

a Mentelmi Bizottság
részére

az Országgyűlés Elnöke
útján

Érkezett: 2019 FEBR 14
Iktatószám: OE-h1/188-2/2019.
Melléklet: 1. darab

Tisztelt Mentelmi Bizottság!

Tordai Bence országgyűlési képviselő előadom, hogy a T. Házelnök Úr az **OE-41/188-1/2019** sz. döntésével elrendelte az esedékes tiszteletdíjam 1.514.700 forinttal történő csökkentését.

A döntés miatt az alábbi **kérelmet** terjesztem elő:

Kérem a T. Mentelmi Bizottságot, hogy szíveskedjenek a fent megjelölt döntést hatályon kívül helyezni az alábbi indokaimra figyelemmel:

A döntés indokolása szerint az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján több képviselőtársammal közösen az elnöki és szónoki emelvény feljáratát – annak lépcsője előtt állva – **fizikai erővel lezártam**, megakadályozva ezzel, hogy az ülést vezető elnök feljuthasson a pulpitusra, és ott a helyét elfoglalja. Az ülést vezető elnök megkísérelte elfoglalni ülés helyét, de a cselekmény megvalósításában részt vevő képviselők elállták az útját, és nem engedték fel, majd a szónoki emelvényre történő feljutását is megakadályozták. Ezzel a képviselők az egész emelvényt a saját rendelkezésük alá vonták, elfoglalták, és e jogsértő tevékenységet a szavazások során is folytatták.

A képviselők cselekményüket kifejezetten obstrukciós célzattal, **fizikai erő alkalmazásával** valósították meg. Cselekedetükkel nem csupán tiltakozásukat kívánták kifejezni, hanem az elnöki és szónoki emelvényre történő feljutás megakadályozásával, az emelvények elfoglalásával bevallottan az Országgyűlés ülése lefolytatásának megghiúsítása, és így az Országgyűlés munkájának ellehetetlenítése volt a céljuk az ülést vezető elnök mozgási szabadságának fizikai erővel történő korlátozásán keresztül.

A pulpitus elfoglalásában részt vevő képviselők fenti cselekedetüket nagy számban, összehangoltan, előre eltervezve, huzamosabb időn keresztül folytatva, szinte az egész ülésnap során folyamatosan valósították meg. A cselekmény alkalmas volt arra, hogy az Országgyűlés működését időszakosan ellehetetlenítse, mivel az ülést vezető elnököt fizikai erővel akadályozta ülésvezetési tevékenysége megkezdésében. Az elnök az ülés vezetését a szóban forgó fegyelmi jogsértés miatt jelentősen zavaró, az Országgyűlés intézményéhez nem méltó körülmények között volt kénytelen folytatni, a parlamenti patkóban saját képviselői helyét elfoglalva, különösen megnehezítve számára az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítására vonatkozó feladatát.

A vonatkozásomban a döntés indokolása továbbá azt rögzítette, hogy a fenti cselekményen túl az ülésteremben sípot is megszólaltattam, valamint egy *“Ellenállás tüntetéssorozat”* feliratú táblát mutattam fel, majd azt elhelyeztem a miniszterelnök ülése előtt.

Tekintettel arra, hogy a **véleményem kifejezését** az üléstermi rend jelentős megzavarásával, a házszabályi rendelkezéseket sértő módon valósítottam meg, akadályozva az Országgyűlés mint **legfőbb népképviselői szerv** rendeltetésszerű működését, így az Ogytv. 49. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés tekintélyének, rendjének súlyos sérelme is megállapítható.

Az indokolás tanúsága szerint az Országgyűlés Elnöke külön felróta, hogy a jegyzői tisztséget betöltő képviselőként elvárható lett volna, hogy jogkövető magatartással elősegítem a házszabályi rendelkezések megtartását, az ülésezési rend fenntartását.

A döntés indokolása végül az Ogytv. 50. § (1) bekezdésére hivatkozással azt rögzíti, hogy **az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmaztam**, melyre figyelemmel az Országgyűlés Elnöke - házbizottsági konszenzus hiányában - a tiszteletdíjam maximális, egyhavi összegével való csökkentéséről döntött.

A T. Házelnök Úr döntése, illetve annak indokolása az alábbiakra figyelemmel nem fogadható el:

A döntés egyaránt hivatkozik a fizikai erő, illetve a fizikai erőszak alkalmazására, mint felróható magatartásra, anélkül, hogy tisztázná, mit ért a döntéshozó e fogalmakon, amelyeket vélhetően szinonimaként használ anélkül, hogy ennek bármilyen magyarázatát adná. Sajnos sem az Ogytv., sem pedig a Házszabály nem definiálja egyiket sem, bár a fizikai erőszak mint kifejezés szerepel az előbbiben. Nem feltételezem, hogy a T. Elnök Úr önmagában a fizikai erő kifejtését sérelmezné, ebben az esetben ugyanis megvonhatná a képviselők tiszteletdíját abban az esetben is, ha felállnak vagy bármilyen egyéb mozgást végeznek, ennek büntetése viszont teljes mozdulatlanságra kárhozná az Országgyűlés tagjait. Az Ogytv. szóhasználatából kiindulva valószínűleg nem önmagában a fizikai erő kifejtését, hanem a fizikai erőszak alkalmazását rója fel a jelen kérelmemmel kifogásolt döntés, ennek kapcsán viszont a fő probléma az, hogy ezt a fogalmat sem értelmezi az Ogytv. vagy a Házszabály.

A döntés három magatartást kifogásol:

- az elnöki szónoki emelvény feljáratát, annak lépcsője előtt állva, fizikai erővel lezártuk, elálltuk a levezető elnök útját,
- sípot szólaltattam meg;
- felmutattam egy "Ellenállás tüntetéssorozat" feliratú táblát, majd azt elhelyeztem a miniszterelnök ülése előtt.

Utóbbi kettő esetében fel sem merülhet az erőszak alkalmazása, de az elsőként megjelölt magatartásnál sem rögzít olyan aktív, támadó jellegű cselekvést az elnöki döntés indokolása, amelyet fizikai erőszak alkalmazásaként lehetne értelmezni.

Mivel a képviselőkre vonatkozó normák nem értelmezik e fogalmat, nem lehet másból kiindulni, mint a Btk. rendelkezéseiből. A 459. § (1) bek. 4. pontja szerint „erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt **támadó jellegű fizikai ráhatás** is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására”.

A fenti megfogalmazás szerint tehát kizárólag a támadó jellegű fizikai ráhatás minősül erőszakos magatartásnak, ilyet viszont nem tanúsítottunk, és ilyet az elnöki döntés

sem ró a terhünkre, csupán olyan magatartásokat - a lépcső lezárása, az út elállása, a feljutás megakadályozása -, amelyek támadó jellegűnek semmiképp nem minősülhetnek. Az ülésnapról készített felvételek egyikén sem látható akár a levezető elnökre, akár más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás a részünkről, sőt, fizikai kontaktus sem alakult ki egyetlen esetben sem.

Álláspontom szerint a képviselők esetében sem lehet tágabban értelmezni e fogalmat, mint ahogy azt a jogalkotó a bűncselekmények törvényi tényállási elemeként, tehát büntetendő magatartásként megtette.

Tekintettel arra, hogy a döntés egésze a fizikai erő, illetve a fizikai erőszak alkalmazásán alapul, ilyen azonban ténylegesen nem történt, a T. Elnök Úr döntése nem tekinthető jogszerűnek.

A döntés indokolása szerint a véleményem kifejezését az üléstermi rend jelentős megzavarásával, a házszabályi rendelkezéseket sértő módon valósítottam meg.

Nem vitatom, hogy a képviselőtársaimmal erős eszközökkel adtunk hangot a véleményünknek, ennek célja azonban kizárólag a törvényhozás, illetve a közvélemény figyelmének felhívása volt arra a súlyos problémára, amelyet a képviselői jogok folyamatos és rendszerszintű korlátozása, az Országgyűlés legfontosabb jogosítványainak kiüresítése, és ezáltal a jogállam évek óta tartó erodálása okozott a kormánypárti többség néma asszisztálása mellett, és amely minden eddiginél kirívóbb módon nyilvánult meg a 2018. december 12.-ét, a rabszolgatörvény – közjogilag érvénytelen – elfogadását megelőző ülésnapokon.

Bár nem vitás, hogy a házszabályi rendelkezéseket be kell tartani, e rendelkezéseket nem lehet önmagukban, minden egyéb jogszabálytól függetlenül értelmezni. A házelnöki eljárás úgy a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel, mint a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, továbbá a hazai és európai uniós bírói gyakorlattal is ellentétes.

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikke ugyanígy védi a véleménynyilvánítás szabadságát, ahogy több egyéb nemzetközi szerződés, illetve egyezmény, amelyekhez Magyarország is csatlakozott.

A szabad véleménynyilvánítás jogát, illetve a kapcsolatát más alapjogokkal számos alkotmánybírói, illetve hazai és európai uniós bírói döntés elemezte nagy részletességgel, többek között az országgyűlési képviselők vonatkozásában is, de ugyanígy foglalkozott e kérdéssel a Velencei Bizottság is az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről szóló jelentésében, megállapítva pl., hogy a jól működő parlamentáris demokráciákban egyensúly van a többség és a kisebbség között, amely olyan fajta együttműködést eredményez, ami biztosítja a hatékony, demokratikus és legitim kormányzást. A jelentés megjegyzi, hogy ez nem vehető biztosra, mivel számos ország van Európában is, amely más képet mutat. Úgy gondolom, hogy e megállapítással nehéz vitatkozni.

Külön fel szeretném hívni a figyelmet a **Karácsony és mások kontra Magyarország** ügyben az EJEB Nagytanácsa által hozott ítéletre a 42461/13. és 44357/13. sz. kérelmek vonatkozásában, amellyel megállapították az Egyezmény 10. cikkének a sérelmét. Ezen ügyben több képviselőre szabott ki a Házelnök indítványára az Országgyűlés büntetést amiatt, hogy a 2013. áprilisi-májusi ülésnapokon különböző molinókat és transzparenszeket helyeztek el az ülésteremben, tiltakozva a Kormány politikája ellen.

Az ítélet indokolásának alábbi pontjaira külön is fel kívánom hívni a T. Mentelmi Bizottság figyelmét:

137. A Bíróság esetjogában következetesen hangsúlyozta a parlamenti képviselők véleménynyilvánítási szabadságának fontosságát, ez lévén *par excellence* politikai diskurzus. A Castells kontra Spain ügyben (1992. április 23., A Sorozat, 236. sz.), amelynek tárgya egy szenátor elítélése volt amiatt, hogy megsértette a Kormányt egy újságcikkben, a Bíróság akként határozott, hogy "bár a véleménynyilvánítás szabadsága mindenki számára fontos, különösen fontos a nép megválasztott képviselői számára. Ő képviseli az ő választópolgárait, felhívja a figyelmet az őket foglalkoztató kérdésekre és védi az érdekeiket. Ennek megfelelően, az ellenzéki parlamenti képviselők véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozások ... szükségessé teszik a Bíróság részéről a leggondosabb vizsgálatot" (uo. 42. pont, valamint Piermont kontra Franciaország, 1995. április 27., a 76 pont végén, A Sorozat, 314. sz.). Ezeket az elveket megerősítette a Bíróság számos, a nemzeti vagy regionális parlamenti képviselők véleménynyilvánításának szabadságával foglalkozó esetben (többek között ld. a köv. jogeseteket: Jerusalem kontra Ausztria, 26958/95sz. ítélet 36. pontja, EJEB 2001-II; Féret kontra Belgium, 15615/07sz. ítélet 65. pontja, 2009. július 16., valamint Otegi Mondragon kontra Spain, 2034/07 sz. ítélet 50. pontja, EJEB 2011), továbbá egy sor olyan esetben, amelyek tárgya a bírósághoz való fordulás jogának a parlamenti mentelmi jog fennállásából származó korlátozásai (ld. A. kontra Egyesült Királyság, 35373/97 sz. ítélet 79. pontja, EJEB 2002-X; Cordova kontra Olaszország (1. sz.), 40877/98. sz. ítélet 59. pontja, EJEB 2003-I; Cordova kontra Olaszország (2. sz.), 45649/99sz. ítélet 60. pontja, EJEB 2003-I (részletek); Zollmann kontra Egyesült Királyság (hat.), 62902/00 sz., EJEB 2003-XII; De Jorio kontra Olaszország, 73936/01sz. ítélet 52. pontja, 2004. június 3.; Patrono, Cascini és Stefanelli kontra Olaszország, 10180/04sz. ítélet 61. pontja, 2006. április 20.; és C.G.I.L. és Cofferati kontra Olaszország, 46967/07sz. ítélet 71. pontja, 2009. február 24.).

138. Nem lehet kétséges, hogy az országgyűlésen folyó beszéd kiemelt védelmet érdemel. Az **Országgyűlés a demokratikus társadalomban folytatott viták különleges fóruma**, ez pedig alapvető fontosságú. Az ott folyó beszéd kiemelt védelmét mutatja, egyebek mellett, a parlamenti képviselők mentelmi jogának szabálya is. A Bíróság elfogadta, hogy az Államokban régóta kialakult gyakorlat, hogy a parlamenti képviselők bizonyos-fokú mentelmi jogot kapnak, amely a parlamenten belüli véleménynyilvánítási szabadság védelmének valamint a törvényhozó és a bírói hatalmi ág szétválasztásának legitim célját szolgálja. A parlamenti képviselők mentelmi jogának különböző formái valóban képesek lehetnek az Egyezmény rendszerének egyik sarokkövét alkotó hatékony politikai demokrácia védelmére, különösen ott, ahol ezek a törvényhozás és a parlamenti ellenzék függetlenségét védik (többek között ld. a köv. jogeseteket: Kart, fentebb idézve, § 81 további hivatkozásokkal, valamint Syngelidis v. Görögország, 24895/07. sz. ítélet 42. pontja, 2010. február 11.). A parlamenti képviselők mentelmi jogának mindkét fajtája (a felelőtlenség és a sérthetetlenség) a Parlament függetlenségét hivatottak biztosítani a feladatai teljesítése során. A sérthetetlenség akként segít a parlament teljes függetlenségének biztosításában, hogy kizárja a politikailag motivált büntetőeljárások (*fumus persecutionis*) minden lehetőségét és ezáltal védi az ellenzéket a többség részéről rá nehezedő nyomástól, illetve a hatalommal való visszaéléstől (ld. Kart, fentebb idézve, 90. pont). A véleménynyilvánítás szabadságának a Parlamentben biztosított védelmének célja a Parlament

érdekei egészének védelme, ezt nem szabad pusztán az egyes parlamenti képviselők védelmének tekinteni (ld. A. kontra Egyesült Királyság).

A Nagytanács kifejtette továbbá, hogy a parlamentben folytatott vita szabadsága nem parttalan természetű, bizonyos korlátok felállítása szükséges lehet, ennek kapcsán azonban a vonatkozó eljárások tisztességessége és a biztosított eljárási garanciák fontosságát emelte ki arra tekintettel, hogy e tényezőket figyelembe kell venni a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás arányosságának vizsgálatánál, majd elvi élel szögezte le az alábbiakat:

147. A Bíróság azonban e ponton szeretné hangsúlyozni azt, hogy az Egyezmény 10. Cikkének (2) bekezdése szerinti szükségességi teszt szempontjából a parlamenti függetlenség fogalmának lényegi elemét alkotó, a sértő parlamenti beszéd vagy magatartás szankcionálásához való nemzeti döntési jog, noha nagyon fontos, nem korlátlan. Utóbbit össze kell tudni egyeztetni a "hatékony politikai demokrácia" és a "jog uralma" fogalmaival, melyekre az Egyezmény Preambuluma utal. A Bíróság megismétli, hogy a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókör a "demokratikus társadalom" fémjelei. Bár az egyéni igényeket adott esetben alá kell vetni a csoport igényeinek, **a demokrácia nem jelenti egyszerűen azt, hogy a többség nézeteinek kell mindig érvényesülnie: egyensúlyt kell találni, ami biztosítja a kisebbségek tagjainak védelmét és az erőfölénnyel való visszaélés megakadályozását.**

Az ítélet indokolását teljes terjedelmében nem kívánom ismerteti, csupán a végső konklúziót idézem:

161. Tekintettel a fentiekre, a Bíróság szerint az eset körülményei között a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába való, megtámadott beavatkozás **nem volt arányos** a jogszerű célokkal, mivel nem társultak hozzá megfelelő eljárásjogi biztosítékok.

162. A fenti megfontolások alapján a Bíróság akként határoz, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történt beavatkozás **nem volt szükséges** egy demokratikus társadalomban, ennek okán pedig megsértették az Egyezmény 10. Cikkét.

Álláspontom szerint a kérdéses szavazásokat megelőzően súlyosan sérültek az Országgyűlés törvényes működésének feltételei, a szó megvonása ellenzéki képviselőktől, az előterjesztett napirendmódosító indítványok egy mozdulattal történő lesöprése, a vita jogellenes berekesztése, de az a körülmény is, hogy az érdemi társadalmi vita elkerülése érdekében egyéni képviselő nyújtotta be a törvényjavaslatot, olyan fokban korlátozta az érdemi vitát, hogy ellenzéki képviselőkként nem volt más választásunk, mint kísérletet tenni az általunk törvénytelennek tartott szavazás megakadályozására, illetve késleltetésére.

A parlamenti és a társadalmi vita korlátozásának páratlan súlya folytán az általunk használt eszközök ellenére a véleménynyilvánítási szabadságunkba történő durva elnöki beavatkozás szükségtelennek és aránytalannak minősül, az ellenzéki képviselőkre egyöntetűen kiszabott egyhavi tiszteletdíj megvonása demokratikus társadalomban teljességgel elfogadhatatlan, amely akadályozza a képviselői véleménynyilvánítást, és így a választott képviselői tisztség ellátását.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a kormánytöbbség szerint csak az az ellenzéki képviselő viselkedik helyesen, aki elfogadja a parlamenti vita és az ellenzék jogainak korlátozását, a többség és a kisebbség közötti egyensúly szándékos felborítását, az Országgyűlés pusztá díszletté silányítását; aki viszont ez ellen felemeli a hangját, az

ügymond súlyosan sérti az Országgyűlés tekintélyét és rendjét, amely miatt egyre nagyobb büntetéssel sújtják.

Az Ogytv. preambuluma többek között a magyar parlamentarizmus több évszázados hagyományaira hivatkozik, valamint azon alapvető jogelvre, hogy a demokratikus állami működés nélkülözhetetlen feltétele, hogy az Országgyűlés **törvényhozó és a végrehajtó hatalom feletti ellenőrző feladatait hatékonyan és átláthatóan gyakorolhassa**, biztosítva a képviselői jogok rendeltetésszerű gyakorlásának sérthetlenségét.

A magyar parlamentarizmus hagyományaitól sosem volt idegen az erős kifejezések, a nonverbális kommunikáció akár szélsőséges használata, ugyanígy az obstrukció alkalmazása sem. Ettől még a közbizalom nem csökkent az országgyűlés iránt. Attól viszont valóban csökkenhet, ha a képviselők nem gyakorolhatják az alapvető jogaikat.

Véleményem szerint az országgyűlés tekintélyét az rombolja, ha minden egyes ilyen ügyben a korábbi elmarasztaló határozatok ellenére az EJB segítségét kell kérnie az érintett képviselőknek, mivel érdemi hazai jogorvoslati lehetőségek hiányában nem lehetséges a korrekció, az okozott jogsérelem belföldi orvoslása.

A fentiekre tekintettel kérem a T. Mentelmi Bizottságot, hogy szíveskedjenek a döntést hatályon kívül helyezni, és így elhárítani e méltánytalan döntés súlyos következményeit, amelyek nem kizárólag az ügyben érintett ellenzéki képviselőket érintik, hanem elsődlegesen az Országgyűlés mint legfőbb népképviseleti szerv rendeltetésszerű működését, amelyre a T. Elnök Úr sajnálatos módon csak a jelenlegihez hasonló méltánytalan és jogszerűtlen döntései indokolásában hivatkozik, a tényleges házelnöki tevékenységével azonban folyamatosan akadályozza, hogy a törvényhozás során valóban érvényesüljön a népképviselet elve, és a végrehajtó hatalom feletti ellenőrző feladatait az Országgyűlés hatékonyan tudja gyakorolni.

Bízom benne, hogy a T. Mentelmi Bizottság elfogadja az érveimet, és helyt ad a jelen kérelmemben foglaltaknak, hozzájárulva ahhoz, hogy a fenti elvek ténylegesen is érvényesüljenek, és az Országgyűlés visszaszerezze a 2010. évtől folyamatosan csökkenő tekintélyét. Ehhez viszont elengedhetetlen, hogy a képviselők pártállástól függetlenül komolyan vegyék a feladataikat és a jogaikat egyaránt, folyamatosan emlékeztessék magukat arra, hogy az Országgyűlés ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, nem pedig fordítva. Képviselőként és jegyzőként is az a kötelességem, hogy ezt minden eszközzel elősegítsem, ezt tettem 2018. december 12. napján is. A T. Elnök Úr viszont évek óta ezt kívánja meggátolni minden eszközzel, adminisztratív és büntető jellegű szankciók folyamatos alkalmazásával. Most a T. Bizottság jogában áll, hogy véleményt nyilvánítson erről a gyakorlatról, amely sokunk véleménye szerint méltatlan a magyar parlamentarizmus hagyományaihoz és a rendszerváltás vívmányaihoz egyaránt. Sok erőt kívánok ahhoz, hogy bátran éljenek e jogukkal, mert ha az Országgyűlésben nem érvényesül a jog, akkor nem lehet tekintélye sem, hivatkozzon rá bármennyit is hasonló határozataiban a Tisztelt Ház Elnöke.

Budapest, 2019. február 12.

Tisztelettel:



Tordai Bence
országgyűlési képviselő