

## A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az Országgyűlésről szóló T/6391. számú törvényjavaslatról

Az Országgyűlésről szóló T/6391. számú törvényjavaslat (továbbiakban: Javaslat) Magyarország legfontosabb közhatalmi szervének a működését szabályozza. A Javaslat az országgyűlési képviselők jogállásáról, az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló törvények és a Hárszabály egyes részeinek a szintetizálását jelenti.

### I. A Javaslatról általánosságban

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) üdvözli a Javaslat egyes törekvéseit: a közjogi szervezetszabályozó eszköz formában hatályos Hárszabály fontos rendelkezéseinek törvényi, azaz jogszabályi szintű szabályozását; az országgyűlési képviselők javadalmazásának újbóli rendezését; a képviselőknek a megbízatásukkal összefüggésben nyújtott ingyenes juttatások szabályozását. **A Javaslat egyes elemei azonban indokolatlanul korlátozzák a parlamenti nyilvánosságot és a sajtószabadságot, továbbá nem megfelelően biztosított a képviselők megbízatásával összefüggő személyes adatok** (például a vagyonynyilatkozatok, lobbistáktól kapott juttatások) nyilvánossága.

1. A házelnök elnagyoltan körülhatárolt rendfenntartási jogkört kap, amely alapján kéthetes kitiltással sújtható az a sajtószerv, amely az Országgyűlés elnöke által meghatározott magatartási szabályokat megsérti. A Javaslat ezen rendelkezései alkalmasak a sajtószabadság indokolatlan és tartalmi alapú korlátozására.

2. A TASZ szerint a zártláncú közvetítés miatt az Országgyűlés tevékenységéről csak korlátozottan lehet információt közvetíteni a nyilvánosság felé, ezáltal gyengül a média lehetősége az állam ellenőrzésében. A zártláncú közvetítés az állam demokratikus működését erodálja, ezért javasoljuk, hogy a sajtó munkatársai szabadon és saját eszközökkel közvetíthessék az Országgyűlés üléseit.

3. Javasoljuk, hogy a képviselők által a mandátumuk alatt tett összes vagyonynyilatkozat legyen állandóan elérhető az Országgyűlés honlapján, mert így biztosítható a vagyongyarapodás hatékony állampolgári ellenőrzése.

4. A képviselők a megbízatásukkal összefüggésben ingyenes juttatást fogadhatnak el. A Javaslat kizárólag a képviselői tiszteletdíj 1/12-ét meghaladó összeg (hozzávetőleg 62500 forint) felett írja elő a nyilvánosságra hozatali kötelezettséget. A Javaslat értelmében nem terheli beszámolási kötelezettség a képviselőket arról, hogy kitől és minek az ellentételezéséért kapják a juttatást. A parlamenti lobbizás átláthatósága miatt az ingyenes juttatások szigorúbb szabályozása szükséges.

### II. A Javaslat egyes rendelkezéseiről részletesen

#### 1. Az Országgyűlés „méltósága”

A Javaslat 11. § (2) bekezdése szerint a Hársbizottság engedélyezi az Országgyűlés, az Országház és a Parlament nevének használatát, valamint az Országház épülete képének, illetve az Országház épülete képe stilizált mintájának jelképként való használatát, ha a név- vagy jelképhasználat az „Országgyűlés méltóságát nem sérti vagy veszélyezteti”. A TASZ határozott álláspontja az, hogy méltósága csak embernek, természetes személynek lehet. Intézményeknek, mint az Országgyűlés, méltóságuk nem, csak tekintélyük lehet. A tekintély

elsősorban az intézmény, jelen esetben az Országgyűlés tevékenységén, munkája minőségén múlik. A hibás fogalomhasználat konkrét veszéllyel is jár, ugyanis a Javaslat 59. §-a az Házelnök rendészeti jogköreinek gyakorlását többek között az Országgyűlés „méltóságának” biztosítása érdekében teszi lehetővé, ami parttalaná teheti e jogkörök gyakorlását.

## **2. Rendfenntartási jogkör önkényes gyakorlásának lehetősége**

A Javaslat 52. §-a szerint az Országgyűlés elnöke megvonhatja a szót attól, aki a felszólalása során a második elnöki felszólítás ellenére is „nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól”, vagy ugyanabban a vitában „feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli”. A Javaslat 54. § szerint a Házelnök kötelezően megvonja a szót nemcsak attól a felszólalótól, aki sértő, hanem attól is, aki „illetlen” kifejezést használ. A Javaslat 55. § (3) bekezdése szerint az, akitől ezen okokból vonták meg a szót, ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben nem szólalhat fel újra. Még súlyosabb következményt, a képviselőnek az ülésnapról való kizárását eredményezheti az, ha a képviselő „kirívóan sértő kifejezést használ” (54. § (3) bekezdés). Az 58. § e jogok gyakorlását a bizottsági felszólalások tekintetében is lehetővé teszi a bizottság elnöke részre.

**A TASZ szerint a jelzett fordulatok a Javaslat szövegében határozatlanok, ezért széles és önkényes mérlegelési lehetőséget adnak a Házelnök kezébe, így alkalom nyílik a fegyelmezési jogosítványokkal való visszaélésre. Ennek következtében ezek a rendelkezések indokolatlanul korlátozzák a képviselőknek a parlamenti vitában való érdemi, kritikus részvételét.**

(Felhívjuk továbbá a figyelmet arra, hogy az 54. § félreértésre adhat okot amiatt, hogy míg az első két bekezdés „felszólalót” említ, a következő bekezdések már a „képviselőre” vonatkoznak, miközben a felszólalók és a képviselők halmaza nem szükségszerűen azonos.)

## **3. A sajtónak az Országgyűlésből való kitiltása**

A Javaslat 60. §-a az Országgyűlés Elnökének azt a jogát, hogy meghatározza az Országgyűlés épületeibe való belépés és az ott tartózkodás rendjét, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenységének részletes szabályait, alig korlátozza (lásd az 1. pontot is). Az (1) bekezdés csak annyit mond, hogy „a Házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná”. Ez a feltétel azonban **a TASZ szerint nem tekinthető érdemi garanciának arra nézve, hogy a Házelnök ne korlátozza indokolatlanul széles körben az Országgyűlés működésének nyilvánosságát.** A „demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei” határozatlan fogalmak, értelmezésükre csak a Házelnök jogosult, ráadásul jogkövetkezményt sem rendel a Javaslat arra az esetre, ha a Házelnök szükségtelen rendszabályokat vezetne be. Különösen annak fényében problematikus ez a széleskörű felhatalmazás, hogy a (4) bekezdés még azt is lehetővé tenné a Házelnök számára, hogy saját hatáskörben döntsön a szabályszegők belépésének két héten át tartó megtagadásáról. **A TASZ álláspontja szerint a törvényben tételesen kell meghatározni 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. A Javaslat alapján nem garantált, hogy ne ismétlődjenek meg a közelmúltban a sajtószabadságot súlyosan sértő jogellenes eseményei, amikor egy paródia, illetve a miniszterelnök jegyzeteiről készült fényképfelvétel miatt egy hírportált két alkalommal is

kitiltottak az épületből. Javasoljuk, hogy a törvény rögzítse azt, hogy a sajtó munkatársait a munkájukkal összefüggésben ne lehessen eltávolítani az Országház épületéből.

#### **4. Zártláncú közvetítés korlátozza a sajtószabadságot**

A törvényjavaslat 65.§-a a zárt láncú közvetítés főszabályát megtartja. A sajtó kizárólag a nyilvános bizottsági ülésekről tud saját eszközei és szerkesztési szempontjai szerint közvetíteni. A politika spektrumába tartozó egyes közléstartalmakat korlátozó rendelkezéseknek a legszigorúbb követelményeket kell kielégíteniük. A véleménynyilvánítás szabadsága körén belül a politikai közlések védeltségi szintje kiemelkedik – mind a magyar alkotmányjogban, mind a nemzetközi joggyakorlatban. Ebbe a kategóriába tartozik az a közlés, amely a kormányzatra, a politikusokra, a hatóságokra, a közhatalommal élőkre vonatkozik, és a parlamenti események közvetítése is ilyen közlésnek számít. A Ceylan v. Turkey (1999. július 8.) döntésében a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróság elvi éllel rögzítette, hogy egy demokratikus rendszerben a kormányzat tettei és mulasztásai nemcsak a törvényhozó és jogalkalmazó szervek, hanem a közvélemény szoros ellenőrzése alá kell, hogy essenek. Nyilvánvaló, hogy nem pusztán a végrehajtó hatalom, hanem a jogalkotó szervek is a közvélemény felügyelete alá tartoznak. Ennek az ellenőrzési jogosítványnak az egyik letéteményese a sajtó, amely közvetíti az információkat a választópolgárok felé, akik szavazati jogukkal szankcionálják a rossz lépéseket, mulasztásokat. **A zártláncú közvetítés korlátozza a legfontosabb közhatalmi szerv működésével kapcsolatos információkhoz történő hozzáférést. Azzal, hogy az Országgyűlés tevékenységéről csak korlátozottan lehet adatot közvetíteni a nyilvánosság felé, ellehetetlenítik a média szerepét, és végső soron az állam demokratikus működését ássák alá.**

A sajtónak a demokratikus társadalomban nélkülözhetetlen szerepe van, ezért olyan jogosítványok kell, hogy megillessék, amelyek nem feltétlenül állnak minden állampolgár rendelkezésére. Az állam kötelezettsége kétirányú: egyrészt tartózkodnia kell a sajtó működésének szükségtelen és aránytalan korlátozásától, másrészt olyan körülményeket kell teremtenie, hogy a sajtó elláthassa a feladatát. A zárt láncú közvetítés az információk előzetes korlátozását, vagyis cenzúrázását jelenti. Az információhoz történő hozzáférés szabadsága megelőzi az arról való véleménynyilvánítás szabadságát. Az információs monopólium cenzori hatalma révén a sajtó társadalmi kontroll-funkciója sérül, és a közügyekről szóló vita keretei önkényesen kerülnek kialakításra. A cenzúra természeténél fogva veszélyeket rejt magában, ezért az ilyen jellegű korlátozás a legszigorúbb vizsgálatot követeli meg. **A TASZ álláspontja szerint az információk előzetes megszürése – amit a zártláncú közvetítés jelent – befolyásolja a hír minőségét, hiszen bizonyos információk, adatok más színben tűnnek fel, illetve egyáltalán nem kerülnek nyilvánosságára.** Az információk szelektálása pedig fogalmilag önkényes, hiszen tények közül szubjektíven válogat, és ezáltal meghatározza, hogy mely események kerüljenek nyilvánosságra, és mely események nem, milyen legyen a közlés képi tartalma. A parlamenti munka zavartalansága mellett a zárt láncú közvetítés mellett felhozott leggyakoribb érv, hogy így biztosítható az objektív, elfogulatlan, kiegyensúlyozott és érthető tájékoztatás követelménye – lásd 20/2007. (III. 29.) AB határozat. E követelményekkel áll szemben a szenzációkkal foglalkozó, nem kiegyensúlyozott tájékoztatás, amely a demokráciát veszélyezteti. **A TASZ álláspontja szerint azonban a sajtó szabadságába beletartozik bizonyos fokú túlzás és provokáció is, függetlenül attól, hogy mely állami szerv a tudósítás tárgya.** Ennek a lehetőségétől is elzárja a médiát a zárt láncú közvetítés. Az államnak rendelkezésére állnak más, a sajtó szabad működését kevésbé korlátozó eszközök is a fenti érdekek megvalósítására. A közszolgálati média önmagában

ilyen eszköz. Amennyiben pedig úgy ítéli meg, hogy a magántulajdonban álló média tényeket nem a valóságnak megfelelően közöl, illetve a valóságot hamis színben tünteti fel, úgy ennek jogi úton a magyar polgári jog szabályai szerint érvényt tud szerezni. A jogellenes kifejezéssel szemben – amennyiben például az becsületsértő – megfelelő személyiségvédelmi jogi eszközökkel van lehetőség a fellépésre. A zárláncú közvetítés célja a szenzációhajhász média előzetes korlátozása, holott ennek lényegesen demokratikusabb módja a jogellenes tartalom elleni utólagos fellépés. A bulvár jellegű közvetítés megakadályozására kétségtelenül alkalmas ez az eszköz, azonban járulékosan megakadályozza olyan médiumok munkáját is, amelyek nem a bulvár szempontok és a nem is a zárt láncú közvetítést szerkesztők szempontjai szerint képzelik el a színvonalas és kiegyensúlyozott közvetítést. A sokszínű és plurális tájékoztatás követelménye nem áll ellentétben a minőségi, objektív műsorkészítés igényével, és utóbbi az állami monopóliumnál kevésbé megszorító eszközökkel is elérhető. **A TASZ álláspontja szerint biztosítani kell, hogy a média szabadon és saját eszközökkel közvetíthesse az Országgyűlés üléseit.**

#### **4. Az országgyűlési képviselők személyes adatainak megismerhetősége**

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 26. § (2) bekezdése szerint az állam működésének átláthatósága érdekében a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a közfeladatot ellátó személyeknek az általuk ellátott közfeladattal összefüggő személyes adatainak megismerhetőségére. A szabályozás indoka, hogy fontos állami pozíciót betöltő személyeknek túrniuk kell a nyilvánosság ellenőrzését. Az országgyűlési képviselőnek az e minőségével összefüggő személyes adatainak széles körű nyilvánosságát a Javaslatnak biztosítania kell.

#### **4/A. Lobbisták**

A Javaslat 90. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a képviselő a megbízatásával összefüggésben a tiszteletdíj egy havi összegét elérő ingyenes juttatást fogadjon el. Amennyiben ennek a mértéke meghaladja a tiszteletdíj 1/12-ét, akkor be kell jelentenie a vagyonyilatkozat részeként. A tiszteletdíj a javaslat 106.§ (1) bekezdése értelmében a helyettesi államtitkári illetménynek felel meg. Ez az összeg hozzávetőlegesen 750 ezer forint. Ezzel az összeggel számolva kizárólag a 62500 forint értéket meghaladó juttatásokat kell a vagyonyilatkozatban feltüntetni. A szabályozás egyértelműen az Országgyűlésnél mint a legfőbb közhatalmi döntéshozatali szervnél folyó gazdasági érdekérvényesítést (lobbizást) kívánja szabályozni. A TASZ üdvözli ezt a célt, azonban a szabályok korántsem elégségesek. A közhatalmi döntések elfogadottságát növeli, ha a szabályozással vagy egyéb döntéssel érintett személyek szabályozott módon részt vesznek a számukra fontos döntések meghozatalában akként, hogy javaslataikról és érdekeikről a döntéshozót tájékoztatják. A társadalomnak pedig igénye és joga van arra, hogy tájékozódhasson arról, hogy egy adott döntés milyen érdekeket szolgál. Alapvető cél annak biztosítása, hogy nyilvánosságra kerüljenek azok az érdekek, amelyek egy-egy jogalkotói, közhatalmi döntés mögött állnak. Mindenki számára megismerhetővé kell tenni, hogy milyen formában történt az érdekérvényesítés, mi volt annak pontos tartalma, milyen ellenszolgáltatást kapott a közhatalmi döntéshozó. **Javasoljuk, hogy 1. értékhatártól függetlenül be kelljen jelenteni a juttatást; 2. törvény írjon elő részletes és írásos beszámolási kötelezettséget, amely alapján megismerhető, hogy a képviselő az ingyenes juttatást kitől kapta, illetve milyen tevékenységet fejtett ki az ellenszolgáltatásért; 3. a beszámolást elmulasztó képviselő a vagyonyilatkozat-tétel elmulasztásához hasonlóan legyen szankcióval sújtható; 4. a**

**beszámolási kötelezettség legyen elválasztva a vagyonyilatkozat tételi kötelezettségtől, és a törvény az azonnali tájékoztatást írja elő; 5. a beszámolókat az Országgyűlés honlapján elérhetővé kell tenni.**

A TASZ ugyanakkor jelzi, hogy az üdvözlendő cél ellenére a Javaslatban szereplő szabályozás sem pótolja a 2011. január 1. napjától hatályon kívül helyezett a lobbitevékenységről szóló 2006. év XLIX. törvényt.

#### **4/B. Bejelentési kötelezettség**

A Javaslat 92. §-a bejelentési kötelezettséget ír elő a képviselők számára. A képviselő a házelnöknél köteles tájékoztatást adni egyéb munkaviszonyáról, köztestületi és civil szervezeti tagságáról és /vagy tisztségéről, gazdasági társaságban betöltött vezető tisztségéről, valamint valamennyi, a képviselői megbízatáson kívüli rendszeres, valamint az egyhavi képviselői javadalmazást meghaladó mértékű eseti, illetve évente többszöri jövedelemmel járó tevékenységét, szerződéses jogviszonyáról. A Javaslat 97. § (1) bekezdése értelmében a bejelentési kötelezettség alá tartozó tevékenységekről a nyilvántartást a mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgálati ügyekkel foglalkozó állandó bizottság vezeti. **A TASZ álláspontja szerint a bejelentés alá tartozó személyes adatokat a törvénynek közérdekből nyilvános adatokká kell minősítenie. Álláspontunk szerint a nyilvánosságra tartozik, hogy milyen munkaterhet vállal magára a képviselő az országgyűlési mandátuma mellett. A gazdasági érdekelttség és egyéb társadalmi pozíciók nyilvánossága alapvető feltétele az esetleges érdekérvényesítés társadalmi ellenőrizhetőségének.**

#### **4/C. Vagyonyilatkozat**

A vagyonyilatkozatokra vonatkozó hatályos szabályozás, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 22. § (2) bekezdése szerint a vagyonyilatkozatot az Országgyűlés elnöke nyilvánosságra hozza. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Parlament honlapján az egyes képviselőknél az adott évben tett vagyonyilatkozatok letölthetőek. Ennek a szabályozásnak és annak gyakorlati kivitelezésének az egyértelmű gyengesége, hogy az érdeklődő kizárólag az adott évben benyújtott, aktuális vagyonyilatkozatot ismerheti meg. Ez egy statikus állapotot tükröz, amelynél lényegesen informatívabb megoldást jelentene, ha az összes vagyonyilatkozat elérhető és összevethető lenne, ekként dinamikájában láthatóvá válna a képviselők vagyongyarapódása vagy -csökkenése. Nem egyértelmű, hogy a Javaslat ezt az ésszerű és átláthatóságot segítő újítást választja-e. A 97.§ (2) bekezdése értelmében a vagyonyilatkozat nyilvános, oldalhű másolatát —a családtag személyes adatai kivételével — a mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgálati ügyekkel foglalkozó állandó bizottság az Országgyűlés honlapján haladéktalanul közzéteszi. A vagyonyilatkozat a honlapról a képviselő megbízatásának megszűnését követő egy év elteltével távolítható el. Az utóbbi rendelkezésnek azonban két olvasata lehetséges. Az első szerint – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – kizárólag az adott évben tett, legfrissebb nyilatkozat kell, hogy szerepeljen a honlapon, illetve a mandátum megszűnésétől számított egy éven át. A másik olvasat, hogy az „egy éves” szabályt kiterjesztően kell értelmezni, amelyet így összes megtett vagyonyilatkozatra alkalmazni kell. A vagyonyilatkozatok közérdekből nyilvános adatok, így bárki számára megismerhetőek és szabadon terjeszthetőek. Az aktuális vagyonyilatkozatok honlapon történő megjelenítése proaktív közzétételt jelent. A hatályos törvény alapján az érdeklődőnek az Országgyűlés Hivatalától kell közérdekű adatigénylés formájában kikérnie a korábban tett vagyonyilatkozatokat ahhoz, hogy össze tudja vetni azt az aktuális állapottal, és ezáltal megállapításokat tehessen a vagyongyarapodásról. Ez



indokolatlan teher. Az egyszerűbb kutathatóság okán indokolt a közzétételi kötelezettséget szélesíteni, hiszen ennek hiányában nehezebben élhet a polgár a Javaslat 97.§ (4) bekezdésében biztosított bejelentési lehetőségével, amely alapján a mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság vizsgálatot rendelhet el. A vagyonyilatkozatok szélesebb körű nyilvánossága növeli a közbizalmat és csökkenti a korrupciót. **Az átláthatóság és a társadalmi kontroll növelése és egyszerűsítése érdekében javasoljuk, hogy a jogalkotó az összes megtett vagyonyilatkozat közzétételét rendelje el.** Ez nagyon egyszerűen úgy is megoldható, ha a Javaslat többes számban utal a közzétételre: *a vagyonyilatkozatok nyilvános, oldalhű másolatait — a családtag személyes adatai kivételével — a mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgálói ügyekkel foglalkozó állandó bizottság az Országgyűlés honlapján haladéktalanul közzéteszi. A vagyonyilatkozatok a honlapról a képviselő megbízatásának megszűnését követő egy év elteltével távolíthatók el.*