



ORSZÁGGYŰLÉS
Igazságügyi bizottsága

Az Igazságügyi bizottság
2/2018-2022. IÜB
á l t a l á n o s é r v é n y ű
á l l á s f o g l a l á s a *
(2018. június 18.)

Az Igazságügyi bizottság, mint a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 61. § (7) bekezdésében foglaltak alapján – az Igazságügyi bizottság 10/2014-2018. IÜB. általános érvényű állásfoglalásának változatlan tartalommal történő előterjesztésével – az alábbi általános érvényű állásfoglalást hozza:

Szemléltetés az Ogytv. 38/A. § (1) bekezdése értelmében nem alkalmazható. Kivételesen, a felszólaló álláspontjának kifejtéséhez szükséges mértékben a Házbizottság, illetve az országgyűlési bizottság engedélyt adhat tárgyi, képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetésre. A szemléltetésnek tehát különösen akkor lehet helye, ha a felszólaló álláspontjának megértése tárgyi, képi vagy hanghordozó eszköz használata nélkül nem lehetséges. Az így engedélyezett szemléltetés sem sértheti azonban az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot - így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget.

A szemléltetés kereteinek meghatározásakor minden ügy – az eset összes körülményeinek figyelembe vételével – a maga egyediségében vizsgálendő és ítélandó meg. A bizottság véleménye szerint ennek során az indokolásban szereplő történeti előzmények és nemzetközi gyakorlat jelenthet iránymutatást.

* Az általános érvényű állásfoglalás az újonnan megválasztott Országgyűlés házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság megalakulásával hatályát veszti. A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az így hatályát veszített általános érvényű állásfoglalást változatlan tartalommal elfogadhatja. A változatlan tartalommal elfogadott állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására vonatkozóan az Országgyűlés döntése nem kérhető. (Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 61. § (7) bekezdés)

Indokolás

Az Országgyűlésről szóló törvény egyértelműen fogalmaz a szemléltetésre vonatkozóan, amikor kimondja, hogy a plenáris és bizottsági ülésen tárgyi, képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetés (a továbbiakban: szemléltetés) főszabály szerint nem alkalmazható. Mindezek mellett megteremti annak lehetőségét, hogy kivételes esetben, amely során elengedhetetlen a szemléltetés alkalmazása a felszólaló álláspontjának alátámasztására, kibontására vagy megértésére, a Házbizottság vagy az országgyűlési bizottság a tilalom alól felmentést adhat. A szemléltetés alkalmazása – a rendelkező részben is kifejtett módon – akkor elengedhetetlen, ha a felszólaló álláspontjának megértése tárgyi, képi vagy hanghordozó eszköz használata nélkül nem lehetséges.

A szemléltetés rendeltetése tehát, hogy a felszólaló álláspontját teljesebbé tegye, annak kibontását – a feltétlenül szükséges mértékben – elősegítse. Ez a célhoz kötöttség azt is magában foglalja, hogy a szemléltetés nem lehet öncélú, vagyis nem irányulhat önmagában a parlamenti munka szándékos akadályozására, provokatív figyelemfelkeltésre vagy politikai haszonszerzés céljából a sajtónyilvánosság elérésére. Ez utóbbiak ugyanis alapjaiban sértik a többi képviselő méltóságát és az Országgyűlés, mint intézmény tekintélyét, egyúttal alá ássák a képviseleti demokráciába vetett közbizalmat.

A fentiek alapján a parlamenti beszédjog (véleménynyilvánítás jogának) gyakorlása nem csak jogosultságokkal, hanem kötelezettséggel és felelősséggel is jár, amelynek terjedelme függ az adott helyzettől, az alkalmazott eszközöktől és a kontextustól, amelyben létrejött. Ezért megítélésére egzakt szempontrendszer nem állapítható meg, csak az adott eset összes körülményeire tekintettel, egyedileg vizsgálható.

Ezeket a kritériumokat az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is elismerte 1965 (2013) számú határozatában, amelyek így beépültek a Parlamenti Közgyűlés Eljárási Szabályzatába.

Ezek alapján a Parlamenti Közgyűlésben tárgyak, zászlók, képek vagy hanghordozó útján történő szemléltetés nem megengedett sem plenáris, sem bizottsági ülésen. A képviselők kötelessége, hogy tartózkodjanak minden olyan cselekedettől, amely megzavarhatja az eljárásokat. Ugyanakkor a rend fenntartása és a viták civilizált és nyugodt mederben tartása az ülést vezető elnök feladata, aki ennek érdekében megfelelő fegyelmi jogosítványokkal rendelkezik.

Az Európa Tanács mellett számos európai ország parlamenti hagyománya megegyezik a magyar gyakorlattal a szemléltetés közvetlen vagy közvetett módon való tiltása, illetve kivételes esetekben történő engedélyezése tekintetében. Noha kifejezetten a szemléltetésre vonatkozó szabályozással csak az Európa Tanács néhány tagállama esetében találkozhatunk, azonban ennél jóval magasabb azon államok száma, ahol a parlamenti tradíciók és a gyakorlat a szemléltetés különféle módozatait nem tolerálják, hovatovább kifejezetten szankcionálni rendelik.

Nem engedélyezett a plenáris, valamint a bizottsági üléseken történő, tárgyi, képi, illetve hanghordozó útján történő szemléltetés többek közt a cseh parlament alsóházában, Görögországban, Horvátországban, a német szövetségi parlament felsőházában, Norvégiában, a spanyol parlament felsőházában, Svédországban, Szlovákiában, továbbá korlátozottan alkalmazható csak szemléltetés az Egyesült Királyság parlamentjében és a francia Nemzetgyűlésben.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében megfigyelői státusszal rendelkező kanadai alsó- és felsőház, valamint Izrael sem tolerálja a szemléltetés módozatait. Kanadában legfeljebb egy jegyzetfüzet használható felszólalás során és az alsóházi gyakorlat szerint a házelnök kizár minden szemléltetést, amely a felszólaló megjegyzésének alátámasztására szolgál. A papírlap, dokumentumok vagy egyéb tárgyak használata esetén félbeszakítják a képviselőt és megrovásban részesítik. Az izraeli Knesszet Eljárási Szabályzata rögzíti, hogy a Knesszet tagja nem mutathat be semmilyen tárgyat a plenáris ülésén, és nem használhat tárgyat vagy feliratot álláspontjának kifejtése céljából.

A tagállamok jelentős része által alkalmazott gyakorlat, hogy a házszabály által meghatározott keretek között a házelnök, illetve az ülést vezető elnök joga a rend fenntartása, az ülés és a törvényalkotási eljárás rendes működésének biztosítása, valamint a parlament tekintélyének megóvása. Ennek keretében joga van dönteni a szemléltetés megengedhetőségéről, illetve az engedély nélküli, rendzavarást okozó szemléltetés esetében kiszabható szankciók kérdésében. Éppen ezért a szemléltetés megítélése függ az adott ország politikai kultúrájától, történelmi hagyományától és a döntéshozó szerv vagy személy megítélésétől.

A holland parlament alsóházában a házelnök például belátása szerint dönt, hogy intézkedik-e, amennyiben egy képviselő nem megfelelő jelképeket mutat fel. Ehhez hasonlóan a cseh parlament alsóházában és az észt parlamentben is az ülést vezető elnöke jogkörébe tartozik az intézkedés és szankció megválasztása. Ugyanígy Bosznia-Hercegovinában, Finnországban, Lettországon, Litvániában, Szlovéniában, Svájcban és Macedóniában, ahol nincsen konkrét rendelkezés a szemléltetésre vonatkozóan, és az ülést vezető elnök kompetenciájába tartozik, hogy eldöntse, hogy az adott cselekmény, szemléltetés vagy öltözék sérti-e az ülés rendjét vagy a parlament tekintélyét. A Bundestagban elnök általában nem kifogásolja a kisebb tárgyak felmutatását, ugyanakkor posztterek használata vagy a politikai üzenettel ellátott póló és a papír-maszk viselése már tiltott.

Engedély nélküli, illetve tiltott szemléltetés esetére meglehetősen változatosak az egyes országokban rendelkezésre álló szankciók, amelyek a figyelmeztetéstől a megrováson át egészen az ülésekről történő több hetes kizárásig, akár pénzbírság kiszabásáig terjedhetnek.

A magyar parlamenti jog történelmi forrásai sem tartalmaztak szemléltetésről szóló előírásokat, így a korabeli fegyelmi jogi szabályok és szokások áttekintése igazíthat el az adott korszakban.

Az 1875-ös házszabály-revíziót követően a fegyelemsértés a tárgytól való eltérésre és a sértő kifejezések használatára vonatkozott¹, tehát a mai értelemben vett szemléltetésre e szabályok nem vonatkoztak volna. A házelnöknek ugyanakkor joga volt rendre utasítani akkor is, „[h]a a ház valamely tagja a rendet zavarja”, ennek folytatása esetén a Ház volt jogosult intézkedni,² azonban ezt a házszabály további rendelkezései nem konkretizálták³. A rendzavarás mibenlétét sem határozza meg a házszabály, ezt – a parlament működési jellegzetességéből következően – a házelnök belátására bízta.

Az 1887-es revízió jelentősége, hogy minden addiginál átfogóbban módosította az országgyűlési fegyelmi jogot.⁴ A rendreutasítás intézménye természetesen továbbra is megmaradt, azonban a rendzavarást folytató képviselő esetén a házelnök

¹ A Képviselőház házszabályai 1875. 150. §

² A Képviselőház házszabályai 1875. 184. §

³ Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. Osiris, Budapest, 2002. 316. o.

⁴ Pesti: 317.

továbbra is megmaradt, azonban a rendzavarást folytató képviselő esetén a házelnök javaslatára a plénum utasíthatta a mentelmi bizottságot, hogy további intézkedésre javaslatot tegyen. Szankcióként a ház ünnepélyes megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás, továbbá – a magatartás ismétlődése esetén – határozott időtartamú ideiglenes kizárás is szóba jöhetett. A rendzavarás fogalmát a házszabály nem határozta meg explicite, így az a házelnök belátásán múlt.

Az 1913-as házszabály újítása, hogy rendzavarásnak minősített és megtiltott minden olyan cselekményt a közbeszólás mellett, amely a Ház méltóságát, a parlamenti illemet, a tanácskozás rendjét és csendjét sértette.⁵ Az ez ellen vétő képviselőt a házelnök figyelmeztette, súlyosabb vétség esetén név szerint rendreutasította, azonban a szót e tényállás alapján megvonni nem volt jogosult. E revízió vezette be a pénzbüntetést is, ehhez azonban olyan súlyos vagy folytatólagos vétség kellett, amelyet a Ház – az elnök kérésére – a mentelmi bizottsághoz utalt, továbbá a mentelmi bizottságnak legalább jegyzőkönyvi megrovást kellett javasolnia büntetésül a plénum számára.

A dualizmus és a két világháború közti korszak házszabályai mind tiltották a beszéd felolvasását, ugyanazzal a rövid rendelkezéssel: "Beszédet olvasni tilos", így például az 1924-es házszabály 209. §-a vagy az 1928-as házszabályreform utáni 146. §.

Az 1928-as házszabály 192. §-a értelmében az elnök először figyelmeztette a beszéd olvasásának tilalmát megszegő képviselőt. Ha ez ismét előfordult, az elnök ismételten figyelmeztette, de ekkor már a szót is megvonhatta tőle, ha pedig harmadjára is olvasta a beszédét, akkor az elnöknek meg kellett vonnia a szót. Azonban ez a rendelkezés sosem érvényesült maradéktalanul, általában az aktuális házelnök toleranciáján múlt, hogy egyáltalán figyelmeztetésben részesítette-e a képviselőt.⁶

A fentiek alapján megállapítható, hogy a korábbi magyar parlamenti jogban a szemléltetés minősíthető volt rendzavarásnak, azonban a mindenkori házelnök megítélésén múlt a jogkövetkezmények alkalmazása. A XX. század elejének tekintélyes közjogásza, Molnár Kálmán szerint a parlamenti szólásszabadság érdekében a kisebb kihágások eltűrendőek, amíg azok a nyugodt parlamenti munkát nem zárják ki vagy nem akadályozzák jelentősen – a házelnöki cselekvést is ennek kell áthatnia.⁷



⁵ A Képviselőház házszabályai 1913. 215. §

⁶ Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2015. 272. o.

⁷ Molnár Kálmán dr.: Parlamenti illem. Budapest, 1922. 4. o.