

Kühár Noémi Marianna**doktorandusz***PTE ÁJK Doktori Iskola***jogi munkatárs***Országgyűlés Hivatala***Az Országgyűlés elnökének
fegyelmi és rendészeti joga¹****I. Bevezetés**

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. Tanulmányomban a parlamenti fegyelmi jog sajátosságait vizsgálom meg, különös tekintettel a jelenleg hatályos² házszabályi rendelkezésekre. Munkám első részében ismertetem a fegyelmi jog fogalmát, célját, személyi és tárgyi hatályát. Ezt követően röviden ismertetem a jogintézmény történeti előzményeit, majd nemzetközi kitekintés során összehasonlítom más országok jogi szabályozásával. A tanulmány második felében ismertetem a hatályos szabályozást, konkrét eseteken keresztül bemutatva a fegyelmi jog szankcióit.

**II. A parlamenti fegyelmi jog fogalma,
célja, személyi és tárgyi hatálya****1. A parlamenti fegyelmi jog fogalma és
célja**

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.³

Szente 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.”⁴ 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.⁵

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 vétségek nem „munkaköri kötelezettség”, hanem a parlamenti szabályok, képviselői kötelezettségek megszegése miatt kerülnek alkalmazásra.⁶

¹ Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² 2019. október-november

³ Szente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei

<https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.)

1.o.

2020/1.

⁴ Szente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.)

⁵ Szente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.)

⁶ Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010. 277-278.o.

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. 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 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹

A tárgyi hatály a fegyelmi jog szabályozási körébe tartozó tényállásokat, magatartásokat jelenti. Az európai gyakorlat azt mutatja, hogy a parlament fegyelmi jogköre a „képviseleknek a parlament funkciószerű működése során, képviselői minőségükben tanúsított magatartására terjed ki”¹². 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 kötelezettségszegések tartoznak tehát, melyek a parlament funkciószerű működésével során következnek be. Ez az esetek nagy részében valamilyen, plenáris ülésen tanúsított nem megfelelő magatartás, de bizottsági ülésekre, valamint ülésen kívüli cselekedetekre is kiterjedhet.¹³ A modern kori házszabályokban a fegyelmi jog két területen jelenik meg: egyrészt a plénumon elkövetett

⁷ Sente: i.m. 278-282.o.

⁸ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 1.o.

⁹ Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm>(2019.08.21.) 4.o.

¹⁰ Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 4.o.

¹¹ Sente: i.m. 283.o.

¹² Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 5.o.

¹³ Sente: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm> (2019.08.21.) 5.o.

fegyelmezetlenségek, másrészt a plenáris, illetve a bizottsági ülésekről történő igazolatlan hiányzások esetében. Jelen tanulmányban a fegyelmi jog aktív elemével, a renitenskedő képviselőkkel szembeni rendelkezésekkel foglalkozom.

III. Történeti áttekintés

A 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.¹⁴ 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.¹⁵ A következőkben a szabályozás sarokpontjait mutatom be a dualizmus korától napjainkig.

Már 1848-ban, az első népképviseleti 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.¹⁶

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 honatya a plenáris vagy bizottsági ülésen képviselőtársáról, háznon kívüli személyről vagy hatóságról olyat állít, amellyel rágalmazást, hitelrontást vagy kegyeletsértést követ el, a sértett írásbeli kérelmére az elnök köteles a mentelmi bizottság elé utalni az ügyet. A bizottság kötelezheti a sértegetőt, hogy nyolc napon belül ismételve meg házon kívül is a kijelentését, ezzel

¹⁴ Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje http://real-d.mtak.hu/949/7/dc_1245_16_doktori_mu.pdf (2019.08.27.) 195.o.

¹⁵ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 1.o.
2020/1.

¹⁶ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 1-5.o.

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 rágalmazott, 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.¹⁷

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.”¹⁸ Ezt követően a rendszerváltásig érdemi változás nem történt a fegyelmi jog szabályozásában.¹⁹ Az 1994-es új házszabálytervezet igen komoly fegyelmi intézkedéseket tartalmazott. A ma már régi házszabálynak nevezett határozat 54-55. §-ban 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.”²⁰ 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 lehetlenné teszi a tanácskozás folytatását.²¹

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 fegyelmeztetnek 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 színt” 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. Mielőtt azonban részletesen

¹⁷ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 5-6.o.

¹⁸ 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. 2020/1.

¹⁹ A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében (szakértői munkaanyag) <https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm> (2019.08.21.) 6.o.

²⁰ 46/1994 (IX.30.) OGY határozat 54-55. §

²¹ 46/1994 (IX.30.) OGY határozat

foglalkoznánk a hatályos házszabály fegyelmi jogi rendelkezéseivel, érdemes egy kis nemzetközi kitekintést tennünk, hogy azt követően a magyar szabályozást – szigorúság szempontjából – el tudjuk helyezni a többi országhoz viszonyítva.

IV. Nemzetközi kitekintés

A Képviselői Információs Szolgálat 2016 júniusában készített egy 75 oldalas elemzést az országgyűlési képviselők számára, melyben a parlamenti fegyelmi jog témakörét vizsgálta 34 európai és 5 Európán kívüli ország gyakorlatában. Az Alapjogokért Központ is megvizsgálta néhány európai ország házszabályának fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezéseit, és ezekről rövid összefoglalót készített. Ebben a fejezetben ezekből szemezgetek néhányat, főként olyan országok szabályozását kiemelve, melyek szomszédosak hazánkkal. A kiválasztott országok a következők: Ausztria, Szlovákia, Románia, Szerbia, Horvátország, Szlovénia.

Ausztriában kétkamarás törvényhozás működik: az alsóháznak (Nemzeti Tanács) és a felsőháznak (Szövetségi Tanács) is saját házszabálya van, külön fegyelmi rendelkezésekkel. Általánosságban elmondható, hogy a magyaránál jóval konkrétabbak és szigorúbbak az üléstermi magatartás szabályai. Így például az elnök és a felszólaló között nem lehet keresztben átmenni, valamint az ülésterembe való belépéskor, illetve az onnan való távozáskor meg kell hajolni az elnöki pulpitus felé. Az alsóház házszabálya szerint a házelnök felszólíthatja a tárgytól eltérő képviselőt, hogy térjen a tárgyra. A harmadik felszólítás után az elnök megvonhatja tőle a szót. A tiszteletdíj csökkentése és a pénzbüntetés nem jelenik meg szankcióként náluk, a legsúlyosabb büntetés az, hogy a parlament méltóságát sértő

képviselőt ki lehet zárni az ülés hátralévő részéről.²² Ha az ülésen részvételre jogosult más személy nem tartja be a felszólalásra vonatkozó szabályokat, az elnök rendreutasíthatja, félbeszakíthatja vagy megvonhatja tőle a szót. A Szövetségi Tanács házszabálya – a fegyelmi jog tekintetében – megegyezik az alsóházzal, ugyanakkor a felsőházban az elnök az ülés végén vagy a következő ülés elején is megintheti a felszólalása során szabálytalanul eljáró képviselőt.²³

Szlovákiában – hazánkhoz hasonlóan – egykamarás parlament működik, és a képviselők létszáma is nagyságrendileg hasonlít a magyar rendszerhez: 105 honatyával működik a szlovák törvényhozás. A kisebb súlyú fegyelmi jogsértések a következők: ha a képviselő eltér a tárgytól, nem megfelelően viselkedik, akadályozza az ülés menetét, nem tesz eleget az elnök figyelmeztetésének vagy egyéb fegyelmi vétséget követ el. Ezeket a képviselőket a házelnök rendreutasítja vagy figyelmezteti, ismétlődő vétség esetén megvonja tőlük a szót. Ismételt rendzavarás esetén az elnök kizárja a képviselőt az ülés hátralévő részéből (a szavazás idejére visszatérhet), a kizárás ideje azonban igazolatlan távollétnek minősül. Egyéb szankció még a bírság, illetve a mandátumtól való megfosztásra irányuló javaslatétel. Ha valamely képviselő löfegyvert, robbanóanyagot, kábító eszközöket vagy anyagokat, illetve hordozható telekommunikációs eszközt visz az ülésterembe, az elnök figyelmezteti vagy kiutasítja a teremből.²⁴ A képviselőnek joga van a vele szemben alkalmazott szankció miatt azonnal panaszt tenni. A kifogásról a Házvita nélkül határoz.²⁵ Ha a képviselő megsért egy másik honatyát a felszólalásában a Mandátumvizsgáló és mentelmi bizottság felszólítja, hogy a következő ülésen kérjen elnézést. Ennek elmulasztása esetén a bizottság javasolja a Háznak, hogy a képviselőre 1000 euróig terjedő bírságot szabjon ki. A szlovák

²² Az Országgyűlés fegyelmi jogköre illeszkedik az európai átlagba http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2018/09/hsz_fegyelmi_v%C3%A9gleges.pdf (2019.09.02.) 4.o.

²³ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/6_parlamentek_fegyelmi_jog_2016.pdf/f9cea5a0-cfad-4056-a59c-1aac08ef4e97 (2019.09.02.) 9-10.o. 2020/1.

²⁴ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 39-40.o.

²⁵ Az Országgyűlés fegyelmi jogköre illeszkedik az európai átlagba 6.o.

házsabály megrovással és 1000 euróig terjedő bírsággal sújtja azt a képviselőt, aki más nevében szavaz.²⁶

Romániában kétkamarás parlament működik: az alsóház a 412 fős Camera Deputatilor, a felsőház a 176 fős Senatul. Az elnök által alkalmazható szankció a figyelmeztetés, a rendreutasítás, a szómegvonás és a kiutasítás. A Ház az Állandó bizottság javaslatára a rendbontó képviselőt maximum 15 napra eltilthatja az ülésekről, illetve átmenetileg felfüggesztheti. Ezeket az eseteket a Jogi, fegyelmi és mentelmi bizottság kezeli, és készít róluk jelentést. Sértő kifejezések használata esetén a házelnök felszólítja a képviselőt, hogy vonja vissza vagy magyarázza meg szavait. Ha nem kér elnézést, vagy a magyarázatot az elnök nem találja kielégítőnek, rendreutasítást követően megvonja tőle a szót, ismételt sértés esetén pedig kiutasítja a teremből.²⁷ Szerbiában egykamarás parlament van, 250 képviselővel. A tiszteletdíj csökkentés érdekes gyakorlata alakult ki a szomszédos országban. Rendreutasítás esetén a fizetés 10 százalékát, egyazon ülésen történő másodszori rendreutasítás esetén 20 százalékát, szómegvonás esetén 40 százalékát, kizárás esetén pedig 50 százalékot vonnak le. Ha több szankcióban is részesül a renitens képviselő, azok mértéke nem adódik össze, hanem a legmagasabbat vonják le. Előbbiekből ki is derül, hogy Szerbiában az elnök az alábbi intézkedésekre jogosult: rendreutasítás, szómegvonás és kizárás. Utóbbit a rendreutasítás és a szómegvonás sikertelensége esetén, vagy fizikai bántalmazás, fenyegetés esetén azonnal lehet alkalmazni.²⁸

Horvátországban 151 fővel működik a törvényhozás, egykamarás rendszerben. A Hrvatski Sabor²⁹ házsabálya egy külön fejezetet szentel a magatartási szabályoknak. Házánkhöz hasonló itt is működik parlamenti őrség. Az elnök a következő esetekben szabhat ki fegyelmi szankciót: ha a képviselő eltér

a tárgytól, vagy elnöki engedély nélkül szólal fel; ha félbeszakítja egy másik képviselő felszólalását vagy más módon akadályozza; ha nem ügyrendi tárgyban szólal fel, holott akként kért szót; ha az elnököt vagy más képviselőt becsmérel vagy inzultál; ha a viselkedése eltér az általános viselkedési normáktól; ha az ülés rendjét másként megzavarja. Az elnök ezekben az esetekben élhet a figyelmeztetés, a szómegvonás és a kizárás szankciójával. Kizárás esetén a renitens képviselőnek azonnal el kell hagynia az üléstermet. Érdekes, hogy ha nem teszi meg, a kizárás időtartamát az elnök megduplázhhatja. Sőt az ülést berekesztheti, a rendetlenkedő képviselőt az őrséggel kivezetheti, valamint felkérheti az őrséget, hogy akadályozzák meg az esetleg visszatérési kísérletét.³⁰

A szlovén parlament viszonylag kisszámú alsó- és felsőházzal működik. A Drzavni Zbor³¹ 90, a Drzavni Svet³² 40 honatyát foglal magába. Az elnök a következő fegyelmi szankciókat alkalmazhatja, ha valamely képviselő megsérti az ülés rendjét: figyelmeztetés, szómegvonás, az ülésről vagy annak egy részéről való kiutasítás. Fegyelmi vétségnek számít, ha a képviselő anélkül szólal fel, hogy az elnöktől szót kapott volna; ha megzavar más felszólalót; ha olyan tárgyban szólal fel, amely a napirendi pontok között nem szerepelt; illetve ha megsérti a rendet és a Házsabály rendelkezéseit. Ha az ülésteremben vagy a parlament épületében bárki (nem képviselő személy) rendzavaró magatartást tanúsít, az elnöknek jogában áll kizárnia az ülésteremből, sőt az egész hallgatóságot is kivezetheti. Ha nem képes a házelnök a szabályos működés fenntartására, az ülés fel is függesztheti.³³

²⁶ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 41.o.

²⁷ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 36-38.o.

²⁸ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 45.o.

²⁹ A horvát parlament elnevezése. 2020/1.

³⁰ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 24-25.o.

³¹ Alsóház

³² Felsőház

³³ Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés 41-42.o.

V. Hatályos szabályozás és példák a közelmúlt gyakorlatából

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 vezető 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.”³⁴

A magyar szabályozás a fegyelmi intézkedések következő fajtáit tartalmazza:

- szómegvonás
- ülésnapról kizárás
- képviselői tiszteletdíj csökkenése
- képviselői tiszteletdíj csökkentése
- képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése.

1. Szómegvonás

A szómegvonás a fegyelmi intézkedés legenyhébb formája, melynek értelmében a felszólaló (képviselő) nem folytathatja a beszédét. Enyhébb esetekben felszólítás, figyelmeztetés vagy rendreutasítás előzi meg, míg komolyabb helyzetekben ezek nélkül is alkalmazható. Az ülést vezető elnök megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki felszólalása során indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli. A szómegvonás előtt azonban az ülést vezető

elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, és egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire is. Az elnök a második eredménytelen felszólítás után megvonhatja a szót.³⁵ Tehát ebben az esetben a szómegvonást kétszeri felszólításnak kell megelőznie.

A szómegvonás ezen esetére egy, a sajtó által eléggé felkapott példát hoztam. A parlament 2018. november 27-én (kedden) tárgyalta a munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot (I/3628.). A javaslat általános vitája során az ülést vezető elnök több honatyától is megvonta a szót, különböző jogcímenek. Így volt ez Demeter Márta esetében is: tőle tárgytól való eltérés és szóismétlés miatt vont meg a szót Lezsák elnök úr. A szómegvonást megelőzte a kétszeri figyelmeztetés a következő szavakkal: „Demeter Márta képviselő asszonynak adtam meg a szót, és őt kértem arra, hogy tartózkodjon az ismétlésektől, térjen a tárgyra... és mindegyik felszólaló esetében el fogom ezt mondani. Öné a szó, képviselő asszony.” valamint „Tisztelt Képviselő Asszony! Ez a gondolat már több alkalommal elhangzott, kérem szépen, térjen a törvényjavaslatra. ... Legközelebb felszólítás nélkül meg fogom vonni a szót. Öné a szó, képviselő asszony.” Sőt az ülést vezető elnök már akkor figyelmeztette a képviselő asszonyt, amikor megadta neki a szót: „Mielőtt megadom a szót Demeter Márta képviselő asszonynak, megismétlem, és nagyon kérem tisztelettel, indokolatlanul ne térjen el a tárgytól, feleslegesen ne ismétlje saját vagy más képviselőtársa korábbi beszédét, ne kelljen felszólítanom.” Mindezek ellenére a képviselő asszony továbbra is eltért a tárgytól, és felesleges ismétlésekbe bocsátkozott, így az elnök az Ogytv. 46. § (2) bekezdésben foglalt jogkörére hivatkozva, megvonta tőle a szót.³⁶ A szómegvonás másik esetét tartalmazza az Ogytv. 47. §-a: „Az ülést vezető elnök – a szómegvonás okának közlésével – megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki felszólalása során kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportjának időkeretét.” A

³⁴ Ogytv. 45. §

³⁵ Ogytv. 46. § (1)-(2) bekezdés

³⁶ Országgyűlési Napló 44. szám 6159-6160 (2018-2022)
2020/1.

szómegvonás előtt az elnök a gyakorlat szerint jelzi az időkeret leteltét, a pulpituson elhelyezett csengő megkocogtatásával. Ha a felszólaló ennek ellenére tovább folytatja, az elnök a mikrofon kikapcsolásával megvonja tőle a szót. Az ülést vezető elnöknek közölnie kell a szómegvonás okát³⁷.

„Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire. Az ülést vezető elnök megvonja a szót attól a felszólalótól, aki a rendreutasítást követően ismételt sértő vagy illetlen kifejezést használ.”³⁸ Ebben az esetben a fegyelmi intézkedés alapja az Országgyűlés méltóságának megőrzése, annak megakadályozása, hogy a plenáris ülés becsületsértés, rágalmozás és közösség elleni uszítás színterévé váljon. Az ülést vezető elnök a szómegvonás előtt köteles rendreutasítani, és figyelmeztetni a rendbontó magatartás következményeire. Tehát még nem olyan súlyos a sértés, hogy mindezek nélkül, azonnal meg lehessen vonni a szót. 2012-ben Gyöngyösi Márton azon kijelentése, hogy „felmérjük az itt élő, és különösen a magyar Országgyűlésben és a magyar kormányban hány olyan zsidó származású ember van, aki bizonyos nemzetbiztonsági kockázatot jelent Magyarország számára” vajon megüti-e azt a szintet, hogy az elnök fegyelmi jogkörében eljárva figyelmeztesse, majd megvonja tőle a szót. Az ülést vezető elnök hallgatott, és ezt később azal magyarázta, hogy Gyöngyösi szövegében formailag nem volt kifogásolnivaló. A törvény már akkor lehetőséget adott arra, hogy az elnök figyelmeztetés és rendreutasítás után megvonja a szót, ha a sértegetés tovább folytatódik. A szocialisták ezt követően javasolták, hogy kerüljön bele a törvény szövegébe a „gyűlöletkeltő, így különösen a rasszista, antiszemita és

idegenellenes” kitétel, amely végül nem került elfogadásra. Fentiekből jól látszik, hogy a „nem kirívóan sértő” kifejezések esetén az ülést vezető elnöknek széles mérlegelési lehetősége van abban, hogy miként is ítéli meg az adott megnyilvánulást, az egyéni ingerküszöbének és a felszólalás egyéb tartalmának tükrében.³⁹

„Az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja. Az a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vont meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalásától.”⁴⁰ Ez a szómegvonás négy esete közül az egyetlen, ahol az ülést vezető elnöknek az intézkedés alkalmazása előtt nem kell figyelmeztetni a felszólaló képviselőt a felszólítás következményeire.⁴¹ Erre példát a már korábban felhozott, 2018. november 27-i, ominózus ülésről hoztam. Bangóné Borbély Ildikó következő felszólalásánál az ülést vezető elnök megvonta a szót: „„Tilos a joggal való visszaélés.” Én ezt elismélném még egyszer: tilos a joggal való visszaélés. „E törvény alkalmazásában joggal való visszaélés különösen, ha az mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ehhez vezet.” Szerintem itt is, most alkalmazza elnök úr, hogy korlátozni akarják a véleménynyilvánításunkat velünk szemben is, parlamenti képviselőkel szemben is... (Az elnök kikapcsolja a képviselő mikrofonját.)”⁴² Az elnök az ülésvezetés bírálatára hivatkozva vont meg a szót képviselő asszonytól, és közölte, hogy ebben a napirendi pontban, az adott ülésnapon már nem szólalhat fel. Az Ogytv. 49. § (3) bekezdése szerint akitől a szót tárgytól való eltérés, ismétlés, ülésvezetés bírálata vagy sértő, illetlen kifejezés használata miatt vonták meg „ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólalhat fel

³⁷ Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. <https://www.parlament.hu/documents/10181/56582/Parlamenti+jog/0bf1e7bb-2654-5631-1068-481392d61552> 108.o.

³⁸ Ogytv. 48. § (1)-(2) bekezdés

³⁹ Bányai György: Szabályok közt elveszve. Szankcionálható-e a parlamenti zsidózás? (Magyar Narancs, 2012. december 6.)

⁴⁰ Ogytv. 49. § (1) bekezdés

⁴¹ Ogytv. 49. § (2) bekezdés

⁴² Országgyűlési Napló 44. szám 6161-6162 (2018-2022)

újra”. Hasonló szómegvonásra került sor (bár még a régi házszabályra hivatkozással), amikor Kövér elnök úr kikapcsolta Harangozó Tamás mikrofonját, aki felszólalásában felrótta az elnöknek, hogy nem intézkedett, amikor Vona gárdista mellényben jelent meg. Kövér felhívta a figyelmét, „hogy a házszabály elég világosan rendelkezik arról, hogy nincsen joga egyetlen képviselőnek sem a ház ülésvezetését bírálni”⁴³. A szómegvonás tehát minden esetben az ülést vezető elnök teljes jogkörébe tartozik, és az időkeret túllépésének esetét leszámítva szubjektív.

2. Ülésnapról kizárás

Az előzőnél súlyosabb fegyelmi intézkedés a kizárás. Három esetben lehet alkalmazni, azonban ezekben az esetekben az elnöknek korlátozott jogköre van. Ugyanis az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a plénumnak, hogy az ülésnap hátralévő részéből zárják ki a renitens képviselőt. Az Országgyűlés erről vita nélkül határoz. Az ülést vezető elnök akkor dönthet önállóan, ha az Országgyűlés határozatképtelen, ám a következő ülésen tájékoztatnia kell a plénomot a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az elnök korábbi döntésének törvényességéről.⁴⁴ Érdekes kérdés, hogy mi történne akkor, ha utólag az Országgyűlés nem találná törvényesnek az elnök döntését.

Kizárható az adott ülésnapról a képviselő, ha:

- 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
- az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, vagy 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.⁴⁵

Az első két esetben a kizárt képviselő az ülésteremben maradhat, de nem szólalhat fel már azon az ülésnapon. A harmadik esetben azonban nem is vehet részt a plenáris ülésen, illetve a bizottság munkájában sem (be se léphet az ülésterembe, ebben akár az Őrség is megakadályozhatja).

2018. december 10-én Kövér László házelnök Varga László képviselőt zárta ki az ülésről, miután a „rabszolgatörvény” 2925 módosító javaslatáról a plénum egyetlen szavazással döntött (ahelyett, hogy minden egyes javaslatról külön határoztak volna). Ez az ellenzéki képviselők nemtetszését váltotta ki, akik emiatt bekiabálásokkal és sípszóval zavarták meg az ülés menetét. Miután Varga képviselő „Személtáda! Mit képzelsz?” és más hasonló gondolatokkal fejezte ki felháborodását, házelnök úr kizárta az ülés hátralévő részéből. Majd feltette az Országgyűlésnek a kérdést, hogy a plénum egyetért-e Varga képviselő úr súlyos rendzavarás miatti kizárásával (amit az Országgyűlés támogatott is). Mivel ez az eset, a kizárás okai közül az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást merítette ki, a kizárt képviselő továbbra is az ülésteremben maradhatott (nem kellett azt elhagynia), viszont az ülésnapon nem szólalhatott fel újra.

3. Tiszteletdíj csökkenése

A tiszteletdíj csökkenése valamely más szankcióhoz kapcsolódik (kizárás, felfüggesztés), önmagában sosem áll. Megkülönböztetendő a tiszteletdíj csökkentésétől (amelyet a következő pontban fogok tárgyalni), ugyanis annál a szankció közvetlenül a tiszteletdíj csökkentésére irányul, míg ezekben az esetekben „járvulmányos” jellegű. Az Ogytv. 48. § (5) bekezdés, a 49. § (6) bekezdés, valamint az 50. § (2) bekezdés harmadik mondata szerint az

⁴³ Országgyűlési Napló 87. szám (2010-2014)

⁴⁴ Ogytv. 48. § (4) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (2) bekezdés
2020/1.

⁴⁵ Parlamenti jog 109.o.

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.⁴⁶

4. Tiszteletdíj csökkentése

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).⁴⁷

Tehát annak a képviselőnek csökkenthető a tiszteletdíja, aki (mint a kizárásnál): 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.⁴⁸ Fontos, hogy akár házbizottsági, akár házelnöki a döntés, azt kizárólag a szankcionált tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül lehet meghozni.⁴⁹

A tiszteletdíj csökkentésére a 2010-2014-es ciklusban összesen kilenc példát találunk (ebből egy bizottsági ülésen tanúsított magatartásnak a következménye⁵⁰). Hét esetben⁵¹ az Ogytv. 49. § (4) bekezdésre hivatkozva csökkentették a képviselői tiszteletdíjat, és csupán egyszer⁵² az 50. § (1) bekezdése alapján. A 49. § (4) bekezdése alapján főként megafon használata, molinókkal, transzparenszekkel szemléltetés, az ülésteremben lufieregetés miatt került sor szankcióra, egy esetben pedig az ülés-termi zászlókat kidobták az ellenzéki képviselők a parlament ablakán. A 2014-2018-as ciklusban összesen huszonkét alkalommal került sor tiszteletdíj-csökkentésre, mindannyiszor a

⁴⁶ Parlamenti jog 109.o.

⁴⁷ Parlamenti jog 110.o.

⁴⁸ Ogytv. 48. § (3) bekezdés, 49. § (4) bekezdés, 50. § (1) bekezdés

⁴⁹ Ogytv. 51/A. § (1) bekezdés első mondat 2020/1.

⁵⁰ H/13340. számú javaslat

⁵¹ H/11659, H/11740, H/12979, H/13384, H/13737, H/13793, H/13794 számú javaslatok

⁵² H/11659 számú javaslat

49. § (4) bekezdésre hivatkozással, engedély nélküli szemléltetés miatt.

Érdekesebb a helyzet a jelenlegi ciklussal: a választás óta eltelt bő 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 eset⁵³ a 2018. december 10-i ülésen történt, amikor a képviselők „füttyszóval, hangos bekiabálásokkal, majd folyamatos sípszóval”⁵⁴ 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.”⁵⁵ Tehát a képviselők azon tevékenysége, amivel a napirend elfogadását megakadályozták alkalmas volt arra, hogy az Országgyűlés munkáját ellehetetlenítse.

A további harmincnolc 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”⁵⁶. 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 az aktuális ciklus eddig eltelt egy évében 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 igyekeznek befolyásolni a törvényalkotás folyamatát.

5. Képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése

A szankciók között új elemként jelenik 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 megegyeznek 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 kivezetését akadályozta”⁵⁷. Ezt a szankciót a Házbizottság javasolhatja - bármely tagja kezdeményezésére - a fenti tevékenységek kifejtésétől számított tizenöt napon belül. A javaslatban meg kell jelölni a felfüggesztés okát, illetve - az előbb említett esetben – a megsértett házszabályi 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.⁵⁸ Egyéb esetben a képviselő jogainak felfüggesztéséről az Országgyűlés dönt vita nélkül, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával.⁵⁹

A felfüggesztés időtartamának felső határa az Ogytv. 50. § (5) bekezdésében van meghatározva. Eszerint, ha a fenti magatartást ugyanazon ülésszakon belül folytatja a képviselő a második alkalommal hat ülésnapra, a harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra függeszthetők fel a jogai. A

⁵³ H/4980, H/4979, H/4978, H/4977, H/4976, H/4975, H/4605 számú javaslat

⁵⁴ H/4605 számú javaslat

⁵⁵ H/4605 számú javaslat
2020/1.

⁵⁶ H/5016. számú határozati javaslat indokolása

⁵⁷ Ogytv. 50. § (1) bekezdés

⁵⁸ Parlamenti jog 111-112.o.

⁵⁹ Parlamenti jog 111.o.

felfüggesztett képviselő a szankció első és utolsó ülésnapja közti időszakban nem vehet részt az Országgyűlés és a bizottságok munkájában, és tiszteletdíjra sem jogosult.⁶⁰ 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. A felfüggesztés első ülésnapja a büntetésről való döntést napját követő ülésnap. Az ülésszakok közti szünetet a felfüggesztés időtartamának számításánál figyelemmel kell hagyni.⁶¹ Ez utóbbi mondat igen érdekes, hiszen a felfüggesztés csak ülésnapokra vonatkozik, így az ülésszakok közti szünet nem releváns, ugyanis akkor alapesetben nem ülésezik az Országgyűlés. Továbbá a szabályozás vizsgálata során az is kérdést vet fel, hogy ha első alkalommal kerül sor a képviselő jogainak felfüggesztésére, annak maximális időtartama mennyi lehet (az Ogytv. csak a második alkalomtól kezdve szabályozza, ugyanakkor nem valószínű, hogy a jogalkotó eredeti célja az lett volna, hogy első alkalommal korlátok nélkül alkalmazható a büntetés). Ugyanakkor a törvény 2012. április 19-i állapota (közlönyállapot) szerint „a képviselő jogainak gyakorlása legfeljebb három ülésnapra függeszthető fel”. Ez a bekezdés 2014. március 4-től hatálytalan, viszont új rendelkezést nem fogadott el helyébe az Országgyűlés. A szabályozás hatálybalépése óta ezen büntetés alkalmazására nem került még sor, amint fentebb ismertettem 50. § (1) bekezdésben meghatározott magatartások esetében inkább tiszteletdíj-csökkentésre kerül sor, mintsem képviselő jogok felfüggesztésére. Így a gyakorlat sem alakított ki megfelelő megoldásokat a jöghézagok betöltésére.

6. Az ülés felfüggesztése vagy berekesztése

Az Ogytv. 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.”

Felfüggesztés esetén a meghatározott idő leletét követően ugyanaz az ülés folytatódik tovább, míg berekesztés esetén az elnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök a határozatát nem tudja kihirdetni, megszakíthatja az ülést azáltal, hogy elhagyja az elnöki széket. Ebben az esetben az ülés akkor folytatódik, ha a házelnök újból összehívja azt (tehát nem új ülést hív össze, hanem a megszakított ülést kívánja folytatni)⁶². Ezekre a fegyelmi intézkedésekre elfogadásuk óta még nem került sor.

VI. Jogorvoslati lehetőségek

Szómegvonás esetén csak az a felszólaló élhet jogorvoslattal, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót. Az így megbüntetett képviselőnek lehetősége van a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordulni eseti jellegű állásfoglalásért.⁶³ 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. És az Országgyűlés az a fórum is, amely jogorvoslati eljárást követően is döntene.⁶⁴

Tiszteletdíj-csökkentés esetén, ha a képviselő a rá vonatkozó döntéssel nem ért egyet, a döntésről szóló tájékoztatást követő öt munkanapon belül a Mentelmi bizottsághoz fordulhat a döntés hatályon kívül helyezése érdekében. A bizottság tizenöt napon belül dönt a kérelemről (ha a képviselő indítványozza, a bizottság meghallgatja a képviselőt). Ha a Mentelmi bizottság helyt ad a kérelemnek, az eljárás megszűnik, és a képviselő tiszteletdíja nem csökken. Ha azonban nem ad helyt vagy tizenöt napon belül nem dönt, a képviselő esedékes tiszteletdíja a döntésben megállapított mértékben csökken. A képviselőnek ebben az esetben még lehetősége van az Országgyűléshez fordulnia az ügyben, a plénum a jelen levő képviselők több mint felének szavazatával hozza meg a végső döntés. Az V.4.

⁶⁰ Ogytv. 50. § (6) bekezdés

⁶¹ Ogytv. 50. § (7) bekezdés

⁶² Ogytv. 51. §
2020/1.

⁶³ Ogytv. 49. § (1) bekezdés második mondat

⁶⁴ Parlamenti jog 111.o.

fejezetben felhozott példák mind eljutottak az Országgyűlés elé (ld. határozatok).⁶⁵

Képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése esetén is az Országgyűlés hozza meg a végső döntést, azonban – ahogy fentebb is leírtam – a döntés nem minden esetben jut el egészen a plénumig. Ha a képviselő a jogai gyakorlásának felfüggesztéséről szóló döntés hatályon kívül helyezését kezdeményezi a Mentelmi bizottságnál, és az helyt ad a kérelmének, az eljárás megszűnik, az ügy el sem jut a plenáris ülés elé.⁶⁶

VII. Változó szabályok

A tanulmány befejezésének időpontjából már folyamatban van a T/8044. számú törvényjavaslat tárgyalása, mely a fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezések komoly szigorítását vetíti elő. Az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosítása címet viselő törvényjavaslat Kocsis Máté, Böröcz László, Dr. Bajkai István, Dr. Vejkey Imre, Halász János, Harrach Péter, Hende Csaba és Nacsa Lőrinc kormánypárti képviselők önálló indítványa.

Az indokolás szerint a javaslat a közelmúlt eseményeire és az Emberi Jogok Európai Bírósága e tárgykörben hozott elvi jelentőségű megállapításaira figyelemmel alakítja át a fegyelmi jog jelenlegi szabályozását. Az előterjesztés elsődleges célja az Országgyűlés hatékony és zavartalan működésének biztosítása, valamint az Országgyűlés méltóságának, tekintélyének megőrzése. A törvényjavaslatot várhatóan az őszi ülészak utolsó ülésén fogadja el az Országgyűlés, és a következő év elején hatályba is lép.⁶⁷

VIII. Összegzés

A fentiekben az Országgyűlésről szóló törvény fegyelmi rendelkezésein keresztül mutattam be, hogy a házelnöknek, az ülést vezető elnöknek, és végső soron a plénumnak milyen eszközök vannak a kezében a rendetlenkedő képviselők szankcionálására. Fegyelmi jogunk szigorúságát a nemzetközi szabályozásban elhelyezve ismertettem, illetve a korábbi házszabályok rendelkezésein keresztül mutattam be, hogy milyen fejlődésen, változáson ment keresztül az elmúlt évszázadok alatt. Amint a gyakorlati példákon keresztül is látszik, a képviselők a szabályozás bevezetése óta egyre súlyosabb vétségeket követnek el, egyre súlyosabb szankciók kiszabására van szükség. A 2010–2014-es ciklusban alig talákoztunk súlyosabb vétségekkel, a tiszteletdíj-csökkentés oka is csak egyetlen esetben az 50. § (1) bekezdése. Amint a későbbiekben látszik a vétségek és az arra reagáló büntetések is egyre komolyabbak (ld. a tiszteletdíj-csökkentés során a képviselők esedékes tiszteletdíját egyre nagyobb mértékben érinti). Érdekes az a tény is, hogy ha az 50. § (1) bekezdés szerinti magatartást tanúsítanak a képviselők, a szankció valamennyi esetben tiszteletdíj-csökkentés volt, a képviselői jogok felfüggesztése még soha, egyetlen esetben sem került alkalmazásra. A közelmúlt eseményeiből és az ülésteremben egyre inkább eluralkodó indulatokból kiindulva nem meglepő, hogy a hazai fegyelmi jog átalakítását célzó törvényjavaslat elfogadása már folyamatban van. A szabályozás felülvizsgálatát és szigorítását indokolja az is, hogy a hazai politikai kultúra komoly átalakuláson ment át a rendszerváltást követően, és a jelenlegi jogszabályok néhol nem kellően világosak és egyértelműek, amely problémák a gyakorlati alkalmazás során kerültek felszínre.

⁶⁵ Ogytv. 51/A. § (4)-(14) bekezdés

⁶⁶ Parlamenti jog 112.o. 2020/1.

⁶⁷ T/8044. törvényjavaslat <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044.pdf>