehetséges a pénzbírság alkalmazása, míg Lengyelországban viszont széles azon esetek köre, melyeknél a képviselői javadalmazás valamilyen formáját alkalmazzák. Így az Alsóházban egy napi igazolatlan hiányzás esetén a képviselő alapfizetésének és juttatásainak egyharmadát vonja le az elnök. Hasonlóan jár el akkor is, hogy az a képviselő az ülésnapon ugyan megjelenik, de a szavazások kevesebb mint egyötödén vesz részt. Az elnök a képviselőt tájékoztatja a levonások tényéről.¹⁸³ A másik eset, amikor az elnök kizárást rendel el az országgyűlés egy tagjával szemben: az elnökség határozatot hozhat a fizetés maximum felének levonására vagy a parlamenti juttatásai maximum hathavi felfüggesztésére is.¹⁸⁴ Míg a Szenátusban a rend és a vonatkozó szabályok be nem tartásával akadályozó képviselőkkel szemben a Szenátus elnöke a következő fegyelmi szankciókat alkalmazhatja:

- a szenátor havi fizetését legfeljebb 50 százalékkal csökkentheti (maximum három hónapra),
- a szenátor egyéb parlamenti juttatásait csökkentheti legfeljebb félhavi összeggel (maximum három hónapra), illetve

¹⁸² Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés

¹⁸³ The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, Article 24

http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7:prawo&Itemid=814 (Letöltve: 2024.01.30.)

¹⁸⁴ The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, Article 25

- súlyos esetben akár a juttatásokhoz való jogosultságát is visszavonhatja.¹⁸⁵

A szerb parlamentben rendreutasítás esetén a fizetés 10 százalékát, ugyanazon ülésen történő második rendreutasítás esetén 20 százalékát vonják le. A levonás mértéke szómegevonás esetén 40 százalék, kizárásnál 50 százalék. Ha egy képviselő egy ülésen több fegyelmi büntetésben is részesül, azok aránya nem adódik össze, a legmagasabb összeget vonják le.¹⁸⁶

Németországban a pénzbírság bevezetésének oka az volt, hogy a 2011-es választási időszak idején a rendbontások száma ugrásszerűen megnövekedett, amely az általános megítélés szerint a közrend durva megsértésének volt tekinthető. Különösen aggályosnak tartották ezt amiatt is, mert a parlament nyilvánossága révén a választópolgáron szembesülnek a teremben zajló „állapotokkal”, amely a testületbe vetett bizalom csorbulásához vezet.¹⁸⁷ Az új szabályozás értelmében kisebb rendbontás vagy a Ház méltóságának megsértése esetén az elnök 1000 euró pénzbüntetést szabhat ki a jogsértő képviselőre úgy is, ha előtte nem intette meg. Ismétlődés esetén ennek összege 2000 euróra emelkedhet.¹⁸⁸ Szlovákiában abban az esetben, ha a képviselő felszólalásában megsért egy másik képviselőt, a Ház valamely testületét vagy valamely magas állami tisztviselőt, a Mandátumvizsgáló és mentelmi bizottság felszólítja, hogy kérjen elnézést a következő ülésen. Amennyiben ez nem történik meg a bizottság javasolja a plénumnak, hogy a képviselőre 1000 euróig terjedő bírságot szabjon ki. Ugyanez a pénzbírság összege akkor is, ha a képviselő más nevében szavaz, míg kisebb súlyú szabályszegés esetén 500 euró a büntetés. Megjegyzendő, hogy a bírság behajtására a gyakorlatban nincs jogi eszköze a parlamentnek. Az Amerikai Egyesült Államokban is ismeri a pénzbüntetés alkalmazásának lehetőségét, és emellett előfordul egyes vegyes anyagi juttatások visszafizetése vagy javadalmazásból történő levonás is, ám ezek nem túl gyakran alkalmazott szankciók.

A harmadik esetkör az, amikor a képviselő a kizárása, felfüggesztése időszakára egyáltalán nem kap fizetést, így van ez Bulgáriában, Litvániában, Luxembourgnban, Montenegróban és Romániában. Érdeemes itt megemlíteni az Egyesült Királyságot is, ahol a mandátum felfüggesztése szankció alkalmazása esetén az Alsóházban megvonják a fizetést, míg a Felsőházban nem igényelhetnek napidíjat és egyéb pénzügyi támogatást a felfüggesztés idejére. Albániában a kizárással sújtott képviselőnek félhavi, a felfüggesztett képviselőnek teljes havi fizetését vonják meg, és ha a

¹⁸⁵ Rules and regulations of the Senate, Article 25 <https://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/> (Letöltve: 2024.01.30.)

¹⁸⁶ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 45.o.

¹⁸⁷ Oliver Borowy: Parlamentarisches Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss: Verfassungsrechtliche Aspekte Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 43, No. 3 (2012) 635-639.o.

¹⁸⁸ Pöbelnde Abgeordnete: Bas kündigt Erhöhung des Ordnungsgeldes an <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundestag-baerbel-bas-kuendigt-erhoehung-des-ordnungsgeldes-an-19308297.html> (Letöltve: 2024.03.02.)

felfüggesztés lejárta előtt részt akar venni az ülésen ez kéthavi tiszteletdíjra emelkedik. Az erről szóló döntést az Elnökség hozza meg, és a Ház vita nélkül határoz róla.

Érdekesség, hogy az államok egy részében egyáltalán nem alkalmaznak pénzbeli szankciót a képviselőkkel szemben. Így például a szomszédos Ausztriában, Szlovéniában és Horvátországban, valamint Dániában, Észtországban, Lettországon és Írországon sem ismert a képviselői javadalmazás korlátozásának bármilyen formája.

7.4. Történeti háttér

Mikszáth Kálmán 1892-ben így írt: *„A negyvennyolcadiki napidíjak annak idején meg voltak eléggé beszélve. Az intenció, melyet a főrendi tábla kitűnőségei is elfogadtak, az volt, hogy szegény ember is lehessen képviselő. S ez nem is lehetett másképp. Mert a mi öregeink bölcsek voltak s nem hebehurgya szószátyárok, akik mindenfélét összefecsegnek, aminek valami excentrikus látszatja van. Az okvetetlenkedés még akkor nem tett nagygyá senkit. Ha egyszer megnyitották a törvényhozás kapuját: »Ide bejöhet mindenki, akit a nép beküld«. arról is gondoskodniok kellett, hogy aki oda bejön, az meg is élhessen ott. Persze ma másképp van. Ma, a papírkorszakban. Ma megelégszünk, ha valami demokratikus intézkedés rajta van a papíron. Mert azon nem lehet disputálni, hogy ma öt forintból egy országgyűlési képviselő meg nem élhet abban a testületben, ahol egy-egy pártbédén tíz forint a teríték ára, abban az országban, ahol minden jótékony egyesület, minden nemzeti cél, minden elzüllött egzisztencia, minden nyomor, minden szerencsétlenség ennek az ötödfélszáz embernek a zsebére utazik.»*¹⁸⁹ A népképviselői alapra helyezett törvényhozás tagjainak díjazását először az 1848. évi V. törvénycikk szabályozta, amelynek 56. §-a kimondta, hogy *„mindegyik országgyűlési követnek az országos pénztárból 5 pft. napidíj, s lakbér fejében évenként 400 pft. fizettetik.”* Fentiekből jól látható, hogy az Országgyűlés tagjai már ekkor részesültek valamiféle jövedelemben, napidíjban, amely fedezte legalább a tisztségük ellátásával kapcsolatos költségeket. A házszabályok fegyelmi rendelkezései egészen 1913-ig nem tartalmaztak pénzbeli szankciókat, ugyanakkor az igazolatlan hiányzás eseteire már korábban szabályozásra került.

Először 1868-ban rendelkezik a Házszabály a napidíj igazolatlan hiányzás esetén történő megvonásáról az Országgyűlés tisztségviselőiről szóló fejezetben, az Elnök cím alatt. A 172. szerint a képviselők napidíjai csak az elnök ellenjegyzései mellett adhatók ki. Továbbá *„azon képviselőket, kik Buda-Pestről engedély nélkül, vagy engedélylyel ugyan, de tizenöt napnál hosszabb időre vannak távol, távollétök idejére, ha a ház az országgyűlés szünetelésének alkalmára másként nem rendelkezik, napidíj nem illeti’, kivéve a bejelentett betegség miatt, vagy a háztól vett kiküldetésben*

¹⁸⁹ Mikszáth összes műve: Cikkek és karcolatok (51-86. kötet) 1892. Cikkek, tárcák (81. kötet). A képviselői napidíjak <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Mikszath-mikszath-osszes-muve-2A85B/cikkek-es-karcolatok-5186-kotet-40CD5/1892-cikkek-tarcak-81-kotet-529D0/a-kepviseloi-napidijak-52BD6/>

távollevőket. Azoknak, kik a képviselőknek a 169. §. értelmében történt felolvasásánál a házban jelen nem voltak, ezen naptól kezdve napidíj nem jár, míg jelenlétüket a ház elnökénél személyesen nem jelentik be.”¹⁹⁰ Érdekeség, hogy nemcsak az engedély nélkül hiányzó képviselőkre vonatkozik a napidíjmegvonás, hanem azokra a honatyákra is akik – engedéllyel ugyan, de – tizenöt napnál hosszabb ideig maradnak távol az Országgyűlés üléseitől.

Az 1887-es házszabály annyiban változtat a fenti szabályozáson, hogy csak az engedély nélkül távollét esetkörét szankcionálja. Eszerint azon képviselőket, akik az ülésektől 15 napnál hosszabb időre engedély nélkül távol maradnak – a távollétük idejére – nem illeti meg napidíj mindaddig, amíg nem igazolják távollétük okát. A korábbi szabályozás egyebekben hosszú időn át változatlan maradt.¹⁹¹

Ahogy a korábbi fejezetekben már ismertettem az 1913-as házszabályra a fegyelmi jog szigorúbb szabályozása jellemző. Új szankcióként bevezette a pénzbüntetés alkalmazását is. A 254. § értelmében „(...) jegyzőkönyvi megrovás minden egyes esetében az illető képviselőnek tiszteletdíjából 100 koronát vissza kell tartani. A Ház üléseiből a 251. §. szerint határozott időtartamra időlegesen kizárt képviselőnek tiszteletdíjából a kizárás tartamára naponként 20 korona visszatartandó. Az időlegesen kizárt képviselő a kizárás tartama alatt az országház épületébe be nem léphet; ha e tilalmat áthágná, onnan eltávolítandó, tiszteletdíjából pedig esetről-esetre 500 Korona visszatartandó s ez eljárása is mint újabb engedetlenség a 251.§. két utolsó bekezdésének rendelkezései alá esik. A képviselő tiszteletdíjából a visszatartás oly kép történik, hogy az elnök az illető képviselőket illetményeiből a legközelebbi évnegyedre a megfelelő összeggel kevesebbet utalványoz ki.” Ez a szigorú szabályozás egyértelműen az 1912-es év rendkívüli eseményeire reflektál, amikor is Tisza István a hosszú idején zajló obstrukciót a június 4-i ülésen meguntta, és megszavaztatta a véderőtörvényt. Az obstruktorokat ez még inkább felbőszítette, és sípolással, dobolással és füttyüléssel igyekeztek megakadályozni a rendes ügymenetét, mire Tisza négyszer függesztette fel az ülést. A negyedik szünet után már a rendőrség távolította el a rendbontókat az Országházból. A házelnök így fogalmazott: „a ház egyes tagjai által különböző lármázó hangszerekkel okozott fülsüketítő lármát másként nem sikerült elhallgattatnom, a háznagy útján fegyveres erő kiállításáról gondoskodtam, s a kivonult rendőri karhatalomnak azt az utasítást adtam, hogy távolítsa el a ház épületéből azokat, akik ismételt felszólítás dacára ezt a magaviseletet

¹⁹⁰ 1865–1868. évi országgyűlés A képviselőház rendszabályai [1868]

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1865-1868_kh/?pg=21&layout=s&query=napid%C3%ADj (Letöltve: 2024.01.23.)

¹⁹¹ 1884–1887. évi országgyűlés A képviselőház házszabályai [1887] Budapest, 1892. 210. §

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1884-1887_kh/?pg=136&layout=s&query=napid%C3%ADj (Letöltve: 2024.01.23.)

*tanúsították.*¹⁹² Mint az ismert a Mentelmi bizottság ezt követően néhány ülésről kitiltotta az érintett képviselőket. A házelnök ezzel jogsértést követett el, de ennek ellenére ugyanígy járt el a következő ülésen is (ekkor 35 honatyát vezetett ki). Ezek az előzmények vezettek a június 7-i üléshez, amikor is Kovács Gyula – a bal oldali hírlapírói karzatról berontva – előkapta revolverét, és háromszor lőtt Tisza István felé, a negyedik alkalommal pedig öngyilkosságot kísérelt meg (melyet csodával határos módon túlélt). Ennek nyomait a mai napig őrzi az ülésterem pulpitusá. A fenti eseményekből kiindulva egyáltalán nem meglepő, ha 1913-ban a fegyelmi jog nagyfokú szigorításon esett át.

Az 1924-es házszabályrevízió a következőkben a pénzbüntetés 1913-ban bevezetett rendszere kicsit átalakult, így a Ház ünnepélyes megkövetésére ítélt képviselő illetményéből 5 napra eső rész, a jegyzőkönyvi megrovásban részesített képviselő illetményéből pedig 10 napra eső rész tartandó vissza. Kizárt képviselő esetén a kizárás időtartamára eső részt vonják le, ez az összeg azonban a képviselői illetmény 15 napra eső részénél kevesebb nem lehet. Ha a kizárt képviselő az elnök engedélye nélkül lép az Országház épületébe, illetményéből esetről esetre 20 napra eső rész visszatartandó. A házszabály már részletszabályokat is tartalmaz a pénzbüntetés vonatkozásában. Eszerint a *„képvisező illetményéből a visszatartás minden olyan esetben, amikor a házszabály az illetményeknek, vagy azok egy részének visszatartását rendeli el, oly kép történik, hogy az elnök az illető képviselő legközelebb esedékes képviselői illetményeiből a megfelelő összeggel kevesebbet utalványoz ki. Az így visszatartott összegek hova fordítása iránt a gazdasági bizottság határoz.”*¹⁹³

Az 1939-es házszabálymódosítás csupán kismértékben alakította át a pénzbüntetés alkalmazásának rendszerét. Egyrészt rögzíti azt az esetet, amikor a képviselő az ünnepélyes megkövetés kötelezettségét elmulasztja: az érintett képviselő legközelebb esedékes képviselői illetményéből (a büntetésen felül) annyit kell visszatartani, amennyi arra az időre esik, amennyi a kötelezettség beálltától a Mentelmi bizottság javaslatáról történő döntésig eltelik. Tehát ebben az esetben a javadalmazás csökkentése két irányból történik: egyrészt maga a jogsértő cselekmény miatt elrendelt pénzbüntetés, másrészt az ünnepélyes megkövetés elmulasztása miatti illetményvisszatartás. A házszabály a 194. §-ban részletesen szabályozza a pénzbüntetés eseteit és mértékét, így *„ugyanazon az ülésen másodízben rendreutasított képviselő illetményéből 2 napra, a harmadízben rendreutasított képviselő illetményéből 3 napra, a Ház ünnepélyes megkövetésére ítélt képviselő illetményéből 5 napra, a jegyzőkönyvi megrovásban részesített képviselő illetményéből pedig 10 napra eső részt vissza kell tartani”*. Kizárás esetén a honatya illetményéből a kizárás időtartamára eső részt kell visszatartani azzal, hogy ez az összeg nem lehet kevesebb az illetmény 15 napra eső részénél. Ha a

¹⁹² Képviselőházi Naplók, 1910. XVI. Kötet, 439.

¹⁹³ 1922–1926. évi országgyűlés A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1922-1926_kh/?pg=178&layout=s (Letöltve: 2024.01.23.)

kizárt képviselő a kizárás időtartama alatt az Országház épületébe engedély nélkül belép, illetményéből esetről esetre 20 napra eső részt kell visszatartani.¹⁹⁴

Jól látható, hogy a pénzbüntetés mértékében nem történt érdemi változás a korábbi szabályozáshoz képest. Ehhez képest az 1946-os házsabályban – bár a fegyelmezési lehetőségek alapvetően változatlanok maradtak – már csak a jegyzőkönyvi megrovás és a kizárás jogkövetkezmények jártak illetménymegvonással (az ünnepélyes megkövetés elmulasztásának esete kikerült a pénzbüntetés hatálya alól). A jegyzőkönyvi megrovásban részesített képviselő illetményéből 5 napra eső részt, a Nemzetgyűlés határozata alapján kizárt képviselő illetményéből pedig a kizárás időtartamára eső részt vissza kell tartani. Az így visszatartott illetmények hova fordítása iránt a Gazdasági bizottság határoz.

Mint azt már korábban részletesen is ismertettem az 1950-es kommunista ügyrend a fegyelmi jogot mindösszesen egy szakaszban szabályozta, és csak a rendreutasítás, szómegvonás és kizárás szankciókat ismerte. Azt csak feltételezni tudjuk, hogy a kizárás időtartamára a képviselő nem részesült javadalmazásban, erről nem rendelkezik az ügyrend. Az Alkotmány 1990. május 2-től hatályos rendelkezik a képviselők megfelelő javadalmazáshoz való jogáról. A 20. § (4) bekezdése kimondta, hogy *„az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségtérítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségtérítés összegét, valamint a kedvezmények körét alkotmányerejű törvény állapítja meg; ebben a tiszteletdíj teljes összegének a kifizetése feltételhez köthető.”* Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény 1. § kimondta, hogy a képviselő megválasztásának időpontjától tiszteletdíjra jogosult, mely alapidjából és pótidjából áll. Rögzítette, hogy az alapidj a mindenkori miniszteri illetmény 50 százalékának megfelelő összeg. A törvény szövege 1994. november 18-tól kiegészült a következővel: *„A képviselő tiszteletdíjának csökkentésére a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) rendelkezései az irányadók.”* A rendszerváltást követő 1994-es új Házsabály kormánypárti tervezete tartalmazta ugyan, hogy a kizárt képviselő a kizárás időtartamára nem kap tiszteletdíjat, ám a végül elfogadott régi Házsabály igen szűkszavú rendelkezett a fegyelmi jogi szankciókról. A képviselői javadalom csökkenése csupán az igazolatlan hiányzás szankcionálásánál jelenik meg, fegyelmi büntetésként nem. Eszerint *„a képviselőnek járó alapidj összege arányosan csökken, ha a képviselő a tárgyhónap napirendben előre feltüntetett szavazásainak több mint egyharmadán igazolatlanul nem vesz részt”*.¹⁹⁵ Az igazolatlan hiányzás

¹⁹⁴ 1939–1944. évi országgyűlés A képviselőház házsabályai Budapest, 1939. 193-194. § https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1939-1944_kh/?pg=136&layout=s (Letöltve: 2024.01.23.)

¹⁹⁵ Régi Házsabály 44. § (2) bekezdés

esetköre 2012. június 27-től átkerült az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény, mely szó szerint vette át az előbbi rendelkezést.

7.5. A törvényi szintű szabályozás

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés második mondata szerint „*az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol*”. Ez a rendelkezés tehát alaptörvényi szinten deklarálja a házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörét, a részletes szabályozás pedig az Ogytv. 18-19. fejezetében található. Elmondható, hogy a fegyelmi intézkedések alkalmazása nemcsak a házelnök lehetősége, hanem az ülést levezető elnök és az Országgyűlés maga is szerepet kap ebben. „*Az Országgyűlés ülése zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve – az ülést vezető elnök vagy a Házbizottság javaslatára – az Országgyűlés a 46-51/A. §-ban meghatározott intézkedéseket alkalmazhatja.*” Az Ogytv. hatálybalépésével tehát a fegyelmi jog szabályozása teljesen új szintre emelkedett.

Az új fegyelmi szabályozás hatálybalépésekor a törvény még nem tiszteletdíj-csökkentésről rendelkezett, hanem pénzbírságról és tiszteletdíj megvonásról. A 48. § (5) bekezdése rögzítette, hogy az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult. Ehhez hasonlóan a képviselői jogok felfüggesztése jogkövetkezmény alkalmazása esetén is kimondta, hogy a felfüggesztés első és utolsó napja közti időtartamban a képviselő tiszteletdíjra nem jogosult (50. § (6) bekezdés). Pénzbírság kiszabására ebben az időszakban kétféle jogsértő magatartás tanúsítása esetén volt lehetőség: egyrészt a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegő, másrészt az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazó, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegető vagy arra felhívó képviselővel szemben. A pénzbírság kiszabására irányuló javaslatról a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság dönt. Mértéke az első esetben nem haladhatta meg az egyhavi tiszteletdíjának harmadát, a második esetben annak teljes összegét.

A 2013. január 1-jétől hatályos módosítás kibővítette azon esetek körét, ahol pénzbírság alkalmazására nyílik lehetőség. Ennek megfelelően a következő fegyelmi magatartások esetére rendelte el:

- ha a képviselő felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet,

- ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi,
- ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel.

A házelnök a magatartás tanúsításától számított öt napon belül jogosult a képviselővel szemben pénzbírság kiszabását javasolni, melyről az Országgyűlés a javaslattételt követő ülésén, vita nélkül határoz. Mértéke az első két esetben nem haladhatja meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjának harmadát, míg fizikai erőszak esetén teljes összegét.

Ez a szabályozás viszonylag rövid ideig volt hatályban, 2013. június 21-től módosult az Ogytv., melynek eredményeként már különbséget tehattünk a képviselői tiszteletdíj csökkenése és csökkentése között. A tiszteletdíj csökkenése valamely más szankcióhoz kapcsolódik (kizárás, felfüggesztés), önmagában sosem áll. Megkülönböztetendő a tiszteletdíj csökkentésétől, ugyanis annál a szankció közvetlenül a tiszteletdíj csökkentésére irányul, míg ezekben az esetekben „járulékos” jellegű. Az Ogytv. 48. § (5) bekezdés, a 49. § (6) bekezdés, valamint az 50. § (2) bekezdés harmadik mondata szerint az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult. Ha egy képviselő kizárásáról az Országgyűlés döntött, vagy az ülést vezető elnök döntését utólag törvényesnek ítélte a plénum, a tiszteletdíja automatikusan (minden külön döntés nélkül) csökken. Ugyanígy a felfüggesztett képviselő esetében is: a felfüggesztés időtartamára nem jogosult tiszteletdíjra.

Az Ogytv. 51/A.§ (1) bekezdése értelmében a *„Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére a 48. § (3) bekezdésében, a 49. § (4) bekezdésében, az 50. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül elrendelheti a képviselő esedékes tiszteletdíjának csökkentését. A tiszteletdíj csökkentésére vonatkozó döntésben meg kell jelölni annak okát, valamint – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szemléltetésre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.”* A (13) bekezdés második mondata szerint: a „tiszteletdíj csökkentésének mértéke – döntésenként – nem haladhatja meg a képviselő esedékes a) egyhavi tiszteletdíjának harmadát, ha a tiszteletdíj csökkentésére a 48. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (4) bekezdése, b) egyhavi tiszteletdíját, ha a tiszteletdíj csökkentésére az 50. § (1) bekezdése alapján kerül sor”.

Ez a szankció tehát a Házbizottság hatáskörébe tartozik, de abban az esetben, ha a Házbizottság ülésén nem születik egyhangú döntés, a tiszteletdíj csökkentéséről a házelnök határoz. Ugyanakkor a Házbizottságban konszenzusnak nagyon kicsi az esélye, hiszen minden képviselőcsoport vezetője a

tagja a bizottságnak, így szinte esélytelen, hogy a saját frakciója tagjára vonatkozóan megszavazza a tiszteletdíj csökkentését. Így végső soron a házelnök dönt a szankcióról. Az „egyéb jogkövetkezmény hiányában” kitétel rögzíti, hogy a tiszteletdíj csökkentésére csak akkor kerülhet sor, ha a tevékenysége miatt más jogkövetkezményre (kizárásra) nem került sor. Mivel a tiszteletdíj csökkentés alapjául szolgáló esetek megegyeznek a kizárásra okot adó magatartásokkal, a törvényhozó fontosnak tartotta kiemelni, hogy a két szankció egymás mellett nem alkalmazható (hiszen amint fentebb láttuk a kizárás amúgy is tiszteletdíj-csökkenést eredményez).

Tehát annak a képviselőnek csökkenthető a tiszteletdíja, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot kirívóan sértő kifejezést használt vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet; az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabály tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi; az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra felhívott vagy más kivezetését akadályozta. Fontos, hogy akár házbizottsági, akár házelnöki a döntés, azt kizárólag a szankcionált tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül lehet meghozni.

A 2020. február 1. előtti fegyelmi jogi szabályozáshoz képest komoly változást hozott a jelenleg is hatályos szabályozás. Az Ogytv. módosítás a fegyelmi jogba ütköző magatartások körét a cselekmény súlya szerint differenciálva határozza meg, és a védeni kívánt értékekkel összefüggésben definiálja az egyes magatartási formákat. A korábbi szabályozáshoz képest új elemként jelenik meg a felszólalást és az ülésvezetést kirívóan zavaró közbeszólás, a tárgyalás és a szavazás menetének zavarása, valamint más képviselő, tisztségviselő zavarása vagy akadályozása jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében. Új szankcióként bevezette a kitiltást (azonnali és utólagos típusát), ezzel párhuzamosan a képviselői jogok felfüggesztése szankció alkalmazási lehetősége megszűnt.

Az Ogytv. 46. § (1) bekezdés b) pontja szerint azt a képviselőt, aki a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívóan zavarja a közbeszólásával, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja vagy figyelmeztetheti. A szankció alanya képviselő vagy EP képviselő lehet. Ha a rendreutasítás vagy figyelmeztetés nem vezet eredményre, a házelnök utólagos szankcióként a képviselő tiszteletdíját minimum félhavi, maximum egyhavi összegével csökkenti.

A következő Ogytv. által büntetni rendelt magatartás a sértő vagy illetlen kifejezés használata. Azt az országgyűlési vagy európai parlamenti képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök először rendreutasíthatja vagy figyelmezteti. Ennek eredménytelensége esetén élhet a

szómegvonás, tiszteletdíj-csökkentés és az utólagos kitiltás lehetőségével. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege lehet.

Ennek súlyosabb esete a kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata. Ha egy országgyűlési vagy EP képviselő az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök az ülésnapról vagy az ülésről kizárhatja, vagy azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. Ahogy az alkalmazható szankciók súlyából is látszik, ez már egyértelműen a súlyos sérelmet okozó jogsértések közé tartozik, főként a tanúsított viselkedés megfélemlítő jellege miatt. A fenti magatartás tanúsítása esetén is sor kerül tiszteletdíj-csökkentésre, melynek összege a képviselő tiszteletdíjának minimum két, maximum négyhavi összege. Ha az azonnali hatállyal kitiltott képviselő a felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet, vele szemben a tiszteletdíj-csökkentés felső határa a kétszeresére emelkedik (maximum nyolchavi). EP képviselővel szemben a tiszteletdíj-csökkentés nem alkalmazható. Az azonnali hatályú kitiltás mellett lehetőség van utólagos kitiltás alkalmazására is.

A 46/C. § (1) bekezdésében szankcionált magatartás a nem megengedett szemléltetés. Ennek értelmében azt az országgyűlési vagy európai parlamenti képviselőt, aki a házszabály szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti (pl.: molinó, szemléltető ruházat, felvétel lejátszása), az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, figyelmeztetheti, ennek eredménytelensége esetén pedig megvonhatja a felszólalási jogot, alkalmazhatja a tiszteletdíj-csökkentés vagy az utólagos kitiltás szankcióját is. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege. Ez a jogkövetkezmény EP képviselővel szemben nem alkalmazható.

A fegyelmi intézkedésekkel szabályozott magatartások következő esete az Ogytv. 46/E. §-a szerinti zavarás: a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy a plenáris ülés résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja a renitens képviselőt, vagy azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. A házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum két-, maximum négyhavi összeggel csökkentheti, mely szankció az EP képviselőkkel szemben nem alkalmazható.

Még súlyosabb magatartás az akadályozása, amely akkor valósul meg, ha az országgyűlési vagy európai parlamenti képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét akadályozza, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében akadályozza. Ebben az esetben az ülést vezető elnök azonnali hatályú kitiltást rendelhet el

rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül. A tiszteletdíj-csökkentés összege ennél az esetnél a képviselő tiszteletdíjának minimum négy-, maximum hathavi összege.

Végezetül a legsúlyosabb a fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartások esete. A 46/G. § szerint, ha a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakkal közvetlenül fenyeget, fizikai erőszak alkalmazására felhív, más kivezetését akadályozza vagy fizikai erőszakot alkalmaz. Ha a kitiltott képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, a vele szemben alkalmazható tiszteletdíj-csökkentés összegének felső határa a kétszeresére emelkedik (tizenkét havi). A házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum négy-, maximum hathavi összeggel csökkentheti.

7.6. Gyakorlati tapasztalatok

Előljáróban elmondható, hogy a tiszteletdíj-csökkentés a leggyakrabban alkalmazott fegyelmi jogkövetkezmény a magyar Országgyűlésben. Bevezetése óta számtalan alkalommal került sor a kiszabására, emiatt a jobb áttekinthetőség érdekében ciklusonkénti bontásban mutatom be a gyakorlati alkalmazásának eseteit.

A 2010-2014-es ciklusban 6 alkalommal került sor pénzbírság kiszabására, majd később kilenc esetben tiszteletdíj-csökkentés alkalmazására (ez egy esetben akár több képviselőt is érintett). A ciklus első fegyelmi eseményeként Szanyi Tibor 2013. március 18-én interpellációja viszonzásaként során kirívóan sértő kifejezést¹⁹⁶ használt, ezért az Országgyűlés elnökének javaslata alapján a plénum a képviselő tiszteletdíja egyharmadának megfelelő összegű, 131.410 forintos pénzbírságot szabott ki rá.¹⁹⁷ Karácsony Gergely és Szilágyi Péter 2013. április 30-i ülésén az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást¹⁹⁸ tanúsítottak, ezért Karácsony 50.000, Szilágyi 185.520 forintos¹⁹⁹ pénzbírságban részesült.²⁰⁰ 2013. május 21-én Dorosz Dávid és Szabó Rebeka szintén az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást²⁰¹ tanúsított, melynek eredményeként 70 ezer forint pénzbírságot szabott ki rájuk a plénum.²⁰²

Novák Elődre ebben a ciklusban három alkalommal szabott ki pénzbírságot a Ház jogsértő cselekmény elkövetése miatt. A büntetés kiszabására mindhárom esetben kirívóan sértő kifejezés használata miatt volt szükség: egyszer a „szocionista képviselő”²⁰³ szófordulatot használta,

¹⁹⁶ „(...) ehhez képest önök meg itt félnáci félidiótákat tüntetnek ki március 15-én (...)”

¹⁹⁷ H/10521

¹⁹⁸ Karácsony Gergely és Szilágyi Péter egy "Fidesz. Loptok, csaltok, hazudtok." feliratú táblát vitt az ülésterem közepére, és a szónoki emelvény mellé állította.

¹⁹⁹ Szilágyi esetében azért tett az elnök javaslatot magasabb összegű, maximális pénzbírság kiszabására, mert jegyzőként nagyobb felelősséggel tartozik a plenáris ülés megzavarásáért.

²⁰⁰ H/11022

²⁰¹ Dorosz Dávid és Szabó Rebeka az ülésterem közepén egy molinót feszített ki, amelyen az alábbi felirat volt olvasható: "Itt nemzeti dohánymaffia működik!". A molinót nem adták át az odaérkező terembiztosoknak.

²⁰² H/11297

²⁰³ H/11298

másodszer „a Hit Gyülekezete nevű cionista biznisszekta történelmi egyházak közé emelése”²⁰⁴ kifejezést alkalmazta, míg harmadszor a Kulturális és sajtóbizottság ülése, Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere meghallgatása során használt kirívóan sértő kifejezést személyeket, csoportokat érintően²⁰⁵. Első esetben 50 ezer, a következőnél 70 ezer, végül 131.410 forint bírságot szabott ki rá az Országgyűlés.

A ciklusban a törvényi szabályozás megváltozása miatt ezt követően már tiszteletdíj-csökkentés alkalmazására került sor (a pénzbírság intézménye kikerült a módosítással az Ogytv.-ből). Első alkalmazására akkor került sor, amikor Lengyel Szilvia, Osztolykán Ágnes és dr. Szél Bernadett az 2013. június 21-i ülésén a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényjavaslat zárószavazása során az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak (molínó kifeszítése, megafon használata). Lengyel és Szél tiszteletdíját 131.410 forinttal, míg Osztolykán javadalmazását 154.600 forinttal csökkentette az Országgyűlés.²⁰⁶

Ezen a plenáris ülésen nem ez volt az egyetlen rendkívüli esemény: ugyanezen törvény zárószavazása során negyven²⁰⁷ ellenzéki képviselő az elnöki pulpitust elfoglalva olyan példa nélküli, közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartást tanúsítottak a zárószavazás megakadályozása céljából, hogy a tiszteletdíjuk maximális összegű csökkentésére került sor (ennek összege a képviselői tiszteletdíjak különbözősége miatt 394 ezertől 672 ezer forintig terjedt.²⁰⁸

Jávor Benedek és Szabó Tímea a 2013. július 4-i ülésen az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak, melynek következtében tiszteletdíjuk 50 ezer forinttal csökkent (az alacsony összeg arra tekintettel került megállapításra, hogy korábban még nem volt fegyelmi ügyük)²⁰⁹. Szűcs Erika és Vadai Ágnes ugyanezen év november 5-én, a határozathozatal során tanúsított magatartásával az Országgyűlés rendjét súlyosan sértette. Az Országgyűlési Napló vonatkozó részlete így szól: „*Dr. Vadai Ágnes és Szűcs Erika, valamint a mögöttük lévő páholyban öt nő feláll, Szűcs Erikát kivéve egyik szemük körül lila folt. - Dr. Vadai Ágnes: Kedves kormánypárti Képviselőtársaim! - Szavai nem érthetők, mert nem mikrofonba beszél. - Nagy zaj és fütty a kormánypárti oldalon. - A dr. Vadai Ágnes mögött álló öt nő a következő feliratú lapot mutatja fel:*

²⁰⁴ H/11400

²⁰⁵ H/11560

²⁰⁶ H/11658

²⁰⁷ Dr. Apáti István, Balla Gergő, Bana Tibor, Baráth Zsolt, Bertha Szilvia, Dúró Dóra, Egyed Zsolt, Farkas Gergely, Ferenczi Gábor, Dr. Gaudi-Nagy Tamás, Dr. Gyenes Géza, Gyöngyösi Márton, Dr. Gyüre Csaba, Hegedűs Lorántné, Jámbor Nándor, Kepli Lajos, Dr. Kiss Sándor, Korondi Miklós, Kulcsár Gergely, Magyar Zoltán, Mirkóczki Ádám, Murányi Levente, Németh Zsolt, Novák Előd, Dr. Nyikos László, Rubi Gergely, Schön Péter, Sneider Tamás, Dr. Staudt Gábor, Suhajda Krisztián, Szabó Gábor, Szávay István, Szilágyi György, Varga Géza, Vágó Sebestyén, Volner János, Vona Gábor, Zagyva György Gyula, Zakó László és Z. Kárpát Dániel

²⁰⁸ H/11659

²⁰⁹ H/11740

"Fideszes fiúk! Az asszony verve jó?" Az eset következtében mindkettőjük tiszteletdíja 130 ezer forinttal csökkent.²¹⁰

Ebben az évben a plénum még Gaudi-Nagy Tamás tiszteletdíját csökkentette 166.000 forinttal (kirívóan sértő kifejezés használata miatt), valamint Szabó Rebeka és Scheiring Gábor esetében került sor az alkalmazására (az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsítása miatt). A büntetés következtében Szabó 131 ezer, míg Scheiring 50 ezer forinttal kevesebb fizetést vitt haza.²¹¹

2014. február 6-án négy LMP-s képviselő (dr. Szél Bernadett, dr. Schiffer András, Ertsey Katalin és Lengyel Szilvia) transzparenszek felemelésével és megafonból szóló szirénázással zavarták meg a szavazás menetét, és ezzel az Országgyűlés tekintélyét súlyosan sértő magatartás valósították meg (Ogytv. 49. § (4) bekezdés). Jakab István alelnök javasolta az Országgyűlésnek, hogy a képviselők által tanúsított magatartás miatt csökkentse a tiszteletdíjukat az alábbi összegekkel:

- Ertsey Katalin esetében 220.305 forinttal,
- Lengyel Szilvia esetében 150.735 forinttal,
- dr. Schiffer András esetében 258.955 forinttal,
- dr. Szél Bernadett esetében 173 .925 forinttal.

Az Országgyűlés 2014. február 13-án a tiszteletdíj-csökkentésre irányuló H/13737. számú határozati javaslatot elfogadta.²¹²

D. Dorosz Dávid, Scheiring Gábor, Szabó Rebeka, Szilágyi Péter és Szilágyi László független országgyűlési képviselők az Országgyűlés 2014. február 13-i ülésnapján az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak (az ülésteremben luftballonokat eregettek). A házelnök javasolta az Országgyűlésnek, hogy csökkentse a rendbontó képviselők tiszteletdíját, melynek mértéke az első négy említett képviselő²¹³ esetén 131.410 forint, míg Szilágyi László esetében 50 ezer forint volt. Az Országgyűlés ez esetben nem döntött a határozati javaslat elfogadásáról.²¹⁴

Dr. Gaudi-Nagy Tamás és dr. Lenhardt Balázs 2014 . február 13-i ülésnapján az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak, ugyanis az ülésteremből az uniós zászlókat kivitték és a Kossuth térre néző egyik ablakból kidobták. A házelnök dr. Gaudi-Nagy Tamás

²¹⁰ H/12979

²¹¹ H/13384

²¹² H/13737.

²¹³ Az elnök azért javasolta a tiszteletdíj-csökkentés maximális mértékét, mert korábban velük szemben már fegyelmi intézkedés kiszabására sor került.

²¹⁴ H/13793.

esetében 166.195 forinttal, míg dr. Lenhardt Balázs esetében 50 .000 forinttal történő tiszteletdíj-csökkentést javasolt.²¹⁵

A 2014-2018-as ciklusban összesen huszonkét alkalommal került a plénum elé tiszteletdíj-csökkentésre irányuló javaslat, mindannyiszor a 49. § (4) bekezdésre hivatkozással, engedély nélküli szemléltetés miatt. Ugyanakkor több olyan eset is előfordult, amikor a házelnök döntésével szembeni jogorvoslatnak a Mentelmi bizottság nem adott helyt, de a képviselő nem kérte az Országgyűlés döntését, így beállt a jogkövetkezmény. A ciklus elején rögtön egy ilyen esettel találkozunk: Ikotity István, dr. Schiffer András, Sallai R. Benedek és dr. Szél Bernadett LMP-s képviselő az Országgyűlés 2014. június 23-i ülésén „STOPAKS2 PAKSTOP” feliratú és sugárveszély jellel ellátott pólót viseltek, valamint több ilyen tartalmú feliratot is felmutattak. Ezzel megsértették az Ogytv. 49. § (4) bekezdés szerinti, szemléltetésre vonatkozó szabályokat. A házelnök döntése értelmében mindannyiuk tiszteletdíja 50 ezer forintnak megfelelő összeggel csökkent. A képviselők kérték a döntés hatályon kívül helyezését, de a Mentelmi bizottság a szeptember 9-i ülésen nem adott helyt a kérésnek, és az érintettek nem kérték az Országgyűlés döntését az ügyben.

2017. március 6-án Egyed Zsolt és Kulcsár Gergely Jobbikos képviselők egy embernagyságú papírmásé figurát vittek az ülésterembe és helyezték el a miniszterelnök ülés helye elé. A figura Mészáros Lőrincet mintázta, kezében „Stróman” felirattal. Az Országgyűlés elnöke mindkettejük tiszteletdíját 50 ezer forinttal csökkentette, és a képviselő először a Mentelmi bizottsághoz, majd az Országgyűléshez fordultak jogorvoslat iránti igényükkel, ám a plénum az április 4-i ülésén a döntést hatályában fenntartotta. Szintén a szemléltetésre vonatkozó szabályokat sértették meg a képviselők (Sallai R. Benedek, Ikotity István és Szél Bernadett), amikor ugyanezen ülésen egy-egy képekkel és szöveggel ellátott plakát emeltek a magasba. Esetükben a tiszteletdíj-csökkentés mértéke elérte a 100 ezer forintot.

A 2017. április 10-i ülésen Józsa István, Szabó Sándor, Szakács László, Teleki László és Tukács István egy- egy A/4-es méretű táblát tartottak fel, amelyen kék alapon a „VÉTŐ” felirat szerepelt. Eközben Bangóné Borbély Ildikó, Gögös Zoltán, Heringes Anita, Hiszékeny Dezső, Horváth Imre és Korózs Lajos egy-egy A/4-es méretű táblát emelt fel, melyeket összeolvasva piros színnel a „Ne írd alá, János” szöveg volt olvasható (arra való utalásként, hogy a köztársasági elnök ne írja alá az előttük fekvő javaslatot).²¹⁶ De előfordult olyan is, hogy egy képviselő felszólalása közben felmutatott egy bizonylatot (50 ezer forintos tiszteletdíj-csökkentés lett az eredménye); vagy éppen Szabó Timea egy székre állva egy marionettbábút emelt a magasba, amelynek fejére Áder János

²¹⁵ H/13794.

fényképét rögzített (közben azt hangoztatta, hogy „Nem köztársasági elnök, egy bábu”). Ebben az esetben nemcsak a szemléltetésre vonatkozó szabályok sérültek, hanem a képviselő az Országgyűlés tekintélyét súlyosan sértő magatartást is megvalósított, így büntetése 249.292 forintnyi tiszteletdíj-csökkentés lett²¹⁷.

A szemléltetésre vonatkozó szabályok megsértése miatti tiszteletdíj-csökkentésre került sor akkor is, amikor Hadházy Ákos felmutatott egy nagyméretű táblát „A Paks2-hálózat” felirattal, melyen egy nagy Putyin-arckép mellett kisebb képek voltak láthatóak; de előfordult olyan is, amikor „Hazudik” feliratú táblát mutattak fel Németh Szilárd háta mögött, vagy egyszerűen engedély nélkül emeltek transzparenszeket a magasba. A ciklus legsúlyosabb fegyelmi vétsége – mely a tiszteletdíj-csökkentés legmagasabb mértékét vonta maga után – az volt, amikor Szilágyi György veréssel fenyegette meg Dömötör Csaba államtitkárt. Büntetése 747.878 forintnak megfelelő tiszteletdíj-csökkentés lett.

Fentiekből jól látható, hogy a 40-es ciklusban igazán súlyos fegyelmi jogsértésre viszonylag ritkán került sor. A rendbontó magatartások köre kimerült egy-egy sértő kifejezés használatában vagy engedély nélküli szemléltetésben (bár ezek során igen sértő kifejezéseket is használtak a képviselők). A fegyelmi események jól mutatják az éppen aktuális politikailag kényes, érzékeny témákat is, így például látható, hogy ebben az időszakban a paksi bővítés kérdése milyen mértékű támadásokat váltott ki a közéleti szereplőkből.

Érdekesebb a helyzet a 2018-2022-es ciklussal: a választást követő több egy év alatt negyvenöt alkalommal alkalmazták ezt a szankciót „rendetlenkedő” képviselőkkel szemben. Még érdekesebb, hogy ez a negyvenöt fegyelmi ügy mindössze két plenáris ülésen jött össze. Hét eset a 2018. december 10-i ülésen történt, amikor a képviselők „füttyszóval, hangos bekiabálásokkal, majd folyamatos sípszóval” zavarták, akadályozták az Országgyűlés munkáját. A tiszteletdíj csökkentés alapja mind a hét esetben az Ogytv. 49. § (4) bekezdése volt, hiszen a képviselők magatartásukkal (füttyszó, sípszó stb.) az Országgyűlés rendjét és tekintélyét sértették meg. Az indokolás szerint „a képviselők cselekményüket nem csupán tiltakozásuk kifejezéseként fejtették ki, hanem a napirend elfogadásának megghiúsítása céljából is...Az Országgyűlés napirendjének elfogadása a határozathozatalok sorában is kiemelkedő jelentőségű, hiszen az ülés és azon belül az ülésnap mindaddig nem folytatható, amíg a napirend elfogadásra nem kerül.” Tehát a képviselők azon tevékenysége, amivel a napirend elfogadását megakadályozták alkalmas volt arra, hogy az Országgyűlés munkáját ellehetetlenítse. A tiszteletdíj-csökkentés összege ezekben az esetekben 440 és 594 ezer forint között alakult.

A további harmincnégy esetre mind a 2018. december 12-i ülésnapon került sor. Ezen az ülésnapon 29 képviselő azzal érdemelte ki a tiszteletdíj-csökkentés szankcióját, hogy az „elnöki és szónoki

²¹⁷ H/15872

emelvény feljáróját – annak lépcsője előtt állva – fizikai erővel lezárta, megakadályozva ezzel, hogy az ülést vezető elnök feljuthasson a pulpitusra, és ott helyét elfoglalja”. Mivel a képviselők cselekményüket fizikai erővel valósították meg, az Ogytv. 50. § (1) bekezdése alapozta meg a tiszteletdíj csökkentését, míg a további kilenc esetben a 49. § (4) bekezdése (molinók használata engedély nélkül, papírcédulák szórása). A csökkentés mértéke 1.247.000 és 1.514.000 forint között alakult, jól mutatja tehát, hogy a fizikai erőszak alkalmazása a legkomolyabb fegyelmi jogsértésnek minősül. Érdekes látni, hogy alig egy év alatt már több tiszteletdíj-csökkentést szabott ki az Országgyűlés, mint a megelőző két ciklusban együttvéve. Emellett az is megfigyelhető, hogy az ellenzéki képviselők egyre súlyosabb fegyelmi vétségeket követnek el, egyre komolyabb, akár büntetőjogi szankcióval sújtható magatartásokat tanúsítanak, egyre kétségbeesettebb módszerekkel igyekeztek befolyásolni a törvényalkotás folyamatát.

A 41-es ciklusban összesen 50 alkalommal került a plénum elé a tiszteletdíj-csökkentésről szóló döntés hatályában való fenntartása, ugyanakkor számos olyan eset is előfordul, amikor a képviselők nem éltek a jogorvoslati jogukkal, így nem került sem a Mentelmi bizottság, sem a plénum elé az ügy. Mivel ezekben az esetekben nem is került sor fegyelmi típusú határozati javaslat benyújtására, viszonylag nehéz nyomon követni az eseményeket, ugyanis a házelnöki döntésről a képviselő külön levélben kap tájékoztatást (és ha nem kéri annak felülvizsgálatát, az eljárás itt véget is ér). Így történt ez abban az esetben is, amikor meglepő módon a Fidesz frakció képviselő (Bánki Erik, Hoppál Péter, Kubatov Gábor és mások) a szónoki emelvény elé lépve valósították meg az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást. Az eset előzményeit mindenképp érdemes tisztázni, ugyanis a jogsértő magatartásukra az adott okot, hogy Hadházy Ákos a miniszterelnök napirend előtti felszólalása közben különböző feliratokkal ellátott, nagyméretű táblákat tartott a szónoki emelvény elé, ahonnan a miniszterelnök éppen felszólalt. Ezzel akadályozta a miniszterelnököt napirend előtti felszólalásának elmondásában. Az érintett képviselők ezt a provokatív magatartást megelégedve léptek a szónoki emelvény elé, hogy megakadályozzák Hadházy Ákost házszabálysértő cselekményének folytatásában. A házelnöki döntés értelmében valamennyiük tiszteletdíja 50 ezer forinttal csökkent, a képviselők nem éltek jogorvoslati jogukkal. Hadházy Ákos esetében a tiszteletdíj-csökkentés mértéke 329.900 forintban lett megállapítva.

A ciklusban ezt követően 5 alkalommal került a plénum elé a tiszteletdíj-csökkentésre irányuló határozati javaslat, de ezek mindegyik különálló esetnek minősül. Jakab Péter két alkalommal is olyan magatartást tanúsított, amellyel kiérdemelte a javadalmazásának csökkentését. Az első a híradásokból is jól ismert eset, amikor a 2020. október 19-i ülésnapon azonnali kérdést intézett a miniszterelnökhöz, majd válasza során felemelt egy zsák burgonyát azzal, hogy „a borsodiak ezt küldik önnek, és azt üzenik, hogy eszébe ne jusson még egyszer ezzel megalázni őket, mert pórul

fog járni." Felszólalását azzal zárta, hogy „ez megy vissza a feladónak”, majd ülés helyét elhagyta és kezében a zsák burgonyával a miniszteri patkóba lépve elindult a miniszterelnök felé. Az ülést vezető elnök több alkalommal is figyelmeztette, hogy hagyjon fel magatartásával, ám a képviselő ennek nem tett eleget. A miniszterelnök közelében helyet foglaló több kormánypárti képviselő is a miniszterelnök és Jakab Péter közé állt, majd - látván, hogy Jakab Péter ennek ellenére is a miniszterelnök ülés helye fölé lendíti a zsákot - a házelnök is a képviselőhöz lépett, és felszólította őt arra, hogy hagyja el a miniszteri patkót. A döntés indokolása szerint „az Országgyűlés ülésének rendjét és méltóságát sértő - a média fokozott figyelmének felkeltését célzó - képviselői magatartások különösen alkalmasak arra, hogy az Országgyűlés működésébe, döntéseibe vetett közbizalmat csorbítsák. Jakab Péter cselekményét – annak házszabálysértő célzatosságára és provokatív jellegére is figyelemmel - a házelnök ilyenek tekintette.” A döntés eredményeként a képviselő tiszteletdíja annak kéthavi összegével megegyező mértékben, 4 413 600 forinttal csökkent.²¹⁸

A másik esetben elkövetett magatartás eredményeként már négyhavi összeggel megegyező mértékben, 9 686 400 forinttal csökkent a képviselő tiszteletdíja. 2021. május 17-én Jakab felszólalása során a következő kérdéssel fordult a kormánypárti képviselőkhöz: „Jut eszembe, mi a helyzet a rabszolgatörvénnyel, ficsúrok?”. A házelnök erre reagálva felhívta a képviselő figyelmét, hogy tartózkodjon a sértő kifejezések használatától, ellenkező esetben megvonja tőle a szót, ám ő a figyelmeztetésnek nem tett eleget; a napirend előtti felszólalás folytatása helyett, az „Ugye, önről is lehet ez a véleményem?” kérdéssel felelt, mire a házelnök megvonta tőle a szót.²¹⁹

Meg kell említeni még Vadai Ágnes esetét, aki folyamatos bekiabálásokkal zavarta az ülést (2 058 360 forinttal csökkent a jövedelme); Tordai Bencét, aki akadályozta Varga Mihály minisztert a mozgásában, illetve követte a folyosóra (négyhavi összeggel, 8 233 440 forinttal csökkent a tiszteletdíja); valamint Szabó Timeát, aki felment a szónoki emelvényre és annak külső oldalára, az ülésterem felé kiterítve egy molinót helyezett el, amelyen vörös körben a „FIDESZ” felirat, fölötte a Kínai Népköztársaság zászlajában található csillagok szerepeltek, és bekiabálásával is zavarta az ülés menetét (négyhavi összeggel, 9 686 400 forinttal csökkent a tiszteletdíja). Jól látható, hogy a fegyelmi jogi szabályozás megfelelően reagált az egyre súlyosabbá váló jogsértésekre, hiszen a magasabb összegű csökkentés kellő elrettentő erővel bír, így csökkenő tendencia figyelhető meg a fegyelmi eseményekben.

A jelenlegi (2022-2026) ciklusban eddig²²⁰ mindössze két alkalommal került a plenáris ülés elő tiszteletdíj-csökkentésre vonatkozó határozati javaslat (a plénum mindkettőt fenntartotta hatályában).

²¹⁸ H/13986

²¹⁹ H/16530

²²⁰ 2024.04.07.

Az első eset 2022. június 27-én történt, amikor Sebián-Petrovszki László az alábbi kifejezéseket használta: „Egy dolog biztos: törvényes kormány egyikkel sem próbálkozna, ilyen csak egy olyan, törvénytelen kormány tesz, amely a saját érdekét ... ” A házelnök a kormánnyal összefüggésben használt „törvénytelen” jelző hallatán kikapcsolta a képviselő mikrofonját, mivel e kifejezés használata miatt a korábbiakban már többször került sor figyelmeztetésre a plenáris ülésen. A képviselő ezzel megsértette a házszabályi rendelkezéseket, melynek eredményeként tiszteletdíja kéthavi összeggel, 3 949 200 forinttal történő csökkent.

2023. május 22-i plenáris ülésnapon Novák Előd interpellációja közben a roma nemzetiség és a bűnözés egyértelmű kapcsolatára utaló kifejezést használt, valamint felszólalása további részében is az érintett etnikai közösséget sértő állítást fogalmazott meg. Ahogy a korábbi fejezetekből is látszik, ez a fajta jogsértő magatartást a képviselőtől vissza-visszatérő elem a plenáris üléseken. A képviselő tiszteletdíja kéthavi összegével megegyező mértékű, 5 260 814 forinttal történő csökkent.

8. Jogorvoslat fegyelmi jogkörben hozott döntés ellen

8.1. Általános bevezető

A jogorvoslat kifejezés egy gyűjtőfogalom minden olyan kérelem, indítvány megnevezésére, amely arra irányul, hogy egy jogszabály alapján hozott döntést változtassanak meg. Általában az alkotmányjog és az eljárásjogok területén használt fogalom. Definícióját a következőképpen határozhatjuk meg: az ügyfélnek, érdekeltnek vagy hatóságnak, alanyi jogosultság alapján, a jogát, jogos érdekét, vagy jogszabályt sértő államigazgatási aktus orvoslására irányuló kezdeményezése, továbbá az e kezdeményezés alapján végzett eljárási cselekmények és ennek alapján hozott újabb döntés. Célja valamely hatósági határozatból eredő jogi sérelem megszüntetése.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Tehát ebben az esetben egy Alaptörvényben rögzített eljárási alapjogról beszélünk, amely jog mindenki megillet. Ugyanakkor ebből a rendelkezésből nem vezethető le az országgyűlési képviselők jogorvoslathoz való joga, hiszen az Országgyűlés nem hoz sem bírósági, sem hatósági, sem más közigazgatási döntést. A jogorvoslathoz való jogot általánosabb körben rögzíti az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE). Az EJEE 13. cikke rendelkezik a hatékony jogorvoslathoz való jogról, melynek értelmében *„bárminek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”*²²¹

Az előző fejezetben bemutatott fegyelmi jogkövetkezmények mindegyikénél külön kifejttem az adott szankció által korlátozott képviselői jogosítványt. Ebből kiderül, hogy a szómegvonás, kizárás, kitiltás és a tiszteletdíj-csökkentés esetén is sérülnek képviselői jogok, így mindegyik esetében felmerülhet a jogsérelem hatékony orvoslásának létjogosultsága. Szómegvonás esetén a szólásszabadság és a véleménynyilvánításhoz való jog sérül, kizárás és kitiltás esetén a részvételi és felszólaláshoz való jog, míg tiszteletdíj-csökkentés esetén a megfelelő javadalmazáshoz fűződő képviselő jog sérül.

Az EJEE 10. cikke tartalmazza a mindenkit megillető véleménynyilvánítás szabadságát. Eszerint ez a jog magába foglalja véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Rögzíti továbbá, hogy e kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak vagy szankcióknak

²²¹ Emberi Jogok Európai Egyezménye

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun (Letöltve:2024.04.01.)

vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

8.2. Nemzetközi kitekintés

A magyar szabályozás nemzetközi térben történő elhelyezéséhez meg kell vizsgálnunk az egyes országok fegyelmi szankciókkal kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeit is. Ehhez a korábbi fejezetekhez hasonló az államok alkotmányait és házszabályait szükséges megvizsgálnunk. A Karácsony és mások kontra Magyarország ügyben a EJEB összehasonlított az Európai Tanács 47 tagállama közül 44 államban a parlament rendjét sértő magatartások esetén képviselőkre kiszabható szankciókat és fegyelmi döntés elleni jogorvoslati lehetőségeket is. Ebből 24 tagállam semmilyen jogorvoslati lehetőség nem biztosít a képviselőkre kiszabott szankciók vonatkozásában: Ausztria, Örményország, Azerbajdzsán, Bosznia és Hercegovina, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Liechtenstein, Luxembourg, Málta, Moldova, Montenegró, Hollandia, Oroszország, Szerbia, Svédország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Törökország és az Egyesült Királyság. 14 tagországban a képviselők vitathatják a rájuk kiszabott fegyelmi intézkedéseket: Belgium, Bulgária, Horvátország, Grúzia, Németország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország. Bár a legtöbb államban a jogorvoslat alatt valamilyen belső eljárást értenek, hat országban bírósági jogorvoslat is igénybe vehető akár a belső eljárások igénybevétele mellett akár azok alternatívájaként (Csehország, Németország, Litvánia, Szlovákia, Spanyolország, Ukrajna). A Bíróság megállapította azt is, hogy a legtöbb országban a képviselőket bizonyos eljárási garanciák is védik, így például magyarázatot adhatnak jogsértő viselkedésükre.²²²

Az Európai Parlamenti Eljárási Szabályzata 177. cikke értelmében a szankcióval sújtott képviselő belső fellebbezést nyújthat be az Elnökséghez az Elnök által a megállapított szankció közlését követő két héten belül. A fellebbezés a szankcióra nézve halasztó hatállyal bír. Az Elnökség legkésőbb négy héttel a fellebbezés benyújtása után, illetve amennyiben ebben az időszakban nem ülésezik, a következő ülésén megsemmisítheti, jóváhagyhatja vagy módosíthatja a megállapított szankciót, az érintett képviselő rendelkezésére álló külső jogorvoslati lehetőségek sérelme nélkül. Ha az Elnökség a megállapított határidőn belül nem határoz, a szankciót semmisnek kell tekinteni. Tehát a

²²² Karácsony és mások kontra Magyarország [61.]

jogorvoslati lehetőséggel akkor tud élni a képviselő, ha elnök által kirótt szankcióról beszélünk, így a plénum, mint testületi szerv jóváhagyása nélkül került kiszabásra a büntetés.²²³

A Bundestag házszabályának 39. §-a rendelkezik a fegyelmi intézkedés elleni kifogásról. Eszerint a rendreutasítás, a rendbírság és az ülésből való kizárás ellen az érintett képviselő a plenáris ülés másnapjáig írásban, indokolással ellátott kifogást nyújthat be. A kifogást már ezen az ülésen köteles napirendre tűzni a Ház, és vita nélkül határozni arról. A kifogásnak – az Európai Parlament Eljárási Szabályzatában foglaltakról eltérően – a Bundestagban halasztó hatálya nincs a döntésre. A belga Felsőházban fellebbezéssel élhet az a képviselő, akit megintettek vagy kizártak a parlamenti üléséből. Ezzel az indítvánnyal a Hivatalhoz fordulhat az ülés végén, és eredményéről a szenátus elnöke egy későbbi ülésen tájékoztatja a plénumot.²²⁴

A bolgár Narodno sabranie házszabálya 160. cikke szerint a parlamenti tagja a kiszabott fegyelmi intézkedést annak kiszabását követő három napon belül az Országgyűlés elnöke előtt megtámadhatja. Az elnöki értekezleten dönthetnek úgy, hogy a fegyelmi szankciót fenntartják, visszavonják vagy megváltoztatják. A határozat meghozatalában minden képviselőcsoport egy szavazattal rendelkezik.²²⁵ A cseheknél egyrészt eljárási biztosítékkal, másrészt megfelelő jogorvoslati rendszerrel biztosítják a képviselői érdekek megfelelő szintű érvényesülését. Egyrészt a becsületsértő kifejezést használó képviselővel szemben lefolytatott fegyelmi eljárás során lehetőséget biztosítanak arra, hogy az eljárás alá vont képviselő kifejtse álláspontját az ügyről (sőt akár másik képviselőt vagy ügyvédet is megbízhat, hogy a bizottság előtt helyette jelenjen meg és képviselje). Másrészt az a képviselő, akivel szemben jogkövetkezmény kiszabását rendelték el – a döntéstől számított tizenöt napon belül -, lehetősége van a szankcióval szembeni írásban történő fellebbezésre. Ezen esetben a Ház dönthet úgy, hogy a megítélt büntetésnek helyt ad, elutasítja, módosítja vagy további eljárásra szólít fel.

Déli szomszédunknál, a Hrvatski Sabor házszabálya 242. § foglalkozik a fegyelmi döntés elleni jogorvoslati kérdéskörével. Eszerint ülésről kizárás esetén – a fegyelmi intézkedéssel sújtott képviselőnek – lehetősége van ez ellen kifogást benyújtani. Kérését a szankció kiszabását követő 24 órán belül írásban, indokolással ellátva kell benyújtania a házelnöknek. Az elnök a kifogás valamennyi országgyűlési képviselőnek eljuttatja. Ha a képviselő a határidőt túllépve vagy a formai követelményeket be nem tartva nyújtja be kérését, elveszti a jogorvoslatihoz való jogát. Az elnök az

²²³ Itt kell megjegyezni, hogy a Parlamentben betöltött tisztségének felfüggesztéséről vagy megvonásáról az Elnöki Értekezlet dönt, így arra nem vonatkozik a jogorvoslati lehetőség.

²²⁴ Reglement de Sénat de Belgique Article 51. https://www.senate.be/doc/Reglement_2022_F.pdf (Letöltve: 2024.01.05.)

²²⁵ Rules of Organization and Procedure of the National Assembly <https://www.parliament.bg/en/podns> (Letöltve: 2024.01.06.)

érvényesen benyújtott kifogást a következő ülésen napirendre veszi; ehhez az Alkotmányügyi és ügyrendi bizottság véleményt készít. A bizottságnak a kézhezvételtől számított 24 órája van megalkotni a véleményét. A plénum a vélemény alapján, vita nélkül dönt a kifogásról. Ennek eredményeként a Ház helybenhagyja vagy érvényteleníti a fegyelmi szankció. A plénum döntés végleges, több jogorvoslati fórum nem áll a képviselő rendelkezésére.²²⁶ A lengyel Szejmben szintén kizárás esetén élhet jogorvoslati jogával a megbüntetett képviselő: a Szejm elnökségétől kérheti a döntés felülvizsgálatát. Az elnökség az Ügyrendi bizottsággal konzultálva hozza meg a döntését, melynek eredményéről azonnal, de nem később, mint a következő ülésen tájékoztatja a Házat. Az elnökség határozata végleges, az ellen további jogorvoslat nincs. Az elnöknek jogában áll visszavonni a kizárásról szóló határozatát egészen addig, amíg a képviselő fellebbezést nem kér az ügyben.²²⁷ A lengyel felsőházban a figyelmeztetés jegyzőkönyvben rögzítése és kizárás esetén a szenátor az Ügyrendi, etikai és szenátori ügyek bizottságához fellebbezhet, amely hatályában fenntartja vagy érvényteleníti az elnök döntését. Ha az elnök nem fogadja el a bizottság döntését, felkérheti a Szenátus a végleges döntés meghozatalára.

A 230 fős portugál parlamentben minden honatyának joga van panaszt tenni a házelnök vagy az elnökség döntése ellen, és fellebbezést nyújtani be a plenáris üléshez. Indítványát maximum háromperces időtartamban joga van megindokolni is. Ha a fellebbezést több képviselő nyújtja be, közülük csak az egyiknek van joga az indokolás előadására, függetlenül attól, hogy esetleg különböző képviselőcsoport tagjai.²²⁸ Szlovákiában a képviselőknek azonnal jogukban áll panaszt tenni a velük szemben alkalmazott szankció miatt, erről a Ház vita nélkül dönt. Tehát például a plenáris ülésről kiutasítják a képviselőt, aki azonnal – az ülésen – panasszal él, és a Ház rögtön határoz erről. Míg Szlovéniában az ülésről vagy annak egy részéről kiutasított képviselő három napon belül emelhet kifogást az országgyűlésnél, ahol a következő ülésen vita és módosító javaslatok nélkül határoznak.

Görögországban az egyes fegyelmi szankcióknál eltérő jogorvoslati lehetőségek léteznek. Rendreutasítás esetén, ha a képviselő visszavonja szavait, elnézést kér a viselkedéséért, vagy magyarázatot ad rá, a szankció nem lép életbe. Megrovás alkalmazásakor a képviselő öt percet kap, hogy megmagyarázza viselkedését. Ha az elnök ennek ellenére fenntartja a döntését, a Ház vita nélkül határoz róla. Időszakos felfüggesztés esetén összesen három (egy támogató, egy ellenző és az érintett)

²²⁶ Standing orders of the Croatian Parliament Article 242 https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf (Letöltve: 2024.01.05.)

²²⁷ The standing orders of the Sejm of the Republic of Poland Article 175 https://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361 (Letöltve: 2024.02.01.)

²²⁸ Rules of Procedure of the Assembly of the Republic https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Rules_of_Procedure.pdf (Letöltve: 2024.02.01.)

képviselő maximum tíz percben történő meghallgatására van lehetőség, majd a Ház kézfelemeléssel dönt a szankcióról.²²⁹

Az Amerikai Egyesült Államokban a képviselő az elnökséghez fordulhat a szankció miatt, míg Ausztráliában a plénum dönt az alkalmazott szankció elleni kifogásról. Izraelben a képviselő a plénum előtt fellebbezhet, ám az döntését nem önállóan, hanem az Etikai bizottság tagjaival együtt hozza meg.

Összességében megállapítható, hogy az egyes államokban alkalmazott jogorvoslati lehetőségek viszonylag szűkek: leggyakrabban a Ház vagy annak valamely bizottsága dönt a döntéssel szemben emelt kifogásról, fellebbezésről. Arra nem igazán találunk példát, hogy egy parlamenten kívül másik szerv vizsgálná felül annak belső fegyelmi döntéseit. Sente ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy emiatt sehol nem érvényesül igazán az EJEE 13. cikkében rögzített hatékony jogorvoslatihoz való jog.²³⁰

8.3. Történeti háttér

A régi magyar házszabályok sokáig nem tartalmaztak jogorvoslati lehetőséget a fegyelmi döntések ellen, ugyanakkor a kezdetektől volt lehetősége a képviselőinek kifejtetni álláspontját az ellene alkalmazott jogkövetkezményről. Az első népképviselői országgyűlés házszabálya tartalmazta, hogy ha a rendreutasítás ugyanazon előadásban már két ízben megtörtént, a szónok előadván mentségét, a ház – az elnök kérdésére – megvonhatja tőle a szót, a körülményekhez képest jegyzőkönyvi megrovást is határozhat. Látható tehát, hogy a szabályozás rögzíti annak lehetőségét, hogy a plénum döntése előtt az érintett képviselő kifejtheti álláspontját, előadhatja mentségét, így hatást gyakorolhatott a döntést hozó testületre.²³¹ Az 1861. évi felsőházi rendszabályok 49. §-a szintén kimondta, hogy rendreutasítás után a szónokot illeti a szó mentsége előadására. A másodszori rendreutasításról – a szónok meghallgatását követően – már a Ház határoz, és ha megerősíti, ennek tényét jegyzőkönyvbe kell venni. Ez a jogkövetkezmény azzal járt, hogy ugyanazon napirendi pont tárgyalása során a képviselő többet nem kaphatott szót.²³²

Ebben a kérdésben is hozott változást az 1875-ös házszabályrevízió, miszerint, ha felszólaló képviselő ugyanabban a felszólásában ismétlődően a közérkölciséget és illemt sértő vagy a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ, az elnök megvonja tőle a szót. Az elnök mindemellett javasolhatja a Háznak jegyzőkönyvi megrovás elrendelését is. A felszólalót ebben az esetben is megilleti a jog, hogy mentségét előadja, és ennek elegendő voltáról a plénum dönt. Az elnök által tett

²²⁹ Standing Orders of the Hellenic Parliament <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/> (Letöltve: 2024.01.03.)

²³⁰ Sente: i.m. 2015. 87.o.

²³¹ A képviselőház rendszabályai [1848] 2. § 58.pont

²³² 1861. évi országgyűlés Országgyűlési ház-rendszabályok [1861]

figyelmeztetés vagy rendreutasítás ellen felszólalni, azt visszautasítani vagy vita tárgyává tenni nem szabad. Fontos változás a korábbi szabályozásokhoz képest, hogy a szömegvonás és a rendreutasítás elrendelése átkerül a plénum hatásköréből az elnökhöz, és ezen esetekben nincs joga a képviselőnek megmagyaráznia tettét. Ez a lehetősége csak a súlyosabb – Ház által elrendelt – jegyzőkönyvi megrovás esetén áll fenn, egyebekben nincs joga vitatni az elnöki döntést (tehát nem volt a mai értelemben vett jogorvoslati lehetősége). A 184. § is kimondja, hogy a rendzavarás miatti elnöki rendreutasítást visszautasítani vagy vita tárgyává tenni nem lehet.²³³

Mint az korábban is hangsúlyoztam az 1887-es házszabálymódosítás fontos mérföldkőnek számít a fegyelmi jog történetében, ugyanis ekkor kerültek bevezetésre azok a szankciók, melyek egészen 1948-ig rendszeresen alkalmazott elemei voltak a szabályozásnak. Ettől kezdve a fegyelmi büntetés kiszabásának fő fórumává a Mentelmi bizottság volt, ahol megvitatták a fegyelmi ügyeket és meghatározták a büntetési tételeket. Ha a képviselő a rendet folyamatosan zavaró magatartást vagy az elnök iránti engedetlen viselkedést tanúsít, a plénum – az elnök javaslatára, egyszerű szavazással – utasíthatja a Mentelmi bizottságot fegyelmi büntetés iránti javaslatlételre. Ezen javaslat megtételére a Mentelmi bizottságnak 24 órás időtartam áll rendelkezésre. A bizottság indokolással ellátott javaslatát a Ház megtárgyalja, majd vita nélkül egyszerű többséggel dönt arról. A tárgyalás során a bizottság többségi, esetleg kisebbségi előadójának meghallgatására volt lehetőség, ám az illető képviselőnek nem volt joga részt venni, így mentségeit nem tudta előadni. Fentiekből jól látható, hogy a büntetések kiszabásának tényleges továbbra is a plénum maradt, ugyanakkor az arra irányuló javaslatot a bizottság volt köteles megtenni. A korábbi szabályozáshoz képest ez sem biztosít a képviselőnek jogorvoslati jogot a döntés ellen, sőt még annak a lehetőségétől is elesett, hogy mentségét előadhassa a Háznak.²³⁴

Az 1913-as házszabályreform – a megelőző időszak nagy botránnyaira reagálva – tovább szigorított a fegyelmi jogi rendszeren. Például a sértő kifejezést használó honatyát már az első szömegvonás után lehetőség volt a Mentelmi bizottság elé utalni; új szankcióként bevezetik a pénzbüntetést; először kerül kimondásra, hogy az elnök a rendet tartósan zavaró képviselővel szemben karhatalmat is igénybe vehet. A szigorodás jelei egyértelműen megmutatkoznak az új szabályozásban, ám ennek ellenére jogorvoslati lehetőséget továbbra sem biztosít a megbüntetett képviselő számára.²³⁵ Ez a tendencia az 1924-es revízióval tovább folytatódott, amikor a sértő kifejezést használó képviselőt – kétszeri rendreutasítás után – az elnök már a Ház megkérdezése nélkül a Mentelmi bizottsághoz utalhatta, sőt 1939-től ezt már az első alkalommal megtehetette. Az 1924-es nemzetgyűlési házszabály

²³³ A képviselőház házszabályai Budapest, 1875

²³⁴ A képviselőház házszabályai [1887]

²³⁵ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) 3.o.

legalább annak a lehetőségét megteremtette, hogy a képviselő a következő esetekben felszólaljon: a) félreértett szavai való értelmének helyreállítása érdekében; b) a házszabály valamely rendelkezésének az adott esetre való alkalmazása érdekében; c) a Ház megkövetése céljából. Az, akit akár a Ház, akár az elnök a Mentelmi bizottság elé utalt, a Ház megkövetése céljából csak addig az időpontig volt jogosult felszólalni, amíg ügyében a Mentelmi bizottság nem ült össze. Ugyanakkor rögzíti azt is „*az elnök figyelmeztetése, vagy rendreutasítása, továbbá a szó megvonása, vagy a mentelmi bizottsághoz utasíttatás ellen felszólalni, azt visszautasítani, vagy vita tárgyává tenni nem szabad; aki ez ellen vét, azt az elnök rendreutasítja, vagy szükség esetén a mentelmi bizottsághoz utasítja.*”²³⁶

Az 1939-es házszabály 192. §-a megteremti annak a lehetőségét, hogy ha egy képviselő akár plenáris, akár bizottsági ülésen a ház valamely tagjáról vagy házon kívüli személyről, hatóságról becsületsértő, rágalmazó, hitelrontó, kegyeletsértő kijelentést tesz, a sértett írásbeli kérelmére az elnök köteles a Mentelmi bizottság elé utalni az ügyet. Ebben az esetben a bizottság azonnal összeül és az ügyet tárgyalás alá veszi, melyre azt a képviselőt, aki a sértő kijelentést tette, meg kell idézni, távolmaradása azonban a bizottság tárgyalását és határozathozatalát nem akadályozza. A bizottság a tárgyalás során mindenekelőtt megállapítja az elhangzott sértő kijelentést, valamint azt, hogy a kijelentés valóban kimeríteni látszik-e az fent említett bűncselekmények valamelyikének tényállását. Ha a bizottság ezt megállapítja, felszólítja a sértő képviselőt a sértő kifejezésnek a Házon kívül nyolc nap alatt olyan formában való megisméltésére, amely a sértettnek lehetővé teszi, hogy a sértő kijelentés miatt rendes bírói úton eljárást indítson. Ha a képviselő ezt nem teszi meg, és kijelentését sem vonja vissza, vele szemben a Mentelmi bizottság fegyelmi jogkövetkezményt alkalmaz. Ebben az esetben a bizottság nem a sértő kifejezés miatt alkalmazza a szankciót, hanem azért, mert felszólításának a képviselő határidőben nem tett eleget. Fontos megemlíteni, hogy bár jogorvoslati lehetőség ez a szabályozás sem tartalmaz, legalább a képviselő számára lehetőséget biztosít a bizottsági ülésen előadni mentségeit, észrevételeit az ellene folytatott eljárással kapcsolatban.

Az 1950-ben elfogadott ügyrenddel megszűnt a fegyelmi jog addigi folyamatossága, az alkalmazható szankciókról csak a következő került rögzítésre: „*az elnök rendreutasíthatja azt a képviselőt, aki országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanúsít. Az elnök a rendreutasított képviselőtől a szót megvonhatja és — szükség esetén — javaslatot tehet az országgyűlésnek, hogy a képviselőt az ülésből zárja ki. E javaslat felett az országgyűlés vita nélkül határoz.*” Jól látható, hogy a Mentelmi bizottság – mint a fegyelmi jogi szankciók javaslattevő szerve – teljesen eltűnt a szabályozásból, és ismét kétfokozatú lett az eljárás. Bizonyos szankciókat az elnök önállóan is alkalmazhatott, míg a

²³⁶ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924.

súlyosabb kizárás elrendeléséhez a plénum hozzájárulása kellett. Jogorvoslati lehetőségekről ez a szabályozás sem rendelkezett.²³⁷

A fegyelmi jog rendszere ezt követően a rendszerváltást követő első, régi Hárszabály megalkotásáig változatlan maradt. Ennek fegyelmi jogi rendszere azonban kimerült a tárgyra terelés és a szómegvonás alkalmazásában, melyeknél jogorvoslat biztosítására nem volt szükség. A 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat ezt akként módosította, hogy az a felszólaló, akitől az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót²³⁸, kérheti a Hárszabály értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását. Ez már egyfajta jogorvoslati lehetőségnek tekinthető, mely a képviselőnek lehetőséget biztosított, hogy egy esetleges hibás ülésvezető döntés esetén egy – az elnöktől független – fórum is állást foglaljon annak helyességéről (esetleg egy visszaélészerű döntésről is).

Összességében egyértelműen kijelenthető, hogy a történeti hárszabályok nem ismertek jogorvoslati lehetőséget a fegyelmi jogi döntések vonatkozásában. Ennek oka valószínűleg abban keresendő, hogy a döntés meghozatala már eleve egy legmagasabb szintű fórum kezében volt, hiszen a súlyosabb szankciók elrendeléséről végső soron a plénum határozott (az elnök és a Mentelmi bizottság pusztán javaslattevőként volt jelen az eljárásban). Tehát a döntés meghozatala nem egy személy kezében volt, nem az ő ítéliképessége, esetleg elfogult hozzáállása, szubjektív véleménye határozta meg a büntetés súlyát, hanem egy átgondolt, jól felépített eljárás keretében került sor annak megállapítására.

8.4. A törvényi szintű szabályozás

Az Ogytv. hatálybalépésével a fegyelmi jogi szabályozás magasabb szintre emelkedett, hiszen az Országgyűlés már sarkalatos törvényben szabályozta a területet. A 45. § rögzíti, hogy *„az Országgyűlés ülése zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve – az ülést vezető elnök javaslatára, a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság állásfoglalásának kikérésével – az Országgyűlés a 46–51. §-ban meghatározott intézkedéseket alkalmazhatja”*. Az eredeti törvényszövegben a jogorvoslati lehetőségek rendszere igen szűkös volt, így szómegvonás esetén csak az a felszólaló élhet jogorvoslattal, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót. Ez csak abban az esetben fordulhat elő, ha a képviselő az ülésvezető elnök döntését, ülésvezetését kifogásolja (egyébként figyelmeztetés nélkül nem lehet megvonni a szót). Az így megbüntetett képviselőnek lehetősége van a hárszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordulni eseti jellegű állásfoglalásért (ezt a szerepkört az Igazságügyi bizottság tölti be). Az eseti jellegű állásfoglalást a bizottság írásban teszi közzé, és a kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport, illetve – ha a kérését legalább tíz képviselő támogatja – bármely

²³⁷ Az országgyűlés ügyrendje Budapest, 1950.

²³⁸ Ennek lehetősége csak az elnök döntés vagy ülésvezetés kifogásolása esetén állt fenn.

független képviselő kérheti az Országgyűlés döntését. A kérelem az állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányulhat, és az Országgyűlés harminc napon belül határoz róla. A plénum ellenkező határozatáig a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell. A szómegvonás egyéb eseteiben a felszólalónak nincs lehetősége a döntés felülvizsgálatát kérni. Ülésnapról kizárás esetén nincs helye külön jogorvoslatnak, hiszen a kizárásról, illetve a kizárásról szóló ülésvezetői döntés törvényességéről végső soron az Országgyűlés dönt. Az Országgyűlés egyébként is az a fórum, amely jogorvoslati eljárást követően is döntene.

A jogalkotó a fegyelmi jogi szabályozás módosításkor figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) erre vonatkozó ítéleteiben foglalt elvi jelentőségű megállapításait is. A Karácsony és mások kontra Magyarország és a Szél és mások kontra Magyarország ügyekben a kérelmezők amiatt fordultak a strasbourgi bírósághoz, mert sérelmezték, hogy a házelnök bírsággal sújtotta őket az országgyűlés működését megzavaró magatartásuk miatt, és e sérelem miatt jogorvoslattal sem élhettek. Az ügyben hozott ítélettel – annak jelentősége miatt – érdemes részletesen foglalkozni.

8.4.1. Karácsony és mások kontra Magyarország ügy²³⁹²⁴⁰

8.4.1.1. Kérelmezők és a kérelemhez kapcsolódó tények

Karácsony Gergely és Szilágyi Péter képviselők 2013. április 30-i ülésnapján az országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsítottak, amikor egy „FIDESZ. Loptok, csaltok, hazudtok.” feliratú nagyméretű molinót vittek be az ülésterem közepére, és Cséfalvay államtitkár széke mellé helyezték. A képviselők ezt az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagytak fel a jogsértő magatartással, a molinót végül a Terembiztos Szolgálat munkatársai távolították el. A házelnök Karácsonyra 50.000 forint, Szilágyira 185.520 forint bírság kiszabását indítványozta (ez utóbbi büntetési tétel azért volt lényegesen magasabb, mert a jogsértő képviselő egyben választott országgyűlési képviselő is volt). A javaslatot a Ház vita nélkül elfogadta.

Dorosz Dávid és Szabó Rebeka képviselő az országgyűlés 2012. május 21-én azzal sértették meg súlyosan a rendet, hogy az egyes dohánytermékekre vonatkozó jogszabályok módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása során egy „Itt nemzeti dohánymaffia működik” feliratú transzparens vittek az ülésterembe, és mutatták ott fel. A házelnök ezen jogsértő magatartás eredményeként fejenként 70.000 forintnyi bírság kiszabására tett javaslatot, melyet a Ház vita nélkül jóváhagyott.

Szél Bernadett, Osztolykán Ágnes és Lengyel Szilvia képviselő is az országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsított a 2013. június 21-i ülésnapon a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló törvényjavaslat zárószavazása során. Lengyel tiltakozása jeléül egy kicsi,

²³⁹ 42461/13. és 44357/13. számú kérelmek alapján

²⁴⁰ Strasbourg, 2016. május 17.

aranszínű, földdel teli talicskát helyezett az asztalra a miniszterelnök elé, és közben megafonon beszélt. Szél és Osztyokán ezalatt „Földrablás helyett földosztást!” feliratú transzparenst feszített ki az elnöki emelvény fölé. A házelnök indítványozta, hogy Szélre és Lengyelre 131.400 forint, míg Osztyokánra 154.000 forint bírságot szabjanak ki, amit a Ház vita nélkül elfogadott.

8.4.1.2. A bíróság által vizsgált jog dokumentumok

A kérelmezők azt kifogásolták, hogy jogsértő magatartásuk miatt megbírságolásuk sérti az EJEE 10. cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát. Az EJEE 13. cikkére hivatkozva sérelmezték azt is, hogy a számukra sérelmet okozó döntések ellen nem élhettek jogorvoslattal. A bíróság megvizsgálta a vonatkozó nemzeti jogszabályokat: az Alaptörvény, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, az Ogytv., valamint az Országgyűlési törvény módosításáról szóló 2014. évi XIV. törvény releváns rendelkezéseit. Ez utóbbi azért érdekes, mert a 2014. március 4-én hatályba lépő módosítás eredményeképp a megbírságolt honatyák bizottsághoz fordulhattak jogorvoslatként. Az 51/A. § értelmében ha a képviselő a tiszteletdíj-csökkentésére vonatkozó döntéssel nem ért egyet, kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól (a továbbiakban: Mentelmi bizottság) a döntés hatályon kívül helyezését. A módosítás eredményként kétfokozatú jogorvoslati rendszer jött létre, ugyanis a képviselő a plénumhoz fordulhat a döntés hatályon kívül helyezése érdekében. Az országgyűlés a döntésről a következő ülésen, vita nélkül határoz. Mindez a módosítás azért kiemelt jelentőségű, mert a hatálybalépésének időpontjából jól látható, hogy a strasbourgi bíróság eljárását kezdeményező képviselőkkel szemben alkalmazott jogkövetkezmények időpontjánál későbbi, így rájuk még ez nem vonatkozhatott.

Az EJEB mindezek mellett két AB határozatnak is kiemelt figyelmet szentelt. Az egyik a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, mely a Novák Előd alkotmányjogi panaszának ügyében született. Az akkor Jobbikos képviselő érvelése szerint az Ogytv. bizonyos rendelkezései túlzottan korlátozták a parlament tagjainak véleménynyilvánítási szabadságát, és nem biztosítottak megfelelő jogorvoslati lehetőséget sem a döntések ellen. Az Alkotmánybíróság szerint különbséget kell véleménynyilvánítás szabadság és a vélemény közlésének módja között, így az országgyűlésnek joga van a Ház méltóságát és a zavartalan működést biztosító fegyelmi szabályok alkalmazására ez utóbbi vonatkozásában. Álláspontja szerint, az országgyűlés hatékony működésének biztosítása, tekintélyének és méltóságának fenntartása alkotmányjogilag elég indokot jelent a véleménynyilvánítási jog korlátozására. A határozat rögzítette továbbá azt is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való jog nem vonatkozik az országgyűlés fegyelmi határozataira, így nem is származik kötelezettség az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat biztosítására.

A másik vizsgált döntés a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, amely Novák Előd egy másik alkotmányjogi panasz ügyében született. Az Alkotmánybíróság ez ügyben kimondta, hogy az országgyűlési képviselő parlamenti felszólalása során nem magánszemély minőségében fejezi ki a véleményét, hanem a legfőbb népképviselői szerv tagjaként. Ennélfogva a véleménynyilvánítás korlátai is eltérőek: egyrészt a képviselői immunitás miatt tágabbak, ugyanakkor a fegyelmi jogi szabályok miatt szűkebbek. A honatyák parlamenti felszólalásait pont azért szabályozzák olyan pontosan a fegyelmi jog körében, mert a képviselők munkájuk során jelentős mértékű immunitást élveznek, és ez biztosítja a kellő egyensúlyt a képviselői jogai és a hatékony parlamenti munka között.

Az EJEB mindezek mellett releváns nemzetközi jogi dokumentumot is megvizsgált, így az Európa Tanács Alapszabályát, Közgyűlésének határozatait, valamint a Velencei Bizottság „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről” szóló, valamint a képviselői immunitás terjedelméről és megvonásáról szóló jelentését. Ez utóbbi fontos megállapítása, hogy *„még ha a parlamenti képviselők védelmet élvezhetnek is a véleményük és észrevételeik miatti külső jogi intézkedésektől, maga a parlament továbbra is belső fegyelmi szankciókat vethet ki rájuk. Ez a legtöbb ország parlamentjében így van és legitim is, feltéve, hogy a szankciók relevánsak, arányosak és a parlamenti többség nem használja ezeket, hogy megsértse a politikai ellenfelek jogait és szabadságát”*. A bíróság áttekintette még az Európai Parlament Eljárási Szabályzata és az Európai Unió Alapjogi Chartája releváns rendelkezéseit. Ez utóbbi 41. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magába foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedés meghozatala előtt meghallgassák.

8.4.1.3. A Nagytanács ítélete

Az ügy eljutott a Nagytanácsig, mely ítéletében kimondta, hogy „túlnyomó közérdek fűződik ahhoz, hogy a parlament, miközben tiszteletben tartja a szabad vitához fűződő igényeket, mégis hatékonyan tudjon működni és teljesíthesse küldetését a demokratikus társadalmakban.” A bíróság kimondta, hogy míg az Országgyűlésben folytatott viták szabadsága alapvető jelentőségű a demokratikus társadalmakban, ez semmiképpen nem lehet korlátlan. Emiatt tehát elismerik annak szükségszerűségét, hogy az egyes tagállamok parlamentjei fegyelmi jogi szabályokat alkossanak és alkalmazzanak. Ugyanakkor az egyes belső szabályzatok nem tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, melyek megalapoznák, hogy a többség visszaéljen az erőfölényével.

A kérelmezők részletesen kifejtették véleményüket arról, hogy a Fidesz-KDNP koalíció 2010-es hatalomra kerülése óta egyértelműen megkezdődött a parlamenti ellenzék pozíciójának és jogainak gyengítése. Megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság, az Európa Tanács emberi jogi biztosa és a EU különböző testületei is kritizálták a magyar kormány az ellenvéleményt nem tűrő politikai környezet

megteremtése miatt. A kérelmezők véleménye szerint az őket ért sérelem alapjául szolgáló beavatkozás nem felelt meg a szükségesség elvének egy demokratikus társadalomban. Úgy vélték, hogy bár az általuk használt kommunikációs eszközök (pl. molinó) újszerűek voltak, nem voltak azonban veszélyesek, támadóak, vagy alkalmasak arra, hogy súlyos zavart okozzanak a parlament működésében. Sérelmezték azt is, hogy a pénzbírság alkalmazása súlyos büntetés egy olyan személlyel szemben, akinek egyetlen bevételi forrása a parlamenti munkából származik. A magyar Kormány erre reagálva kifejtette, hogy az alkalmazott szankcióknak nem volt dermesztő hatásuk a képviselőkre, nem akadályozta meg őket sem abban, hogy az adott, sem egy későbbi ülésen éljenek véleménynyilvánítási szabadságukkal. Mindemellett a kormány példákat is hozott arra, hogy más országokban a hasonló jogsértések elkövetése esetén súlyosabb szankciók alkalmazására kerül sor.

A bíróság tehát úgy határozott, hogy bizonyos esetekben szükség van a korlátozásra, azonban „a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történt beavatkozás nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”, ennek okán pedig megsértették az Egyezmény 10. Cikkét.” Emellett az ítélet felhívta a figyelmet arra a hiányosságra is, hogy a döntés meghozatalakor a kérelmezőknek nem volt megfelelő jogorvoslati lehetőségük, ezzel Magyarország megsértette a hatékony jogorvoslati jogra vonatkozó 13. Cikket is. Fentiek okán a bíróság elmarasztalta hazánkat. A nagytanácsi ítélet meghatározta azokat az eljárási feltételeket is, melyeket a házszabályt sértő képviselővel szemben lefolytatott eljárás során alkalmazni kell: a szankciót megfelelő indokolással szükséges ellátni, valamint olyan hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, melynek során a képviselő kifejtheti álláspontját.

8.4.2. A törvényi szabályozás alakulása

A fentiek mellett „*Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről*” című velencei bizottsági jelentés is foglalkozik a fegyelmi jog kérdéskörével. Eszerint az ellenzéknek kötelessége, hogy a jogszabályokat betartva lássa el feladatát. Amennyiben valamely jogszabállyal nem értnek egyet, javasolhatják annak módosítását, ugyanakkor a módosításig ugyanúgy tiszteletben kell tartaniuk a hatályos szabályokat.²⁴¹

A törvényi szintű szabályozás változása bemutatását folytatva érdemes részletesebben kitérni a 2014. évi XIV. törvény releváns rendelkezéseire, melyre eredményeként a képviselőnek jogukban áll jogorvoslattal élni a róluk szóló döntéssel szemben. Az 51/A. § értelmében ha a képviselő a tiszteletdíj-csökkentésére vonatkozó döntéssel nem ért egyet, kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól (a továbbiakban: Mentelmi

²⁴¹ CDL-AD(2010)025-e Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e) (Letöltve: 2019.01.05.)

bizottság) a döntés hatályon kívül helyezését. Ez azonban nem egy korlátlan jogosítvány: a képviselő az indokolt döntésről szóló házelnöki tájékoztatást követően öt munkanapon belül élhet jogorvoslati jogával. A Mentelmi bizottság a kérelemről annak beérkezését követő tizenöt napon belül dönt. Ha a képviselő a kérelmében indítványozza, a bizottság köteles meghallgatni. A bizottság eljárása kétfajta eredménnyel zárulhat: a) ha a kérelemnek helyt ad, akkor a képviselő esedékes tiszteletdíja nem csökken és a vele szemben indult eljárás megszűnik, b) ha nem ad helyt vagy nem dönt határidőben a képviselő esedékes tiszteletdíja az eredeti döntésben megállapított mértékben csökken. A bizottság indokolt döntéséről, illetve a határidő eredménytelen leteltéről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt és a Házbizottságot. A módosítás eredményként kétfokozatú jogorvoslati rendszer jött létre, ugyanis a képviselő a plénumhoz fordulhat a döntés hatályon kívül helyezése érdekében (ennek két esete: egyrészt a Mentelmi bizottság nem adott helyt a kérelemnek, másrészt, ha nem döntött határidőben). Ennek határideje a Mentelmi bizottság tájékoztatóját követő öt munkanap. Az országgyűlés a döntésről a következő ülésen, vita nélkül határoz.

A benyújtott T/13254 törvényjavaslat eredeti szövege nem tartalmazta még a fenti rendelkezést, a jogorvoslati lehetőséget a T/13254/32 módosító javaslat hozta be a szabályozásba. A módosító javaslat indokolása szerint a jogalkotói szándék a kiegészítéssel az volt, hogy a fegyelmi eljárás egységes szabályok alapján indulhasson el, a döntés több szintű legyen, és a képviselőnek is legyen lehetősége kifejteni álláspontját. A tiszteletdíj csökkentésre és a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztésére vonatkozó döntést, illetve javaslatot a Házbizottság tehet (egyhangú házbizottsági döntés hiányában az Ogyty. 13. § (6) bekezdésében meghatározottak alapján az eljárás megindításáról a házelnök dönt). A módosító javaslat szerint csak az a képviselő kérheti az Országgyűlés, illetve a Mentelmi bizottság döntését, aki ellen az eljárás indult.

Az 51/A. § kimondja továbbá azt is, hogy Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére a jogsértő tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül javasolhatja a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztését. A képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztésére vonatkozó javaslatban meg kell jelölni annak okát, valamint a megsértett házszabályi rendelkezést is. A házelnök erről haladéktalanul köteles tájékoztatni az érintett képviselőt. Ha a képviselő a rá vonatkozó javaslattal nem ért egyet, a tájékoztatást követő öt munkanapon belül kérheti a Mentelmi bizottságtól a javaslat hatályon kívül helyezését. A Mentelmi bizottság eljárás a tiszteletdíj-csökkentésnél leírtak szerint történik ebben az esetben is. Ha a képviselő a javaslat hatályon kívül helyezését határidőben nem kérte, a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztéséről az Országgyűlés dönt. Ha a képviselő kéri a plénum döntését a Mentelmi bizottság határozata ellene, az Országgyűlés a javaslatról a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával dönt.

Ahogy az előbbiekből kitűnik a 2012-ben elfogadott fegyelmi jogi szabályozás módosítása 2014-ben komoly módosításon ment át, amikor is rögzítésre került a képviselők jogorvoslathoz való joga. Az ezt követő, 2020. február 1-től hatályos revízióknak nemcsak az egyre súlyosabb és gyakoribb fegyelmi vétségek megjelenése volt az oka, hanem az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés is. A 2019-es év plenáris eseményeiből és az ülésteremben egyre inkább eluralkodó indulatokból kiindulva nem volt meglepő, hogy a hazai fegyelmi jog átalakítását célzó törvényjavaslatot nyújtottak be. A szabályozás felülvizsgálatát és szigorítását indokolja az is, hogy a hazai politikai kultúra komoly átalakuláson ment át a rendszerváltást követően, és a korábbi jogszabályok néhol nem voltak kellően világosak és egyértelműek, amely problémák a gyakorlati alkalmazás során kerültek felszínre.

A törvénymódosítás – a 2014-től hatályos rendszerre alapozva – az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés érdekében részletesen szabályozza a megbüntetett képviselő jogorvoslati lehetőségeit. Amennyiben az ülést vezető elnök az ülésvezetés kifogásolása miatt rendreutasítás vagy figyelmeztetés nélkül vonja meg a szót a képviselőtől, a jogkövetkezménnyel sújtott képviselő a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti állásfoglalását kérheti. A többi alkalmazott szankció (tiszteletdíj-csökkentés, kizárás, azonnali hatályú kitiltás) esetén a jogorvoslati eljárás kétfokozatú vált: először a Mentelmi bizottság eljárása, majd az Országgyűlés döntése kezdeményezhető. Akár a házelnök, akár az ülésvezető elnök által alkalmazott intézkedés esetén, a döntés írásbeli közlését követő nyolc napon belül kérheti a Mentelmi bizottságtól a képviselő annak megállapítását, hogy az intézkedés elrendelésének nem volt helye, illetve a döntés hatályon kívül helyezését. Ha a képviselő a kérelmében indítványozza, a Mentelmi bizottság eljárása során meghallgatja azzal, hogy az esetleges kitiltására tekintet nélkül jelen lehet a bizottsági ülésen. A Mentelmi bizottság a meghozott döntéséről, illetve a döntésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltéről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt. Amennyiben a kérelemnek a bizottság helyt adott, a képviselővel szemben az intézkedés nem hajtható végre és az eljárás megszűnik. Ha a bizottság a kérelemnek nem ad helyt vagy határidőben nem dönt az ügyben, a képviselő nyolc napon belül kezdeményezheti az Országgyűlés döntését: ülést vezető elnök által hozott intézkedés esetén az plénum az intézkedést helybenhagyja vagy megállapítja, hogy intézkedésnek nem volt helye; házelnöki döntés esetén hatályában fenntartja vagy hatályon kívül helyezi. A két jogorvoslati fórum mellett megjelenik a házelnök is, mint kivételes fórum. Az ülést vezető elnök által elrendelt kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás esetén a házelnök a jogkövetkezmény elrendelését követő öt napon belül kivételesen, hivatalból, méltányossági jogkörben eljárva megszüntetheti az intézkedés alkalmazását a képviselővel szemben. Ezirányú

döntéséről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt, az ülésvezető elnököt és a Mentelmi bizottság elnökét.

Összegezve elmondható, hogy a jogorvoslati rendszer a revíziók eredményeként kétfokozatúvá vált: elsőfokú jogorvoslati fórumként a Mentelmi bizottság, míg másodfokon a plénum jogosult a kérdés elbírálására. A jogorvoslati kérelem benyújtási határideje egységes valamennyi szankció esetén – a döntésről szóló tájékoztatást követő – nyolc nap. Az EJEB ítéletében foglaltaknak megfelelő a törvényi szabályozás előírja, hogy azonnali szankciók kiszabása esetén annak tényét, jogalapját és alkalmazásának indokait írásban is közölni kell a képviselővel (a jogorvoslati határidő ettől az időponttól indul). Fontos leszögezni, hogy mindkét jogorvoslati fórum kizárólag a döntés fenntartásáról vagy hatályon kívül helyezéséről dönthet, nem változtathatja meg a kiszabott szankciók körét és mértékét. A jogorvoslat – a döntés jogerőre emelkedésére nézve – halasztó hatálya per definitionem csak az utólagos szankciók esetében képzelhető el, hiszen azonnali hatályú kitiltás, kizárás azok már folyamatban vannak a jogorvoslati eljárás idejére. Ezekben az esetekben a jogorvoslat annak megállapításában áll, hogy az ülést vezető elnök intézkedésének nem volt helye.²⁴²

Érdekesség, hogy a fegyelmi jogi szankciók alkalmazása sok esetben nem is kerül nyilvánosságra. Példának okáért egy képviselő a plenáris ülésen jogsértő magatartást tanúsít, és az ülést vezető elnök figyelmezteti vagy rendreutasítja, ennek ténye az Országgyűlési Naplóban kerül rögzítésre. Ugyanakkor elképzelhető, hogy a házelnök utólag úgy ítéli meg, hogy más jogkövetkezmény alkalmazására is szükség van, pl. tiszteletdíj-csökkentés. Ebben az esetben erről a házelnöki döntésről tájékoztatja az érintett képviselőt és a Mentelmi bizottságot, ám ennek az Országgyűlés irományai, dokumentumai között nincs nyoma. Sőt még azt sem tudjuk nyomon követni, ha a képviselő határidőben élt a jogorvoslati jogával és a Mentelmi bizottsághoz fordult. Irományként akkor kerül először iktatásra egy fegyelmi döntés, ha a képviselő a Mentelmi bizottság döntése ellen is jogorvoslattal él, és így másodfokon a plénum elé kerül az ügy. Ebben az esetben a fegyelmi döntés PAIR adatlapján megjelenítésre kerül a házelnöki és a Mentelmi bizottság döntése is.

8.5. Gyakorlati tapasztalatok

A 2014-2018-ciklusban huszonhét alkalommal fordultak jogorvoslattal a Mentelmi bizottsághoz, amely egyetlen esetben sem adott helyt a kérelemnek. Az érintett képviselő minden alkalommal a plénumhoz fordult, amely valamennyi esetben fenntartotta a döntést. Tehát egy olyan eset sem fordul elő, amikor akár a Mentelmi bizottság, akár a plénum a képviselőnek adott volna igazat.

A 2018-2022-es ciklusban fordult elő egy olyan eset, amikor a képviselő kérte ugyan a Mentelmi bizottság döntésének plénum általi megerősítését, de kicsúszott a határidőből, így az Országgyűlés

²⁴² Parlamenti jog 117.o.

nem határozott az ügyben, a jogkövetkezmény hatályban maradt. A ciklusban összesen ötven alkalommal éltek a képviselők jogorvoslati jogukkal, és minden esetben egészen a plénumig vitték az ügyet.

Jelen ciklusban eddig két képviselő fordult az Országgyűléshez, hogy a házelnök és a Mentelmi bizottság döntése ellen kifogást emeljem, és a ház mindkét esetben elutasította a jogorvoslati igényt, a döntést hatályában fenntartotta.

9. Egyéb fegyelmi szankciók

9.1. Megrovás, jegyzőkönyvi megrovás

A megrovás azt a cselekvést jelenti, amikor valakit megdorgálnak, feddésben részesítenek. Tehát jogsértő magatartás elkövetésének helytelenítése miatt az adott személyt megrovásban részesítik. A büntetőjogban ismert megrovással a bíróság vagy az ügyészség helytelenítését fejezi ki a jogellenes cselekmény miatt, és felszólítja az elkövetőt, hogy a jövőben tartózkodjon bűncselekmény elkövetésétől. Megrovásban azt részesítik, akinek cselekménye az elbíráláskor már nem veszélyes, vagy olyan csekély fokban veszélyes a társadalomra, hogy büntetés kiszabása vagy más intézkedés alkalmazása szükségtelen. Jól látható, hogy a megrovás enyhe súlyú büntetési forma. Fegyelmi jogkövetkezményként valaki eljárásának vagy magatartásával hivatalos, erős helytelenítést jelenti. Két fajtája lehet: szóbeli és írásbeli megrovás; a megrovás jegyzőkönyvben való rögzítése egy magasabb fokozatú erkölcsi helytelenítést jelent. Tehát a fegyelmi jogi szankciók két nagy csoportja közül az erkölcsi jellegű, szimbolikus jogkövetkezmények körébe tartozik.

A régi magyar hárszabályok 1848-tól ismerik és alkalmazzák a jegyzőkönyvi megrovás elnevezésű fegyelmi szankciót. Az elnök másodszori eredménytelen rendreutasítása után a Ház – az elnök javaslatára – megvonhatja szót, és a körülményekhez képest jegyzőkönyvi megrovást is elrendelhet. Ennek értelmében a megrovás jegyzőkönyvben való rögzítéséről a plénumnak kellett döntenie.²⁴³ 1872-ben a szabályozás kiegészült az igazolatlan hiányzók esetkörével. Eszerint a képviselők névsorának felolvasása folytán a ház elhatározhatja, hogy a távollevők az elnök által bizonyos napra hívassanak be, s távollétük okát az elnök előtt, vagy ha a háznak úgy tetszik, nyílt ülésben igazolják; s azoknak, kik meg nem jelennek, vagy távollétük okát nem igazolják, jegyzőkönyvi megrovatását rendelheti el.²⁴⁴ Az 1875-ös revízióval annyiban módosult a szabályozás, hogy a Ház – az elnök javaslatára – akkor dönthet jegyzőkönyvi megrovás alkalmazásáról, ha a szólok a közerkölcsiséget és illemt sértő vagy a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ, és az elnöki rendreutasítás nem vezet eredményre. Az igazolatlan távollét esetkőre változatlan maradt.²⁴⁵

Az 1887-es hárszabálymódosítás már részletesebben foglalkozott a szankció szabályozásával. A 169. § szerint, ha a felszólaló a közerkölcsiséget és illemt sértő vagy egyébként a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ, vagy ha valamely osztály, nemzetiség vagy hitfelekezet ellen gyűlöltre izgat, avagy a háznak valamely tagja ellen durva sértést követ el, az elnök őt rendreutasítja, sőt tőle a szót már az első alkalommal is megvonhatja. Ha pedig a képviselő az elnök rendreutasítása után ugyanazon felszólalás során a fentebbi hibát megismétli, a szó tőle okvetlenül megvonandó, sőt a körülményekhez képest, ha a szónok mentségét elegendőnek nem találja: a ház az elnök kérdésére

²⁴³ A képviselőház rendszabályai [1848] 1. § 58. pont

²⁴⁴ A képviselőház hárszabályai [1869] Pest, 1872. 179. §

²⁴⁵ A képviselőház hárszabályai Budapest, 1875.

vita nélkül, egyszerű szavazással jegyzőkönyvi megrovást is határozhat. Ugyanakkor a Ház – az elnök javaslatára, folyamatos rendzavarás esetén – utasíthatja a Mentelmi bizottságot is, hogy a ház további intézkedése iránt 24 óra alatt javaslatot tegyen. A bizottság javaslata ily esetben a jegyzőkönyvi megrovásnak a hivatalos lapban és az illető képviselő választókerületében falragaszok által eszközendő közzétételére (közhírré tételére) is kiterjedhet. Erről a javaslatról a plénum vita nélkül, egyszerű szavazással dönt.²⁴⁶ 1913-tól jegyzőkönyvi megrovás minden egyes esetében az illető képviselőnek tiszteletdíjából 100 koronát vissza kell tartani²⁴⁷, ennek mértéke 1924-től a képviselő illetményéből 10 napra eső rész lett.²⁴⁸ Az 1950-es ügyrend elfogadásával a szankció kikerült a fegyelmi jogra vonatkozó szabályozásból, és azóta sem része jogrendszerünknek.

Nemzetközi viszonylatban azonban nem napjainkban sem ismeretlen sem a megrovás, sem a jegyzőkönyvi megrovás intézménye. A következőkben néhány példát hozok arra, hogy mely államokban, milyen jogsértés esetén és milyen feltételek mellett kerülhet sor alkalmazására. Belgiumban a jegyzőkönyvben rögzített megrovás a súlyosan rendzavaró képviselővel szemben alkalmazható, kiszabásáról az elnök javaslatára a Ház határoz. Luxemburgban az elnök a jegyzőkönyvben rögzített megrovásban részesíti azt a képviselőt, aki a) szómegvonást követően is rendbontóan viselkedik; b) tömeges rendbontást provokál a Házban. Tehát itt az elnök joga a megrovás alkalmazására, nem a Ház határoz róla (de bejelenti a plénumnak.) Alkalmazásának másik esetköre, ha a) egy képviselő erőszakosan lép fel egy másikkal szemben, b) a képviselő a bizottsági munkával összefüggő titoktartási kötelezettségét megszegi. Ezekben az esetekben az elnök vagy valamely képviselő írásban javasolhatja megrovás kiszabását az elnöki tanácsnak, amely dönt az ügyben (ez sem kerül a plénum elé).²⁴⁹ Az olasz Alsóháznál sem a plenáris ülés hatáskörébe tartozik a megrovás kiszabása, az elnök a házelnökségnek tehet javaslatot a képviselő megrovására. Az elnökség döntését a Ház pusztán tudomásul veszi.²⁵⁰

Bulgáriában a megrovás szóbeli változatát ismerik: elnök azt a képviselőt részesíti megrovásban, akit korábban már megintett/rendre utasított, és ő ennek ellenére folytatja a rendzavaró magatartást.²⁵¹ Franciaország az Alsóház szintén csak szóbeli megrovást ismer, azonban annak alkalmazása már a fegyelmi büntetések egy súlyosabb fokozata. A képviselő megrovásban részesül, ha a jegyzőkönyvben rögzített megintés (illetve az azt megelőző rendreutasítás) is eredménytelen, és

²⁴⁶ A képviselőház házszabályai [1887] Budapest, 1892. 169. §, 204. §

²⁴⁷ A képviselőház házszabályai Budapest, 1913. 254. §

²⁴⁸ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. 240. § (10) bekezdés

²⁴⁹ Chambre des Députés (Chamber of Deputies) http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2191_d.htm (Letöltve: 2020.12.01.)

²⁵⁰ Rules of procedure of the Chamber of Deputies

https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (Letöltve: 2023.02.10.)

²⁵¹ Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly <https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations> (Letöltve: 2023.12.01.)

tovább zavarja a Ház munkáját. Megrovás alkalmazására is két alkalommal kerülhet sor, ezt követően a harmadik már együtt jár a képviselő felfüggesztésével. A Felsőházban megrovás esetén a szenátornak egy hónapra egyharmadával lecsökkentik a fizetését, valamint az összes alapfizetésen kívüli juttatását megvonják.²⁵² Görögország a megrovás elrendelésére az elnök megrovási indítványt nyújt be a Háznak. A képviselő ezt követően öt perces időtartamban megmagyarázhatja viselkedését. Ha az elnök fenntartja ennek ellenére is az indítványt, a Ház arról vita nélkül határoz. Ez esetben a képviselő havi tiszteletdíjának negyede levonásra kerül.²⁵³

A montenegrói parlamentben jegyzőkönyvben rögzített megrovást alkalmaznak azzal a képviselővel szemben, akinek magatartása nem megengedett; aki anélkül szólal fel, hogy arra engedélyt kapott volt; ha megzavarja mások felszólalását, ha eltér a tárgytól vagy más egyéb módon megsérti a Ház rendjét.²⁵⁴ Ismerik és alkalmazzák a megrovást még Írországbán, Málta, Szlovákiában, Izrael és Lengyelországban. Alapvetően megállapítható, hogy a megrovás mindenhol enyhe szankciónak számít, és erkölcsi jellegű, hiszen a képviselői jogok korlátozásával nem jár (bár néhány országban a javadalmazás csökkenésével együtt jár).

9.2. Ház ünnepélyes megkövetése

A megkövetés régies kifejezés jelentése, hogy ünnepélyes keretek között bocsánatkéréssel megengesztelnek valakit. Egyértelműen az erkölcsi jellegű, szimbolikus fegyelmi jogkövetkezmények körébe tartozik. A házszabályok történetében először mérföldkőnek számító, 1887-es módosítás rögzítette, mint alkalmazható fegyelmi szankciót. Ha egy képviselő a rendzavarást figyelmeztetés/rendreutasítás ellenére folytatja, de rögtöni intézkedés szüksége nem forog fenn, valamint az elnök iránti engedetlenség egyéb eseteiben az elnök kérdésére a ház vita nélküli egyszerű szavazással a Mentelmi bizottsághoz utalhatja az ügyet, hogy a ház további intézkedése iránt huszonnégy óra alatt javaslatot tegyen. A Mentelmi bizottság javaslata ily esetben a háznak ünnepélyes megkövetésére is kiterjedhet, melyről a Ház vita nélkül határoz.²⁵⁵ Ám ennek részletszabályai egészen 1924-ig nem voltak rögzítve. Az akkori módosítás rögzítette, hogy a Ház ünnepélyes megkövetésére ítélt képviselő köteles a Ház legközelebbi nyilvános ülésén az ülésterem közepén az elnöki emelvényel szemben állva a következő kijelentést tenni: „*A tisztelt Ház határozatának megfelelőleg a házszabályok rendelkezéseivel szemben tanúsított magatartásom miatt a tisztelt Házat ezennel ünnepélyesen megkövetem*”. Ha az illető képviselő ennek a kötelezettségének időben nem tesz eleget, és mulasztását nem igazolja, vagy igazolását az elnök nem fogadja el, az

²⁵² Rules of Procedure of the Assembly <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules-EN.pdf> (Letöltve: 2023.09.10.)

²⁵³ Standing Orders of the Hellenic Parliament <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/> (Letöltve: 2024.01.03.)

²⁵⁴ Rules of Procedure of Parliament of Montenegro <https://www.skupstina.me/en/rules-of-procedure> (Letöltve: 2024.02.03.)

²⁵⁵ A képviselőház házszabályai [1887] 204. §

elnök újból a Mentelmi bizottsághoz utasítja. A Mentelmi bizottság javaslata feletti döntésig az illető képviselőnek legközelebb esedékes képviselői illetményéből annyi visszatartandó, amennyi arra az időre esik, amely a kötelezettség beálltától a mentelmi bizottság javaslata feletti döntésig eltelt. A Ház ünnepélyes megkövetésére ítélt képviselőnek mindaddig, míg ennek a kötelezettségének eleget nem tesz, sem felszólalási, sem szavazati joga nincs. A Ház ünnepélyes megkövetésére ítélt képviselő illetményéből 5 napra eső rész tartandó vissza. A házszabály rögzíti azt is, hogy mindazok röviden felszólalhatnak, akik a Ház megkövetése céljából röviden szólni kívánnak, mely alkalommal azonban semmi egyéb tárgyra ki nem térhetnek ki. Azoknak, akik akár a Ház, akár az elnök által a mentelmi bizottsághoz utasítottak, a Ház megkövetése céljából csak addig az időpontig van joguk felszólalni, amíg ügyük tárgyalására a mentelmi bizottság össze nem ült.²⁵⁶ A kommunista ügyrend elfogadásával ez a fegyelmi jogkövetkezmény is kikerült a szabályozásból, és azóta sem része jogrendszerünknek.

Az 1920 és 1922 között két, 1922-1926 között hét, 1927-1931 között öt, 1931 és 1935 között hat, 1935-1939 között négy, míg 1939 és 1944 között összesen húsz alkalommal került sor a szankció alkalmazására.²⁵⁷ Ez utóbbi időszakból egy érdekes példát hoznék az ünnepélyes megkövetése alkalmazására. Az Országgyűlés 1940. július 23-i ülésén a Mentelmi bizottság előadója az alábbiak szerint jelentést tett egy eléjük utalni fegyelmi vétségről, és javaslatot tett szankció alkalmazására. A vonatkozó Országgyűlési Naplórészlet a következő *„T. Képviselőház! A képviselőház elnöke Hubay Kálmán és Rapesányi László országgyűlési képviselőiket a képviselőház 1940. évi május hó 1. napján tartott ülésében tanúsított magatartásuk miatt a mentelmi bizottsághoz utasította. (...) A mentelmi bizottság a képviselőház 1940. évi május hó 1. napján tartott üléséről kiadott értesítője alapján megállapította, hogy Hubay Kálmán képviselő (...) interpellációja indoklásában többek között a következőket mondotta (olvassa): »T. Ház! Gruber Lajos képviselőtársam interpellációt intézett a belügyminiszter úrhoz ennek az úrnak ügyében és megkérdezte, hogy vajjon a politikai erkölccsel összeegyeztethető-e az, hogy van Magyarországon egy antiszemita nemzeti szocialista mozgalom, amelyet a m. kir. kormány először egy született zsidóval, Hetényi-Hofbauer Imrével ellenőriztet, utána, amikor ez az ember elmegy, akkor ellenőriztet egy másik úrral, akinek a felesége zsidó. Erre a belügyminiszter úr feláll és azt mondja, hogy: ő az én legkitűnőbb tisztviselőm — tisztelem a kitűnő tisztviselőjét — és azt mondja: igaz, hogy a felesége zsidó, de nem él vele együtt. Erre megnézzük a naplót, és az a kifejezés, hogy »nem él vele együtt«, ki van belőle húzva. Igenis együttélnek és a belügyminiszter úr nem mondott valót. Kihúzta a belügyminiszter úr.« Elnök Hubay Kálmán képviselőt ezért a durva sértésért, amellyel a belügyminisztert illette, a mentelmi bizottsághoz*

²⁵⁶ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. 205. §, 240. § (7)-(8) és (14) bekezdés

²⁵⁷ Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje 197. o. statisztika

utasította.” Eközben Rapesányi László azt a durva sértést tartalmazó közbeszólást tette, hogy „hazudott”. Ezen tényállás alapján a mentelmi bizottság megállapította, hogy Hubay Kálmán és Rapesányi László képviselők a durva sértést követték el, ennél fogva a mentelmi javasolta a plénumnak, hogy Hubay Kálmán és Rapesányi László a Ház ünnepélyes megkövetésére köteleztessenek.²⁵⁸ Érdekes a Mentelmi bizottság előadójának alábbi gondolatmenete is: *„az a kifejezés, hogy valaki nem mondott valót, bármint próbálom is taglalni, semmiféle sértést nem foglal magában. Ha egy képviselő nem mondhatja meg a kormány tagjának, hogy nem mondott valót, akkor felesleges a parlament, akkor tessék megmondani, hogy nyílt diktatúra van. Az a kérdés, hogy a parlament tanácskozátestület-e vagy pedig önképzőkör.”* A Ház végül ünnepélyes megkövetésre ítélte a két érintett képviselőket, akik ennek azonnal eleget is tettek.

Megjegyzendő, hogy a nemzetközi gyakorlatban nem létezik az ünnepélyes megkövetés szankció, ám több olyan ország van, ahol bocsánatkérés elrendelésére van lehetőség. A cseh alsóházban például, ha egy képviselőt az ellene indult fegyelmi eljárásban elmarasztalnak – a fegyelmi határozatban meghatározott időben és módon – bocsánatot kell kérnie állításáért (pénzbírságfizetés alternatívájaként jelenik meg). Ha a képviselő kötelezettségének nem tesz eleget, a bizottság dönt a szankció nyilvánosságra hozataláról vagy a pénzbírság kiszabásáról. Emellett ismerik – bár inkább a további szankciók elkerülésének eszközeként, semmint önálló jogkövetkezményt – a bocsánatkérést Törökországban, Kanadában, az Egyesült Királyságban és Ausztráliában²⁵⁹ is.

Fegyelmi döntések a mentelmi bizottság javaslat alapján

	1920–22	1922–26	1927–31	1931–35	1935–39	1939–44
Ház megkövetése	2	7	5	6	4	20
Jegyzőkönyvi megrovás	–	6	7	5	3	4
Ülésekről kizárás	–	23	1	2	1	2
Büntetés elmaradása	1	3	1	–	–	1

260

²⁵⁸ Képviselőházi napló, 1939. VI. kötet • 1940. május 30. - 1940. július 23. Ülésnapok 1939-111

²⁵⁹ Punishment of Members

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter20/Punishment_of_Members (Letöltve: 2023.12.09.)

²⁶⁰ Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje 197. o. statisztika

9.3. Néven nevezés, megnevezés

Néven nevezés alatt szintén egy, az erkölcsi jellegű jogkövetkezmények csoportjába tartozó szankcióról beszélünk. Ennek alkalmazása egy egyszerű figyelmeztetésnél annyival jelent többet, hogy a képviselő egyértelműen megnevezésre kerül. Tehát az ülést vezető elnök – jogsértő magatartás esetén – nemcsak annyit mond, hogy pl. figyelmeztetem képviselő urat, hogy magatartásával megsértő a házszabály rendelkezéseit, hanem konkrétan kimondásra kerül a képviselő neve. A néven nevezés önálló szimbolikus jellegű szankcióként is megjelenhet, ám leggyakrabban egy másik jogkövetkezménnyel jár együtt (így például a képviselőt név szerint rendreutasítják). A néven nevezés nem jár a képviselői jogok korlátozásával, inkább csak azok előfutáraként jelenik meg. Azáltal, hogy a képviselő a saját nevét hallja a feddés közben, személyesebbé teszi azt, és így nagyobb eséllyel hagy fel a jogsértő tevékenység (megszólítva érzi magát).

Az első népképviselői Országgyűlés is ekként alkalmazta, amikor a rendzavaró képviselőt az elnök névszerint rendreutasította²⁶¹. A felsőház rendszabályában is hasonlóan szerepel a szankció, az 51. § kimondja, hogy *„ha a csend a szólás rendén nem lévők által zavartatik, az elnök csengetyűvel jelt ad; ha ezen jelre sem áll helyre a csend, név szerint felszólítja az illetőket”*²⁶². Később a házszabály így fogalmazott: *„ha a ház valamely tagja a rendet zavarja, az elnök őt névszerint is rendre utasíthatja. Ezen rendreutasítás ellen felszólalni, azt visszautasítani, vagy vita tárgyává tenni nem szabad. Ha az illető tag a rendzavarást folytatja, a ház intézkedik.”* Ebből az következik, hogy a különbség van a „normál” és a „név szerinti” rendreutasítás között, a szóhasználat ugyanis erre enged következtetni. Továbbá az is következik a fentiekből, hogy a név szerinti rendreutasítást – ugyanúgy mint az egyszerű figyelmeztetés és rendreutasítás esetében – nem lehetett visszautasítani és vita tárgyává tenni. Ugyanakkor a fokozatosság elve okán az erkölcsi szankció eredménytelensége esetén a Ház további jogkövetkezmény kiszabásáról dönthet (pl. jegyzőkönyvi megrovásról vagy később a Mentelmi bizottság eljárásának kezdeményezéséről).²⁶³ 1913-as revízió némiképp pontosított a megfogalmazáson, miszerint, ha a Ház valamely tagja a házszabály rendelkezései ellen vét, az elnök őt figyelmeztetni, ismétlés esetében, vagy ha a vétség súlyosabb természetű, név szerint rendreutasítani tartozik. Tehát a név szerinti rendreutasítás komolyabb jogsértést feltételez, mint normál változata, így már e két szankció esetén megfigyelhető a fokozatosság.

1924-ben annyiban változott a szabályozás, hogy *„amennyiben a rendzavaró képviselő, vagy képviselők a rendzavarást a mentelmi bizottsághoz való utasításuk dacára is folytatnák, az elnök az illetőt, vagy illetőket névszerint megnevezve, a mentelmi bizottsághoz való egyidejű utasításával,*

²⁶¹ A képviselőház rendszabályai [1848] 3. § 69. pont

²⁶² A felsőház rendszabályai Pest, 1848. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1848-1849_fh/?pg=13&layout=s (Letöltve: 2024.01.02.)

²⁶³ A képviselőház házszabályai Budapest, 1878. 184. §

arról az ülésről kizárja s ennek szükség esetén karhatalom alkalmazásával is fogamatot szerez”. Tehát itt már nem a rendreutasítás típusaként jelenik meg, hanem önálló jogkövetkezményként kerül kodifikálásra: ha a képviselő annak ellenére folytatja a jogsértő magatartást, hogy ügyét már a Mentelmi bizottsághoz utalta a plénum további intézkedés végett, akkor az elnök három szankció köteles alkalmazni. Egyrészt újból utasítja a Mentelmi bizottság, másrészt néven nevezi a jogsértő képviselőt, harmadrészt kizárja az ülésből. Látható, hogy itt sem áll önállóan a néven nevezés, csak már nem a rendreutasításhoz, hanem a kizáráshoz kapcsolódó járulékos büntetés²⁶⁴. A későbbi házszabályokban, és 2012 óta az Ogytv.-ben sem szerepel a néven nevezés elnevezésű jogkövetkezmény.

Nemzetközi összehasonlításban viszonylag ritkán találkozunk ezzel a szankcióval, jellemzően akkor sem áll önállóan, hanem valamely más jogkövetkezmény mellett szerepel. Ilyen Málta is, ahol az elnöknek joga van arra, hogy – akár saját döntésével – a rendbontó képviselőt néven nevezve felfüggeszesse. A felfüggesztett képviselőnek ilyen esetben a törvényhozás épületét is el kell hagynia.²⁶⁵ A német Bundestagban a rendbontó, illetve a Ház tekintélyét sértő képviselőt az ülést vezető elnök megnevezheti és megintheti. Hasonlóan járulékos büntetésként jelenik meg a néven nevezés Ausztráliában, ahol a rendreutasított képviselőt az elnök megnevezheti, és egyben kérheti a Ház döntését a felfüggesztésről.²⁶⁶ A kanadai Alsóházban az elnök legerősebb eszköze – az előírt viselkedést megtagadó vagy a Ház tekintélyét sértő képviselővel szemben – a jogsértő képviselő megnevezése, figyelmeztetése vagy ülésnapról történő kizárása (itt is megfigyelhető a fokozatosság elvének érvényesülése).²⁶⁷ Új-Zélandon²⁶⁸ az igazolatlanul hiányzó képviselőt nevezi meg az ülést vezető elnök, és ennek tényét rögzítik a jegyzőkönyvben is. Emellett a rendzavaró magatartást tanúsító képviselőt is néven nevezi az elnök, és felkéri a Házat további intézkedések meghozatalára.²⁶⁹ Máltához hasonlóan, ha az Egyesült Királyságban egy képviselő figyelmen kívül hagyja az elnök felszólítását, vagy akadályozza a Ház munkáját, meg lehet nevezni. Ez azt jelenti, hogy a házelnök néven nevezi, és ezután általában a házelnök, a kormányfő vagy a jelenlévő magas rangú miniszter indítványozza a képviselő felfüggesztését.²⁷⁰

²⁶⁴ A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924. 240. § (9) bekezdés

²⁶⁵ Standing Orders of the House of Representatives <https://www.parliament.mt/menues/about-parliament/legislative-instruments/standing-orders-of-the-house/> (2024.02.01.)

²⁶⁶ Powers of Chair to enforce order

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter14/Powers_of_Chair_to_enforce_order (Letöltve: 2023.12.09.)

²⁶⁷ Consolidation Parliament of Canada Act <https://laws.justice.gc.ca/PDF/P-1.pdf> (Letöltve: 2023.12.01.)

²⁶⁸ Standing Orders of the House of Representatives of New Zealand www.parliament.nz/resource/en-nz/00HOHPBReferenceStOrders4/eb7c8b9e4a6c7aa88a47d14dc4100513b2557e60 (Letöltve: 2023.08.19.)

²⁶⁹ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés

²⁷⁰ Disciplinary and Penal Powers of the House - House of Commons Information Office 2.o. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/g06.pdf> (Letöltve: 2024.04.03.)

9.4. Lovagias elégtétel

A régi magyar parlamentekben létezett a képviselői fegyelemsértésnek egy igazán egyedülálló szankcionálási lehetőség: a lovagias elégtétel. Becsületsértés esetén a párbajkodex szabályai szerint lefolytatott eljárás eredményeként megszabott eljárásról beszélünk, amelyet a sértő fél a sértettnek volt köteles adni (ez lehetett bocsánatkérés, valamiféle nyilatkozat, de legfőképp párbaj). Legtöbbször valamilyen sértés, lovagias ügy párbajjal történő elintézését jelentette. Párbajnak nevezzük azt a viadalt, amely két egyén – segédek vagy tanúk jelenlétében, ezeknek előzetes és közös megegyezésen alapuló feltételei mellett – valamely sértésen alapuló felhívás eredményeképpen, ölö fegyverrel vív. Célja: valamely sértésért fegyveres elégtételt venni vagy adni. A sértésnek három fajtáján különböztették meg: az egyszerű sértést, a gyalázást, és a tetteges bántalmazást.

A párbajkodex a következők szerint ír az országgyűlési képviselők lovagias elégtételének intézményéről. „Az országgyűlési képviselők sérthetetlenek, mert az állam nagy érdekel feltétlenül megkövetelik a vélemény teljes szabadságát. Hanem azért ez a szabadság nem jogosítja fel az egyes képviselőjelöltet arra, hogy akár a képviselőház vagy a felsőház méltóságát, akár képviselőtársaikat, akik esetleg más politikai elveket vallanak, sérteggessék vagy a hivatalnok és polgárok cselekedeteinek megítélésénél kíméletlen vagy sértő modort tanúsítsanak. Ily esetekben a képviselő, sérthetlenségi joga dacára, lovagias úton felelősségre vonható.”²⁷¹

Nem egy alkalommal fordult elő, hogy a honatyák ilyen módon intézték el a plenáris vagy bizottsági ülésen történt ügyeiket (sértések, rágalmozások, becsületsértések eseteit). Mikszáth Kálmán is akként ír e szankcionálási lehetőségről, mint amely rendes, mindennapos dolognak számít a magyar parlamentben: „(...) S ezzel mára befejeződött volna a csetepaté, ha személyes kérdésben szót nem kér Pichler, akiről Rakovszky azt mondta, hogy leselkedett Lepsényire. Pichler határozottan visszautasította ezt az inszinuációt, Rakovszky pedig mégis fenntartotta. Erre Pichler kivágta az utolsó szót, hogy Rakovszky "tudva nem igazat mond" - szóval: kezdett az agitáció a rendes módon bonyolódni, hogy ősi szokás szerint ez is párbajba fusson ki. A kihívás még ott a Házban csakugyan megtörtént, és a szélsőbal és a néppárt harca ilyenformán megint egy kis lovagias üggyé zsugorodott. Ami különben rendes dolog Magyarországon²⁷².”

Érdekesebb eset, amikor egy képviselő házon kívüli személyt sértett meg, és a „külsős” személy kért tőle lovagias elégtételt. Itt már megjelenik a mentelmi jog esetleges megsértésének kérdésköre is. Az egyik legismertebb eset a témában, amikor Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter kért

²⁷¹ Clair Vilmos: Párbaj codex 8. §

<http://csendor.com/konyvtar/konyvek/ClairParbaj1944/Clair%20Parbaj%20codex%20pp001-076.pdf> (Letöltve: 2024.01.08.)

²⁷² Mikszáth Kálmán: Cikkek, tárcák 1898. január-június; Az első összecsapás. Országos Hírlap 1898. jún. 7., 3. o., névjelzés nélkül <https://mek.oszk.hu/06400/06494/06494.htm#n115>

lovagias elégtételt Rakovszky István képviselőtől egy interpellációja témája miatt. A képviselő mentelmi jogának megsértését jelentette be a Házban, mire a Mentelmi bizottság azt az állásfoglalást hozta, hogy az adott ügyben a lovagias elégtétel nem tekinthető a törvényhozás akadályozásának, így a mentelmi jog megsértésének esete sem forog fenn. Ugyanakkor volt olyan eset is, amikor a bizottság úgy döntött, hogy megsértették az érintett képviselő mentelmi jogát. Így például amikor Reischl Richárd képviselő egyik felszólalása miatt egy nyugalmazott altábornagy lovagias elégtételt kért tőle.²⁷³ Tehát nem volt egységes a Mentelmi bizottság álláspontja a kérdésben.

9.5. Kötelező magyarázatadás elrendelése

A kötelező magyarázatadás elnevezésű jogkövetkezmény is az erkölcsi jellegű, szimbolikus fegyelmi szankciók csoportját erősíti. Lényege, hogy elrendelésével a képviselő arra kötelező, hogy a plénum előtt adjon magyarázatot jogsértő cselekményére. Ez a büntetés is állhat önállóan, de gyakoribb az az eset, amikor egy súlyosabb jogkövetkezmény kiszabását előzi meg. Ekkor fennáll annak a lehetősége, hogy ha az elnök vagy a Ház a magyarázatot kielégítőnek találja, esetleges további jogkövetkezmény kiszabására nem is kerül sor.

A régi magyar házszabályok nem ismerték a kötelező magyarázatadás jogkövetkezményét, ugyanakkor már az első népképviseleti Országgyűlésben is lehetőséget biztosítottak a jogsértő képviselőnek, hogy előadja mentségét (megmagyarázza, hogy miért tanúsított jogsértő magatartást, miért használt sértő kifejezést stb.). Az 1848. évi házszabály 3. § 58. pontja így szól: *„egyedül az elnöknek van joga a szót, még pedig beszéde megszakasztásával is, rendre utasítani, s ha a rendre utasítás azonagy előadásban már két ízben megtörtént, a szónok előadván mentségét, a ház, az elnök kérdésére, a fenforgó tárgyban elvonhatja tőle a szót, s a körülményekhez képest jegyzőkönyvi megrovást is határozhat.”* 1875-ös revízióval ez annyiban változott, hogy a jogalkotó egyértelműen rögzítette, hogy közérkölcset, illetve vagy a Ház tekintélyét sértő kifejezés használata esetén az érintett honatyának mindig joga van magyarázatot adni a viselkedésére, továbbá súlyosabb büntetés – ld. jegyzőkönyvi megrovás – kiszabására csak akkor kerül sor, ha az elnök az előadott magyarázatot nem tartja elegendőnek. Ugyanakkor ez a jellegű magyarázatadás inkább a tisztességhez eljáráshoz való jog elvéből következő biztosíték volt, mintsem valódi szankció.

Megvizsgálva a nemzetközi környezetet megállapítható, hogy az államok többségében inkább egyfajta jogorvoslati lehetőségként jelenik meg, tehát ugyanúgy garanciális szerepet tölt be, mint korábban hazánkban. Így a belga Alsóházban megrovás vagy kitiltás esetén a képviselő 10 percen magyarázatot adhat viselkedésére.²⁷⁴ Görögországban két típusa jelenik meg: a) ha rendreutasítás

²⁷³ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata... 6.o.

²⁷⁴ The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (letöltve: 2023.12.04.)

esetén kér elnézést vagy ad magyarázatot a viselkedésére a képviselő, akkor a szankció nem lép életre, b) megrovásra okot adó magatartás esetén a képviselő öt percet kap, hogy megmagyarázza tettét (ha az elnök nem tartja elegendőnek, fenntartja indítványát, melyről a ház határoz).²⁷⁵ Lettorszában a kizárandó honatya vagy a frakciója képviselője mondhatja el a magyarázatot, és a Ház ezt követően határoz a szankcióról.²⁷⁶ Luxembourgbán a képviselő (vagy a nevében felszólaló másik képviselő) tíz percen adhat magyarázatot a viselkedésre; ha a képviselő elnézést kér az elnökkel szembeni tiszteletlenségért és a rendzavarásért, azonnal mentesül a szankció alól. Albániában a megintett képviselő az ülésnap végén adhat magyarázatot magatartására, ám ennek a szankcióra semmilyen hatása nincs már.²⁷⁷

Ugyanakkor találunk olyan országot, ahol ténylegesen fegyelmi jogkövetkezményként jelenik meg a magyarázatadás elrendelése. Írorszában a sértő kifejezést használó képviselő ügye – ha elnöki utasításra sem vonja azt vissza – a Mentelmi és Eljárási Bizottsághoz kerül. A bizottság minden esetben kivizsgálja az ügyet, arról jelentést készít, és szükség szerint magyarázatadásra szólítja fel az érintett honatyát. Ha a képviselő nem hajlandó a Ház előtt tisztázni magát, az elnök megrovásban részesíti.²⁷⁸

Egyéb erkölcsi szankcióként érdemes még megemlíteni a becsületsértő felszólalás törlése a jegyzőkönyvből, valamint a magyarázat vagy bocsánatkérés jegyzőkönyvben történő rögzítése elnevezésű jogkövetkezményeket. Az első eset – a sértő kifejezés jegyzőkönyvből való törlése – a magyar szabályozásban ismeretlen, ugyanis alapelv, hogy az Országgyűlés ülésén elhangzottakról szó szerinti jegyzőkönyvet kell vezetni, amelyre az ülésen elhangzott minden nyilatkozatot, felszólalást és közbeszólást fel kell venni, és a tetszés, rosszallás hangos kifejezéseit, valamint minden egyéb történést is fel kell tüntetni. Ezzel nem lenne összeegyeztethető, hogy a sértő, illetlen kifejezést – annak bántó jellege miatt – törlésre kerüljön a jegyzőkönyvből, hiszen azzal sérülne a szószerintiség elve. A második említett jogkövetkezmény értelmében a magyarázat vagy bocsánatkérés rögzítésre kerül a jegyzőkönyvben (a figyelmeztetés, megrovás jegyzőkönyvben rögzítése szankciókkal már korábban foglalkoztam). A magyar jogban ezen szankció hiánya ugyanúgy a szó szerint jegyzőkönyvvezetésre vezethető vissza, hiszen minden megnyilvánulás (bocsánatkérés, esetleges

²⁷⁵ Standing Orders of the Hellenic Parliament

²⁷⁶ Rules of Procedure of the Saeima <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure> (Letöltve: 2023.12.01.)

²⁷⁷ Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Albania http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/RoPs_Albanian-Assembly_English.pdf (Letöltve: 2024.01.06.)

²⁷⁸ Standing Orders of the Dáil Éireann

https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2021/2021-01-27_consolidated-dail-eireann-standing-orders-january-2021_en.pdf (Letöltve: 2024.02.03.)

mentegetőzés) szó szerint került be a naplóba. Így mindennek nyoma van, utólag visszakereshető valamennyi plenáris előtt zajló esemény és arra adott reakció.

9.6. Ülés felfüggesztése, berekesztése

Az ülés felfüggesztésének és berekesztésének lehetősége akár a legsúlyosabb szankcióknak is tekinthető, hiszen esetükben valamennyi képviselő joga korlátozásra került. Egyfajta kollektív büntetés, melynek alkalmazására általában akkor van lehetőség, ha az ülésen olyan súlyos rendzavarás történik, mely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi. A két jogkövetkezmény közti különbség abban áll, hogy még a felfüggesztés határozott ideig szól, és annak lejárta után ugyanaz az ülés folytatódik, amely korábban megszakadt; addig berekesztés esetén új ülés összehívása szükséges a tanácskozás folytatásához.

Már az első népképviselői Országgyűlés házszabálya tartalmazta a felfüggesztés lehetőségét. A Képviselőház rendszabályai 4. § 70. pontja a következők szerint rendelkezett a szankció alkalmazásáról: *„ha az ülésben folytonos rendzavaró lárma és nyugtalanság uralkodik, mellyel az elnök nem képes lecsillapítani, az elnök kinyilatkoztatja, hogy az ülést felfogja függeszteni. Ha a csend ezután sem áll helyre, az elnök az ülést bizonyos időre, mely egy óránál hosszabb nem lehet, felfüggeszti.”* Jól látható, hogy az elnöknek először figyelmeztetnie kellett a plénumot, és csak annak eredménytelensége esetén volt joga az ülést felfüggeszteni. A felfüggesztés maximális időtartama 1 óra lehetett. A felsőházban annyival tért el a szabályozás, hogy az elnök *„fövegének föltételével”* függesztette fel az ülést (az időtartam itt sem lehetett hosszabb, mint egy óra). Az 1887-es házszabályrevízió annyi kiegészítést tett, hogy az elnök a ház ülését 5-10 percnyi időre bármikor felfüggesztheti. Meglátásom szerint ez inkább a mai értelemben vett szünet elrendelésének feleltethető meg, semmint fegyelmi jogkövetkezménynek.²⁷⁹

A nemzetgyűlés 1924. évi házszabályai a felfüggesztés következő eseteit ismerte:

- a) ha a Ház valamelyik tagjának a tanácskozóteremből karhatalommal való eltávolítása válik szükségessé, az elnök köteles erre az időre a karzatot kiürítteti és az ülést felfüggeszteni;
- b) az elnök a Ház ülését 1 órát meg nem haladó időre bármikor felfüggesztheti (nemcsak fegyelmi okból);
- c) ha az ülésben folytonos rendzavaró lárma és nyugtalanság uralkodik (és ez a figyelmeztetés után sem áll helyre).;

²⁷⁹ A képviselőház házszabályai [1887] 205. §

d) ha a Ház tagjai kellő számmal nem jelentek meg és ezért határozat nem hozható, az elnök az ülést bizonyos időre felfüggeszti a határozatképesség helyreállítása céljából. A felfüggesztés időtartama egyik esetben sem haladhatja meg az egy órát.

Ezt követően egészen az Ogytv. hatálybalépéséig nem rendelkezett a szabályozás a felfüggesztés lehetőségéről. Az 51. § szerint *„ha az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti. Az ülés berekesztése esetén a házelnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket, amellyel az ülés megszakad. Az ülés megszakadása esetén az ülés csak akkor folytatódhat, ha a házelnök újból összehívja azt”*. 2020. február 1-jétől kiegészült a következő bekezdéssel: *„az ülés berekesztése esetén a házelnök az új ülést a 34. § (2) bekezdése szerinti határidőkre tekintet nélkül hívhatja össze. Az így összehívott ülés napirendjén kizárólag a berekesztett ülés napirendjén szereplő azon napirendi pontok szerepelhetnek, amelyek tárgyalási vagy döntéshozatali szakasza nem zárult le”*.

A jelenleg hatályos szabályozás megegyezik a fentiekkel. Tehát alkalmazásukra akkor kerülhet sor, ha olyan súlyos rendzavarás történik a plenáris ülésen, amely a tanácskozás további menetét ellehetetleníti. A felfüggesztés és berekesztés jogával az ülést vezető elnök rendelkezik. A két szankció közti különbség abban áll, hogy a felfüggesztés határozott időre szól, és egyfajta szünetként funkcionál (az idő lejártá után ugyanaz az ülés folytatódik tovább), míg berekesztés esetén új ülés összehívására van szükség. Ugyanakkor a kiegészítés szerint az új ülés napirendjén csak azok a napirendi pontok szerepelhetnek, amelyek tárgyalási vagy döntéshozatali szakasza a berekesztett ülésen nem zárult le. Alkalmazására eddig egyetlen alkalommal sem került sor.

Nemzetközi viszonylatban sem egyedülálló a felfüggesztés intézménye. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 175. cikk 4. pontja szerint *„ha rendzavarás a parlamenti ügymenet folytatását veszélyezteti, az Elnök a rend helyreállítása érdekében egy meghatározott időre berekeszti vagy félbeszakítja az ülést. Ha az Elnök nem talál meghallgatásra, elhagyja az elnöki széket; az ülés ezzel félbeszakad. Az ülést az Elnök hívja össze újra.”* Bár nem a hazai jogban ismert elnevezést alkalmazzák, tartalmában mégis egy határozott idejű felfüggesztésről és berekesztésről rendelkezik a szabályzat. A belga alsóházban az elnök egy órára függesztheti fel az ülést, ha az ülésteremben akkora a zaj, hogy a törvényalkotás rendes menetét akadályozza. A felsőház házsabályában annyival többet mond a jogalkotó, hogy ha a nyugalom előbb helyreáll, az ülést az egy óra letelte előtt is lehet folytatni (tehát nem köbevésett az egy órás szabály).

A francia alsóházban akkor szükséges a folyamatban lévő ülést félbeszakítani, ha egy honatya az üléstermen kívül (a Ház egyéb helyiségében) folytat súlyosan rendbontó magatartást.²⁸⁰ Horvátországban folyamatos hangzavar esetén az ülés következő ülésnapra vagy egy az elnök által megnevezett más időpont történő elhalasztására van lehetőség.²⁸¹ Lettországon rendzavaró viselkedés esetén az elnök kalapácsütéssel figyelmezteti a képviselőket. Ennek eredménytelensége esetén elhagyja a termet, amely az ülés felfüggesztését jelenti (ennek időtartama fél óra). Ha a fél óras szünet után is folytatódik a hangzavar, az ülést vezető elnök berekeszti az ülést (tehát folytatásához újbóli összehívásra lesz szükség).²⁸² Ez a szabályozás nagymértékben hasonlít a hazai jogi környezethez. Luxembourgon is tömeges rendbontás esetén van lehetőség az ülés felfüggesztésére (itt is meg kell előznie egy elnök általi figyelmeztetésnek). A felfüggesztés időtartama egy óra, melynek elteltével automatikusan folytatódik az ülés (nincs szükség összehívásra, egyfajta szünetnek felel meg itt is).²⁸³

Máltán az ülés menetét ellehetetlenítő hangzavar esetén az elnöknek joga van az ülés elhalasztására, illetve egy általa megnevezett időpontig fel is függesztheti azt. Itt már eltérés figyelhető meg abban, hogy nem konkrét a szabályozás az időtartam tekintetében, az az ülést vezető elnök mérlegelésére van bízva (mennyi idő alatt állhat helyre a rend).²⁸⁴ A német Bundestagban alkalmazott felfüggesztés inkább a hazai berekesztés intézményének felel meg. Az elnök két esetben függesztheti fel az ülést: egyrészt olyan mértékű rendzavarás esetén, amely a rendes működést akadályozza, másrészt tartós hangzavar esetén. Ha ez utóbbi esetben az elnök elhagyja a pulpitus, az az ülés felfüggesztését jelenti, és a későbbi folytatáshoz újbóli összehívás szükséges. Itt tehát nem egyfajta technikai szünetként értelmezhető a felfüggesztés, hanem az ülés berekesztésének, hiszen a folytatás nem automatikus, hanem összehívást igényel. Hasonló a szabályozás az olaszoknál is, ahol az alsóházban ugyanúgy az jelenti az ülés felfüggesztését, ha az elnök elhagyja a pulpitus (itt is újbóli összehívás szükséges a folytatáshoz). Az ülés menetét akadályozó rendzavarás esetén az elnök felfüggesztheti vagy lezárhatja az ülést: felfüggesztés esetén újbóli összehívás szükséges, lezárásnál úgy kell tekinteni, hogy a következő ülésnapon automatikus folytatódik.²⁸⁵

Montenegróban és Szerbiában is lehetőség van az ülés felfüggesztésére a rend helyreállítása és a rendbontó képviselőkkel szembeni intézkedés céljából. A török szabályozás – a magyarral

²⁸⁰ Rules of Procedure of the National Assembly of French

²⁸¹ Standing Orders of the Croatian Parliament https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf (Letöltve: 2024.01.02.)

²⁸² Rules of Procedure of the Saeima

²⁸³ Chambre des Députés (Chamber of Deputies)

²⁸⁴ Standing Orders of the House of Representatives of Malta

²⁸⁵ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (Letöltve: 2024.01.02.)

megegyezően – figyelmeztetéshez köti az ülés felfüggesztését, melynek időtartama maximum egy óra lehet. Ennek eredménytelensége esetén az elnök berekesztheti az ülést.

9.7. Mandátumtól megfosztás

A modern európai parlamentekben viszonylag ritkán jelenik meg a mandátumvesztés, mint fegyelmi jogi szankció, akkor is a fegyelmi vétség inkább csak a folyamat elindítója. A mandátumtól megfosztás okai sokkal inkább összeférhetetlenség, méltatlanság vagy a tisztségre való alkalmatlanság. A mandátumvesztés egyértelműen a legszigorúbb fegyelmi jogkövetkezmény, hiszen nemcsak a képviselői jogok átmeneti korlátozását jelenti, hanem a tisztségtől való megfosztás (beleértve az abban foglalt valamennyi jogosultságot is). Ez a büntetési forma egyértelműen felveti azt a kérdést, hogy a választópolgárok akaratát, döntését a parlament egy belső határozatával felülírhatja-e, tehát megfoszthatnak-e képviselői tisztségétől egy olyan személyt, akinek a választópolgárok bizalmat szavaztak (a megbízatás a néptől származik, megfoszthatja-e ettől a parlament).

Szente a témával kapcsolatban kifejtette, hogy senkinek nincs alanyi joga ahhoz, hogy képviselő legyen: a képviselői mandátum elnyerésével „szerzett jogok” nem jönnek létre, ahogy a képviselői jogállásból sem származnak alanyi jogok. Egyértelművé tette, hogy a parlament tagjának mandátuma közjogi természetű megbízatás, és ha annak ideje alatt alkalmatlanná válik a tisztség betöltésére attól éppúgy megfosztható, mint egy hivatali összeférhetlenség esetén. Tehát a mandátumvesztés jogi indoka a képviselő tisztségre való alkalmatlanságban keresendő, ugyanakkor egy alkalmatlanság miatt foganatosított megfosztás nem minden esetben számít fegyelmi intézkedésnek (pl. cselekvőképesség elvesztésének esete).²⁸⁶

A hazai fegyelmi jogi szabályozás egyáltalán nem ismeri a mandátumvesztés nevű jogkövetkezményt (az összeférhetlenség nem tartozik a témakörhöz), és a nemzetközi gyakorlatban is nagyon ritkán találkozhatunk alkalmazásának lehetőségével. Két szomszédunknál – Ausztriában és Szlovákiában – ismerik a szankciót, így ezeket röviden ismertetem. Ha az osztrák Felsőházban az üléstől való távolmaradás indoka kétségbe vonható vagy előzetesen nem jelentette be (nem mentette ki magát), a plénum határozhat úgy, hogy azonnali megjelenésre kötelezi a képviselőt, vagy felszólítja a hiányzás igazolására. Ha a képviselő ennek nem tesz eleget harminc napon belül – az Alkotmánybíróság döntése alapján – megfoszthatják képviselői mandátumától. Itt tehát azzal válik alkalmatlanná a képviselő, hogy megjelenési, részvételi kötelezettségének nem tesz eleget, tehát nem látja el megfelelően a megbízatását. Szlovákiában azzal a honatyával szemben, aki nem megfelelően viselkedik, az elnöki figyelmeztetésnek nem tesz eleget, az ülés menetét akadályozza vagy egyéb

²⁸⁶ Szente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei (tanulmány) 9-10.o.

súlyos fegyelmi vétséget követ el akár a mandátumtól való megfosztást is javasolhatja a Mentelmi bizottság, mint kiszabandó fegyelmi jogkövetkezmény. Ha a bizottság megállapítja, hogy a képviselő megszegte a másik helyett való szavazás tilalmát, javasolhatja a honatyának, hogy mondjon le képviselői megbízatásáról.²⁸⁷

²⁸⁷ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés

10. A házelnök rendészeti jogköre

A rendészet olyan tevékenység, mely a rend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására, valamint a megzavart rend helyreállítására irányul. A rendészet, mint állami tevékenység a közrend védelmét, biztosítását és szükség esetén helyreállítását szolgálja, míg a parlamenti jog tekintetében ez a funkció az Országház és a törvényhozáshoz kapcsolódó egyéb épületek, valamint különösen a plenáris és bizottsági ülések vonatkozásában áll fenn. Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott fegyelmi és rendészeti jogkör gyakorlására jogosult. A házelnök a rendészeti jogkörét az Ogytv.-ben és az Alaptörvényben meghatározottak szerint gyakorolja. A sarkalatos törvény ezt annyival egészíti ki, hogy a tárgyalási és a szavazási rend fenntartása érdekében az ülést vezető elnök is jogosult a rendészeti jogkör gyakorlására. Ennek praktikus okai vannak, hiszen a házelnök nem tud valamennyi ülésen részt venni, így a helyette ülésvezetésre jogosult alelnököknek is értelemszerűen rendelkezniük kell ezzel a jogkörrel.

A rendészeti jogkör tárgyi és személyi hatálya is eltér a korábban ismertetett fegyelmi jogkörétől, hiszen jellegénél fogva nemcsak az országgyűlési képviselőkre, plenáris ülésen részvételi joggal rendelkező egyéb személyekre, hanem valamennyi az Országház, az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség elhelyezésére szolgáló épületbe belépő és ott tartózkodó személyre kiterjed (különös tekintettel a hallgatóság tagjaira és a sajtó munkatársaira). Az Alaptörvény 5. cikk (9) bekezdése rögzíti, hogy az Országgyűlés biztonságáról országgyűlési őrség gondoskodik. Az országgyűlési őrség működését az Országgyűlés elnöke irányítja. Ennek érdekében az Ogytv. 2013. január 1-jei hatállyal – önálló költségvetési szervként – létrehozta az Országgyűlési Őrséget, mely azóta is működik.

Országgyűlési őrség felállítása a magyar történelemben nem egyedülálló, ugyanis 1912-ben²⁸⁸ már megalakult az előfutárának tekinthető Képviselőházi Őrség. A felállított katonai őrtestület feladata a képviselőház belső rendjének fenntartása és őrzésvédelem volt. Az őrség működési költségeit a Belügyminisztérium fedezte, ugyanakkor szolgálati előjárója a képviselőház elnöke volt. Felállításának gondolata arra a helyzetre reagált, amely a dualizmus időszakának utolsó évtizedeiben a parlamenti csatározások eredményeként előállt. A publicisták által csak „arénaként” nevezett Képviselőházban a verbális agressziótól a fizikai erőszakig széles skálán mozogtak a házon belüli fegyelmi jogsértések. Miután Tisza István 1912-ben átvette a házelnöki tisztséget Návay Lajostól, mindinkább erőteljesebb fellépést szorgalmazott a renitenskedő honatyákkal szemben. Így az ülések zavartalanságában biztosítása céljából többször igénybe vette a Fővárosi Rendőrség szolgálatait,

²⁸⁸ 1912. évi LXVII. törvény alapján létrehozott testület.

melynek jogi alapján az 1848. évi IV. törvénycikk 14. §-a teremtette meg. Ez ugyanis kimondta, hogy „a rend és a csend fenntartása terembiztosok által, szükség esetében a nemzeti őrség alkalmazásával eszközöltetik”. A rendőrök szinte mindennapos jelenléte az oppozíció tagjai között heves ellenérzéseket váltottak ki, és a házon belüli erőszakot sem szorította vissza. Ez végül – a korábban már részletesen ismertetett – Tisza elleni merényletben csúcsosodott ki. A törvényalkotás rendjének és méltóságának helyreállítása érdekében nyújtotta be Lukács László miniszterelnök azt a törvényjavaslatot, amely a házelnök fegyelmi jogkörének bővítését és a fegyveres őrség felállítását tartalmazta. Az így elfogadott képviselőházi őrség felállításáról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk alapján az őrség 1913. január 1-jén kezdte meg működését. A képviselőház elnökének irányítása alatt álló őrtestület 56 taggal kezdte meg működését, melynek megoszlása két tisztt, hat palotafőőrmester, valamint negyvenhat fő palotaőrmester volt. Fő feladatuk – a díszőrségi és palotaőrzési feladatok mellett – a tanácskozási rend és csend, a közbiztonság fenntartása, illetve a házszabályok szigorú betartatása volt. Az őrség gondoskodott arról is, hogy a karzaton helyet foglaló hallgatóság csendben figyelje az eseményeket, tartózkodva mindennemű véleménynyilvánításról. Mindemellett az őrség állománya látta el az Országház tűzöri és légoltalmi szolgálatát is.²⁸⁹

A frissen felállított őrség első „bevetésére” nem is kellett sokat várni, 1913. június 4-én egyik tagjuk ugyanis összetűzésbe keveredett egy képviselővel. Gerő Vilmos százados ugyanis megkardlapozta Héderváry Lehel függetlenségi képviselőt, amiért az durván becsmérelte az őrséget és annak tagjait. Ez a korábban csak utcai rendbontás esetén alkalmazott intézkedési nem komoly felháborodást váltott ki a parlament tagjai körében, párbajok és egyéb konfliktusok sorát indított el házon belül és azon kívül is. A magyar parlamenti képviselők és a tisztikar között ennek eredményeként kirobbant széleskörű konfliktust nevezünk kaszinó-afférnak. Megjegyzendő, hogy a fegyelmezésen ezen rendhagyó módján foganatosító századost az esetet követően el is távolították az őrség tagjai köréből. A Képviselőházi Őrség felállítását és tevékenységét számtalan kritika érte mind a parlament tagjai, mind a sajtó képviselői köréből. Sággy Gyula például a palotaőrséget a képviselői sérthetlenség korlátozásának tekintette, míg Rakovszky István képviselő a katonaság politikai életbe történő bevonásának visszásságát hangsúlyozta. Ezzel szemben Lovászy Márton és Esterházy Móricz képviselők azt sérelmezték, hogy a katonasághoz tartozó személyeket (az őrség csapattestéhez tartozó katonákat) egy civil személy, a képviselőház elnöke utasíthat, és felettük személyi jogkört gyakorolhat.²⁹⁰

²⁸⁹ Nagy Tamás – Lippai Zsolt: Politikai és egyéb csatározások a Képviselőházban – a Képviselőházi Őrség megalakulás és szerepe. Magyar Rendészet 2021/1. 41-49.o.

²⁹⁰ Nagy – Lippai: i.e. 49.o.

Érdemes megjegyezni, hogy a Képviselőházi Őrség de jure soha nem került megszüntetésre, a Képviselőház és az őrség feloszlásával de facto mégis megszűnt. A rendszerválást követően a Köztársasági Őrezred látta el a parlament védelmét, majd egy rövid átmeneti ideig a Készenléti Rendőrség látta el az ide tartozó feladatokat. 2013. január 1-jével felállított Országgyűlési Őrség követte a Képviselőházi Őrség történelmi hagyományait, immáron az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben deklarált módon. Tóth László országgyűlési vezérőrnagy, az Országgyűlési Őrség első parancsnoka az alábbi szavakkal hangsúlyozta az őrtisztület újbóli létrehozásának fontosságát: „A szervezet létrehozásával megszűnt az a demokratikus állami berendezkedéseknek ellentmondó gyakorlat, miszerint egy a végrehajtói hatalom által felügyelt vagy irányított fegyveres szerv látja el a törvényhozás védelmét”²⁹¹.

Az Országgyűlési Őrség feladata az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, az Ogytv.-ben meghatározott személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, protokolláris díszelgési, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása. Közreműködik a kiemelt nemzeti emlékhely méltóságának megőrzésében és a kiemelt nemzeti emlékhely részét képező közterület rendjének fenntartásában. Az Őrség a fenti feladatok ellátásában kizárólagos hatáskörrel és országos illetékességgel rendelkező, a házelnök közvetlen irányítása alatt álló, központi költségvetési, fegyveres szerv, melyet parancsnok vezet.²⁹² Négy szervezeti eleme: a) Objektumvédelmi Igazgatóság, b) Személyvédelmi Igazgatóság, c) Működtetési Igazgatóság, d) Jogi és Titkársági Főosztály. Az Őrség látja el a házelnök személyi védelmét, de a dolgozat szempontjából inkább a tárgyalási rend fenntartásával kapcsolatos feladatai lényegesek.

A következőkben a házelnök által rendészeti jogkörben alkalmazható intézkedési formákat részletesen ismertetem, kitérve az Országgyűlési Őrségnek e feladat ellátásában betöltött szerepére.

10.1. Képviselőkkel szemben alkalmazható rendészeti intézkedések

Az Ogytv. 53. § (2) bekezdés értelmében az ülést vezető elnök az Országgyűlési Őrséggel kivezetheti az ülésteremből azt a kitiltott képviselőt, aki az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet. A kivezethetés csak azzal a képviselővel szemben alkalmazható, aki fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartások valamelyikének megvalósítása miatt azonnali hatályú kitiltás jogkövetkezménnyel lett sújtva, és az elnöki felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet. Kizárás vagy csekélyebb súlyú magatartás miatt elrendelt azonnali hatályú kitiltás esetén nem lehet a rendbontó képviselőt kivezethetés útján eltávolítani az ülésteremből. A kivezethetés azt jelenti, hogy a kitiltott rendzavaró képviselőt az elnöknek joga van kikíséréssel eltávolítani, akár testi kényszer

²⁹¹ Az Országgyűlési Őrség első parancsnokának olvasói köszöntője

²⁹² Az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2017. házelnöki rendelkezés

alkalmazásával. Fontos rögzíteni, hogy az országgyűlési ór a tárgyalási rend fenntartásával kapcsolatos feladatok ellátása során kényszerítő eszközként kizárólag testi kényszert alkalmazhat²⁹³. A kivezettetés tehát egy rendészeti intézkedés, melynek foganatosításához az ülést vezető elnök az Országgyűlési Őrséget utasítja.²⁹⁴

Ez az intézkedési forma nem újkeletű sem a magyar történelemben, sem a nemzetközi gyakorlatban. Az egyes országok parlamentjeiben általában biztosítják az elnök rendészeti jogosítványai között, hogy a súlyos rendbontó képviselőt – ha más módon nem hagy fel a jogsértő tevékenységgel – kivezettetés útján el lehessen távolítani az ülésteremből (így állítva helyre a tárgyalási rendet). Ugyanakkor a kivezettetés a nemzetközi gyakorlatban és a magyar történelmi hagyomány alapján sem csak a honatyákkal szemben alkalmazható rendészeti intézkedésként jelenik meg, hanem akár a hallgatóság, akár az ülésen részvételi joggal rendelkező rendzavaró személyek vonatkozásával is alkalmazható.

Horvátországban – hazánkhoz hasonlóan – a kitiltott képviselőnek azonnal el kell hagynia az üléstermet, és amennyiben ennek nem tesz eleget, az elnök megduplázza a kitiltás időtartamát. A Szábor házszabálya kimondja, hogy az üléstermet a kitiltás ellenére el nem hagyó képviselőt az ülést vezető elnök kivezetheti a parlamenti őrséggel. Ugyanakkor a 244. cikk szerint az őrség általi kivezettetését nemcsak képviselőkkel szemben alkalmazható, hanem az ülést megzavaró egyéb személyekkel szemben is (pl. hallgatóság tagjai).²⁹⁵ Izraelben az egy ülésnapon belüli háromszori figyelmeztetést követően az elnöknek lehetősége van a rendbontó képviselőtől megvonni a szót vagy eltávolíthatja a teremben. Ha a kitiltott képviselő ennek a szankció ellenére visszatér az ülésterembe, az elnöknek lehetősége van kivezettetni onnan.²⁹⁶

Az Egyesült Királyságban az ülést vezető elnök a súlyosan rendbontó képviselőt az ülésterem azonnali elhagyására hívhatja fel, és szükség esetén őrség általi kivezettetését is elrendelheti. Ebben az esetben a képviselő az adott ülésnapon már nem térhet vissza a terembe. Elrendelésének másik esete, ha egy képviselővel szemben felfüggesztésre kerül sor, és az ennek ellenére az ülésteremben megjelenik. Ha a honatyát a rendfenntartókkal kell kivezettetni ilyen esetben, az ülést vezető elnök erre a tényre felhívja a tisztelt Ház figyelmét, és a felfüggesztés időtartama automatikus az ülés végéig meghosszabbodik. Ezesetben a kivezettetés alkalmazása tehát magával hordozza egy korábban kiszabott fegyelmi szankció időtartamának automatikus súlyosítását.²⁹⁷ Görögországban az

²⁹³ Egyéb esetben kényszerítő eszközként a testi kényszer mellett bilincset, vegyi eszközt, elektromos sokkoló eszközt, rendőrbotot, útzárat, megállásra kényszerítést, löfegyvert is alkalmazhat.

²⁹⁴ Parlamenti jog 120. o.

²⁹⁵ Standing Orders of the Croatian Parliament

²⁹⁶ Parlamenti fegyelmi jog 51-52.o.

²⁹⁷ Standing Orders of the House of Commons

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/0002/body.htm#42> (Letöltve: 2022.12.01.)

időszakosan felfüggesztett képviselő ülésteremből történő kivezetését is elrendelheti az elnök, ha a) megrovás ellenére folytatja a jogsértő magatartást, b) fizikai erőszakot alkalmaz, azzal fenyeget, más képviselőt akadályoz, c) szavazási eljárás lefolytatását akadályozza. Az elnök – a kivezetetés elrendelése mellett – magyarázatadásra is kötelezi a képviselőt, valamint javasolhatja a felfüggesztés további tizenöt napra történő meghosszabbítását (itt tehát ez nem automatikus).²⁹⁸

A cseh Alsóházban az ülést vezető elnök a honatyákon kívül az ülésen részt vevő egyéb személyeket is kivezetheti a teremből, ha azon a tárgyalási rendet zavaró magatartást tanúsítanak.²⁹⁹ A német Bundestagban a karzaton tartózkodó személyek, a hallgatóság tagjai köteles mindennemű vélemény- és tetszésnyilvánítástól tartózkodni. Amennyiben ezt megszegi és/vagy rendbontóan viselkednek az elnök utasítására azonnali kivezethetők, sőt súlyos rendzavarás esetén akár az egész karzat kiürítése is elrendelhető. Ehhez hasonlóan a svéd parlamentben is azonnal kivezethetők a karzatról annak rendjét sértő személyek, illetve szabályellenesen viselkedő látogatók és hallgatósági tagok.³⁰⁰ Szlovákiában az újságírók és az érdeklődő hallgatóság a házelnök által kijelölt helyen tartózkodhat és onnan szemlélheti – a tetszésnyilvánítástól tartózkodva – a plenáris ülés eseményeit. Amennyiben olyan magatartást tanúsítanak, amely zavarja az ülés menetét vagy sérti a Ház tekintélyét, az elnök először rendreutasítja őket, végső esetben kivezetheti és kizárhatja a rendbontó személyt a hallgatóság soraiból. Legsúlyosabb esetben a teljes karzat kiürítésére is sor kerülhet. Szlovéniában az elnöknek – rendészeti jogköréből eredően – jogában áll, hogy az ülésteremből a hallgatóság tagjai közül vagy az épületből bárkit rendzavaró viselkedése miatt kizárjon, vagy akár a teljes hallgatóságot kivezettesse.

A hazai szabályozásban a 19. század közepétől a házszabályok még csak az elnök hallgatósággal szembeni rendészeti jogkörével összefüggésben jelent meg az ülésteremből eltávolítás lehetősége. Az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikk 14. §-a kimondta, hogy a rend és csend fenntartása terembiztosok által, szükség esetében a nemzeti őrség alkalmazásával eszközöltetik. Ez tehát törvényi szinten rögzítette azt, hogy a tárgyalási rend fenntartása érdekében akár a nemzeti őrség szolgálatait is igénybe veheti az ülést vezető elnök (ekkor még nem létezett Képviselőházi Őrség, ahogy azt korábban már ismertettem). Már az 1865-ös házszabály 185. §-ában kimondásra került, hogy az elnöknek a rend és csend fenntartására, valamint a nyilvánosságnak és a tanácskozások szabadságának megóvására tett intézkedéseiben, illetőleg a karhatalom

²⁹⁸ Standing Orders of the Hellenic Parliament

²⁹⁹ Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of the Czech Republic
https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html (Letöltve: 2024.03.10.)

³⁰⁰ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee

alkalmazásánál végrehajtó közege a háznagy³⁰¹. Ez tehát azt jelentette, hogy a plenárison zajló események enyhe súlya lehetővé tette, akkor elsőként a terembiztos szolgálat munkatársait kérték fel közreműködésre, aztán, ha a helyzet súlyossága ezt indokolta, akkor „bevetették” a nemzetőrség tagjait is. A háznagy egyfajta végrehajtó közegként jelent meg ebben a rendszerben, lényeges gyakorlati szerepet töltött be a rend fenntartásának biztosításában, a terembiztosok felett közvetlenül rendelkezett (munkáltatói jogkört is a háznagy gyakorolt felettük).

Az elnök feladatai között rögzítésre került az is, hogy örködik a nyilvánosság felett; a hallgatóságot, ha kell a törvény értelmében rendreutasítja, és szükség esetében a teremből kiharancsolja; sőt a rendzavarókat meg is fenyíttetheti. A hallgatóság ugyanis köteles volt mindennemű tetszésnyilvánítástól tartózkodni a plenáris ülés folyamán. A rendzavarók teremből történő eltávolítása megfeleltethető a más ország joggyakorlatában megjelenő kivezetéssel, hiszen a rendbontó ellenállása esetén karhatalom igénybevétele is sor kerülhetett, tehát fegyveres testület közreműködésével lehetett távozásra szólítani a hallgatóság tagjait. Ezt az 1875-ös házszabály 186. §-a is kimondja, miszerint a rendzavarók eltávolításához minden alkotmányos eszköz és a fegyveres erő használata is, saját felelőssége mellett, rendelkezésére áll. A 219. § szerint *„ha valaki a rendet vagy csendet megzavarja, s az elnök egyszeri intésének sikere nincs. másod izben az 1848. IV. t. cz. értelmében, az egyes hallgató vagy illetőleg karzatosztályi hallgatóság kiharancsolatik a karzatról.”* A törvényhozás nyilvánosságának biztosításához garanciális elemként rögzítésre került ha a hallgatóság minden karzatosztályról kiharancsoltatott, a tanácskozás, a ház határozata szerint, vagy még aznap vagy máskor, de ismét hallgatóság bebocsátásával nyilvánosan folytatódik. Ennek értelmében nem fordulhatott elő olyan eset, hogy a plenáris ülés a nyilvánosság által elzártan folytatódjon le. Hiszen abban az időszakban – élő közvetítés hiányával – ez azt eredményezte volt, hogy sem a sajtó munkatársai, sem az állampolgárok nem követhették volna figyelemmel a törvényalkotás tevékenységét, amely az Országgyűlés nyilvánossága követelményének sérelmét jelentette volna.

Az 1913-as revízió már rendelkezett a határozott idejű kizárás jogkövetkezmény alkalmazási lehetőségéről, melynek értelmében a kizárt képviselő a szankció időtartama alatt nem vehetett részt a képviselőház ülésein. Ennek biztosítására a 252. §-ban rögzítésre került, hogy az elnök a képviselőház azon határozatának, amellyel valamelyik tagját az ülésekből időlegesen kizárja, szükség esetében karhatalom alkalmazásával is fogamatot szerez. Tehát a fegyveres testület közreműködésével biztosítja azt, hogy a kizárt képviselő ne vehessen részt – a szankció időtartama alatt – az üléseken.

³⁰¹ Megjegyzendő, hogy ez a háznagyti tisztség nagymértékben eltér a jelenlegi megbízatásról, hiszen napjainkban a háznagy főként protokolláris feladatok lát el. Az eredeti tisztség fő feladata az Országház épületének, ingóságainak felügyelete, karzati és belépőjegyek kiosztása, valamint a fent említett rendfenntartásban való közreműködés volt.

Az 1924-es házszabálymódosítás az alkalmazási körét kiegészítette azzal az esettel, amikor a rendező képviselő a rendezést a mentelmi bizottsághoz való utasításuk dacára is folytatja. Az elnöknek ilyen esetben joga volt az illetőt, névszerint megnevezve, a mentelmi bizottsághoz való egyidejű utasításával, az adott ülésről kizárni, és ennek szükség esetén karhatalom alkalmazásával is fogamatot szerez. Rögzítette továbbá, hogy ha valamely képviselő a rendet és csendet a tanácskozást teljesen meghiúsító módon tartósan zavarja, úgy, hogy rögtöni eltávolítása nélkül az ülés egyáltalában nem folytatható, karhatalom alkalmazásával is kivezeteti és a Háznak vagy bizottságnak erről az üléséről távol tartja. A részletesebb szabályozás oka abban keresendő, hogy az 1913. január 1-jétől működő Képviselőházi Őrség felett a házelnök rendelkezett irányítási jogkörrel, valamint ez a testület kimondottan az Országgyűlés működésének és a tárgyalási rend fenntartásának biztosítására került létrehozásra. Emiatt értelemszerűen a feladatai is több helyen, részletesebben rögzítésre kerültek. Egyértelművé teszi a módosítás azt is, hogy ha a Ház valamelyik tagjának a tanácskozási teremből karhatalommal való eltávolítása válik szükségessé, az elnök köteles erre az időre a karzatot kiüríteni és az ülést felfüggeszteni. Ennek oka, hogy a nyilvánosság ne legyen tanúja annak az eseménynek, amikor a társadalom egy megbecsült tagját – akár fizikai kényszer alkalmazásával – eltávolítják az ülésteremből. Tehát erkölcsi okai voltak annak, hogy a képviselő jóhíre minél kisebb mértékben sérüljön, még akkor is, ha a kivezetetésre a jogsértő tevékenysége miatt került sor.

A kommunista ügyrenddel a szabályozásból kikerült a fegyveres testület alkalmazásának lehetősége. Bár az továbbra is rögzítésre került, hogy az Országgyűlés ülései általában nyilvánosak, ennek biztosításáról, a hallgatóság karzaton elfoglalt helyéről, kötelességeiről már semmilyen szó nem esett. A Képviselőház Őrség³⁰² már a Horthy-korszakban és a II. világháború idején is elsősorban díszelgési feladatokat látott el, 1946-ban a Nemzetgyűlési Őrség felszámolásra is került. Az Országgyűlés őrzése a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóság Karhatalmának kijelölt alegységéhez (Kormányőrség) került át³⁰³, és – tekintettel a kommunista időszak törvényalkotásának jellegére – a tárgyalási rend fenntartásában már semmifajta szerepet nem töltött be ez a fegyveres testület.

A régi Házszabály már ismét tartalmazott a hallgatóságra vonatkozó rendelkezéseket. A 42. § kimondta, hogy a nyilvános ülésen a hallgatóság – ideértve a tömegtájékoztatási szervek képviselőit is – csak a karzat kijelölt helyein foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles. Az ülés rendjének megzavarása esetén az elnök a hallgatóságot vagy annak egy részét az ülésről kiutasíthatja. Ebben a kommunista időszak előtti szabályozáshoz való visszatérés

³⁰² Elnevezése 1912-1919 között Magyar Királyi Képviselőházi Őrség, 1920-1927 között Magyar Királyi Nemzetgyűlési Őrség, 1928-1945 között ismét Magyar Királyi Képviselőházi Őrség, 1945-1946-ban Nemzetgyűlési Őrség volt

³⁰³ Hegedűs Ernő: Képviselőházi, korona- és testőrségek a kezdetektől 2015-ig <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16118/Kepviselohazi.%20korona-%20es%20testorsegek.pdf;jsessionid=4B82BE0251200206EEFD7BB6878F3FBB?sequence=1> (Letöltve: 2024.03.10.) 56.o.

figyelhető meg. A hallgatóság tagjai kötelesek a tetszésnyilvánítástól tartózkodni, és az ülés zavarása esetén akár ki is utasíthatóak. Ez a házelnök rendészeti jogkörének egyik fontos elemeként kerül ismét kimondásra. Ezt a rendelkezést változtatás nélkül vette át az Ogytv., így jelenleg is lehetősége van az ülést vezető elnöknek a hallgatóság rendzavaró tagjait eltávolítani a karzatról.

A kivezetésre vonatkozó rendelkezés csak a 2013. január 1-jétől hatályon módosítás következtében került be a szabályozásba. A javaslat indokolása szerint a házelnök rendészeti jogkörébe kétféle intézkedéstípus tartozik: egyrészt azok, amelyeket a fegyelmi jogkör gyakorlása során kizárt vagy felfüggesztett képviselőkkel szemben alkalmazhatóak, másrészt azok, amelyek az Országház, az Irodaház, valamint az Országgyűlés hivatali szervezetének elhelyezésére szolgáló épületek területére belépő és ott tartózkodó személyekre vonatkoznak. A rendészeti jogkör gyakorlása a házelnök jogosítványaként jelenik meg a szabályozásban. Ebből az is következik, hogy a jelenlegi szabályozás nem tekinti rendészeti jellegű intézkedésnek azt, amikor a hallgatóság rendzavaró tagjait távolítják el a karzatról. Érdeemes ehhez megjegyezni, hogy míg a történeti házsabály kimondta, hogy a hallgatóság eltávolításához karhatalom is igénybe vehető, addig a hatályos szabályozás nem tekinthető ilyen egyértelműnek. Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata 14. § o) pont oc) alpontja kimondja, hogy a Terembiztos Szolgálat gondoskodik a plenáris ülés karzati megtekintése során a látogatócsoportok karzatra való kíséréséről, a karzaton történő viselkedési szabályok betartásáról, melynek során együttműködik az Idegenforgalmi Irodával és az Országgyűlési Őrséggel. Ebből az következik, hogy a normál működés során a TBSZ munkatársai látják el a hallgatósággal kapcsolatos feladatokat, ugyanakkor ennek ellátása során együttműködnek az Őrséggel. Ez az együttműködés kiterjed egyrészt a hallgatóság tagjainak beléptetésére, átvizsgálására, másrészt ellátja a tárgyalási rend fenntartásával kapcsolatos feladatokat is.

Az azonnali hatályú kitiltással és a kivezetéssel szorosan összefügg az Ogytv. 53. § (3) bekezdése, miszerint az Országgyűlési Őrség gondoskodik arról, hogy a kitiltott képviselő a kitiltás időtartama alatt – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – ne léphessen be az Országházba, továbbá az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére. Az első kivétel, hogy titkos szavazás esetén a kitiltott képviselő a házelnök által kijelölt helyiségben gyakorolhatja a szavazati jogát. A második, ha az azonnali hatállyal kitiltott képviselő indítványozza, hogy a jogorvoslati eljárás során a Mentelmi Bizottság őt hallgassa meg. A képviselő a bizottság ülésén – a meghallgatáson való részvétel céljából, annak időtartama alatt – az esetleges kitiltására való tekintet nélkül jelen lehet. A törvény indokolása szerint fontos leszögezni, hogy a törvény alapján az ilyen intézkedés végrehajtása érdekében az országgyűlési ór csak testi erőt alkalmazhat, más kényszerítő eszköz használatára ilyen célból nem kerülhet sor.

A törvény biztosítja annak lehetőségét, hogy az érintett képviselő kifogással éljen a vele szemben alkalmazott rendészeti jogkörbe tartozó intézkedéssel szemben. A következőkben röviden ismertetem az erre vonatkozó szabályozási elemeket. Az Ogytv. 53. § (4) bekezdése szerint az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi Bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, és vizsgálatának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek (ennek határideje a kézhezvételtől számított nyolcadik nap). A rendészeti ügyben benyújtott jelentéshez más bizottság nem nyújthat be részletes vitáról szóló bizottsági jelentést, valamint képviselői módosító javaslatot sem lehet hozzá benyújtani. A Mentelmi Bizottság a fegyelmi és rendészeti ügyeket zárt ülésen tárgyalja meg, melynek helyéről és idejéről a bizottság elnöke az érintett képviselőt értesíti. A bizottság a képviselőt köteles az ülésen meghallgatni, egyebekben azon nem lehet jelen. A bizottsági jelentést az Országgyűlés a jelentés benyújtását követő ülésén napirendre tűzi, és a bizottsági jelentés alapján a) megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését vagy b) ha az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését megalapozatlannak találja, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását. A plénum vita nélkül határoz az ülést vezető elnök rendészeti intézkedésének megalapozottságáról. Összegezve a plenáris ülés kétféle döntést hozhat: megerősíti az elnök által alkalmazott intézkedés jogosság vagy megalapozatlanság esetén elrendelni annak jegyzőkönyvben történő rögzítését.

10.2. A házelnök az Országház és az ahhoz tartozó épületek területére belépő személyekre vonatkozó rendészeti jogköre

Ezen jogkör alapját az Ogytv. 54. § teremti meg, amely kimondja, hogy az Országház, továbbá az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépést a házelnök engedélyezi. A (2) bekezdés kimondja, hogy a házelnök meghatározza és az Országgyűlés honlapján közzéteszi a meghatározott épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás rendjét, az Országgyűlési Őrség és az Országgyűlés Hivatala e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályait, valamint a belépés engedélyezésére vonatkozó jogosultság átruházásának szabályait. A házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná. Ez az Alaptörvény 5.cikk (1) bekezdés szerinti követelmény teljesülése miatt szükséges, amely kimondja, hogy az Országgyűlés ülései nyilvánosak. Ezt a rendelkezést a Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) jogvédő szervezet azonban nem tekintette érdemi garanciának arra nézve, hogy a házelnök ne korlátozhatná indokolatlanul az Országgyűlés működésének nyilvánosságát.³⁰⁴A TASZ álláspontja szerint „*törvényben tételesen kell meghatározni*

³⁰⁴ A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az Országgyűlésről szóló T/6391. számú törvényjavaslatról https://tasz.hu/wp-content/uploads/2024/02/tasz_allaspont_orzaggyulesrol_szolo_torvenyjavaslat.pdf (Letöltve: 2024.04.05.) 2.o.

azokat a magatartásokat, amelyek a sajtószabadság drasztikus korlátozását jelentő kitiltást vonhatják maguk után. A Javaslat lényegében pusztán egy keretszabály és szankció, amelynek tartalmát a Házelnök tölti ki, és a házelnök kitiltó rendelkezése ellen nincsen lehetőség semmilyen jogorvoslatra.”

E hatáskört a házelnök átruházhatja, melynek rendjét az Országház, az Országgyűlés Irodaháza az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, a Kossuth tér felszín alatti mélygarázsba történő be- és kihajtás, valamint az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól, továbbá a belépés engedélyezési jogosultság átruházásáról szóló 8/2020. számú házelnöki rendelkezés 4. § rögzíti. Az Ogytv. rögzíti – ahogy korábban a házszabályok is tartalmazták -, hogy az épületek területére belépők és ott tartózkodók belépésükkel elfogadják az elnöki rendelkezésben foglaltakat, és kötelesek azokat tiszteletben tartani. Ha a bent tartózkodó személy (legyen az akár a hallgatóság tagja, akár a sajtó képviselője) ebből eredő kötelezettségét megszegi, az Országgyűlési Őrség a házelnök vagy a háznagy egyidejű tájékoztatása mellett az épülethől kivezetheti. A házelnök döntése alapján ezen személyek belépése legfeljebb hat hónapra vagy az adott ülésszak végéig megtagadható a következő esetekben:

- az adott személy az Ogytv.-ből vagy az elnöki rendelkezésből eredő kötelezettségeit súlyosan megszegi, vagy
- akiről az Őrség megalapozottan feltételezi, hogy az Országgyűlés működését megzavaró, a törvényhozás rendjét vagy tekintélyét súlyosan sértő tevékenységet folytatna, vagy magatartásával az ott tartózkodók biztonságát veszélyeztetné.

Az első esetben a belépés megtagadása retorziós jellegű, tehát azért kerül rá sor, mert az adott személy legalább egyszer már megsértette jogszabályi kötelezettségét, míg a második esetben preventív jellegű a kitiltás. Ez tehát azt jelenti, hogy az adott személy még nem követett el semmit, de az Őrség okkal feltételezi azt, hogy rendzavaró magatartást tanúsítana vagy veszélyeztetné a biztonságot. Az Ogytv. 54. § (7) bekezdése ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy a házelnök a beléptetésre vonatkozó hatáskör-átruházást megszüntetheti, ha az átruházott hatáskör gyakorlója olyan személy belépését engedélyezte, aki a fenti kötelezettségét nem teljesítette. Az Ogytv. tartalmaz még egy speciális rendelkezést, miszerint a házelnök eseti döntésével a beléptetés rendjére vonatkozó rendelkezésétől eltérhet meghatározott feladatai ellátása érdekében, illetve nemzetbiztonsági érdekből az Őrség javaslatára is. Az említett elnöki feladatok a következők (2.§ (2) bekezdés a)-d) pont):

- az Országgyűlés képviselete más állami szervekkel, civil és egyéb szervezetekkel való kapcsolatban,

- az Országgyűlés képviselte a nemzetközi kapcsolatokban, közvetlenül felügyeli az Országgyűlés nemzetközi tevékenységét és meghatározza annak szabályait,
- Magyarországot közjogi feladataiból adódóan képviselte a külföldi partnerekkel folytatott tárgyalások során,
- az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően az európai uniós politika országgyűlési egyeztetésére az Európai Unió Konzultációs Testület összehívása; a miniszterelnök felkérése az Európai Unió Konzultációs Testület tájékoztatására Magyarország álláspontjáról, javaslatként az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságnak, illetve más állandó bizottságnak európai uniós stratégiai jelentőségű kérdés megtárgyalására.

Tehát ezen feladatok ellátásával összefüggésben, illetve nemzetbiztonsági érdekből eseti jelleggel eltérő döntést is hozhat a beléptetés engedélyezéséről.

A 8/2020. számú elnöki rendelkezés kimondja, hogy a belépésre jogosító igazolványokat az Igazgatási Iroda hivatalból állítja ki a tisztségviselő megválasztását, illetve kinevezését követően, valamint a Hivatal köztisztviselői és munkavállalói részére. Röviden tekintsük át, hogy kik tartoznak ide. Az Országház és a törvényhozáshoz kapcsolódó épületekbe az alábbi belépésre jogosító okmányok valamelyikével van lehetőség belépni és ott tartózkodni:

- országgyűlési képviselői igazolvány,
- nemzetiségi szószóló igazolványa,
- Európai Parlament magyarországi képviselőjének igazolványa,
- közjogi tisztségviselői igazolvány (Ogytv. 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott személyek, valamint miniszterek, legfőbb ügyész),
- állami vezetői igazolvány (államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár),
- munkatársi igazolvány,
- szakértői belépő,
- ülészaki sajtóbelépő,
- szolgáltatói belépő,
- biztonsági belépő (biztonságért felelős fegyveres testület állománya),
- Őrség szolgálati igazolványa, valamint
- napi vendég belépő.

Az elnöki rendelkezés 7. §-a szabályozza az Országgyűlés üléstermében, az üléstermet körülvevő folyosón, a páholyokban és a karzaton tartózkodás rendjét, valamint az Országgyűlés nyilvánosságát. Ennek értelmében plenáris ülés alatt az ülésterem, a páholyok, karzat és az üléstermet körülvevő

folyosó rendjéért a TBSZ, illetve az irányadó szabályok alapján az Őrség felel. Fontos kitétel, hogy az ülésteremben (a páholyok által bezárt területen) csak az országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók, az EP magyarországi képviselői, a plenáris ülés egyéb résztvevői (pl. köztársasági elnök, beszámolóra kötelezett személyek), valamint a Törvényhozási Igazgatóság vezetője és helyettesei, illetve a hivatali szervek vezetői által munkavégzésre oda beosztottak tartózkodhatnak. Ebből következik, hogy sem a frakciószakértők, sem az egyes magas rangú személyek védelmét ellátó fegyveres állomány tagjai nem léphetnek be az ülésterembe.³⁰⁵

A házelnök által kiadott rendelkezés egyértelműen meghatározza a földszinti páholyok használatának rendjét, ezzel mindegy felosztva az egyes frakció és a minisztériumok szakértői között azokat. A páholyok között két díszpáholy is van: az egyik a IV. páholy, amely az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, egyéb meghívottak és külföldi vendégek elhelyezésére szolgál, míg a VI. páholy a köztársasági elnök és szakértői, vendégei részére fenntartott hely. Az első emeleti karzat I. páholyában a szavazatszámoló és hangosítási rendszerért felelős munkatársak, a IV.-IX. páholyokban pedig a diplomáciai testületek tagjai vagy a karzati belépővel rendelkező személyek foglalhatnak helyet. A TBSZ gondoskodik arról, hogy csak az arra jogosult személyek tartózkodjanak a páholyokban, és szükség esetén a jogosulatlan személyt távozásra szólítja fel (ha nem tesz eleget, a TBSZ értesíti az Őrséget, akik eltávolítják az érintett személyt). A plenáris tárgyalás rendjének és a résztvevő személyek biztonságának biztosítása érdekében fontos többletgarancia, hogy a karzatra csak ismételt biztonságtechnikai ellenőrzést követően lehet belépni³⁰⁶. Az ismételt átvizsgálást megtagadó személyt az Őrség tagjai kikísérik az Országház épületéből. Továbbá a TBSZ gondoskodik arról is, hogy a karzati belépővel rendelkező személyek az Országház épületének más részeit ne közelíthessék meg, illetve a karzaton történő viselkedés szabályait be nem tartó személyeket figyelmeztethetik, ennek eredménytelensége esetén gondoskodnak a rend helyreállításáról.

Jó példa a karzaton helyet foglaló személyek nem megfelelő magatartására a 2022. december 5-i ülésnap, amikor a karzaton helyet foglaló (pedagógus) vendégek felállva hátat fordítottak az ülésteremnek, a pólójukon lévő betűkből a TANÍTANÉK szó volt összeolvasható. Az elnök végül a következő szavakkal szakította félbe az ülést, és rendelt el szünetet: *„Bocsánatot kérek, képviselő úr, sajnos a karzaton rendzavarás történt, olyanok jelentek meg, akik politikai demonstrációt tartanak, és mivel a karzaton jelen lévőknek... (Arató Gergely tapsol.) Képviselő úr, ön, aki államtitkár volt, ne tapsoljon, Arató képviselő úr, mert önnek tudnia kell, hogy a Ház szigorú szabályai értelmében*

³⁰⁵ Ld. az ominózus esetet, amikor a miniszterelnök testőrei bementek a terembe, és az ügy még az Alkotmánybíróság előtt is megjelent (A közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenesség vizsgálata, különös tekintettel 15/2019. (IV. 17.) AB határozatra)

³⁰⁶ Az első ellenőrzés/átvilágítás az épületbe történő belépéskor történik.

soha a Házban a karzat nem nyilváníthatott véleményyt. Ezért kénytelen vagyok addig szünetet tartani, amíg a karzatról a zavart keltők el nem távoznak.” A pedagógusok sem az ülésvezető elnök, sem a TBSZ munkatársai felszólításának nem engedelmeskedtek, nem hagytak fel a rendzavaró viselkedéssel. Az ülést vezető elnök bár kilátásba helyezte az Őrség bevonását és kényszerítő eszközök alkalmazását, végül az elrendelt szünet alatt rendeződött a helyzet, így azok igénybevételére már nem volt szükség.

Ahogy korábban is jeleztem, fontos előírás, hogy a belépésre feljogosított személyek kötelesek betartani a belépésre és az ott-tartózkodásra vonatkozó szabályokat. A 11. § (2) bekezdése rögzíti, hogy tilos az Országgyűlés működését és az Országház, a Barankovics István Irodaház és a Szabad György Irodaház rendjét bármilyen módon megzavarni. Ilyen zavaró magatartásnak számít például:

- a Szent Korona és a koronázási jelvények, valamint az Országgyűlés méltóságát, tekintélyét sértő magatartás tanúsítása,
- a közbiztonságra különösen veszélyes és az élet kioltására, valamint személyi sérülés okozására alkalmas eszköz, tárgy behozatala,
- tiltott önkényuralmi jelképek viselése,
- az Országház méltóságához nem illő öltözék viselése,
- demonstrációs eszköz behozatala, demonstráció tartása, hangoskodás,
- folyosókon élelmiszer, ital fogyasztása,
- a folyosókon utcai guruló sporteszköz használata³⁰⁷
- ittas vagy bódult állapotban az épületekbe történő belépés stb.

Érdemes még néhány gondolat erejéig egy másik sokat vitatott kérdéssel, a sajtótudósítás rendjével is foglalkozni. Az elnöki rendelkezés rögzíti, hogy a sajtó munkatársai az első emeleti karzat X. számú páholyában foglalhatnak helyet, és a sajtóterem és ezen páholy között csak a kijelölt útvonalon közlekedhetnek. Alapvető elvárás a sajtó képviselői felé, hogy felvételkészítésük nem zavarhatja vagy akadályozhatja sem a képviselői, sem a hivatali munkavégzést. Az Országház és az Irodaház területén rejtett kamerák és rejtett hangfelvételre szolgáló eszközök használata tilos. A rendelkezés taxatív felsorolja azokat a helyszíneket, ahol tilos felvételt készíteni, így:

- plenáris üléstermet körülvevő folyosón, a félemeleti és földszinti folyosókon (ennek oka, hogy ezeken a területeken többnyire a hivatal munkatársai közlekednek, így munkájukat zavarná),

³⁰⁷ Ennek oka, hogy volt olyan személy, aki a Parlament folyosóján elektromos rollerrel közlekedett.

- valamennyi étteremben és büfében (más országok gyakorlatában is egyértelműen kirajzolódik, hogy azokon a helyeken, ahol a képviselők „pihennek”, nem zavarhatók meg a sajtó munkatársai által),
- az egyes bejáratoknál a biztonsági berendezésekkel ellátott területeken (biztonsági okai vannak),
- a Hivatal szervezeti egységei által fenntartott irodákban (szintén a hivatali munkavégzés zavarásának elkerülése végett),
- azokon a helyeken, ahol egyértelmű jelzés tiltja a felvételt.

A Sajtóirodától és a Terembiztos Szolgálattól kapott, a sajtótudósítás rendjével összefüggő utasításokat a média munkatársa köteles betartani. Ha a sajtó munkatársa megsérti a belépésre, ott-tartózkodásra, valamint a sajtótudósítás rendjére vonatkozó szabályokat, a sajtófőnök legfeljebb hat hónapra vagy az adott ülészak végéig felfüggesztheti a belépési jogosultságát. Első alkalommal általában figyelmeztetés alkalmazására kerül sor, a fokozatosság elvének megfelelően csak ezt követően kerül sor felfüggesztésre. A sajtó munkatársai számára jogorvoslati lehetőség is biztosított a felfüggesztő döntéssel szemben: a tájékoztatást követő tizenöt napon belül fellebbezést nyújthat be a házelnöknek címezve. Ezt az indítványt elektronikusan kell benyújtani a sajtófőnöknek, aki azt – az ügy valamennyi iratával együtt – haladéktalanul továbbítja az elnöknek. A fellebbezést a házelnök tizenöt napon belül bírálja el, melynek eredménye a felfüggesztést megszüntetheti, helybenhagyhatja vagy időtartamát megváltoztathatja. A döntésről a házelnök a Sajtóiroda útján haladéktalanul tájékoztatja a média munkatársait és a delegáló szerkesztőséget.

11. Etikai kódex

11.1. Bevezetés

A dolgozatom utolsó érdemi fejezetében az országgyűlési képviselőkre vonatkozó etikai kódexek kérdéskörét vizsgálom meg, tekintettel a 1025/2024. (II.14.) számú kormányhatározat megalkotására. Ennek értelmében a Kormány felkéri az érintett szerveket, hogy – többek között – a honatyákra vonatkozó etikai kódex megalkotására 2024. december 31-ig kerüljön sor. Eszerint tehát még az idei évben elfogadásra kerül egy magatartási szabálygyűjtemény, mely a képviselőkre vonatkozó viselkedési szabályokat foglalja magában.

Előljáróban annyi elmondható, hogy a fejlett demokratikus országokban nem elterjedt gyakorlat önálló etikai kódex megalkotása, inkább a házszabály része vagy annak melléklete, semmint egy különálló jogi dokumentum. Így hazánk is felmerül a kérdés, hogy milyen formában kerül kodifikálásra a magatartási kódex, és legfőképp milyen tartalmi elemekkel fog bírni. Ahogy a korábbi fejezetekben már ismertettem a fegyelmi jogi szabályozást sarkalatos törvény, az Ogytv. tartalmazza, így akár annak – vagy a HHSZ – kiegészítéseként is elképzelhető megalkotása. Véleményem szerint egy elvárásnak mindenképp meg kell felelnie a majdani etikai kódexnek – függetlenül attól, hogy önálló jogi dokumentum vagy a házszabályi rendelkezések része lesz -, mégpedig annak, hogy a képviselőknek magukra nézve kötelezőnek kell elismerniük (tehát elfogadásához a plénum döntése szükséges). Ennek fő oka az országgyűlési képviselők sajátos jogállása, mely eltérő követelményeket szab meg, mint például egy köztisztviselőkre vonatkozó magatartási szabályegyüttes megalkotása.

11.2. Általános ismertetés

Etikai kódex alatt egy olyan magatartási szabályegyüttest, - gyűjteményt értünk, mely egyfajta erkölcsi követelményrendszerként támaszt azokkal szemben, akikre személyi hatálya vonatkozik. Érdekes kérdés, hogy egyáltalán jogi dokumentumnak tekinthető-e, hiszen általános felfogás az, hogy az etika ott kezdődik, ahol a jog végződik. A fogalom először Indiában jelent meg 1764-ben, amikor a gyarmatokon dolgozó brit köztisztviselők etikai vétségeit igyekeztek ilyen formában meggátolni. Ám nem kizárt, hogy először a szamurájoknak volt – kezdetben még íratlan formában – magatartási szabálygyűjteményük, a Busido, mely arra adott választ, hogy mi számít szamurájhoz méltó magatartásnak (egyfajta filozófiai elmélkedésnek is nevezhető). Ugyanakkor a mindennapi életben általában egyes hivatásokhoz köthető a magatartási kódexek fogalma, így van orvosi, bírói, ügyvédi, pedagógusi, rendőri, katonai, mérnöki stb. etikai kódex; nem mellelleg a köztisztviselők számára is készülnek kötelező erővel bíró etikai szabályegyüttesek.

Még a régi Házszabály foghíjas fegyelmi szabályozásának hatálya alatt – a 2000-es évek közepén – merült fel először az igény egy képviselőkre vonatkozó etikai kódex megalkotására. Ebben az időszakban a Mentelmi bizottság elnöke(i) szorgalmazták a fegyelmi és etikai szabályozás

rendezését, hiszen a régi Hárszabály egyértelműen leggyengébb pontja volt ezen téma szűkszavú szabályozása. A Mentelmi bizottság 2005. május 10-én kelt, a szonda-ügyben³⁰⁸ adott állásfoglalásában kimondta, hogy „a Mentelmi Bizottság felkéri az Országgyűlés elnökét, hogy a Magyar Parlament etikai kódexének kidolgozása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye meg”. Az indokolás mindemellett a fegyelmi szabályozás megreformálását is felveti. Ekkor még kérdéses volt, hogy a fegyelmi és magatartási előírások milyen szinten és formában kerüljenek kodifikálásra, egyedül a megalkotás szükségessége volt vitathatatlan. Ekkortájt a Mentelmi bizottság felkérése több tanulmány készült a témában, melyek arra keresték a választ, hogy a felmerülő problémák megoldására alkalmas lenne-e egy etikai kódex, illetve ehhez kapcsolódóan több etikai kódex koncepció is megalkotásra került. A következőkben két 2005-ben felkért szakember – Sente Zoltán és Koi Gyula – etikai kódexre vonatkozó gondolatait ismertetem.

Sente „*A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei*” című tanulmányában foglalkozik a témával.³⁰⁹ Kiemeli, hogy tanulmánya szakmai segítséget kíván nyújtani egy olyan előkészítő munkacsoportnak, amely célja az Országgyűlés tekintélyének megőrzését és zavartalan működését megfelelően biztosító szabályozás létrehozása. Egyrészt a fegyelmi jogi szabályozás revíziójának lehetséges irányai foglalkozik, másrészt egy etikai kódex megalkotásának gondolatát (mely akár az új fegyelmi szabályozás mellett, akár annak alternatívájaként is elképzelhető lenne). Sente szerint a képviselői magatartási szabályok „vagy a parlamenti fegyelmi jog részeként, attól relatív elkülönültségben működnek, vagy azon kívül eső szabályozási területként kerülhetnek meghatározásra, amelyek abban különböznek a parlamenti fegyelmi jogtól, hogy megsértésük csupán politikai és erkölcsi rosszallást, elítélést válthatnak ki, de nem rendelkeznek kikényszeríthető jogkövetkezményekkel”. Kifejti, hogy még ott sincs éles határvonal a fegyelmi és etikai szabályok között, ahol külön dokumentum rendezi a magatartási normákat. Ennek oka, ha az enyhe fegyelmi jogsértések általában szimbolikus, erkölcsi jellegű szankcióval járnak, semmint a képviselői jogok korlátozásával. Céljuk is nagymértékben azonosak, és mindig az Országgyűlés mérlegelésén alapul, hogy mely vétséget tekinti olyan súlyosnak, hogy fegyelmi jogkövetkezménnyel kíván rá válaszolni (míg az etikai vétség általában csak elítélést, rosszallást vált ki). Sente kiemelte azt is, hogy a magatartási szabályok nemcsak a fegyelmi jog kiegészítéseként jelenthetnek meg, hanem az összeférhetlenség és a mentelmi jog területén is.

A tanulmányban az alábbi magatartási szabályokat nevesíti a szerző:

³⁰⁸ Az ügy kiindulópontja az volt, hogy az egyik országgyűlési képviselő az eljáró rendőr felszólítására nem tett eleget a légzésminta-adási kötelezettség teljesítésének, mely tette országos közfelháborodást váltott ki.

³⁰⁹ Sente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei 314-347. o.

- bevallási és tájékoztatási kötelezettségek,
- összeférhetlenségi rendelkezések kiegészítései,
- képviselőknek juttatott ajándékok, adományok szabályozása, nyilvánossá tétele,
- képviselői minőségre való hivatkozás tilalma olyan viszonyokban, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben a parlamenti tagsággal,
- személyes érdekelttség felfedése,
- a honatya a képviselői jogai gyakorlásáért nem kérhet és nem fogadhat el pénzt vagy más vagyoni juttatást, előnyt, amely nincs összefüggésben a képviselői tevékenységével (képviseelői juttatásain kívül).

Kifejti, hogy a magatartási szabályok három szabályozási elv szerint alkothatók meg: a) elvart, etikus magatartásformák megfogalmazásával, b) etikai vétségek tényállásainak megalkotásával, c) a kétféle technika ötvözésével. Sente a tanulmányban felvázol egy általa támogatott etikai kódex koncepciót, mely alapján a preambulomot követően kerülnének meghatározásra a parlamenti képviselői kötelezettségek gyakorlásának etikai normái. Ezeket többféle szempontból csoportosítja, és valamennyihez példákat is nevesít:

- a parlament működése során tanúsítandó viselkedési szabályok (passzív részvételi viselkedési szabályok), pl.:
 - o parlament tekintélyét sértő magatartás, bekiabálás tilalma,
 - o rendezett öltözet előírása képviselők számára,
 - o mobiltelefonhasználat tilalma a plenáris és bizottsági üléseket,
 - o engedély nélküli kép- és hangfelvételt készítés tilalma az ülések során,
- felszólalásra vonatkozó szabályok, pl.:
 - o személyes adatok közlésének tilalma,
 - o szemléltetés szabályainak korlátozása,
- szavazásra vonatkozó szabályok,
- egyéni érdekelttség bejelentése (parlament által tárgyalt ügyben),
- politikai célú demonstrációk tilalma (külön engedély nélkül),
- parlamenti házirend betartása, pl.:
 - o Országgyűlés házirendjének betartása,
 - o biztonsági, tűzvédelmi stb. szabályok betartása,
 - o Országház helyiségeinek magáncélra való engedély nélkül használatának tilalma,
- ajándékok, adományok elfogadása
- képviselői minőségre való hivatkozás tilalma
- egyéb etikai normák, pl. részletes bevallási követelmények stb.

A szerző felveti még annak a kérdését, hogy etikai vétség esetén az Országgyűlés mely testületi szerve járjon el az ügy kivizsgálása során. Evidensnek tűnhet, hogy a már amúgy is létező Mentelmi Bizottság kapja meg a feladatot, hiszen e testület feladat- és hatáskörébe illeszkedik leginkább. Ám Szente szerint megfontolandó lenne egy külön erre a célra létrehozott – kis létszámú – etikai tanács megalkotása, mely összetételét tekintve a parlament idősebb, köztisztelőnek örvendő tagjaiból állna. Feladata a konkrét etikai ügyek kivizsgálása és a véleményadás lenne. Szankció kiszabására nem kerülne sor etikai vétség esetén, az etikai eljárás célja a vétség megállapítására és annak erkölcsi elítélésére terjed ki.

Koi Gyula „*A parlamenti fegyelmi jog etikai elemei avagy szükség van-e külön országgyűlési etikai kódexre?*” című tanulmányában a régi Hárszabály fegyelmi szabályozásának hiányosságának pótlását egy etikai kódex megalkotásában látta.³¹⁰ Úgy vélte, hogy az országgyűlési fegyelmi jog kiformálódásának alapja lehetne egy jogrendszerbe könnyen illeszkedő etikai kódex. Ez nem egy jogi kategória, hiszen a jog érdeklődésén kívül álló magatartásokat szabályoz, nem feltétlenül kötelező erővel. Koi egyértelműbben elkülönítette egymástól a fegyelmi jogot és az etikai szabályozást egymástól, mint Szente. Szerinte alapjaiban különbözik e kettő egymástól: a fegyelmi jog alapja a fegyelmi vétség (mely inkább büntetőjogi jellegű magatartás), az etikai szabályozás alapjául szolgáló etikai vétség pedig erkölcsi alapokon nyugszik. Nyilván a büntetőjogi jellegű fegyelmi vétségnek is van erkölcsi alapja, de az súlyánál fogva más kategóriába tartozik, mint egy erkölcsi kihágás. Hasonlatként a miniszteri felelősség típusait hozta fel, melyek között van jogi, politikai, fegyelmi és erkölcsi. Ezek közül a legtagabb kategória egyértelműen az erkölcsi, melynek az összes többi benne foglaltatik: ha bármely más felelősségi formát megsért, egyúttal az erkölcsöt is megsért.

Felmerült a kérdés, hogy a megalkotandó etikai kódex kötelező erővel bírjon-e, hiszen a világon léteznek olyan kódexek, melyek önkéntes alapú az ahhoz való csatlakozás. Koi véleménye szerint a honatyáknak „*mint törvényalkotóknak olyan etikai többletkötelezettségeik vannak, hogy szóba se jöhet, hogy ne legyen a megalkotandó kódexnek kötelező ereje*”. További kérdésként merült fel, hogy reflektív, szabályozó vagy elváró jellegű kódex lenne célszerű és hasznos az Országgyűlés szempontjából. A szerző szerint egy szabályozó jellegű kódex megalkotása lenne célszerű (mely tilalmazó magatartási szabályokat tartalmaz) azzal, hogy nagyszámban szerepelne benne ajánló, elváró jellegű norma is. Fontosnak tartotta, hogy a majdani etikai kódex ne ajánlásként kerüljön elfogadásra, hanem a személyi hatálya alá tartozókra nézve kötelező erővel bírjon. Ehhez kapcsolódik, hogy a kódex személyi hatálya nemcsak a honatyákra terjedne ki, hanem a nem képviselő kormánytagokra, beszámolásra kötelezett személyekre is, sőt bizonyos eleme a képviselők

³¹⁰ Koi Gyula: A parlamenti fegyelmi jog etikai elemei avagy szükség van-e külön országgyűlési etikai kódexre? (ÁJT, 2006/1., 115-144. o.)

házastársaira, élettársai is. Az etikai kódex a plenáris és bizottsági ülésen tanúsított viselkedésre és a magánérintkezésre vonatkozó magatartási szabályok is tartalmaz, mely szabályozás lehet szankcionáló és lex imperfecta is.

Az alkalmazandó szankciók főként a korábban bemutatott erkölcsi jellegű, szimbolikus jogkövetkezmények közül kerülnének ki, ugyanakkor megjelennek képviselői jogokat korlátozó büntetések is:

- szóbeli és írásbeli figyelmeztetés,
- Országgyűlés megkövetése,
- széksértés címen pénzbírság kiszabása,
- kiutasítás az adott ülésről (mai értelemben vett kizárás),
- kizárás (meghatározott időre).

Az előírt magatartási szabályok nagymértékben megegyeznek a Szenténél ismertetett viselkedési normákkal. Koi maga is egyfokú etikai eljárás kodifikálását hangsúlyozza, ugyanakkor eljáró szervként vagy az elnököt, vagy Etikai Tanács szerepkörében eljáró Mentelmi bizottságot képzele el (új önálló testület létrehozása nem merült fel). Látható, hogy a szerző az egész fegyelmi szabályozás etikai kódex formájában képzelte el, úgy vélte ez a megoldási forma könnyebben illeszkedne a jogi környezetbe.

A fegyelmi jog 2012-es megreformálásával a tilalmazott magatartások – fegyelmi vétségként – törvényi szinten kerültek szabályozásra. Egy majdani etikai kódex megalkotása a következő kérdéseket veti fel:

- önálló jogi dokumentumként kerüljön megalkotásra vagy az Ogytv. esetleg a HHSz részeként, mellékleteként?
- a jelenleg Ogytv.-ben foglalt fegyelmi vétségek és a hozzájuk kapcsolódó jogkövetkezmények rendszerén felül egy enyhébb, erkölcsi szabályozás kerül rögzítésre vagy az egész fegyelmi és etikai normarendszer átkerült a megalkotandó etikai kódexbe (és ezzel kikerül az Ogytv.-ből)?
- kötelező erővel bíró etikai kódex megalkotására kerül sor vagy az ahhoz való csatlakozás önként alapú lesz?
- etikai eljárás lefolytatására létrejön-e egy új testületi szerv vagy egy már fennálló bizottság (esetleg az elnök) feladatkörébe helyezik?
- milyen jellegű magatartások kerülnek szabályozásra, mik lesznek a szabályozás alapelvei?
- milyen erkölcsi szankciók kiszabására lesz lehetőség?

- lesz-e a képviselőknek jogorvoslati lehetőség a kiszabott szankcióval szemben vagy esetleg azok enyhe súlya miatt ettől eltekint a jogalkotó?

11.3.Nemzetközi kitekintés

Az etikai kódex megalkotása előtt érdemes megvizsgálni a nemzetközi gyakorlatot is, hogy milyen viszonyítási alapok állnak előttünk más országok jogrendszereiben. Ebben két Hivatal által készített összefoglaló dokumentum volt a segítségemre: az egyik a Képviselői Információs Szolgálat által készített Parlamenti etikai kódexek – EU tagállamok című elemzés³¹¹, a másik a Törvényhozási Tájékoztató Pont A parlamenti képviselők nemkívánatos magatartására vonatkozó szabályozásokról szóló nemzetközi összefoglalója³¹². A következőkben aszerint csoportosítom a vizsgált államok, hogy rendelkeznek-e önálló (külön dokumentumban foglalt) etikai kódexszel vagy más jogszabályuk (pl. házszabály) részeként jelenik meg, avagy egyáltalán nincs ilyen jellegű szabálygyűjtemény az adott országban.

Az Európai Unió tagállamainak többségében az adott állam házszabálya tartalmazza a parlamenti fegyelmi jog elemeit (és ezek között nyilván a magatartási szabályokat is), ám néhány országban létezik a képviselők irányadó magatartására, viselkedésére vonatkozó külön szabálygyűjtemény, etikai kódex is. Alapvető különbség tehető a kettő között annyiban, hogy míg fegyelmi vétség elkövetése esetén általában sor kerül valamilyen kényszerítő jogkövetkezmény, szankció kiszabására, addig az etikai szabálysértés pusztán negatív erkölcsi megítélést vált ki (ez alól ugyanakkor vannak kivételek, ld. később).

Elsőként érdemes az Európai Parlamenttel foglalkozni, ahol külön etikai kódex nem létezik, hanem a házszabály (több helyen) tartalmaz magatartási szabályokat a képviselőkre nézve. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának I. cím I. fejezetének 10. cikke rendelkezik a képviselők pénzügyi érdekeltségeivel és magatartási szabályokkal, melyek közül a legfontosabbak a következők:

- a képviselők magatartását kölcsönös tiszteletnek kell jellemeznie,
- a képviselőknek tiszteletben kell tartaniuk a Parlament méltóságát és hírnevét,
- a képviselők nem akadályozhatják a parlamenti munka zökkenőmentes végzést, a biztonság és rend fenntartását,
- a parlamenti vitákban a képviselők nem használhatnak sértő nyelvezetet,
- a képviselők kötelesek betartani a bizalmas információk kezelésére vonatkozó szabályokat,
- kötelesek tartózkodni a pszichológiai vagy szexuális zaklatás minden típusától,

³¹¹ Kardos Krisztina: Parlamenti etikai kódexek – EU tagállamok, Elemzés az országgyűlési képviselők részére, Képviselői Információs Szolgálat 2011. (belső munkaanyag)

³¹² Nemzetközi elemzés – A parlamenti képviselők nemkívánatos magatartására vonatkozó szabályozások, Törvényhozási Tájékoztató Pont, 2023 (belső munkaanyag)

A cikk előírja továbbá azt is, hogy a képviselők feladataik ellátása során kötelesek tiszteletben tartani az Európai Parlament képviselőinek megfelelő magatartására vonatkozó, az eljárási szabályzathoz mellékletként csatolt kódexet. A kódex aláírása önkéntes alapú, ugyanakkor, ha egy képviselő nem írja alá, nem választható meg a Parlament vagy annak bármely szerve valamely tisztségére, nem nevezhető ki előadónak, illetve nem vehet részt hivatalos küldöttségben vagy intézményközi tárgyaláson. Ebből jól látható, hogy az etikai kódex – bár nem bír általánosan kötelező erővel – alá nem írása a képviselők jogainak korlátozásához vezet (pl. tisztségek viseléséhez való jog), ezzel gyakorolva nyomást a képviselőkre, hogy mindenképpen ismerjék el magukra nézve kötelezőnek a magatartási szabálygyűttest.

Az említett magatartási szabályokat egyrészt az I. melléklet³¹³ tartalmazza, amely az európai parlamenti képviselők feddhetetlenséggel és átláthatósággal kapcsolatos magatartási kódexe, és főként az összeférhetetlenségre, bevallási kötelezettségre és az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályokat tartalmaz. Alapelvként rögzíti, hogy a képviselők feladataik ellátása során irányadónak tekintik és betartják az általános magatartási elveket (úgy mint önzetlenség, feddhetetlenség, nyíltság, szolgálat, becsületesség stb.), valamint kizárólag a köz érdekében járnak el. Nem kérhetnek, fogadhatnak el vagy kaphatnak semmilyen közvetlen vagy közvetett előnyt vagy más ellenszolgáltatást a parlamenti munkája során tanúsított bizonyos magatartásokért, és tudatosan törekedniük kell minden megvesztegetésre, korrupcióra vagy jogtalan befolyásolásra utaló helyzet elkerülésére. Fontos eleme a kódexnek, hogy az átláthatóság és elszámoltathatóság érdekében a képviselők a megválasztásukat követő első plenáris ülés végéig magánérdekeltségükre vonatkozó nyilatkozatot benyújtani az Elnökségnek. Ennek elmulasztása esetén ugyanazok a szankciók lépnek életbe, mint a kódex kötelező hatályának el nem ismerése esetén. Érdekesség, hogy még a volt képviselőkre vonatkozóan is találunk magatartási szabályokat. Eszerint az Európai Unió döntéshozatali folyamataihoz közvetlenül kapcsolódó hivatásos érdekérvényesítési vagy képviseleti tevékenységet folytató volt európai parlamenti képviselőknek tájékoztatniuk kell arról az Európai Parlamentet és e tevékenységük teljes időtartama alatt nem jogosultak a volt képviselőknek az Elnökség által meghatározott szabályok szerint biztosított eszközök használatára.³¹⁴

Az Európai Parlamentben – mindezen szabályok betartásának nyomon követésére és szükség esetén etikai eljárás lefolytatására – létrejön a képviselők magatartásával foglalkozó tanácsadó bizottság,

³¹³ Az Európai Parlamenti Képviselők Feddhetetlenséggel És Átláthatósággal Kapcsolatos Magatartási Kódexe https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_Of_Conduct_20231101_HU.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)

³¹⁴ Végrehajtási intézkedések a magatartási kódexhez

https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Implementing%20measures_HU.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)

mely – hathavi váltásban – nyolc aktív képviselői mandátummal rendelkező tagból áll. A bizottság feladatai:

- a képviselő kérésére bizalmasan iránymutatás adása a kódex magatartási szabályainak értelmezésével és végrehajtásával kapcsolatban,
- az elnök kérésére az állítólag etikai vétségek eseteinek kivizsgálása, és tanácsadás a lehetséges intézkedésekkel kapcsolatban,
- a magatartási kódex és alkalmazási szabályai képviselők általi betartásának proaktív nyomon követése.³¹⁵

A 10. cikkben említett másik kódex a II. mellékletben található, mely a képviselői feladatellátás során tanúsítandó megfelelő magatartási szabályokat gyűjti össze.³¹⁶ A kódex a következő fontos rendelkezéseket tartalmazza:

- a képviselők minden hivatali munkatárssal méltósággal, udvariasan, tisztelettel, előítélet és megkülönböztetés nélkül ugyanúgy viselkednek,
- professzionális magatartást tanúsítanak, a személyzettel szemben kerülnek a lealacsonyító, sértő, durva, diszkriminatív, etikátlan vagy jogellenes viselkedést,
- tevékenységükkel nem hívhatják fel vagy ösztönözhetik a személyzetet jogellenes vagy etikátlan magatartás tanúsítására,
- megfelelő diszkrécióval eljárva biztosítják a beosztottaikat érintő nézeteltérések és konfliktusok haladéktalan, tisztességes és hatékony rendezését,
- szükség esetén együttműködnek a konfliktushelyzetek vagy a zaklatás kezelésére szolgáló eljárásokban.

A kódexben rögzítésre kerül, hogy a képviselők nyilatkozatot írnak alá arról, hogy kötelezettséget vállalnak a kódex betartására, mely nyilatkozatok a Parlament honlapján közzétételre kerülnek (megjegyzendő, hogy az is, ha a képviselő nem írja esetleg alá a nyilatkozatot). Az aláírás elmulasztás ugyanazokat a jogkorlátozásokat eredményezi, melyeket a 10. cikknél részletesen bemutatam. A házszabály ugyanakkor kimondja azt is, hogy az általános magatartási szabályok alkalmazása nem csökkentheti a parlamenti viták élénkségét, nem csorbíthatja a véleménynyilvánítási jogot, illetve nem korlátozhatja a képviselők egyéb előjogait és jogosultságait sem.

Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó etikai kódex az országok viszonylag kis részében van, az Európai Unió tagállamai közül a következő hat országban: Írországbán, Lengyelországban,

³¹⁵ A képviselők magatartásával foglalkozó tanácsadó bizottság eljárási szabályzata https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Rules_of_Procedure_HU.pdf (2024.03.10)

³¹⁶ A megfelelő magatartás kódexe európai parlamenti képviselők számára feladataik ellátása során https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-ANN-02_HU.html (Letöltve: 2024.03.10.)

Lettorszáiban, Litvániában, Máltán, Németországban, valamint a 2020-ban kilépett Nagy-Britanniában (Angliában és Skóciában). Ezek közül Nagy-Britanniában, Írorszáiban és Máltán külön dokumentumban foglalt önálló etikai kódex létezik, Lettorszáiban a házszabály részeként jelenik meg, míg Németországban³¹⁷ és Litvániában törvényi szinten rendelkeznek a magatartási szabályokról. Általánosságban elmondható, hogy ezen országok etikai kódexei – jogi formájuknál fogva – kötelező erővel bírnak, tehát a szabályegyüttesnek való alávetés nem önkéntes alapú (nem ajánlás jellegű magatartási szabálygyűjteményről beszélünk).³¹⁸ Közös vonásuk, hogy – Málta kivételével – a magatartási szabályok megsértése esetén etikai eljárás lefolytatására kerül sor, melynek rendjét a kódex, a házszabály vagy külön útmutató határozza meg. Terjedelmük tekintetében elmondható, hogy igen változó: a tömör, néhány oldalas dokumentumoktól kezdve találunk köztük rendkívül részletes, terjedelmes szabályzatokat is. Általában a következő témákat érintik a kódexek: pénzügyi érdekeltség bejelentése, ajándékozás, hivatali befolyással visszaélés, bizalmas információk kezelése, magánélet, közforrások, ingyenes juttatások használata, illetve magatartási, viselkedési előírások. A következők röviden bemutatom az említett nyolc ország etikai szabályozását.³¹⁹

Litvániában nem etikai kódex, hanem törvényi szintű szabályozás vonatkozik a képviselők magatartására, mely a 2006-ban elfogadott, állami politikusokra általában vonatkozó magatartási szabályokat tartalmazó törvény³²⁰. Ahogy a címéből is következik a törvény hatálya alá nemcsak a honatyák tartoznak, hanem a pártelnökök és más állami politikusokra, valamint állampolitikust tisztségre jelölt személyekre is. A kódex alapelvei a következők:

- az egyén és állam tisztelete,
- igazságosság,
- becsületesség,
- átláthatóság és nyilvánosság,
- tisztességesség,
- példamutatás,
- önzetlenség,
- pártatlanság, valamint
- felelősség.

³¹⁷ Korábban Németországban is a házszabály része volt, annak 1. mellékleteként szerepelt.

³¹⁸ Regulating Parliamentary Ethics: How It Works in the World <https://parlament.org.ua/en/2024/02/19/regulating-parliamentary-ethics-how-it-works-in-the-world/> (Letöltve: 2024.03.01.)

³¹⁹ Regulating Parliamentary Ethics: How It Works in the World <https://parlament.org.ua/en/2024/02/19/regulating-parliamentary-ethics-how-it-works-in-the-world/> (Letöltve: 2024.03.01.)

³²⁰ Law on Approval, entry into force and implementation of the code of conduct for state politicians of 19 September 2006 No X-816 <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.287040/> (Letöltve: 2024.03.17.)

Törvényi formájánál fogva egyértelmű, hogy a személyi hatálya alá tartozó személyekre nézve kötelező erővel bír. A kódex rögzíti, hogy az állami politikusok kötelesek nyilatkozatot készíteni a magánérdekeikről (vagyonnyilatkozat), mely a Politikusok anyagi érdekeltségeinek nyilvántartásában kerül rögzítésre (vagyonnyilatkozatot a jelöltek is kötelesek tenni). A szabályzat részletesen rendelkezik az etikai eljárás menetéről és az eljáró szervekről is. Eszerint a törvényhozásban létre kell hozni – az etikai eljárás lefolytatására – egy bizottságot, az Etikai és ügyrendi állandó bizottságot, mely eljárását kétféle módon lehet kezdeményezni:

- természetes vagy jogi személy által benyújtott panasz, kérelem vagy bejelentés a politikus által a magatartási elvek és rendelkezések állítólagos megsértésével kapcsolatban;
- a médiában közzétett megalapozott információk egy állami politikus által állítólagosan elkövetett jogsértésről.

Fontos, hogy anonim panaszokat nem vizsgál ki a testület, és az állítólagos jogsértéstől számított tíz napon belül kell megindítani az etikai eljárás lefolytatását. A bizottságnak harminc nap áll rendelkezésére, hogy kivizsgálja az etikai vétséget, mely eljárás közben a) meghallgathatja az érintett politikust, b) meghallgathatja a panaszt bejelentő személyt, c) releváns iratokba betekinthez, d) szükség esetén az esemény helyszínét felkeresheti, illetve e) szakértők szolgáltatásait is igénybe veheti. A vizsgálatnak alávetett személy jogosult a) magyarázatkérésre és bizonyítékadásra, b) a vizsgálat befejezését követően hozzáférni a teljes vizsgálati anyaghoz, c) részt venni a bizottság ülésein. A bizottság a vizsgálat lefolytatását követő öt munkanapon értékeli az összegyűjtött adatokat, és meghozza határozatát, mely határozat végleges, ellene fellebbezésnek nincs hely. A bizottság minden egyes ülése után bejelentést tehet a sajtó munkatársainak, melyben tájékoztatja őket a döntéséről. Az etikai eljárások legfőbb szerve a Hivatali etikai legfelső bizottság (Chief Commission of Official Ethics), mely kérésre vagy hivatalból módszertani segítséget nyújt a kódex rendelkezéseinek végrehajtásához, figyelemmel kíséri az állami politikusok magatartásáról a médiában megjelent információkat, illetve pártelnökök esetén maga is lefolytatja eljárást.

A bizottságnak jogi szankciók kiszabására nincs lehetősége, hatásköre a következőkre terjed ki:

- megállapítja a kódexben foglalt valamely szabály megsértését vagy meg nem sértését,
- javasolhatja a képviselőnek, hogy magatartását igazítsa a kódexben vagy a politikus hivatalát betöltő intézmény tevékenységét szabályozó törvényekben és egyéb jogszabályokban megállapított elvekhez vagy követelményekhez,
- nyilvános bocsánatkérést javasolhat,
- bűncselekményre utaló tényező gyanúja esetén az anyagot az előzetes nyomozó intézménynek vagy az ügyészségnek benyújthatja.

Emellett lényeges szankciónak számít az is, hogy a bizottság döntésének eredményét nyilvánosságra hozzák, így a választópolgárok előtt nem maradnak rejtve az esetleges etikai vétségek.

A lett etikai kódex – a litván példával szemben – a házszabály szerves részét képezi (annak legvégén található³²¹), és ennek jogi erejénél fogva kötelező a ház minden tagjára nézve. A 2016-ban módosított szabályzat huszonhárom pontban foglalja össze a képviselőkre vonatkozó viselkedési szabályokat. A kódex célja, hogy magas szintű magatartási normákat alakítson ki, és ezáltal növelje a társadalom parlamenti munkájába vetett bizalmát. Alapvető elvárás a képviselővel szemben, hogy becsületesen betartsa a képviselői esküjét, emellett képviselő tevékenységéért (beszéd, szavazás stb.) erkölcsi felelősséggel tartozik a társadalom felé. Az országgyűlési képviselő nem használhatja fel a kormány tisztségviselői, pártok vagy más személyek nyomását ürügyül arra, hogy lelkiismerete ellen szavazzon; esetleges hibát felismeri, és törekszik azok kijavítására. Elvárás a képviselővel szemben, hogy kerülje a sértő szavakat, gesztusokat, és ne alkalmazzon sértő vagy más módon nem helyénvaló kijelentéseket, amelyek az Országgyűlés tekintélyét sértik, valamint döntéseit tényekre és azok tisztességes értelmezésére, valamint logikus érvelésre alapozza. Tartózkodniuk kell minden olyan kijelentéstől, tevékenységtől, amely mások jogellenes magatartásra ösztönöz, illetve fontos alapelv a diszkrimináció tilalma megszólalásaik, kijelentéseik során is. Nem vehetnek részt olyan rendezvényen, amely összeférhetlenség gyanújára ad okot, vagy amely ronthatja a parlament presztízsét. Másik fontos szabályozás terület a hivatali befolyással visszaélés tilalma, melynek értelmében nem használja fel befolyását a közigazgatási hatóság kedvező döntésének jogellenes meghozatalára, valamint tartózkodik a tisztségéből adódóan megszerzett bizalmas információ személyes, illetve a vele kapcsolatban álló személyek javára történő felhasználásától. Az országgyűlési képviselő a rendelkezésére bocsátott vagyont, forrást a lehető legtakarékosabban köteles felhasználni.

Emellett a kódex tartalmaz még konkrét viselkedési és öltözködési előírásokat is, így például:

- a törvényhozás épületeiben a képviselő köteles megfelelő öltözetben és ápoltan megjelenni
- nem jár nyilvános helyekre, ha alkoholos vagy pszichoaktív szer befolyása alatt áll, vagy súlyosan illetlen külsőt mutat,
- eleget tesz a rendészeti tisztviselők jogszerű felszólításának,
- udvariasan viselkedik a parlament és más állami vagy önkormányzati intézmények alkalmazottaival, valamint a társadalom minden tagjával,

³²¹ Rules of Procedure of the Saeima, Code of Ethics for Members of the Saeima of the Republic of Latvia <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure> (Letöltve: 2024.03.20.)

- a képviselő köteles továbbá a hazai és külföldi demokratikus kultúrára vonatkozó ismereteinek folyamatos fejlesztésére, valamint nyelvhasználatának és retorikai tudásának tökéletesítésére is.

Az országgyűlési képviselő a magánéletében sem tanúsíthat olyan magatartást, amely sérti a parlament hírnevét, és nem ébreszthet kétséget azzal kapcsolatban, hogy képes-e becsületesen ellátni országgyűlési képviselői feladatait. Az országgyűlési képviselő rendszeresen nyitott kapcsolatot tart a társadalommal. A fenti szabályok megsértése esetén etikai eljárás lefolytatására kerül sor, melynek részletszabályait nem a kódex, hanem a házszabály 179. §-a rendezi. Eszerint az Etikai és mandátumvizsgáló bizottság feladatai közé tartozik, hogy felügyelje a képviselők etikai kódexének betartását, és megvizsgálja a kódex megsértésével kapcsolatos ügyeket. Az eljárás megindításához a képviselő vagy képviselőcsoport írásbeli beadványára van szükség, melynek benyújtását követően egy héten belül megkezdi a bizottság az ügy kivizsgálását. A vizsgálati eljárás nyilvános ülésen zajlik, de kétharmados többséggel zárt ülést is lehet tartani. Ha a bizottság megállapítja az etikai kódex megsértését, a következő jogkövetkezmények kiszabására van lehetősége:

- szóban figyelmezteti a honatyát, amelyet a bizottsági ülés jegyzőkönyvében rögzítenek;
- írásbeli figyelmeztetésben részesíti a képviselőt,
- írásbeli figyelmeztetésben részesíti a képviselőt, melyet bejelent a plenáris ülésén, és a bizottság határozatát közzéteszi a Latvijas Vēstnesis hivatalos kiadványban,
- javasolja a parlamentnek, hogy vonja vissza a képviselő felszólalási jogát a parlamenti ülés során,
- javasolja a parlamentnek, hogy zárja ki a képviselőt egy-hat parlamenti ülésről.

A német Bundestagban korábban a házszabály tartalmazta a képviselőkre magatartására vonatkozó etikai szabályzat (annak 1. mellékleteként³²²), míg a Bundesratnak nem volt ilyen jellegű szabálygyűjteménye. A Bundestag esetében a Képviselői törvény³²³ rögzítette a magatartási kódexre vonatkozó alapelveket, miszerint annak tartalmaznia kell a képviselői munka mellett végzett más tevékenység, az ehhez kapcsolódó jövedelem, bevételek, valamint a meghatározott összeget meghaladó adományok, támogatások bejelentésére vonatkozó szabályokat, továbbá egyes adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos előírásokat. A Házszabály 1. melléklete ennek megfelelően nyolc szakaszban szabályozta a képviselőkre vonatkozó etikai normákat. 2021-ben módosult a jogi környezet, melynek eredményeként az etikai normák a házszabályból átkerült a Képviselő törvénybe,

³²² Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages

https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/587380ffe13174071810677313667ea0/web_Verhaltensregeln_2021-data.pdf (2024.03.10)

³²³ Abgeordnetengesetz https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_abgg/englisch_abgg.html (2024.03.10)

így magasabb szinten kerültek meghatározásra a magatartási szabályok. A korábbi szerkezet nagymértékben átvételre került, a törvény a Bundestag képviselőinek magatartási kódexét a következők szerint rendezi:

- **bejelentési kötelezettség:** azokat a tevékenységet tartalmazza, melyeket a képviselő a jogviszonya kezdetét megelőző időszakra vonatkozóan köteles az elnöknek írásban bejelenteni (pl.: igazgatósági, felügyelő bizottsági tagság), illetve az olyan tevékenységeket is, amelyeket a képviselői tagsága mellett is folytatni akar (pl.: publicisztikai, kiadói tevékenység) – összeférhetlenségi szabályok;
- **ügyvédi tevékenység folytatása:** a Bundestag azon képviselői, akik térítés ellenében képviselik a Németországi Szövetségi Köztársaságot bíróságon vagy peren kívül, kötelesek tájékoztatni a képviselő elnököt, ha a díj meghaladja az 1000 eurót;
- **adatok közzététele, nyilvánosságra hozatala:** tartalmazza azokat az adatokat, melyeket a Bundestag honlapján közzé kell tenni;
- **adományok, ajándékok:** az egy naptári évben az 1000 eurót meghaladó adományt az adományozó nevének és lakcímének, valamint az adományozott teljes összeg feltüntetésével az elnöknek be kell jelenteni, a 3000 eurót meghaladó értékű adományt a házelnök nyilvánosságra is hozza;
- **érdek összefonódás a bizottsági munka során:** a képviselő köteles bejelenteni, ha bizottsági tagként anyagi vagy személyes érdekes kapcsolódnak ahhoz a tárgyhoz, amelyet a bizottság tárgyal
- **felvilágosítás kérése:** kétség esetén a Bundestag képviselője az elnöktől további tájékoztatás kérésével köteles megbizonyosodni arról, hogy milyen feladatai, kötelességei vannak a kódexből eredően,
- **etikai eljárás:** az etikai eljárásban alapvetően két szint figyelhető meg. Elsőkörben az elnök vizsgálja ki az eset körülményeit, és enyhébb súlyú vétség esetén figyelmezteti a képviselőt, míg súlyosabb esetben értesíti az elnökséget (és ezt a testület állapítja meg a szabályszegés tényét és pénzbírságot³²⁴ kiszabásáról is dönthet).

Lengyelországban a Szenátusnak nincs etikai kódex, a Szejmben pedig egy határozati formában elfogadott van hatályban, amely kimondja, hogy a képviselőknek tisztségükhöz méltó magatartást kell tanúsítaniuk. A kódex alapelvei a következők:

- elfogulatlanság,

³²⁴ Übersicht: Diese Abgeordneten verstießen gegen die Verhaltensregeln des Bundestages <https://www.abgeordnetenwatch.de/uebersicht-diese-abgeordneten-verstiessen-gegen-die-verhaltensregeln-des-bundestages> (Letöltve: 2024.02.20.)

- nyitottság,
- objektivitás,
- a Szejm jó hírnevének megőrzése,
- elszámoltathatóság.

A kódex kimondja, hogy a képviselő az etikai elvek megsértése esetén a képviselő számon kérhető: az etikai eljárást az Etikai Bizottság folytatja le. A bizottság jogsértés esetén a következő erkölcsi jellegű, szimbolikus szankciókkal élhet: feddés, figyelmeztetés, megrovás. Az érintett képviselőnek a döntés ellen van fellebbezési joga, a Szejm elnökségéhez fordulhat, amely helybenhagyja vagy módosíthatja a bizottság döntését. E döntés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.³²⁵

Az ír parlament mindkét házában van önálló etikai kódexe, melyek tartalmukban szinte megegyeznek³²⁶³²⁷. Mindkét kódex viszonylag rövid és tömör, mindössze kétoldalas etikai szabályozás. Fő szabályozási területei a következők: szólásszabadság, anyagi és nem anyagi érdekeltségek bejelentésének kötelezettsége, nagyobb értékű ajándékok bejelentése, valamint a bizalmas információk megfelelő kezelése. Az ír kódexekben is megjelennek olyan általános előírások, mint:

- a tagoknak a Kódex rendelkezéseivel és szellemével összhangban kell viselkedniük, és ügyelniük kell rá, hogy magatartásukkal ne sértsék meg a parlament hírnevét,
- a honatyák különleges kötelezettsége, hogy a szerepükkel összhangban álló magatartást tanúsítsanak,
- a képviselő egyénileg felelős az összeférhetetlenség/érdek összeütközés megelőzéséért (érdekellentét akkor áll fenn, ha a képviselő olyan döntéshozatalban vesz részt, amely eredményeként ő maga vagy hozzá közel álló személy szabálytalanul vagy nem becsületes módon közvetlen vagy közvetett anyagi előnyhöz jut),
- a képviselők nem kérhetnek, fogadhatnak el vagy kaphatnak cserébe semmilyen pénzügyi előnyt vagy hasznot törvényjavaslat, határozati javaslat vagy végzés előmozdítása vagy megszavazása miatt,
- pénzügyi érdekeltségeikről kötelesek nyilatkozni,
- a honatyáknak hivatali feladataik ellátása során a közpénzeket körültekintően és kizárólagosan arra a célra lehet felhasználniuk, amire azt szánták,

³²⁵ Parlamenti etikai kódexek 13.o.

³²⁶ Code of conduct for Members of Dáil Eireann <https://www.sipo.ie/documents/english/Code-of-Conduct-for-Members-of-Dail-Eireann-other-than-Office-Holders.pdf> (Letöltve: 2024.04.01.)

³²⁷ Code of conduct for Members of Seanad Eireann <https://www.sipo.ie/documents/english/Code-of-Conduct-for-Members-of-Seanad-Eireann.pdf> (Letöltve: 2024.04.01.)

- a képviselők nem használhatnak fel olyan hivatalos információkat, amelyek nem nyilvánosak (nem élhetnek vele vissza, előnyökhöz sem juthatnak általa).

Írországhoz hasonlóan Máltán is önálló dokumentum rendelkezik a képviselőkre vonatkozó etikai szabályokról, mely az 1995-ben elfogadott Képviselői etikai kódex³²⁸. Érdekes, hogy a viszonylag rövid és tömör szabályozás a képviselők jogállására vonatkozó rendelet 16. cikkében is megtalálható. A kódex néhány magatartási szabály mellett a képviselői összeférhetlenségről, a vagyonyilatkozat-tétel, az ajándékok és juttatások elfogadásának szabályairól rendelkezik. A Képviselőház tagja a Házon belül és kívül is köteles mindenkor úgy viselkedni, hogy az tükrözze a képviselőház státuszát és méltóságát, emellett a Házra vonatkozó minden szabály szellemének és betű szerinti tartalmának is meg kell felelniük. A képviselő semmilyen formában nem részesülhet – tiszteletdíját leszámítva – díjazásban vagy ellentételezésben a képviselőház tagjaként végzett munkájáért. A képviselőtől elvárható, hogy a hatósági folyamatok során ne alkalmazzon helytelen befolyást, fenyegetést vagy indokolatlan nyomást, tehát tekintélyét ne használja fel. A honatyáknak – hazánkhoz hasonlóan – évente vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségük van, mely nyilvános, és a Ház elnöke felügyeli. Továbbá, akinek szakmai érdekeltége van olyan személyekkel, csoportokkal vagy társaságokkal, amelyek közvetlenül érdekeltek a törvényhozásban, köteles nyilatkozni a Házban (a tárgyalás során az első adandó alkalommal). A honatyák nem fogadhatnak el ajándékot olyan személyektől, csoportoktól vagy társaságoktól, amelyeknek célja a törvényhozás direkt vagy indirekt befolyásolása. Bejelentési kötelezettség alá esik még az olyan külföldi utazás, melyet a törvényhozásban érdekelt személy, cég finanszíroz, illetve minden megvesztegetésre, jogosultan befolyásgyakorlásra irányuló kísérlet is. A kódex nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy etikai vétség esetén a parlament mely szerve jár el, illetve jogkövetkezményről sem rendelkezik.

Végezetül az Angliában és Skóciában hatályos etikai kódexekről is érdemes néhány szót szólni. Bár Nagy-Britannia már nem tagja az Európai Uniónak, jelentősége miatt nem szabad figyelmen kívül hagyni az ottani szabályozási modellt. A parlamenti etikai kódexek klasszikus példája a brit alsóház szabályegyháza³²⁹. A kódex maga rövid, mindössze négy oldal, ugyanakkor a benne foglalt szabályok alkalmazhatóságát külön útmutató rendezi, mely egy sokkal részletesebb, terjedelmesebb dokumentum. A kódex megalkotásának a következő céljai voltak:

³²⁸ Code of Ethics of the House of Representatives <https://parliament.mt/menues/about-parliament/code-of-ethics/members-of-parliament/> (Letöltve: 2024.04.01.)

³²⁹ The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/1083.pdf> (Letöltve: 2024.04.01.)

- közös értelmezés/álláspont kialakítás a Ház által támogatott vagy elfogadhatatlannak tartott magatartásokról,
- a nyitottság és elszámoltathatóság biztosítása a parlamenti munkába vetett közbizalom erősítése érdekében,
- az alsóház hírnevének védelme és javítása,
- annak biztosítása, hogy minden honatya félelem nélkül beszélhessen,
- azon magatartási szabályok egyértelműsítése, amelyeket a feladatiak ellátása során minden képviselőtől elvárnak.³³⁰

Az etikai kódex az alábbiak szerint meghatározza a közélet hét alapelvét

- önzetlenség,
- megvesztegethetetlenség,
- objektivitás,
- elszámoltathatóság,
- nyitottság,
- becsületesség és
- vezetői példamutatás

A képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokkal 11 pont foglalkozik, melyek közül a teljesség igénye nélkül említék néhányat. A képviselőknak udvariasan, tisztelettel és a Parlamenthez méltó módon kell bánniuk alkalmazottaikkal, látogatóikkal, továbbá kerülniük kell a köz- és magánérdek ütközését (ha ez mégis felmerül a közérdeket kell előnyben részesíteniük). Szinte minden kódex állandó eleme, hogy a képviselők semmilyen ellenszolgáltatást, juttatást nem fogadhatnak el azért, hogy egy indítványt támogassanak vagy épp ellenkezőleg. A honatyáknak mindig nyitottnak és őszintének kell lenniük, amikor bármilyen érdekeltségük van olyan szervezetben, amely a parlamenti munka során felmerült (esetleges érinti egy törvényjavaslat stb). A hivatali munkájuk során tudomásukra jutott bizalmas információkkal nem élhetnek vissza, nem szerezhetnek anyagi előnyöket belőle. A kódex másik fontos eleme az anyagi és nem anyagi érdekeltségek regisztrációja és bejelentési kötelezettsége, melynem részletszabályait már az útmutató tartalmazza. E dokumentum felsorolásszerűen szabályozza a bejelentendő pénzügyi érdekeltségeik típusait, így pl.: fizetett állás, igazgatói tisztség, külföldi utazás, ajándék, részvényvagyon stb. Fontos eleme, hogy a kódex egyértelmű kimondja a fizetett képviselést tilalmát azzal, hogy a képviselő semmilyen anyagi ellenszolgáltatást nem fogadhat el a szokásos képviselői munka elvégzéséért (ennek lehetséges eseteit szintén az útmutató részletezi). Az útmutató utolsó fejezete az etikai kódex megsértésének eseteivel

³³⁰ New Code of Conduct and Guide to the Rules: promoting appropriate values, attitudes and behaviour in Parliament <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmstandards/227/report.html> (Letöltve: 2023.09.10.)

foglalkozik. Az ilyen jellegű ügyeket elsőként az ügyrendi biztos vizsgálja ki, és erről szóló jelentését megküldi a vizsgálat második lépcsőjeként eljáró Ügyrendi és mentelmi bizottságnak. Ha a bizottság úgy ítéli meg, hogy valóban sérültek a kódexben foglalt szabályok, javaslatot tehet a Háznak további lépések végett. Arról azonban sem a kódex, sem az útmutató nem rendelkezik, hogy mik lehetnek ezek a lehetséges további lépések.

Az angol felsőház etikai kódexének célkitűzései és alapelvei megegyeznek az alsóházéval. A kódex maga itt is egy rövid dokumentum, amelyhez részletes útmutató kapcsolódik. Az útmutató határozati formában került elfogadásra, ennél fogva a ház minden tagjára nézve kötelező erővel bír. A kódexet magát pedig a honatyát eskütételük alkalmával aláírásukkal fogadják el magukra nézve kötelező érvényűnek.

A skót parlament etikai kódex által szabályozott területek az anyagi érdekelttség bejelentése, az érdekeltségek fajtái, a szokásos képviselői tevékenységért való egyéb fizetség elfogadásának tilalma, a lobbitevékenységgel kapcsolatos szabályok, a többpárti részvétellel működő testületekre vonatkozó szabályok, választói kapcsolattartási előírások és általános viselkedési szabályok. Ezek közül néhány szóban a lobbitevékenységre vonatkozó szabályokkal foglalkozom. A lobbijelentése érdekérvényesítés megengedett eszközökkel, tehát gazdasági-politikai érdekek védelmében az Országgyűlés tagjainak befolyásolása kedvező döntés érdekében. A skót értelmezés szerint a lobbizás a parlamenti működés minél szélesebb körű nyilvánosság szolgálja, ám elvárás, hogy az átláthatóság és feddhetetlenség érvényesüljön e tevékenység során is. A kódex előírja, hogy a képviselőknek meg kell győződniük a lobbizó személy vagy szervezet valódiságáról, valamint a lobbitevékenység alapjáról. Nem fogadhat el ajándékot, szívességet, de még fizetett szakértői munkát sem lobbistától³³¹. Ilyen jellegű rendezvényen részt vehet, ám nem szabad, hogy bárkiben azt a gyanút keltse megjelenése, hogy a képviselővel való kapcsolatépítés „megvásárlását” célozza a részvétel. Skóciában az etikai vétségek kivizsgálásával a Parlamenti etikai biztosi hivatal foglalkozik.³³²

11.4.A magyar etikai szabályozás

Hazánkban a képviselők magatartására vonatkozó etikai szabályozás mindeztáig nem volt. Ugyanakkor nálunk is rendezti a parlamenti jog az összeférhetetlenség, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség szabályait, sőt az Ogytv. fegyelmi jogi rendelkezései között is találunk magatartási, viselkedési előírásokat. A 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes

³³¹ Érdemes megemlíteni, hogy hazánkban is volt e területre vonatkozó szabályozás 2006 és 2010 között: a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény formájában

³³² Code of Conduct <https://www.parliament.scot/msps/-/media/c160dbec10264603aafe30f11d3ffaed.ashx> (Letöltve: 2024.03.01.)

Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) kormányhatározat a törvényhozási integritás cím alatt a következőt írja:

„A Kormány felkéri az érintett szerveket, hogy a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek, tanácsadók és az országgyűlési képviselők, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozói számára – különösen az összeférhetlenségi kérdésekben, az ajándékok és egyéb juttatások elfogadásában, a foglalkoztatási jogviszony megszűnése utáni korlátozásokra (forgóajtó-jelenség), a lobbistákkal való kapcsolattartás szabályaira, valamint a hozzátartozók foglalkoztatása és foglalkoztatási célú beajánlása, az érvényesítési mechanizmusok eljárási szabályaira kiterjedő, integritás-tudatosság növelése érdekében alkossanak etikai kódexeket.” A kódex megalkotására határidőt is szab a kormány, mely 2024. december 31. Tehát a dolgozat befejezésének időpontjában már készülöben van a magyar országgyűlési képviselő magatartási szabályaira vonatkozó etikai kódex.

A kódex megalkotása felveti a kérdést, hogy a jogalkotó vajon milyen formában kívánja megalkotni a szabálygyűjteményt. Egy esetleges ajánlás nem biztos, hogy kellő hatékonysággal szolgálná a kódex céljait, ugyanakkor lehet, hogy a honatyák számára befogadhatóbb lenne, ha nem éreznék, hogy rájuk van „kényszerítve” egy szabálygyűjtemény. A nemzetközi gyakorlat ugyanakkor inkább azt a példát erősíti, hogy olyan jogi formában szükséges a kódexet elfogadni, amely eredményeként kötelező érvényű lesz minden képviselőre nézve. Továbbgondolva e kérdést az etikai kódex törvényi és határozat formában is illeszkedhetne a jelenlegi szabályozáshoz, hisz akár az Ogytv., akár a HHSz szerves részévé is válhatna (mellékletként is). Véleményem szerint elképzelhető egy olyan köztes megoldás is, amely feltételes önkéntes alávetést tesz lehetővé, tehát ha a képviselő nem fogadja el magára nézve kötelezőnek a kódexet, akkor bizonyos jogai korlátozásra kerülnének (pl. nem viselhetne addig tisztséget stb.).

Továbbá felmerül a kérdés, hogy milyen tárgyköröket kíván szabályozni a jogalkotó a majdani kódexben. Kizárólag új jellegű magatartási, viselkedési szabályokat vagy a nemzetközi gyakorlatot követve egybeolvasztja a jelenleg is hatályos összeférhetlenségi, vagy nyilatkozat-tételi szabályokkal, és egy komplex etikai szabályozást hoz létre. Ebben az esetben még a fegyelmi jogi szabályozás felülvizsgálata is szükségessé válhat. A kormányhatározat alapján azonban egyértelműnek tűnik, hogy a jelenleg más helyen rendezett kérdések revíziója és kódexbe foglalása a jogalkotói cél.

Végezetül érdekes kérdés az etikai eljárás témaköre, és az, hogy mely személy vagy szerv lesz jogosult ezen eljárás lefolytatására. Kérdés az is, hogy egy már jelenleg is létező országgyűlési szereplő lesz kijelölve erre (pl. elnök vagy Mentelmi Bizottság) vagy létrehozásra kerül egy új

tisztség vagy szervezet. A jogkövetkezmények témaköre is nyitva áll: a jogalkotónak van-e ilyen jellegű célja, és ha igen, milyen jellegű szankciók alkalmazására biztosít majd lehetőség etikai vétség elkövetése esetén. Bár a dolgozat befejezésekor még nincs információ a kódex megalkotásának folyamatára, a jövőben érdemes lesz figyelemmel kísérni ennek alakulását.

12. Összegzés

A parlamenti fegyelmi jog a képviselői kötelezettségek megszegése miatti anyagi és alaki rendelkezések összességét, illetve e szabályok alkalmazását jelenti. Ez magába foglalja a fegyelemsértő cselekmények tényállásait, a fegyelmi szankciókat, valamint a fegyelmi eljárási szabályokat is. A fegyelmi jog célja alapvetően kettős: a parlament szabályszerű működésének biztosítása, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése. Ezek azért különösen lényegesek, mert az Országgyűlés által hozott törvények mindenki számára kötelező erejűek, emiatt tehát elengedhetetlen, hogy legitim módon jöjjenek létre a legmagasabb szintű jogszabályok.

A magyar házsabályokban – a dualizmus időszakától kezdődően – a képviselők fegyelmi vétségeivel szemben kiszabható szankcióknak három szintje alakult ki: a rendreutasítás, a szómegvonás, illetve súlyosabb esetekben a Ház által megszavazott büntetési formák, mint például az ünnepélyes megkövetés, mely a plénum színe előtt történt. A súlyosabb szankciók közé tartozott még a jegyzőkönyvi megrovás, a pénzbüntetés, legvégső esetben pedig a kizárás. A fenti büntetések alkalmazásában a házsabályok az elnököknek, a mentelmi bizottságnak vagy az egész Háznak adnak szerepet.

A parlament eredményes és zavartalan működése megköveteli a parlamenti fegyelmem érvényesülését. Az Országgyűlés elnöke a házsabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében. A fegyelmi jog részletes szabályozása az Országgyűlésről szóló törvény elfogadásával került be a közjogi szabályozásba, ezzel betöltve a rendszerváltás óta fennálló űrt. Korábban csak a régi Házsabály tartalmazott fegyelmi jogi intézkedéseket, azonban ezek kimerültek a tárgyra terelés, szómegvonás és az ülés félbeszakításának lehetőségében. A jogalkotó célja a törvényi szintű szabályozással az volt, hogy visszaszoruljanak az Országgyűlés tekintélyét romboló, valamint a rendeltetészerű működést szándékosan akadályozó magatartások (és ezekhez megfelelő súlyú jogkövetkezményeket alkosson).

A dolgozatban a hatályos fegyelmi jogi szabályozásban szereplő egyes jogkövetkezményekkel részletesen foglalkozom, így a figyelmeztetés, a rendreutasítás (e kettőt együtt kezelem), a szómegvonás, a kizárás, a kitiltás és a tiszteletdíj-csökkentés témakörével. Mind az öt szankció bemutatása esetén ugyanazt a logikát követem a fejezet felépítése során. Először ismertetem a szankció fogalmát, általános jellemzői, majd a büntetés által korlátozott képviselői jogosítvány bemutatására kerül sor. Ezt követően nemzetközi kitekintés keretében összehasonlítom az adott jogkövetkezményt más államok tartalmában megegyező büntetési formájával. Azért nem a szankció elnevezése a kiindulási alapom, mert egyes országok házsabályai a nálunk ismert jogkövetkezményeket sokszor más névvel illetik, emiatt téves következtetéseket vonnánk le. Az

egyres büntetési formák tartalmi elemeinek vizsgálata viszont valódi, érdemi összehasonlításhoz vezethet. Ezt követően a történeti részben – 1848-tól kezdődően – bemutatom az adott szankció alkalmazási lehetőségeit, kiszabásának módját és mértékét. Így az egyes történelmi korszakok házsabályainak változásán át – a régi Házsabályon keresztül – eljutok a törvényi szintű szabályozás ismertetéséhez. Az Országgyűlésről szóló törvény vonatkozó részeinek bemutatása során fontos mérföldkő a 2020. február 1-jén hatályba lépett módosítás, amely nagymértékben alakította át a fegyelmi jog addig hatályos rendszerét. Végezetül a szankciókról szóló egyes fejezetek végén bemutatom a parlamenti gyakorlatot, kiemelve néhány érdekes esetet. Emellett szám adatokkal is igyekszem érzékeltetni a fegyelmi jogsértések és arra válaszul alkalmazott jogkövetkezmények alakulását az elmúlt időszakban. Külön fejezetet szentelek azoknak a jogkövetkezményeknek, melyek a jelenleg hatályos szabályozásban nem szerepelnek, de akár a magyar történelemben, akár a nemzetközi gyakorlatban ismert és alkalmazott büntetési nemek.

A következőkben – kutatásom eredményeit összefoglalva – az I. fejezetben megfogalmazott hipotézisek igazolására vagy cáfolatára kerül sor.

- 1) A hatályos magyar fegyelmi szabályozás felépítése, szigora és jogkövetkezményei alapján illeszkedik a nemzetközi gyakorlatba.

Meglehetősen sok eltérés mutatkozik az egyes államok fegyelmi jogi szabályozásában, hiszen a jogrendszereket alapvetően befolyásolja az adott országra jellemző politikai kultúra. Általánosan megállapítható, hogy az államok többségében a fegyelmi jog fő letéteményese az elnök, továbbá a szankcióval sújtott képviselői magatartások is hasonlóságot mutatnak a magyar szabályozással. A jogkövetkezmények esetében alapvető jelentőségű a fokozatosság elve, melynek értelmében először az enyhe büntetési nemek alkalmazására kerül sor, majd ennek eredménytelensége esetén kerülhet sor a súlyosabb szankciók kiszabására. Összességében megállapítható, hogy a magyar fegyelmi jogi szabályozás illeszkedik a nemzetközi gyakorlatba.

- 2) A hatályos fegyelmi szabályozás követi az első népképviselői országgyűlés házsabályai óta fennálló gyakorlatot, parlamenti jogi hagyományokat (tiltott magatartások és jogkövetkezmények tekintetében).

Bár a tilalmazott magatartások körében sok hasonlóság mutatkozik a jelenleg hatályos szabályozással, a hipotézis mégsem kerül igazolásra. Ennek oka, hogy a fegyelmi ügyek rendezésének fő színtere a vizsgált történeti időszak nagyobb részében a mentelmi bizottság volt. „Visszaeső rendzavarók” esetén a háznak ugyanis lehetősége volt egyszerű többséggel a bizottság elé utalni az ügyet. A bizottság kötelessége volt, hogy az ügyet záros határidőn belül megtárgyalja, és megfelelő súlyú büntetést javasoljon. Ez nagymértékben eltér a jelenlegi

szabályozástól, hiszen ma a mentelmi bizottsághoz fordulás csak jogorvoslatként jelenik meg, és nem a büntetési tétel meghatározásának helyszínéül.

- 3) A törvényhozás az új fegyelmi szabályozás megalkotásakor megfelelően reagált a megváltozott politikai viszonyokra.

Az Országgyűlésről szóló törvény megalkotásakor a jogalkotó igyekezett megfelelően reagálni a megváltozott politikai viszonyokra, és ennek megfelelő a régi Hárszabálytól eltérően rendszerbe foglalta a jogsértő magatartásokat és a hozzájuk kapcsolódó jogkövetkezményeket. Bár ez egyértelműen előrelépést jelentett a korábbi helyzethez képest, a törvény hatálybalépését követő időszak plenáris eseményei eredményeként hamar szükségessé vált a törvényi szabályozás felülvizsgálata, szigorítása.

- 4) A fegyelmi jogi szankciók alkalmazása az elmúlt időszakban szigorodik, ugyanazon jogsértés megvalósítása esetén súlyosabb büntetés kiszabására kerül sor.

Az elmúlt időszak eseményeinek vizsgálata alapján jól látható szigorodás figyelhető meg mind a szabályozás, mind az alkalmazott szankciók tekintetében. Az Országgyűlésről szóló törvény módosításával az egyes büntetési tételek mértéke – igazodva a megelőző időszak fegyelmi jogsértéseinek súlyához – nagymértékben emelkedett. Ennek megfelelően a plenáris ülésen tanúsított jogsértő magatartásokra válaszul kiszabott jogkövetkezmények mértékében is növekedés figyelhető meg.

- 5) A 2020-as revízióban megvalósított szigorítás eredményeként visszaszorultak a plenáris ülésen tanúsított jogsértő magatartások, tehát a jogalkotói szándék megvalósult.

A dolgozatban bemutatott gyakorlati példákon keresztül jól látható a törvénymódosítás hatálybalépését követő csökkenő tendencia az elkövetett fegyelmi jogsértések és a hozzájuk kapcsolódó fegyelmi jogkövetkezmények viszonylatában. Az eddigi tapasztalatok alapján a hipotézis igazoltnak tekinthető.

13. Felhasznált irodalom

1. A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az Országgyűlésről szóló T/6391. számú törvényjavaslatról https://tasz.hu/wp-content/uploads/2024/02/tasz_allaspont_orzaggyulesrol_szolo_torvenyjavaslat.pdf (Letöltve: 2024.04.05.)
2. AfD im Bundestag: Beatrix von Storch wird am häufigsten zur Ordnung gerufen <https://www.faz.net/aktuell/politik/afd-im-bundestag-beatrix-von-storch-wird-am-haeufigsten-zur-ordnung-gerufen-19172834.html> (Letöltve: 2024.03.02.)
3. Albert Ingold, Sophie-Charlotte Lenski: Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete. JuristenZeitung (2012) 120-125.o.
4. Björn-Christian Kleih: Kritik am Parlamentspräsidenten – ein grundloses Tabu? Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 52, No. 3 (2021) 562-574.o.
5. Clair Vilmos: Párbaj codex <http://csendor.com/konyvtar/konyvek/ClairParbaj1944/Clair%20Parbaj%20codex%20pp001-076.pdf> (Letöltve: 2024.01.08.)
6. Disciplinary and Penal Powers of the House - House of Commons Information Office <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/g06.pdf> (Letöltve: 2024.04.03.)
7. Discipline, Decorum and Dignity of Parliament - Rajya Sabha <https://cms.rajyasabha.nic.in/UploadedFiles/ElectronicPublications/decipline.pdf> (Letöltve: 2023.01.08.)
8. Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások (in.: Parlamenti Szemle 2017/2.)
9. Hegedűs Ernő: Képviselőházi, korona- és testőrségek a kezdetektől 2015-ig <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16118/Kepviselohazi,%20korona-%20es%20testorsegek.pdf;jsessionid=4B82BE0251200206EEFD7BB6878F3FBB?sequence=1> (Letöltve: 2024.03.10.)
10. Jan Benjamin Daniels: Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld, Praxis und Verfassungsmäßigkeit parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen, Berlin, 2018
11. Johannes Gerberding: Das parlamentarische Ordnungsrechte Juristische. Ausbildung 2021/3. 265–275
12. Joseph Bücker: Das parlamentarische Ordnungsrecht. (in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1989, szerk. Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh) 961-974.o.

13. Kardos Krisztina: Parlamenti etikai kódexek – EU tagállamok, Elemzés az országgyűlési képviselők részére, Képviselői Információs Szolgálat 2011. (belső munkaanyag)
14. Koi Gyula: A parlamenti fegyelmi jog etikai elemei avagy szükség van-e külön országgyűlési etikai kódexre? Állam- és Jogtudomány 2006/1., 115-144. o.
15. Koi Gyula: Az Országgyűlési Etikai Kódex tervezetének megalkotása (Egy lehetséges út: a kódex koncepciótól a kódex-tervezetig) Állam- és Jogtudomány 2008/1.
16. Mikszáth Kálman: Cikkek, tárcák 1898. január-június; Az első összecsapás. Országos Hírlap 1898. <https://mek.oszk.hu/06400/06494/06494.htm#n115> 109-116.o.
17. Mikszáth összes műve: Cikkek és karcolatok (51-86. kötet) 1892. Cikkek, tárcák (81. kötet). A képviselői napidíjak <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Mikszath-mikszath-osszes-muve-2A85B/cikkek-es-karcolatok-5186-kotet-40CD5/1892-cikkek-tarcak-81-kotet-529D0/a-kepviseloi-napidijak-52BD6/>
18. Molnár Kálmán: Parlamenti illem. Parlamenti Szemle 2019/1. 137-147.
19. Nagy Tamás-Lippai Zsolt: Politikai és egyéb csatározások a Képviselőházban – a Képviselőházi Őrség megalakulása és szerepe. Magyar Rendészet 2021/1. 41-52.o.
20. Nemzetközi elemzés – A parlamenti képviselők nemkívánatos magatartására vonatkozó szabályozások, Törvényhozási Tájékoztató Pont, 2023 (belső munkaanyag)
21. Nemzetközi összegző elemzés. A képviselői mandátum gyakorlásának feltételei és korlátai. A parlamenti képviselők javadalmazása (belső munkaanyag)
22. New Code of Conduct and Guide to the Rules: promoting appropriate values, attitudes and behaviour in Parliament
<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmstandards/227/report.html>
(Letöltve: 2023.09.10.)
23. Oliver Borowy: Parlamentarisches Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss:
Verfassungsrechtliche Aspekte Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 43, No. 3 (2012)
635-657.o.
24. Ordnungsrecht <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/O/ordnungsrecht-869616>
(2024.03.10)
25. Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés
https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/6_parlamentek_fegyelmi_jog_2016.pdf/f9cea5a0-cfad-4056-a59c-1aac08ef4e97 (Letöltve: 2019.09.02.)
26. Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2022
27. Parlamenti képviselők javadalmazása
https://www.parlament.hu/documents/10181/1842354/parlamentek_kepviseloi_javadalmak_2019.pdf/41f0e744-04db-0e24-43c4-d678a63790e0 (Letöltve: 2023.12.15.)

28. Pesti Sándor: A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. In.: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006. 238-269.o.
29. Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
30. Powers of Chair to enforce order
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter14/Powers_of_Chair_to_enforce_order (Letöltve: 2023.12.09.)
31. Pöbelnde Abgeordnete: Bas kündigt Erhöhung des Ordnungsgeldes an
<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundestag-baerbel-bas-kuendigt-erhoehung-des-ordnungsgeldes-an-19308297.html> (Letöltve: 2024.03.02.)
32. Punishment of Members
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter20/Punishment_of_Members (Letöltve: 2023.12.09.)
33. Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje http://real-d.mtak.hu/949/7/dc_1245_16_doktori_mu.pdf (2019.08.27.)
34. Regulating Parliamentary Ethics: How It Works in the World
<https://parlament.org.ua/en/2024/02/19/regulating-parliamentary-ethics-how-it-works-in-the-world/> (Letöltve: 2024.03.01.)
35. Research note – Freedom of expression of parliamentarians. Directorate-General for Library, Research and Documentation
https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-11/ndr_2017-012_neutralisee-en.pdf (Letöltve: 2024.01.09.)
36. Sente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei In: Frusztrációk a parlamentek körül Európában, (Szerk.: dr. Géczi József Alajos, dr. Karsai József, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010) 314-347. o.
37. Sente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1998
38. Sente Zoltán: Emberi jogok a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről (Állam- és jogtudomány LVI. évfolyam, 2015, 2. szám) 74-90.o.
39. Übersicht: Diese Abgeordneten verstießen gegen die Verhaltensregeln des Bundestages
<https://www.abgeordnetenwatch.de/uebersicht-diese-abgeordneten-verstiessen-gegen-die-verhaltensregeln-des-bundestages> (Letöltve: 2024.02.20.)
40. Übungsfall: Ausschluss aus dem Plenum. Von Wiss. Mitarbeiter Marten Vogt, Augsburg Zeitschrift für das Juristische Studium 2010/3. 383-388.o.

41. Wéber Krisztina: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex (in: Parlamenti ösztöndíjasok 2005/2006, Parlamenti Módszertani Iroda, 2007. szerk.: dr. Soltész István) 132-155.o.
42. Zoltán Sente: The Twilight of Parliament – Parliamentary law and practice in Hungary in populist times
<https://openarchive.tk.mta.hu/532/1/The%20Twilight%20of%20Parliament.pdf> (Letöltve: 2023.12.01.)

14. Felhasznált jogszabályok, jogi dokumentumok

1. A képviselőház házszabályai [1887]

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1884-1887_kh/?pg=116&layout=s

(Letöltve: 2024.01.02.)

2. A képviselőház házszabályai Budapest, 1875.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1872-1875_kh/?pg=55&layout=s

(Letöltve: 2024.01.03.)

3. A képviselőház házszabályai Budapest, 1913.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1910-1918_2_kh/?pg=187&layout=s

(Letöltve: 2024.01.24.)

4. A képviselőház házszabályai Budapest, 1939.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1939-1944_kh/?pg=129&layout=s

(Letöltve: 2024.04.10.)

5. A képviselőház rendszabályai [1848]

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1848-1849_ah/?pg=5&layout=s

(Letöltve: 2024.01.02.)

6. A képviselők magatartásával foglalkozó tanácsadó bizottság eljárási szabályzata

https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Rules_of_Procedure_HU.pdf (2024.03.10)

7. A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat

8. A megfelelő magatartás kódexe európai parlamenti képviselők számára feladataik ellátása során

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-ANN-02_HU.html

(Letöltve: 2024.03.10.)

9. A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1924.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1922-1926_kh/?pg=147&layout=s

(Letöltve: 2024.04.10.)

10. A nemzetgyűlés házszabályai Budapest, 1946.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1945-1947_kh/?pg=110&layout=s

(Letöltve: 2023.01.25.)

11. Az Európai Parlamenti Képviselők Feddhetetlenséggel És Átláthatósággal Kapcsolatos Magatartási Kódexe

https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_of_Conduct_20231101_HU.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)

12. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

13. Az Országgház, az Országgyűlés Irodaháza az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, a Kossuth tér felszín alatti mélygarázsba történő be- és kihajtás, valamint az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól, továbbá a belépés engedélyezési jogosultság átruházásáról szóló 8/2020. számú házelnöki rendelkezés

14. Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata

15. Az országgyűlés ügyrendje Budapest, 1950.

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_Hazszabaly_1949-1953_kh/?pg=7&layout=s
(Letöltve: 2024.01.02.)

16. Az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2017. házelnöki rendelkezés

17. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

18. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze, valamint 49/A. § (1)–(6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 4/2023. (V.16.) AB határozat

19. CDL-AD(2010)025-e Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e) (Letöltve: 2019.01.05.)

20. Chambre des Députés (Chamber of Deputies) http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2191_d.htm (Letöltve: 2020.12.01.)

21. Code of conduct for Members of Dáil Eireann <https://www.sipo.ie/documents/english/Code-of-Conduct-for-Members-of-Dail-Eireann-other-than-Office-Holders.pdf> (Letöltve: 2024.04.01.)

22. Code of conduct for Members of Seanad Eireann

<https://www.sipo.ie/documents/english/Code-of-Conduct-for-Members-of-Seanad-Eireann.pdf>
(Letöltve: 2024.04.01.)

23. Code of Conduct <https://www.parliament.scot/msps/-/media/c160dbee10264603aafe30f11d3ffaed.ashx> (Letöltve: 2024.03.01.)
24. Code of Ethics of the House of Representatives <https://parlament.mt/menues/about-parliament/code-of-ethics/members-of-parliament/> (Letöltve: 2024.04.01.)
25. Consolidation Parliament of Canada Act <https://laws.justice.gc.ca/PDF/P-1.pdf> (Letöltve: 2023.12.01.)
26. Disciplinary and Penal Powers of the House <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/g06.pdf> (Letöltve: 2024.02.01.)
27. Egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat
28. Emberi Jogok Európai Egyezménye https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun (Letöltve:2024.04.01.)
29. Geschäftsordnung des Nationalrates <https://www.parlament.gv.at/verstehen/nationalrat/rechtsgrundlagen/GOGNR/index.html> (Letöltve: 2024.03.10.)
30. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG) <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html> (Letöltve: 2023.12.19.)
31. House of Commons - Procedural Protocol in respect of the Code of Conduct <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf> (Letöltve: 2024.05.01.)
32. House of Commons - The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/1083.pdf> (Letöltve: 2024.05.01.)
33. House of Representatives of the Netherlands - Rules of Procedure Section 58. https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/content/rules_of_procedure_1.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)
34. Karácsony és mások c. Magyarország ügy (42461/13. és 44357/13. sz. kérelem)
35. Law on Approval, entry into force and implementation of the code of conduct for state politicians of 19 September 2006 No X-816 <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.287040/> (Letöltve: 2024.03.17.)

36. Parliament of Montenegro – Rules of Procedure
<http://www.parliament.am/library/kanonakarger/MONTENEGRO.pdf> (Letöltve: 2024.03.10.)
37. Reglement de Sénat de Belgique https://www.senate.be/doc/Reglement_2022_F.pdf
(Letöltve: 2024.01.05.)
38. Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521032019014/consolide> (Letöltve: 2024.01.28.)
39. ROKOVACÍ PORIADOK NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok.pdf
40. Rules and regulations of the Senate <https://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/> (Letöltve: 2024.01.30.)
41. Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly of the Republic of Bulgaria
<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations> (Letöltve: 2023.12.01.)
42. Rules of Organization and Procedure of the National Assembly
<https://www.parliament.bg/en/podns> (Letöltve: 2024.01.06.)
43. Rules of Procedure of National Assembly <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap14>
(Letöltve: 2024.01.23.)
44. Rules of Procedure of Parliament of Montenegro <https://www.skupstina.me/en/rules-of-procedure> (Letöltve: 2024.02.03.)
45. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Portugal
https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Rules_of_Procedure.pdf (Letöltve: 2024.02.01.)
46. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Albania http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/RoPs_Albanian-Assembly_English.pdf
(Letöltve: 2024.01.06.)
47. Rules of Procedure of the Austrian National Council
<https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council> (Letöltve: 2014.03.10.)

48. Rules of procedure of the Chamber of Deputies of Republic of Italy
https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_C_HAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (Letöltve: 2023.02.10.),
49. Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of the Czech Republic
https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html (Letöltve: 2024.03.10.)
50. Rules of Procedure of the European Parliament
51. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (Letöltve: 2024.01.02.)
52. Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Türkiye
<https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Icerik/Dosya/564f977c-5562-4ebb-84c6-e13eb3afa529.pdf>
(Letöltve: 2024.01.15.)
53. Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Serbia
[http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-\(consolidated-text\)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html](http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-(consolidated-text)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html) (Letöltve: 2024.01.23.)
54. Rules of Procedure of the National Assembly of French
<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Rules-EN.pdf> (Letöltve: 2023.09.10.)
55. Rules of procedure of the National Assembly of the Republic of Albania Art. 63.
http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/RoPs_Albanian-Assembly_English.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)
56. Rules of Procedure of the Saeima
<https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure> (Letöltve: 2023.12.01.)
57. Rules of Procedure of the Saeima, Code of Ethics for Members of the Saeima of the Republic of Latvia
<https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure> (Letöltve: 2024.03.20.)
58. Standing Orders of the Croatian Parliament
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf (Letöltve: 2024.01.02.)
59. Standing Orders of the Dáil Éireann
https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2021/2021-01-27_consolidated-dail-eireann-standing-orders-january-2021_en.pdf (Letöltve: 2024.02.03.)

60. Standing Orders of the Danish Parliament https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/forretningsorden-engelsk_2021_web-samlet.pdf (Letöltve: 2024.01.20.)
61. Standing Orders of the Hellenic Parliament <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/> (Letöltve: 2024.01.03.)
62. Standing Orders of the House of Commons <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/0002/body.htm#42> (Letöltve: 2022.12.01.)
63. Standing Orders of the House of Representatives of Malta <https://www.parlament.mt/menues/about-parliament/legislative-instruments/standing-orders-of-the-house/> (Letöltve: 2024.02.01.)
64. Standing Orders of the House of Representatives of New Zealand www.parliament.nz/resource/en-nz/00HOHPBReferenceStOrders4/eb7c8b9e4a6c7aa88a47d14dc4100513b2557e60 (Letöltve: 2023.08.19.)
65. Standing Orders of the National Council of Switzerland <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/514/en> (Letöltve: 2024.03.10.)
66. The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/1083.pdf> (Letöltve: 2024.04.01.)
67. The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (letöltve: 2023.12.04.)
68. The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland https://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361 (Letöltve: 2024.03.01.)
69. Végrehajtási intézkedések a magatartási kódexhez https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Implementing%20measures_HU.pdf (Letöltve: 2024.03.10.)

70. Verhaltensregeln für Abgeordnete des Nationalrates und Mitglieder des Bundesrates

https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Verhaltensregeln_und_Praxisleitfaden_fuer_ParlamentarierInnen_NEU_BF.pdf (Letztve: 2023.12.12.)