



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NAGYTANÁCS

KARÁCSONY ÉS MÁSONK KONTRA MAGYARORSZÁG ÜGY

(42461/13. és 44357/13. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2016. május 17.

Az ítélet jogerős, de szerkesztői változtatás alá eshet.

A Karácsony és társai kontra Magyarország ügyben,

Az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanácsa, amelynek tagjai:

Luis López Guerra elnök,
Sajó András,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Angelika Nußberger,
Mark Villiger,
Boštjan M. Zupančič,
Khanlar Hajiýev,
Ján Šikuta,
Vincent A. De Gaetano,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Erik Møse,
Helena Jäderblom,
Johannes Silvis,
Valeriu Grițco,
Ksenija Turković,
Branko Lubarda,
Yonko Grozev *bírák*,

és Johan Callewaert, *a Bíróság Nagytanácsának Hivatalvezető-helyettese*
az ügy 2015. július 8-i és 2016. április 27-i zárt tanácskozása után,
kihirdeti az utóbbi- napon meghozott ítéletet :

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy két (a 42461/13. és a 44357/13. sz.) kérelmen alapul, amelyeket az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény („az Egyezmény”) 34. Cikke alapján, 2013. június 14-én, illetve 2013. július 5-én nyújtottak be a Bírósághoz. Az első, a 42461/13. számú kérelmet négy magyar állampolgár, Karácsony Gergely, Szilágyi Péter, Dorosz Dávid és Szabó Rebeka Katalin nyújtotta be, a 44357/13. számú másodikat pedig Szél Bernadett, Oszolykán Ágnes és Lengyel Szilvia („a kérelmezők”).

2. A kérelmezőket Karsai D., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. Magyarország Kormányát („a Kormányt”) megbízottként Tallódi Z., az Igazságügyi Minisztérium munkatársa képviselte.

3. A kérelmező országgyűlési képviselők szerint az, hogy az Országgyűlésben tanúsított viselkedésük miatt megbírságolták őket, megsértette az Egyezmény 10. Cikkében lefektetett véleménynyilvánítási szabadságukat. Az Egyezmény 13. Cikkére hivatkozva azt is sérelmezték, hogy a kifogásolt döntések ellen nem kaphattak jogorvoslatot.

4. A kérelmezőket a Bíróság második szekciójához osztották be (a Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzata 52. § 1. pontja alapján). 2014.

szeptember 16-án a második szekció Tanácsa (tagjai: Guido Raimondi elnök, Işıl Karakaş, Sajó András, Nebojša Vučinić, Egidijus Kūris, Robert Spano, Jon Fridrik Kjølbro bírók, valamint Stanley Naismith, a szekció hivatalvezetője) a két ügyben ítéletet hozott. A Bíróság Tanácsa mindkét ügyben egyhangúlag megállapította, hogy a 10. Cikkben alapuló, valamint a 13. Cikkben alapuló és a 10. Cikkkel együtt értelmezett kérelmek befogadhatók, valamint hogy a kérelmekre vonatkozó emlékeztető nem fogadható be. A Bíróság Tanácsának egyhangú álláspontja szerint a 10. Cikk, valamint a 10. Cikkkel együtt értelmezett 13. Cikk megsértése megtörtént. Az ítéletekhez csatolták Raimondi, Spano és Kjølbro bírók együttes párhuzamos véleményét és Kūris bíró részben eltérő különvéleményét.

5. 2014. december 15-én a Kormány azt kérelmezte, hogy az ügyeket az Egyezmény 43. Cikke alapján terjesszék a Bíróság Nagytanácsa elé. 2015. február 16-án a Bíróság Nagytanácsa tanácsa helyt adott ennek a kérelemnek.

6. A Bíróság Nagytanácsának összetételét az Egyezmény 26. Cikkének 4. és 5. bekezdése, valamint a Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzatának 24. §-a alapján határozták meg.

7. A kérelmezők és a Kormány is érdemi, írásbeli észrevételeket tett.

8. Emellett Csehország és az Egyesült Királyság kormánya harmadik személyként észrevételeket tett; számukra az Elnök engedélyezte, hogy az Egyezmény 36. Cikkének 2. bekezdése és a Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzata 44. § 3. bekezdése szerint beavatkozzanak az írásos eljárásba.

9. 2015. július 8-án nyilvános tárgyalást tartottak a strasbourgi Emberi Jogok Épületében (59. § 3. pontja).

A Bíróság előtt megjelentek a következők:

(a) *a Kormány képviselőiben*

BERKE B.	<i>az Igazságügyi Minisztérium államtitkára,</i>
TALLÓDI Z.	<i>megbízott képviselő,</i>
BRUSZT A., az Igazságügyi Minisztérium jogtanácsosa,	
BÁRÁNY T., az Országgyűlés Hivatalának főigazgató-helyettese,	
Tóth Z., az Országgyűlés Hivatala Kodifikációs Főosztályának vezetője,	
SEBŐK N., az Országgyűlés Hivatala Kodifikációs Főosztályának	
jogtanácsosa,	
VÁGI A., az Országgyűlés Hivatala Kodifikációs Főosztályának	
jogtanácsosa,	<i>tanácsadók</i>

(b) a kérelmezők képviselőjében

KARSAI D., ügyvéd,
KAZAI V.,
KOLLARICS F. tanácsadók.

Lengyel és Szél kérelmezőszintén jelen volt.

A Bíróság meghallgatta Karsai és Tallódi urak beszédét, valamint Nußberger és López Guerra bírák kérdéseire adott válaszaikat.

A TÉNYEK

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

A. A 42461/13. számú ügy kérelmezői

10. A kérelmezők, Karácsony Gergely, Szilágyi Péter, Dorosz Dávid és Szabó Rebeka Katalin, 1975-ben, 1981-ben, 1985-ben illetve 1977-ben születtek és budapesti lakosok.

11. A tárgyalt események idején a kérelmezők a *Párbeszéd Magyarországért* nevű ellenzéki párt tagjai és országgyűlési képviselői voltak. Szilágyi az Országgyűlés jegyzője is volt.

1. Karácsony és Szilágyi urak kérelméhez kapcsolódó tények

12. A 2013. április 30-i plenáris ülésen, az egyik napirend előtti felszólalás közben az ellenzéki Magyar Szocialista Párt egyik képviselője kritikával illette és többek közt a dohánypiac átszervezése kapcsán korrupcióval vádolta a kormányt. Cséfalvay Zoltán, a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkára válaszolt a Kormány nevében, amikor a kérelmezők, Karácsony és Szilágyi urak az ülésterem közepére vittek egy nagy molinót, amire az volt írva, hogy „FIDESZ. Loptok, csaltok, hazudtok”. Ezt aztán az államtitkár széke mellé helyezték.

13. Az ülés jegyzőkönyve a következőket tartalmazza:

“Dr Cséfalvay Zoltán, nemzetgazdasági minisztériumi államtitkár: ...

Mondja el azt is, hogy különösen a reálbér-növekedés jelentősen érinti a minimálbéreseket, hiszen a minimálbér emelése 5,4 százalékos emelés, ehhez képest a 3 százalékos alatti inflációnál ez nem is tartható. És mondja el azt is... (*Karácsony Gergely és Szilágyi Péter egy "Fidesz. Loptok, csaltok, hazudtok." feliratú molinót visz az ülésterem közepére. - Közbeszólások a kormánypártok soraiból, többek között: Házzsabály! Házzsabály! - Orvost! - Az elnök csenget.*)

ELNÖK: Tisztelt Országgyűlés! (*Folyamatos közbeszólások a kormánypártok soraiból. - Karácsony Gergely és Szilágyi Péter a szónoki emelvény mellé állítja a molinót.*) Kérem Karácsony Gergely képviselő urat, hogy ahogy behozták a molinót,

vigyék tovább, és vigyék ki. (Karácsony Gergely és Szilágyi Péter a szónoki emelvény mellett hagyja a táblát. - *Folyamatos közbeszólások a kormánypártok soraiból. - Az elnök csenget.*) Kérem a terembiztosokat, hogy távolítsák el a molinót a teremből. (*Közbeszólások a kormánypártok soraiból, többek között: Ennyit tudtok!*) (*Közbeszólás a kormánypártok soraiból: Meg azokat is, akik behozták!*) Kérem a terembiztosokat, hogy távolítsák el a molinót a teremből! (*A molinót eltávolítják.*)

Köszönöm szépen. Folytassa, államtitkár úr! (*Közbeszólás a kormánypártok soraiból: Hogyan tudták ezt behozni az ajtón? - Csenget.*)”

14. 2013. május 6-án a Házelnök azt indítványozta, hogy Karácsonyra (170 eurónak megfelelő), ötvenezer forint, Szilágyira pedig 185 520 forint (600 euró) bírságot szabjanak ki a jegyzőkönyvben rögzített magatartásuk miatt, amely az Országgyűlésről szóló törvény 49 § (4) bekezdése és 49 § (7) bekezdése szerint az Országgyűlés rendje súlyos megsértésének minősül. A Házelnök Szilágyira a maximális bírság (havi tiszteletdíja egyharmada) kiszabását indítványozta, mert ő nem csak országgyűlési képviselő volt, hanem választott országgyűlési tisztségviselő is. Ezen kívül más ok nem szerepelt az indítványban. A 2013. május 13-i plenáris ülésen a Házelnök indítványát vita nélkül elfogadták.

2. Dorosz és Szabó kérelméhez kapcsolódó tények

15. 2013. május 21-én, a T/10881. számú, egyes dohánytermékekre vonatkozó jogszabályok módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása során Dorosz és Szabó az ülésterem közepére vitt és ott felmutatott egy nagy transzparenst, amelyen az „Itt nemzeti dohánymaffia működik” felirat állt.

16. Az ülés jegyzőkönyve tartalmazza a következőket:

“Elnök: ... Kérdezem a Tisztelt Országgyűlést, elfogadja-e a T/10881. számú törvényjavaslatot az egységes javaslat imént módosított szövege szerint. Kérem, szavazzanak! (Szavazás.)

Kimondom a határozatot: az Országgyűlés a törvényjavaslatot (*Dorosz Dávid és Szabó Rebeka az ülésterem közepén egy transzparenst feszt ki, amelyen az alábbi felirat olvasható: "Itt nemzeti dohánymaffia működik!"*) 222 "igen", 81 "nem" és 1 tartózkodó szavazattal elfogadta. (Taps a Fidesz padsoraiból.)

Felhívom a két országgyűlési képviselő figyelmét, hogy magatartásuk az Országgyűlés teljes ülésének rendjét súlyosan sérti. Ennek megfelelően tájékoztatom Önöket, hogy a Házzsabály, illetve az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdése (*folyamatos taps az MSZP padsoraiból*) ehhez szankciókat állapít meg (*Dr. Józsa István: Maffiaellenes törvény kellene!*) Megkérem munkatársaimat, hogy szíveskedjenek a transzparenst feloldani és eltávolítani! (*Dorosz Dávid és Szabó Rebeka nem adják át a transzparenst az odaérkező terembiztosoknak. - Rövid szünet. - Nagy zaj az ellenzéki oldalon.*) Tisztelt Képviselők! Segítsenek a hölgynek is, az úrnak is a drapéria kivételében! (*Szabó Rebeka és Dorosz Dávid elhagyják a termet.*) Köszönöm szépen.”

17. 2013. május 24-én a Házelnök indítványozta, hogy Doroszra és Szabóra külön-külön hetvenezer forint (240 euró) bírságot szabjanak ki a jegyzőkönyvben rögzített magatartásuk miatt, amely az Országgyűlésről

szóló törvény 49. § (4) bekezdése és 49 §(7) bekezdése szerint az Országgyűlés rendje súlyos megsértésének minősül. Az indítvány szerint felemelt összegű bírságra volt szükség, mert a képviselők hasonló, súlyosan bomlasztó magatartást tanúsítottak korábban is. Más indokot az indítvány nem tartalmazott. A 2013. május 27-i plenáris ülésen a Házelnök indítványát vita nélkül elfogadták.

B. A 44357/13. számú ügy kérelmezői

18. A kérelmezők, Szél Bernadett, Osztolykán Ágnes és Lengyel Szilvia, 1977-ben, 1974-ben illetve 1971-ben születtek, lakhelyük pedig Budakeszi, Budapest illetve Gödöllő.

19. A tárgyalat események idején a kérelmezők a *Legyen Más a Politika* nevű ellenzéki párt országgyűlési képviselői voltak.

20. 2013. június 21-én az Országgyűlés zárószavazást tartott a T/7979. számú, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényjavaslatról, amely meglehetősen vitatott volt és az ellenzék körében heves reakciókat váltott ki. A zárószavazás során Lengyel tiltakozása jelül kicsi, aranyszínű, földdel teli talicskát helyezett az asztalra a Miniszterelnök elé, miközben Szél és Osztolykán „Földrablás helyett földosztást!” feliratú transzparenst feszített ki a házelnöki emelvényrel szemben. Eközben Lengyel megafonon beszélt. Korábban, a részletes vita során két alkalommal szólalt fel, a törvényjavaslat végső vitája során pedig egyszer. Három módosító javaslatot nyújtott be, közvetlenül a zárószavazás előtt pedig további kettőt.

21. Az ülés jegyzőkönyve tartalmazza a következőket:

“Elnök: “ Most soron következik a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényjavaslat zárószavazás előtti módosító javaslatainak határozathozatala és a zárószavazás. Az előterjesztést T/7979. számon, az egységes javaslatot pedig T/7979/2610. számon kapták kézhez a képviselők.

Most a módosító javaslatokról határozunk. Ezek mindegyikének elfogadása minősített többséget igényel.

(az ülés folyamatos megszakítása) ...

Elnök: „Mivel a Jobbik [ellenzéki párt] képviselőcsoportja nem teszi lehetővé, hogy elfoglaljam helyemet az elnöki posztpon, ezért innen fogom az ülést vezetni. (*Nagy taps a kormánypárti frakcióban.*) Mivel a Jobbik képviselőcsoportja nem teszi lehetővé azt, hogy a név szerinti szavazásnál a baloldali, ellenzéki jegyző fenn üljön [az elnöki emelvényen] a név szerinti szavazás alatt és onnan vezényelje a szavazást és ismertesse az eredményt (*Folyamatos zaj*). Nagyon szépen kérem Képviselőtársaimat, foglalják el a helyüket és figyeljenek rám! Most azt kérem a Háztól, erősítse meg azt, hogy mivel a Jobbik képviselőcsoportja nem teszi lehetővé a név szerinti szavazást, a Ház ezt a szavazást gombnyomással teljesítse. (*Nagy taps a kormánypárti frakcióban.* - *Közbeszólások ugyanott: Éljen! - Puch László: Ügyrend! - A szószéken nincs monitor, az elnök nem látja az ügyrendi jelentkezést.*)

Tisztelt Képviselőtársaim! Kérem valamennyiüket, mindazokat, akik egyetértenek azzal, hogy ebben a rendkívüli helyzetben a Ház a név szerinti szavazástól eltérően

gombnyomással szavazzon, aki ezzel egyetért, kérem, szavazzon! *(Az elnöki emelvényen álló Jobbik frakciója perceként folyamatosan skandálja: "Hazaárulók! Hazaárulók!" - Lengyel Szilvia egy kisméretű, aranyszínű, földdel töltött talicskát tesz Orbán Viktor elé az asztalra. - Dr. Szél Bernadett és Oszolykán Ágnes transzparenst feszítenek ki az elnöki emelvényt szemben,; "Földrablás helyett földosztást!" felirattal.)*

Kérem a műszaki szolgálatot, tegye lehetővé a szavazást. *(Rövid szünet. A Jobbik-frakció továbbra is skandálja: "Hazaárulók!" - Lengyel Szilvia megafonon keresztül beszél. r. Schiffer András tapsol. Közbeszólás a Fidesz soraiból: Hol a házórség? Derűtség.)*

Képviselő Asszony! Önt is kénytelen vagyok figyelmeztetni, hogy a módszere megengedhetetlen a házszabályi előírások értelmében, ennek megfelelően felszólítom Önt, hogy hagyja abba megafonos felszólását. Ismételten kérem a technikai személyzetet, hidalják át a problémát, és oldják meg, hogy a képviselők élhessenek a szavazati jogukkal, mivel akadályozva vagyok abban, hogy a saját szavazókártyámat magamhoz vegyem. ..."

22. 2013. június 25-én a Házelnök indítványozta, hogy Szélre és Lengyelre fejenként 131 400 forint (430 euró), Oszolykánra pedig 154 000 forint (510 euró) bírságot szabjanak ki a jegyzőkönyvben rögzített magatartásuk miatt, amely az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdése és a 49. § (7) bekezdése alapján az Országgyűlés rendje súlyos megsértésének minősül.

23. Az elnök a szavazás során kialakult rendkívüli helyzetre tekintettel valamint azért, mert a képviselők a transzparens kifeszítésével és megafon használatával az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak, a maximális bírság kiszabását indítványozta. A 2013. június 26-i plenáris ülésen a Házelnök indítványát vita nélkül elfogadták.

II. A VONATKOZÓ NEMZETI TÖRVÉNYEK ÉS GYAKORLAT

A. Alaptörvény

24. Magyarország 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvénye a következő releváns rendelkezéseket tartalmazza:

C) cikk

„(1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

I. cikk

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

IX. cikk

„(1) Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

...

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.”

XXVIII. cikk

„(7) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

5. cikk

„(7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

25. Az Alaptörvény 2013. április 1-én hatályba lépett, módosított záró és vegyes rendelkezéseinek 5. rendelkezése szerint:

„Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

B. Az Országgyűlésről szóló törvény

26. A 2012. április 20-án hatályba lépett, 2012. évi XXXVI. törvény (“az Országgyűlésről szóló törvény”) a vizsgált időszakra vonatkozóan a következő releváns rendelkezéseket tartalmazza:

1. Az Országgyűlés elnöke**2. §**

„(2) A házelnök

f) megnyitja és részrehajlás nélkül vezeti, majd berekeszti az üléseket; engedélyezi a felszólalásokat, ügyel a házszabályi rendelkezések betartására, kihirdeti a szavazás eredményét, és ügyel az ülések rendjére,”

...

18. A tárgyalási rend fenntartása, a fegyelmi jogkör**46. §**

„(1) Azt a felszólalót¹, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az

1... Az ülést vezető elnök az Országgyűlés elnöke vagy alelnöke.

ülést vezető elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire.

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

47. §

„Az ülést vezető elnök - a szövegvonás okának közlésével - megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki felszólalása során kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportja időkeretét.”

48. §

„(1) 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.

(2) Az ülést vezető elnök megvonja a szót attól a felszólalótól, aki a rendreutasítást követően ismételten sértő vagy illetlen kifejezést használ.

(3) Ha a képviselő felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezést használ vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos zavarhoz vezet, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselővel szemben pénzbírság kiszabását.

(4) A kizárásra vonatkozó javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

(5) Az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra. Az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.

(6) A házelnök – a (3) bekezdés szerinti bármely jogkövetkezményre irányuló javaslat hiányában – a kirívóan sértő kifejezés használatától számított öt napon belül jogosult a képviselővel szemben pénzbírság kiszabását javasolni.

(7) A (3) és (6) bekezdés szerinti, pénzbírság kiszabására irányuló javaslatról az Országgyűlés a javaslattételt követő ülésén, vita nélkül határoz. A pénzbírság összege nem haladhatja meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjának harmadát.”

49. §

„(1) 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 vonta meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását.

(2) Az (1) bekezdés kivételével nem lehet megvonni a szót, ha az ülést vezető elnök a felszólítás alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítás következményére.

(3) Akitől a szót az (1) bekezdés, a 46.§ (2) bekezdése vagy a 48.§ (2) bekezdése alapján megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben nem szólalhat fel újra.

(4) Ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselővel szemben pénzbírság kiszabását. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

(5) A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

(6) Az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra. Az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.

(7) A házelnök – a (4) bekezdés szerinti bármely jogkövetkezményre irányuló javaslat hiányában – a (4) bekezdés szerinti magatartás tanúsításától számított öt napon belül jogosult a képviselővel szemben pénzbírság kiszabását javasolni.

(8) A (4) és (7) bekezdés szerinti, pénzbírság kiszabására irányuló javaslatról az Országgyűlés a javaslattételt követő ülésén, vita nélkül határoz. A pénzbírság összege nem haladhatja meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjának harmadát.”

50. §

„(1) Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő ülésnapról való kizárását, jogai gyakorlásának felfüggesztését és vele szemben pénzbírság kiszabását.

(2) A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Ha a képviselőt az (1) bekezdés szerint az ülésnapról kizárták, a kizárás időtartama alatt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában nem vehet részt, tiszteletdíjra nem jogosult. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

(2a) A házelnök – az (1) bekezdés szerinti bármely jogkövetkezményre irányuló javaslat hiányában – az (1) bekezdés szerinti magatartás tanúsításától számított öt napon belül jogosult a képviselő képviselői jogai gyakorlásának felfüggesztését, illetve a képviselővel szemben pénzbírság kiszabását javasolni.

(3) A képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztéséről az Országgyűlés – a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság állásfoglalásának kikérésével – a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával dönt. A képviselő jogainak gyakorlása legfeljebb három ülésnapra függeszthető fel.

(4) Az (1) és (2a) bekezdés szerinti, pénzbírság kiszabására irányuló javaslatról az Országgyűlés a javaslattételt követő ülésén, vita nélkül határoz. A pénzbírság összege nem haladhatja meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjának összegét.

5) Az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával az (1) bekezdésben meghatározott magatartás ugyanazon ülésszakon belül való folytatása esetén a képviselő jogainak gyakorlását

a) a második alkalommal hat ülésnapra,

b) a harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra függesztheti fel.

(6) Ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.

(7) A felfüggesztés első ülésnapja a felfüggesztésről való döntés napját követő ülésnap. A felfüggesztés időtartamának számításakor az ülésszakok közötti szünetet figyelmen kívül kell hagyni.

(8) Az (5) bekezdés alkalmazásában figyelembe kell venni azt is, ha a képviselő az (1) bekezdésben meghatározott magatartást bizottsági ülésen tanúsította.”

51. §

„Ha az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti. Az ülés berekesztése esetén a házelnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket, amellyel az ülés megszakad. Az ülés megszakadása esetén az ülés csak akkor folytatódhat, ha a házelnök újból összehívja azt.”

27. A törvény 52. §-a fegyelmi szankciókat ír elő, amelyeket bizonyos, a bizottsági üléseken mutatott kifejezés- és magatartásformák esetén szabhatók ki.

C. Az Országgyűlésről szóló törvény módosítása

28. Az Országgyűlés 2014. február 13-án elfogadta az Országgyűlésről szóló törvény módosítását (2014. évi XIV. törvény, amely szerint az Országgyűlésről szóló törvénybe új 51/A. § került). A módosítás eredményeképpen többek közt a megbírságolt országgyűlési képviselő bizottsághoz fordulhat jogorvoslatért. Az új szabályok 2014. március 4-én léptek hatályba.

29. Az új, 51/A. § releváns részei a következők:

51/A. §

“(1) A Házbizottság² - 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 csökkentésre 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.

2... A Házbizottság tagjai: az elnök, az alelnökök, és a parlamenti frakciók vezetői.

...

(3) A házelnök az (1) bekezdés alapján hozott indokolt döntésről vagy javaslatról haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt.

(4) Ha a képviselő a rá vonatkozó, az (1) bekezdés alapján hozott döntéssel nem ért egyet, a (3) bekezdés szerinti tájékoztatást követő öt munkanapon belül kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól az (1) bekezdés alapján hozott döntés hatályon kívül helyezését. Ha a képviselő az (1) bekezdés alapján hozott döntés hatályon kívül helyezését határidőben nem kérte, a képviselő esedékes tiszteletdíja az (1) bekezdés alapján hozott döntésben megállapított mértékben csökken.

...

(6) A Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselő (4) vagy (5) bekezdés szerinti kérelméről annak beérkezését követő tizenöt napon belül dönt. Ha a képviselő a kérelmében indítványozza, a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselőt meghallgatja.

(7) Ha a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselő (4) bekezdés szerinti kérelmének helyt ad, akkor a képviselő esedékes tiszteletdíja nem csökken és az (1) bekezdés alapján indult eljárás megszűnik.

(8) Ha a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselő (4) bekezdés szerinti kérelmének nem ad helyt vagy arról a (6) bekezdés szerinti határidőben nem dönt, – az Országgyűlés ellenkező döntésének hiányában – a képviselő esedékes tiszteletdíja az (1) bekezdés alapján hozott döntésben megállapított mértékben csökken.

(9) A képviselő kérheti az Országgyűléstől az (1) bekezdés alapján hozott döntés hatályon kívül helyezését, ha a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselő (4) bekezdés szerinti kérelmének nem adott helyt vagy arról a (6) bekezdés szerinti határidőben nem döntött.

...

(11) A Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság elnöke a (8)–(10) bekezdés szerinti indokolt döntésről, illetve a döntésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltéről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt és a Házbizottságot.

(12) A (9) bekezdés szerinti kérelem a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság elnökének (11) bekezdés szerinti tájékoztatóját követő öt munkanapon belül nyújtható be.

(13) Az Országgyűlés az (1) bekezdés alapján hozott döntésről a (9) bekezdés szerinti kérelem benyújtását követő ülésén, vita nélkül határoz. A tiszteletdíj csökkentésének mértéke – döntésenként – nem haladhatja meg a képviselő esedékes

a) egyhavi tiszteletdíjának harmadát, ha a tiszteletdíj csökkentésre a 48. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (4) bekezdése,

b) egyhavi tiszteletdíját, ha a tiszteletdíj csökkentésre az 50. § (1) bekezdése,

alapján kerül sor.”

D. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény

30. A2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 2012. január 1-jén lépett hatályba. A következő alkotmányjogi panasztípusokat engedi meg:

26. §

“(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

- a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
- b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

- a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
- b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

(3) ...

27. §

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és
- b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

31. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 30. § (4) bekezdése szerint:

“(4) A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.”

E. Az Alkotmánybíróság 2013. november 4-i 3206/2013. (XI. 18.) AB határozata

32. N. E., az ellenzéki *Jobbik* párt országgyűlési képviselője az Országgyűlésről szóló törvény 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Országgyűlésről szóló törvény számos rendelkezése ellen. Érvelése szerint a kifogásolt rendelkezések túlzottan korlátozták az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságát és nem tették lehetővé az Országgyűlés döntései elleni jogorvoslatot. Az

Alkotmánybíróság megvizsgálta az Országgyűlésről szóló törvény 50. § (1) bekezdésének és 52. § (2) bekezdés *a*) pontjának alkotmányosságát, a panasz többi részének vizsgálatát pedig elutasította³.

33. Az 52. § (2) bekezdés *a*)⁴ pontja alkotmányosságának vizsgálatakor az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a véleménynyilvánítási szabadság az Országgyűlésben fontos része a véleménynyilvánítás szabadságának, amelyet az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdése biztosít. Az Országgyűlés ugyanis a nemzet életére közvetlen hatással lévő ügyekben való döntéshozatal fóruma és mint ilyen, különösen fontos a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása szempontjából. Az Alkotmánybíróság szerint az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadsága tekintetében különbséget kell tenni véleménynyilvánítás szabadsága és a vélemény közlésének formája, illetve módja között. Az utóbbi vonatkozásában az Országgyűlésnek jogában áll a méltóságát és zavartalan működését biztosító szabályok bevezetése.

34. Az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdése szerint az elnök az Országgyűlés házszabályi rendelkezései szerinti rendfenntartó és fegyelmi jogkörét gyakorolja, hogy biztosítsa az Országgyűlés zavartalan működését, és megőrizze méltóságát. Így az Alaptörvény alkotmányos alapot teremt az országgyűlésben való rendfenntartásra, ami elkerülhetetlenül korlátozza az országgyűlési képviselők jogait, többek közt a szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat is. Az Alkotmánybíróság emellett utalt az Országgyűlés függetlenségére is, amit az Alaptörvény véd. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Országgyűlés hatékony működése, valamint tekintélyének és méltóságának fenntartása alkotmányjogilag indokolható módon korlátozza az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságát.

35. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országgyűlési képviselők javadalmazásának csökkentése és kizárásuk az Országgyűlés munkájából a legsúlyosabb fegyelmi szankciók, amelyek azonban történelmileg vagy nemzetközileg nem ismeretlenek. Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlésről szóló törvény 52. § (2) bekezdés *a*) pontjában foglalt rendelkezés nem tekinthető a szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan korlátozásának.

3... Az Országgyűlésről szóló törvény 50. § (1) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a testi erőszak alkalmazására, az azzal való fenyegetésre vagy arra való felhívásra a véleménynyilvánítás szabadsága nem nyújt védelmet. Az ilyen cselekmények mások (különösen más országgyűlési képviselők) jogait veszélyeztetik és korlátozzák őket alapjogaik, többek között a véleménynyilvánítás jogának gyakorlásában.

4... Az 52. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint, ha az országgyűlési képviselő valamely bizottsági ülésen 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 országgyűlési bizottság javasolhatja a képviselő kizárását a bizottsági ülés hátralévő részéből, illetve vele szemben pénzbírság kiszabását.

36. Az Alkotmánybíróság az eljárásjogi aspektusait is vizsgálta az 52. § (2) bekezdés *a*) pontjának, amely a 48. § (3) bekezdésben meghatározott magatartáshoz hasonlóan a „kirívóan sértő” kifejezés legsúlyosabb eseteit szabályozza. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha ilyen kifejezést használnak (ellentétben a 48. § (1) bekezdésében foglalt „sértő vagy illetlen” kifejezéssel), vagy ha súlyos rendzavarás történik, a legsúlyosabb fegyelmi szankciók alkalmazása még rendreutasítás vagy figyelmeztetés nélkül sem tekinthető alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság szerint ilyen esetekben nem várható el, sőt néha nem is képzelhető el, hogy az országgyűlési képviselőt előre figyelmeztessék a következményekre.

37. Ezután az Alkotmánybíróság azt az érvelést vizsgálta meg, hogy az Országgyűlésről szóló törvény kifogásolt rendelkezései nem adtak lehetőséget a fegyelmi intézkedések elleni jogorvoslatra. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése jogot biztosít bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés elleni jogorvoslathoz. Mivel azonban az Országgyűlés fegyelmi határozatai egyik fenti kategóriába sem esnek, az azokkal szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem alkotmányellenes. Emellett, történelmi és összehasonlító szempontból az országgyűlési képviselőkkel szembeni fegyelmi jogkör az Országgyűlés saját hatáskörébe tartozott. Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy az Országgyűlés fegyelmi jogköre az Országgyűlés belső működésére vonatkozik, illetve arra, az országgyűlési képviselők milyen magatartást tanúsítanak a mandátumuk teljesítése során. Következésképpen az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdéséből nem származik kötelezettség az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat biztosítására.

38. Az Alkotmánybíróság elnöke különvéleményt fejtett ki két másik bíróval együtt⁵. Az ő megítélése szerint az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadsághoz való joga nem a véleménynyilvánítás szabadságából ered, mert ez utóbbi az állampolgárok alapvető joga az állammal szemben. Az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságának alapja az Alaptörvényben foglalt, szabad mandátumhoz való joguk. Mindemellett az Alkotmánybíróság elnöke szerint, ha a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlását szabályok korlátozzák, ésszerű a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására hivatkozni. Az Alkotmánybíróság elnöke szerint az Alaptörvény megalapozza az Országgyűlés jogát arra, hogy zavartalan működése érdekében szankciókat szabjon ki. Viszont az Országgyűlés ahhoz való joga, hogy saját szabályait kialakítsa, nem jelenti azt, hogy figyelmen kívül hagyhatja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog alapvető elemét. Az Alkotmánybíróság elnökének érvelése szerint csak akkor lehet s kirívóan sértőnek vagy súlyos

5... Az ügyet tizenöt bíró tárgyalta. Egyikük párhuzamos véleményt adott, hatan pedig különvéleményt.

rendzavaráshoz vezető sértő kifejezésnek ítélt valamely kifejezés miatt egy országgyűlési képviselőt kizárni, ha ezt rendreutasítás és a jogkövetkezményekre való figyelmeztetés előzi meg. A vizsgált esetben ez sem a bizottsági üléseken (52. § (2) bekezdés a) pontja), sem pedig a plenáris üléseken (48. § (3) bekezdése) nem történt meg.

F. Az Alkotmánybíróság 2013. november 4-i 3207/2013. (XI. 18.) AB határozata

39. Ugyanaz az indítványozó, N. E. az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3)-(4) bekezdése és 48. § (7) bekezdése ellen is alkotmányjogi panasszal élt. Az Alkotmánybíróság 2013. november 4-i határozatában a 48. § (3)⁶ bekezdésére vonatkozó alkotmányjogi panaszát elutasította, a panasz többi részét pedig befogadhatatlannak nyilvánította.

40. A 48. § (3) bekezdésének vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy országgyűlési felszólalása során a képviselő nem "magánszemély"-ként, hanem országgyűlési képviselőként, avagy az ország legfőbb népképviselői szervének tagjaként fejezi ki véleményét. A képviselők e tulajdonságát figyelembe véve, a megnyilvánulás korlátai eltérnek a magánszemélyekre vonatkozó korlátoktól: egyfelől, a képviselői immunitás miatt ezek a korlátok tágabbak, másfelől, az Országgyűlés fegyelmi szabályai miatt viszont szűkebbek. Az országgyűlési képviselő megnyilvánulásainak egy részét pontosan azért szabályozzák az országgyűlési fegyelmi szabályok, mert az országgyűlési képviselők munkájuk során jelentős mértékű immunitást élveznek. Ezért indokolt, hogy az elnöknek előjogai legyenek ilyen esetekben ahhoz, hogy megakadályozhassa az országgyűlési képviselők szabad véleménynyilvánítási joga gyakorlásával való visszaéléseket. Továbbá, az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Országgyűlésben való felszólalás joga nem csak az országgyűlési képviselő személyes joga, hanem a parlamenti vita alapvető eleme is, amelyet az Országgyűlés hatékony működése érdekében szabályozni kellett.

41. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az országgyűlési képviselők felszólaláshoz való joga szabályozásának célja az, hogy biztosítsa a megfelelő egyensúlyt az egyes országgyűlési képviselők jogai és a hatékony parlamenti munka garanciái között. Mint kifejtette, az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3) bekezdése nem korlátozza aránytalanul a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságát, amikor a legextrémebb, az Országgyűlés fegyelmi jogkörébe tartozó eseteket szabályozta. Ez a rendelkezés a hivatkozott bekezdés előző pontjaival együtt megfelelően

6... Az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3) bekezdésének szövegét a fenti 26. pontban idéztük.

kifejezi a szankciók fokozatos alkalmazásának elvét (minél súlyosabb a fegyelmi szabályok megsértése, annál súlyosabb szankció alkalmazható).

III. AZ EURÓPA TANÁCS VONATKOZÓ DOKUMENTUMAI

A. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése

42. Az az Európa Tanács Alapszabályának 28. cikke a következő releváns rendelkezéseket tartalmazza:

„a) A Tanácskozó Közgyűlés megállapítja ügyrendjét és tagjai közül megválasztja Elnökét, aki a legközelebbi rendes ülésszakig marad hivatalban.

b). Az Elnök irányítja a Tanácskozó Közgyűlés munkáját, de a vitában és a szavazásban nem vesz részt. [...]”

43. A Parlamenti Közgyűlés később is módosított Eljárási Szabályzatának (1202 (1999) sz., 1999. november 4-én elfogadott határozat) a rend fenntartására vonatkozó 22. szabálya az alábbiak szerint rendelkezik:

„21.1. Az Elnök rendre utasítja a Közgyűlés bármely tagját, aki az eljárás során rendzavarást okoz.

22.2. Ismételt vétség esetén az Elnök újra rendre utasítja a tagot, ezt a vitáról készült jegyzőkönyvben rögzítik.

22.3. További vétség esetén az Elnök felszólítja a szabály megsértőjét, hogy üljön vissza a helyére, vagy az ülés fennmaradó idejére kitilthatja az ülésteremből.

22.4. Súlyos esetekben az Elnök megrovást javasolhat a Közgyűlésnek, ami azzal jár, hogy a megrovásban részesített képviselőt 2-5 ülésnapról azonnali hatállyal kizárják. A megrovásban részesítendő képviselő a Közgyűlés döntése előtt legfeljebb két perces beszédet tarthat.

22.5. A megrovásra vonatkozó javaslatról vita nélkül szavaz a Közgyűlés.

22.6. Nem használhatók olyan szavak vagy kifejezések, amelyek sértik az emberi méltóságot vagy a magánélet háboríthatatlanságához fűződő jogot, vagy akadályozhatják a fegyelmezett vitát. Az Elnök elrendelheti, hogy az ilyen szavakat töröljék a viták jegyzőkönyvéből. Szintén töröltheti a szó megadása nélkül mondott beszéd szövegét. A viták jegyzőkönyvében az ilyen döntést rögzíteni kell.”

44. A Parlamenti Közgyűlés Eljárási Szabályzatának a közgyűlési vitákra vonatkozó (módosított) kiegészítő szövege a következőképpen rendelkezik:

“viii. – A Parlamenti Közgyűlés tagjainak viselkedése a közgyűlési viták során (az Eljárási Szabályzat 22. szabálya):

1. Az Eljárási Szabályzat 20.1. és 22. szabálya szerint a Közgyűlés elnöke fenntartja a rendet és méltóságot és biztosítja, hogy a vitákat kulturált módon és rendben, az érvényben lévő szabályoknak és gyakorlatnak megfelelően folytassák le.

2. A Parlamenti Közgyűlés tagjainak udvarias és tiszteletteljes viselkedést kell tanúsítaniuk egymás és a Közgyűlés Elnöke, valamint az elnöki szerepet betöltő más személy iránt. Tartózkodniuk kell minden, az eljárás megszakítására alkalmas

cselekménytől. Ez az előírás a szükséges változtatásokkal vonatkozik az Iroda és annak bizottságai üléseire is.

3. A Közgyűlés tagjainak fegyelmét és a magatartási szabályok betartását a Parlamenti Közgyűlés tagjai magatartási kódexének 17–21. bekezdése szabályozza.”

45. A Parlamenti Közgyűlés tagjainak fegyelmeről szóló, 1965 (2013). sz. határozatában a Közgyűlés a következőket nyilvánította ki:

“1. A Parlamenti Közgyűlés megerősíti a szabad véleménynyilvánítás joga melletti elkötelezettségét. Ez a jog a legfontosabb parlamentáris privilégium és a választott képviselők függetlenségének alapvető előfeltétele. Politikai vita során sokféleképpen lehet álláspontot kifejezni, például szimbólumok vagy logók felmutatásával vagy bizonyos öltözet vagy ruházat viselésével. Ezek a cselekmények a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt állnak. Mindemellett a véleménynyilvánítás szabadságával élő személyeknek kötelességeik és felelősségük is van, amelyek terjedelme az adott helyzettől és az alkalmazott eszközöktől függ.”

46. A Közgyűlés ugyanebben a határozatban kimondta, hogy az Európa Tanács Alapszabályának 28. cikke alapján jogosult saját szabályainak meghatározására és belső ügyeinek intézésére, valamint azt is, hogy következképpen jogában áll helytelen magatartás esetén fegyelmeznie a tagjait és a szabályai megsértése esetén büntetést kiszabni (5. bekezdés).

47. A Közgyűlés a demokratikus parlament ellenzékének jogaira és kötelezettségeire vonatkozó eljárásrendről szóló 1601 (2008). számú határozatában a következőket állapította meg:

“5. A parlamenti ellenzék jogait biztosító státusz hozzájárul a képviseleti demokrácia eredményességéhez és a politikai pluralizmus tiszteletben tartásához, így ahhoz is, hogy az állampolgárok támogassák az intézmények jó működését, és bízzanak abban. A parlamenti kisebbség szerepének betöltéséhez szükséges tisztességes jogi és eljárási keretek és anyagi feltételek a képviseleti demokrácia megfelelő működésének előfeltételei. Az ellenzék tagjai számára lehetővé kell tenni, hogy teljes mértékben gyakorolhassák mandátumukat, legalább ugyanolyan feltételek mellett, mint a kormányt támogató parlamenti képviselők; aktív és eredményes módon vegyenek részt a Parlament tevékenységében, és azonos jogokat élvezzenek. A Parlament tagjait megillető egyenlő bánásmódot minden tevékenységükre és előjogukra vonatkozóan biztosítani kell.”

B. Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel (a Velencei Bizottság)

48. *Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről szóló jelentésében (497/2008. számú tanulmány)*⁷ a Velencei Bizottság többek között az alábbiakat állapította meg:

“88. Ezért az alapelv az, hogy a parlamenti ellenzékre és a kisebbségi jogokra vonatkozó alapvető szabályokat lehetőleg olyan formában hozzák meg, hogy azokat a

7... Elfogadva a Velencei Bizottság 84. plenáris ülésén (Velence, 2010. október 15-16.)

többség ne, vagy legalábbis csak bizonyos késedelemmel tudja önállóan módosítani vagy megváltoztatni. ...

...

147. A politikai ellenzék alapvető kötelessége, hogy funkcióját a jogszabályok – többek között a nemzeti alkotmány, a polgári és büntetőjog, valamint a Parlament eljárásrendje – szerint lássa el. Az ellenzéki pártok javasolhatják a jogszabályok módosítását, de a módosításig ugyanúgy tiszteletben kell tartaniuk a hatályos törvényt, mint mindenki másnak. A parlamenti immunitás felfüggesztése esetén az ellenzék felelősségre vonható az esetleges törvényellenes cselekedeteiért, csakúgy, mint bármely más szervezet vagy magánszemély. A legtöbb parlament belső fegyelmi szankciókat is elfogadott az eljárásrendet megsértő frakciókra és képviselőkre vonatkozóan, ami helyes is, feltéve, hogy a szankciók indokoltak és arányosak. ...

...

149. A jól működő parlamentáris demokráciákban egyensúly van a többség és a kisebbség között, ami olyan fajta együttműködést eredményez, ami biztosítja a hatékony, demokratikus és legitim kormányzást. Ez viszont nem vehető biztosra és számos ország van Európában is, amely más képet mutat. ...

153. A Velencei Bizottság a 2009-ben kiadott, a politikai pártokra vonatkozó helyes gyakorlatokat bemutató kódexében hangsúlyozta az ellenzéki pártok jogai és kötelességei közötti egyensúlyt:

53. [...] Az ellenzéki funkció magában foglalja a hatóságok és hivatalnokok viselkedésének és eljárásainak szigorú szabályozását, vizsgálatát és ellenőrzését. A jó kormányzás elve szerint viszont az ellenzéki (és kormányzó) pártoknak tartózkodniuk kell az olyan gyakorlatoktól, amelyek ronthatják a demokratikus vita minőségét, és végső soron alááshatják az állampolgároknak a politikusokba és pártokba vetett bizalmát.”

49. A Velencei Bizottság a képviselői immunitás terjedelméről és megvonásáról szóló jelentésében (714/2013. számú tanulmány)⁸ többek közt a következőket állapította meg:

“55. A felelőtlenségre vonatkozó szabályokat meg kell különböztetni a parlamenti *belső fegyelmi intézkedésekre* vonatkozó szabályoktól, amelyek más természetűek és általában nem tartoznak a képviselői immunitás fogalmába. A legtöbb parlamentnek belső eljárásrendje vagy viselkedési kódexe (házszabálya) van, amely alapján a képviselőket bizonyos megnyilvánulásokért vagy viselkedésért elnémithatják vagy megbüntethetik, bár az ilyen büntetések jellege nagyon sokféle lehet, a rendreutasítástól kezdve a beszédre rendelkezésre álló idő rövidítésén át a javadalmazás csökkentéséig, az ideiglenes kizárásig, vagy néhány esetben még szigorúbb, büntetőjogi jellegű szankciókig. ...

...

100. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy még ha a parlamenti képviselők védelmet élvezhetnek is a véleményük és észrevételeik miatti külső jogi intézkedésektől, maga a parlament továbbra is belső fegyelmi szankciókat vethet ki rájuk. Ez a legtöbb ország parlamentjében így van és legitim is, feltéve, hogy a szankciók relevánsak, arányosak

8... Elfogadva a Velencei Bizottság 98. plenáris ülésén (Velence, 2014. március 21-22.).

és a parlamenti többség nem arra használja ezeket, hogy megsértse a politikai ellenfelek jogait és szabadságát.”

IV. AZ EURÓPAI UNIÓ VONATKOZÓ DOKUMENTUMAI

A. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata

50. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata (nyolcadik parlamenti ciklus, 2015. szeptember) 11. cikkének (2) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

“2. „A képviselők magatartását kölcsönös tiszteletnek kell jellemeznie, az Európai Unió alapvető dokumentumaiban meghatározott értékeken és elveken kell nyugodnia, meg kell őriznie a Parlament méltóságát, és nem akadályozhatja a parlamenti munka zökkenőmentes végzését, sem pedig a nyugalmat a Parlament épületeiben. A képviselők betartják a bizalmas információk kezelésére vonatkozó parlamenti szabályokat. A fenti normák és szabályok be nem tartása a 165., 166. és 167. cikknek megfelelő intézkedések alkalmazásához vezethet.

3. E cikk alkalmazása semmilyen módon nem befolyásolhatja a parlamenti viták élénkségét, sem a képviselők szólásszabadságát. E cikk alkalmazása a képviselők az elsődleges jog és a képviselői státútum szerinti előjogainak teljes körű tiszteletben tartásán alapul. E cikk alkalmazása megfelel az átláthatóság elvének és garantálja, hogy a képviselők tudomására hozzák a tárgyban hozott intézkedéseket, és egyenként tájékoztassák őket jogaikról és kötelezettségeikről.”

51. A képviselők magatartási normáinak be nem- tartása esetén a meghozandó intézkedésekről szóló IV. fejezet megállapítja a vonatkozó fegyelmi szankciókat, amelyek a képviselőkre a parlamentben tanúsított magatartásuk okán alkalmazandók. A releváns rendelkezések az alábbiakat mondják ki:

165. cikk: Azonnali intézkedések

“1. Az elnök az ülés megfelelő menetét akadályozó vagy a 11. cikk vonatkozó rendelkezéseibe ütköző magatartást tanúsító képviselőt rendreutasítja.

2. Ismételt rendzavarás esetén az elnök a képviselőt ismét rendreutasítja, és a rendreutasítás ténye bekerül az ülés jegyzőkönyvébe.

3. További vagy folytatódó rendzavarás esetén az elnök megvonhatja a rendzavarótól a szót és az ülés hátralévő részére az ülésteremből kizárhatja. Különösen súlyos rendbontás esetén az elnök második rendreutasítás nélkül is folytathatja az utóbbi intézkedéshez. E fegyelmi intézkedés végrehajtásáról a teremőrök, és szükség esetén a Parlament biztonsági szolgálata segítségével a főtitkár haladéktalanul gondoskodik.

4. Ha a rendzavarás a parlamenti viták folytatását veszélyezteti, az elnök a rend helyreállítása érdekében egy meghatározott időre félbeszakítja vagy felfüggeszti az ülést. Ha az elnök nem talál meghallgatásra, elhagyhatja az elnöki széket; az ülés ezzel félbeszakad. Az ülést az elnök hívja össze újra.

5. Az (1)–(4) bekezdésben foglalt hatáskörök értelemszerűen megilletik a parlamenti szervek, bizottságok és küldöttségek ülésein elnöki tisztséget betöltő személyt, az eljárási szabályzatban meghatározottak szerint.

6. Adott esetben, a magatartási szabályok megszegésének súlyosságát figyelembe véve az ülés elnöke legkésőbb a következő ülésig vagy az érintett szerv, bizottság vagy küldöttség következő üléséig a 166. cikk végrehajtására irányuló kérelmet intézhet az elnökhöz.”

166. cikk: Szankciók

“1. Rendkívül súlyos rendbontás vagy a parlamenti munka megzavarása esetén – amely sérti 11. cikkben meghatározott elveket – az elnök az érintett képviselő meghallgatását követően a szankciót megállapító, indoklással ellátott határozatot hoz, amelyet a plenáris ülésen való bejelentés előtt közöl az érintett képviselővel és azon szervek, bizottságok és küldöttségek elnökeivel, amelyeknek a képviselő tagja.

2. A megfigyelt magatartási forma értékelésekor annak súlyossága mellett – az e szabályzathoz mellékelt iránymutatások alapján – figyelembe kell venni, hogy egyszeri, visszatérő vagy pedig állandó jelenségről van-e szó.

3. A megállapított szankció a következő intézkedések közül egyet vagy többet foglalhat magában:

a) megrovás;

b) 2–10 nap időtartamra a napidíj megvonása;

c) a plenáris ülésen való szavazás jogának sérelme nélkül és ez esetben is a magatartási szabályok szigorú betartása mellett, egymást követő 2–10 napig terjedő időtartamra – olyan időszakban, amikor a Parlament vagy bármely szerve, bizottsága vagy küldöttsége ülésezik – ideiglenes felfüggesztés a Parlament összes tevékenységében vagy annak egy részében való részvételtől;

d) a 21. cikknek megfelelően javaslat előterjesztése az Elnökök Értekezlete számára, amely a képviselő egy vagy több, Parlamentben betöltött választott megbízatásának felfüggesztésére vagy megvonására irányul.”

167. cikk: A belső fellebbezés módjai

„Az érintett képviselő belső fellebbezést nyújthat be az Elnökséghez az elnök által megállapított szankció közlését követő két héten belül; a fellebbezés a szankciót felfüggeszti. Az Elnökség legkésőbb négy héttel a fellebbezés benyújtása után a megállapított szankciót megsemmisítheti, jóváhagyhatja vagy enyhítheti, az érintett képviselő rendelkezésére álló külső jogorvoslati lehetőségek sérelme nélkül. Ha az Elnökség a megállapított határidőn belül nem határoz, a szankciót semmisnek kell tekinteni.”

52. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának XV. melléklete (Iránymutatások a képviselők magatartására vonatkozó szabályok értelmezéséhez) releváns rendelkezése a következő:

“1. Meg kell különböztetni egymástól a vizuális jellegű megnyilvánulásokat – amelyek abban az esetben tolerálhatók, ha nem sértők és/vagy becsületsértők, ésszerű határok között maradnak és nem teremtenek konfliktust – a bármilyen parlamenti tevékenység tevékeny megzavarásától.”

53. Az Európai Bíróság Törvényszéke előtt egy képviselővel szemben kiszabott, többek közt a megélhetési támogatás tíz napig tartó megvonásával járó szankció megsemmisítése iránti keresetet terjesztettek elő. 2012.

szeptember 5-én a bíróság elutasította a keresetet, többek közt azért, mert határidőn túl nyújtották be⁹.

B. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

54. A Charta 41. cikkének (1) bekezdése szerint:

“(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

A 41. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint:

“2. Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,”.

55. Az EU Bírósága kimondta: a meghallgatáshoz való jog garantálja, hogy adminisztratív eljárásban és érdekeit hátrányosan érintő döntés meghozatala előtt mindenki hatékonyan kifejezhesse véleményét (C-277/11. sz. ügy, *M. M.*, 2012. november 22., 87. cikk, esetjogi referenciák nélkül); lásd még a következő egyesített ügyeket: C-129/13. és C-130/13., *Kamino International Logistics*, 2014. július 3.; és a C-166/13. sz. esetet, *Mukarubega*, 2014. november 5.).

V. ÖSSZEHAONLÍTÓ JOGI ANYAGOK

56. A Bíróság összehasonlította az Európa Tanács 47 tagállama közül 44 államban a parlament rendjét sértő magatartásért a képviselőkre kiszabható fegyelmi intézkedéseket¹⁰. Minden vizsgált Tagállamban megfogalmaztak ilyen szabályokat a parlament eljárásrendjében vagy szabályzatában, és/vagy specifikus jogszabályokban. Egyes Tagállamokban az alkotmány egyértelműen felhatalmazza a parlamentet eljárásrendje meghatározására és annak betartatására. Németországban például a *Bundestag* eljárásrendje szerint a szövetségi parlament elnöke többek között megnevezheti és rendreutasíthatja azokat a képviselőket, akik megszegik a rendszabályokat vagy nem tartják tiszteletben a *Bundestag* méltóságát (36. szabály). Ugyanezen eljárásrend 37. és 38. szabálya szankciókat határoz meg „a *Bundestag* rendjének vagy méltóságának” kisebb mértékű vagy súlyos „megsértése esetére”. A holland Képviselőház eljárásrendje szerint az elnök intézkedést hozhat az olyan képviselőkkel szemben, akik (többek között) „zavart keltenek” (58. szabály 2. bekezdése és 59. szabály).

57. A parlamenti képviselőkkel szembeni fegyelmi intézkedések jellege és mértéke országról országra jelentősen változik. A szankciók a következő kategóriákba sorolhatók:

9... T-564/11. sz. ügy, Nigel Paul Farage kontra az Európai Parlament és Jerzy Buzek.

10... A felmérésben Andorra, Monaco és San Marino nem szerepelt.

rendreutasítás és/vagy figyelmeztetés – ez a leggyakrabban előforduló intézkedés, amelyet 33 tagország (Albánia, Ausztria, Azerbajdzsán, Belgium, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Grúzia, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Magyarország, Moldova, Montenegró, Németország, Norvégia, Olaszország, Örményország, Oroszország, Románia, Spanyolország, Szerbia, Szlovénia, Törökország és Ukrajna) alkalmaz;

a szó megadásának megtagadása vagy a szó megvonása 26 tagországban (Örményország, Ausztria, Belgium, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Dánia, Finnország, Grúzia, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Lettország, Liechtenstein, Luxemburg, Moldova, Hollandia, Norvégia, Lengyelország – alsóház, Portugália, Oroszország, Szerbia, Spanyolország, Svédország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Egyesült Királyság) alkalmazott szankció;

a legtöbb (28) vizsgált tagországban a legsúlyosabb szankció az ideiglenes kizárás, amely az ülés fennmaradó részéről való kitiltástól (Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Cseh Köztársaság, Grúzia, Görögország, Magyarország, Montenegró, Norvégia, Lengyelország, Románia, Szerbia, Szlovénia, Svájc és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság) több parlamenti ülésről vagy ülészakról való kizárásig terjedhet (Albánia, Örményország, Azerbajdzsán, Belgium, Bulgária, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Lettország, Luxembourg, Moldova és Törökország). A képviselőnek az ülésről való kizárása szükségképpen azzal is jár, hogy a vitában nem szólalhat fel.

58. A további fegyelmi intézkedések közt előfordulhat a bocsánatkérés (Cseh Köztársaság, Szlovákia), a képviselő megnevezése (Írország, Málta és az Egyesült Királyság) vagy a feddés (pl. Észtország, Olaszország, Törökország).

59. A parlamenti képviselőkre kiszabható pénzbüntetések különböző formáit tekintve, ezt a 44 vizsgált tagállamból 18 joga teszi lehetővé (Albánia, Cseh Köztársaság, Franciaország, Grúzia, Németország, Görögország, Magyarország, Litvánia, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Moldova, Montenegró, Románia (alsóház), Lengyelország, Szerbia, Spanyolország (képviselői kongresszus), Szlovákia és az Egyesült Királyság)¹¹. Németországban (*Bundestag*), Grúziában, Magyarországon és Szlovákiában a pénzbírság önálló büntetés. A fennmaradó 14 vizsgált tagállamban bizonyos fegyelmi intézkedések kiszabása további szankcióként azzal is jár, hogy a képviselő fizetését bizonyos időre csökkentik. A többi 26 tagországban a jelek szerint nincs pénzbüntetés.

11... A felmérés nem foglalkozott azon pénzbüntetésekkel, amelyeket a képviselőkre azért vethetnek ki, mert nem vesznek részt különféle parlamenti eljárásokban.

60. Annak vonatkozásában, hogy a vizsgált Tagállamban melyik hatóság hozhat fegyelmi intézkedést, úgy tűnik, hogy a parlament rendjének és fegyelmének fenntartása elsősorban az elnök feladata. Egyes tagországokban ez a felhatalmazás megoszlik az elnök és maga a parlament vagy más parlamentáris testület (pl. parlamenti hivatal vagy egy releváns bizottság) között.

61. A jogorvoslati lehetőségeket tekintve 24 tagállam a jelek szerint nem biztosít ilyet a parlamenti rendet sértő magatartásért a képviselőkre kiszabott szankciók vonatkozásában (Örményország, Ausztria, Azerbajdzsán, Bosznia és Hercegovina, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Liechtenstein, Luxembourg, Málta, Moldova, Montenegró, Hollandia, Oroszország, Szerbia, Svédország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Törökország és az Egyesült Királyság). A következő 14 vizsgált tagországban a képviselők elvben vitathatnak bizonyos, a parlamenti rend megsértéséért rájuk kiszabott fegyelmi intézkedéseket: Belgium (Szenátus), Bulgária, Horvátország, Grúzia, Németország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svájc, Ukrajna). A legtöbb felsorolt országban a jogorvoslat valamiféle belső kifogásolási eljárásból áll. Hat tagországban (Csehország, Németország, Litvánia, Szlovákia, Spanyolország, Ukrajna) alapvetően bírósági jogorvoslat vehető igénybe a képviselők parlamenti rendzavarásáért kiszabható fegyelmi intézkedés ellen, belső jóvátételi lépések mellett vagy azok alternatívájaként. Több tagországban a képviselőket bizonyos eljárási biztosítékok védik; ez elsősorban a magyarázat nyújtásának lehetősége, általában a fegyelmi intézkedés kiszabása előtt, de néha az után is.

A JOG

I. A KÉRELMEK EGYESÍTÉSE

62. Figyelemmel a két kérelem hasonló ténybeli és jogi alapjára, a Bíróság úgy határoz, hogy a Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzata 42. § 1. bekezdése szerint a kérelmeket egyesíteni kell.

II. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

63. A kérelmezők azt kifogásolták, hogy az országgyűlés ülésén tanúsított magatartásuk miatt történt megbírságolásuk sérti az Egyezmény 10. Cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát. A rendelkezés szövege a következő:

“1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargások vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés nyilvánosságra hozásának megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

A. A kormány által emelt előzetes kifogás

64. A Kormány azt a kifogást emelte, hogy a kérelmezők a 10. Cikk értelmében előterjesztett panaszuk tekintetében nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket, amit az Egyezmény 35. Cikkének (1) bekezdése előír. Alkotmányjogi panasz előterjesztésével ugyanis megtámadhatták volna a vonatkozó törvényi rendelkezéseket.

1. A Bíróság Tanácsának ítéletei

65. A Bíróság Tanácsa mindkét ítéletben kifejtette, hogy hasonló kérdésre vonatkozóan (az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3) bekezdésében szabályozott „kirívóan sértő kifejezés” tekintetében) az Alkotmánybíróság már elutasított alkotmányjogi panaszt (lásd a fenti 32–41. pontot). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen korlátozások önmagukban nem alaptörvény-ellenesek. Ennek megfelelően a kérelmezőktől nem volt elvárható, hogy alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be, amely hiábavaló lett volna. Ezért a Bíróság Tanácsa elutasította a Kormány által emelt kifogást.

2. A Felek előterjesztései

a) A Kormány

66. A Kormány kifogásolta a Bíróság Nagytanácsa előtt, hogy a kérelmezők nem merítették ki az alkotmányjogi panasz formájában nyújtott hazai jogorvoslati lehetőségeket, amelyeket az Alkotmánybíróságról szóló törvény („az Alkotmánybíróságról szóló törvény”) 26. § (2) bekezdése biztosít.

67. A Kormány előadta, hogy az alkotmányjogi panasz intézményét, amely jogorvoslatot biztosít az alkotmányos jogok megsértésének esetére, az első demokratikusan megválasztott országgyűlés léptette életbe – az Alkotmánybíróság létrehozásával egyidejűleg. Az Alkotmánybíróság a működésének első éveiben megerősítette az alkotmányjogi panaszhoz ezt a

jellegét. Sőt, ezeket az elveket az Alaptörvény és az új Alkotmánybíróságról szóló törvény hatálybalépése után is változatlanul fenntartotta. A 3367/2012. (XII.15.) sz. végzésében az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem orvoslása. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal foglalkozott olyan panaszokkal, amelyeket személyhez fűződő jogok konkrét országgyűlési határozattal történt megsértése miatt nyújtottak be (ld. pl. a 65/1992. (XII.17.) sz. AB határozatot; ebben az ügyben egy országgyűlési képviselő azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy semmisítse meg a mentelmi jogát felfüggesztő határozatot). A Kormány a 3206/2013. és 3207/2013. sz. AB határozatra is hivatkozott.

68. A Kormány álláspontja szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt befogadták volna érdemi vizsgálata, mivel megfelelt az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott minden alaki és tartalmi követelménynek. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta még az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdését, amelyet a kérelmezők ügyében alkalmaztak.

69. A Kormány – hivatkozva *többek között* a 2013. november 4-i 3206/2013. és 3207/2013. sz. AB határozatra (lásd fentebb a 32–41. pontot) – úgy érvelt, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslat. Főszabály szerint az Alkotmánybíróságnak valamely jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapító határozata az AB határozat közzétételének napjától kezdődő hatállyal megsemmisíti a szóban forgó jogszabályt (Alkotmánybíróságról szóló törvény 45. § (1) bekezdése). Azonban bizonyos, az Alkotmánybíróságról szóló törvény 45. § (4) bekezdésében említett helyzetekben az Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabályt visszaható hatállyal is alaptörvény-ellenesnek nyilváníthatná. Az említett ügyekben a jogsértést megelőző, korábbi állapot helyreállítását kérték. Az Alkotmánybíróság élt ezzel a lehetőséggel a 2012. július 16-i, 33/2012. sz. határozatában, amelyben megállapította, hogy a kötelező bírói nyugdíjkorhatárra vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenesek, és visszamenőleges hatállyal hatályon kívül helyezte az érintett rendelkezéseket. A határozat megnyitotta az utat a bírósági jogorvoslat előtt, és a későbbiekben három, az alkotmány-ellenes jogszabállyal érintett bíró hivatkozott is az Alkotmánybíróság határozatára, és sikerült visszahelyeztetnie magát.

70. A Kormány előadta, hogy további egyedi következményei is lehetnek egy jogszabály alaptörvény-ellenességét kimondó határozatnak. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény nem tartalmaz a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz egyedi következményeivel kapcsolatos konkrét rendelkezéseket, de a gyakorlat azt mutatta, hogy az

Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz előterjesztőjére szabott jogorvoslatokat biztosított. A Kormány négy példát hozott fel az Alkotmánybíróság gyakorlatából: a 32/1990. (XII.22.) sz. AB határozatot, a 22/1991. (IV.26.) sz. AB határozatot, a 34/1991. (VI.15.) sz. AB határozatot és különösen az 57/1991. (XI.8.) sz. AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság elrendelte J. A. nevének a születési anyakönyvben az apai rovatba való újbóli bejegyzését. Ez utóbbi határozat kimondta, hogy egyedi esetekben az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia a sérelem orvoslásának módját – még akkor is, ha nincs a konkrét jogkövetkezményekre törvényi rendelkezés. Ebből következően egy sikeres alkotmányjogi panasz a kérelmezők ügyében a velük szemben kiszabott bírság eltörlését eredményezhette volna, vagy lehetőséget biztosított volna számukra, hogy kérjék a bírság eltörlését.

b) A kérelmezők

71. A kérelmezők előadták, hogy az új Alkotmánybíróságról szóló törvény, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba, az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó új eljárásokat vezetett be. Ennek megfelelően a kérelmezők ügyében nem lehetett volna az Alkotmánybíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát alapul venni. Az új Alkotmánybíróságról szóló törvény – többek között – háromfajta alkotmányjogi panaszt vezetett be. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában szabályozott, az alkotmányjogi panasz kezelésére irányuló eljárásokra nem volt lehetőség a kérelmezők esetében, mivel ezek csak bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály, illetve jogerős bírói határozattal indíthatók. A kérelmezők esetében egyedül az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz jöhetett szóba.

72. Az Alkotmánybíróság két (a 3206/2013. és a 3207/2013. sz.) határozatában vizsgálta az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti, az Országgyűlésről szóló törvény ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt. Ez volt az első olyan határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a parlamenti fegyelmi joggal kapcsolatos alkotmányjogi panasszal foglalkozott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlésről szóló törvény nem alaptörvény-ellenes. Ezért a kérelmezők álláspontja szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt már kipróbálták a gyakorlatban, és még elméleti jogorvoslatot sem nyújtott a véleménynyilvánítás szabadságának megsértése esetére.

73. A kérelmezők azzal érveltek, hogy a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz számos okból nem felelt meg a hatékonyság követelményének. Hivatkoztak többek között az Alkotmánybíróságról szóló törvény 29. §-a szerinti tág határokra, nevezetesen arra, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor fogadhat be alkotmányjogi panaszt, ha az ügy „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés”-t vet fel.

74. Ezenkívül az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem volt hatékony, különösen az elégtelen jogorvoslati jellege miatt. Hivatkozva a *Szott-Medyńska kontra Lengyelország* (47414/99 sz., 2003. október 9.) ügyben hozott, a lengyel alkotmányjogi panaszok hatékonyságával kapcsolatos határozatra, a kérelmezők azt állították, hogy a 26. § (2) bekezdése szerinti, sikeres alkotmányjogi panasz nem eredményezte volna a bíróságok hatályon kívül helyezését és még csak arra sem teremtett volna lehetőséget, hogy a bíróságok hatályon kívül helyezése iránt eljárást indítsanak. Még ha az alkotmányjogi panasz sikeres lett is volna, hatása akkor sem mutatott volna túl azon, hogy az Országgyűlésről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit megsemmisítsék. A kérelmezők előadták továbbá, hogy az Országgyűlésről szóló törvény vagy az Országgyűlés Házsabálya – a büntetőeljárásról, a polgári perrendtartásról, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénnyel ellentétben – nem tartalmaz az alkotmányellenesség megállapításának következményeire vonatkozó rendelkezéseket a parlamenti fegyelmi szankciók tekintetében. Ítélezési gyakorlat sem volt erre vonatkozóan. Ezért pusztán spekuláció volt azt állítani, hogy lehetőség lett volna eljárást indítani a kérelmezőkre kiszabott fegyelmi szankciók hatályon kívül helyezése céljából.

3. A Bíróság megítélése

75. A Bíróság Nagytanácsa joghatósággal rendelkezik az előzetes kifogás vizsgálatára, mivel a Kormány korábban – a kérelem elfogadhatóságára vonatkozó észrevételeiben – ugyanezt a kifogást már a Bíróság Tanácsa elé terjesztette (ld. a Bíróság Tanácsának 2014. szeptember 16-i, *Karácsony és társai kontra Magyarország* ügyben hozott, 42461/13 sz. ítéletének 32. pontját, illetve *Szél és társai kontra Magyarország* ügyben hozott, 44357/13 sz. ítéletének 30. pontját), a Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzata 54. és 55. §-ával összhangban (ld. pl.: *Gäffen kontra Németország* [Nagytanács], 22978/05 sz. ítélet 141. pontja, EJEB 2010 további hivatkozásokkal).

76. A Bíróság először is emlékeztet arra, hogy a 35. Cikk 1. bekezdése értelmében csakis olyan kérdéssel foglalkozhat, amellyel kapcsolatban már minden hazai jogorvoslatot kimerítettek. A kérelmezőknek meg kellett adniuk azt az – elvben a Szerződő Államok számára biztosított – lehetőséget a hazai bíróságoknak, hogy az állítólagosan ellenük elkövetett jogsértést megakadályozzák vagy helyrehozzák. Ez a szabály azon a feltevésen alapszik, hogy a hazai jogrendszerben létezik hatékony jogorvoslat az kifogásolt jogsértés tekintetében. Az egyedüli jogorvoslatok, amelyek kimerítését a 35. Cikk (1) bekezdése előírja, azok, amelyek a kifogásolt jogsértéshez fűződnek és amelyek képesek azok orvoslására. Az ilyen jogorvoslatoknak nemcsak elvben kell elegendően biztosítottnak lenniük, hanem a gyakorlatban is; ennek hiányában nincs meg a szükséges hozzáférhetőségük és hatékonyságuk: az alperes Államnak kell bizonyítania,

hogy ezek a feltételek teljesülnek (számos más jogeset mellett, ld. a következőket: *McFarlane kontra Írország* [Nagytanács], 31333/06 sz., 107. pont, 2010. szeptember 10.; *Vučković és társai kontra Szerbia* (előzetes kifogás) [Nagytanács], 17153/11. sz, valamint 29 másik, 69-77. pont, 2014. március 25.; valamint *Parrillo kontra Olaszország* [Nagytanács], 46470/11 sz., 87. pont, 2015. augusztus 27.).

77. A Bíróság megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kivételes típusú panasz, amely kizárólag olyan ügyekben alkalmazható, ahol az indítványozó jogait alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazása folytán sértették meg, valamint a jogsérelem bírói döntés nélkül következett be és nincs az állítólagos jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Ezenfelül, a szóban forgó panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül elő kell terjeszteni. A két másik típusú alkotmányjogi panasz nem illette meg a kérelmezőket. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (1) bekezdésében szabályozott sztemerd alkotmányjogi panasszal csak akkor lehetett volna élni, ha az alaptörvény-ellenes rendelkezést bírósági eljárásban alkalmazták volna. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz jogerős bírósági határozatok ellen vehető igénybe.

78. A Kormány kifogásának elutasításakor a Bíróság Tanácsa az Alkotmánybíróság 2013. november 4-i határozataira támaszkodott, amelyekben az Alkotmánybíróság elutasított egy, az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3) bekezdésében szabályozott, az Országgyűlés tekintélyét kirívóan sértő vagy súlyos rendzavaráshoz vezető kifejezés használatával kapcsolatos ügyben egy másik országgyűlési képviselő által előterjesztett alkotmányjogi panaszt (lásd a fentebb idézett *Karácsony és társai* ügy 32-33. pontját, valamint az ugyancsak fentebb idézett *Szél és társai* ügy 30-31. pontját).

79. A Bíróság Nagytanácsa megjegyzi, hogy az N. E. országgyűlési képviselő által 2013. júniusában előterjesztett alkotmányjogi panasz időben egybeesett a jelen ügyben felmerülő eseményekkel. Emellett, az a panasz nem vitatta a – kérelmezőkkel szemben kiszabott szankciók jogalapját alkotó – Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdésének alkotmányosságát. A kérdést, hogy ilyen körülmények között az Alkotmánybíróság 2013. november 4-i határozatai olyan precedenst teremthettek-e, amely eldöntötte a kérelmezők által esetleg előterjeszthető bármely alkotmányjogi panasz kimenetelét, nyitva lehet hagyni, mivel a döntő kérdés mindenképpen a 26. § (2) bekezdése szerinti sikeres panasz jogkövetkezménye, nevezetesen a tervezett jogorvoslat hatékonysága. A 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett sikeres alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság megállapítja egy adott rendelkezés alaptörvény-ellenességét, de nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a szóban forgó alaptörvény-ellenes rendelkezésen alapuló egyedi döntést érvénytelenítse.

80. A Kormány előadta, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény nem tartalmazott konkrét rendelkezéseket a 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett sikeres alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeire vonatkozóan, mindazonáltal az Alkotmánybíróság gyakorlata azt mutatta, hogy a bíróság jogorvoslatot ítélt meg a sikeres panaszosoknak. Ez az érv nem győzte meg a Bíróságot. A Bíróság rámutat, hogy az Alkotmánybíróság Kormány által hivatkozott döntései az Alkotmánybíróság korai időszakában születtek, amikor az Alkotmánybíróságnak más volt a hatásköre, valamint arra, hogy egyik említett döntés sem vonatkozott parlamenti fegyelmi eljárásra. Ezenfelül az Alaptörvény módosított záró rendelkezései hatályon kívül helyezték az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokat (ld. fentebb a 25. pontot).

81. Ezenkívül a kérelmezők ügyét meg kell különböztetni a kötelező bírói nyugdíjkorhatárral kapcsolatos ügytől (az Alkotmánybíróság 33/2012. sz., 2012. július 16-i határozata), amelyre a Kormány hivatkozott, mivel a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény konkrét szabályokat tartalmazott, amelyek alapján jogellenes elbocsátás esetén a visszahelyezés kérhető volt. Ezzel szemben, a kérelmezők esetében nem volt olyan, az Országgyűlésről szóló törvényben előírt eljárás, amelynek révén a kérelmezők (az Országgyűlésen belül vagy kívül) elérhették volna a velük szemben kiszabott bírság hatályon kívül helyezését vagy felülvizsgálatát. Ebben a kontextusban megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a 3206/2013. és 3207/2013. sz. határozatában maga is megjegyezte, hogy az Alaptörvény kizárta az Országgyűlés által hozott fegyelmi határozatok külső felülvizsgálatának lehetőségét (ld. fentebb a 37. pontot). Ennek megfelelően az ilyen eljárás sikeres kimenetele nem nyújtott lehetőséget a kérelmezőknek arra, hogy a fegyelmi határozatok bármilyen formában történő orvoslását kérhessék, mivel a magyar jogban nem volt ilyen tartalmú rendelkezés.

82. A fentiekre figyelemmel, a Bíróság megállapítja, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem tekinthető az Egyezmény 35. Cikkének (1) bekezdése értelmében vett hatékony jogorvoslatnak, mivel még ha sikeres is lett volna, akkor sem tudta volna orvosolni az állítólagos jogsérelmet (ld. a fentebb idézett *Vučković és társai* ügy 69–77. pontját, valamint *mutatis mutandis* a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország* ügy beadványait a 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 hivatkozási számokon, valamint a 56581/12 sz. beadvány 50. pontját, EJEB2014 (részletek)).

83. A Bíróság megállapítja, hogy a Kormánynak a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmaradására hivatkozó kifogását el kell utasítani.

B. A 10. Cikknek való megfelelés

1. A Bíróság Tanácsának ítéletei¹²

84. A Bíróság Tanácsa egybehangzóan megállapította, hogy megsértették az Egyezmény 10. Cikkét. Rámutatott arra, hogy a kérelmezőket véleményük kinyilvánításáért bírságolták meg és megállapította, hogy ezen intézkedések beavatkozásnak minősülnek a kérelmezők 10. Cikk által védett jogába. A felek nem értettek egyet abban a kérdésben, hogy a beavatkozás „törvényben meghatározott” volt-e, de a Bíróság Tanácsának megítélése szerint nem volt szükséges ezt a kérdést eldönteni, tekintettel a beavatkozás szükségessége tárgyában tett következtetésére. A Bíróság Tanácsa elfogadta, hogy a szóban forgó beavatkozás törvényes célt – mások jogainak védelmét és zavargás megelőzését – szolgálta.

85. A beavatkozás arányosságának értékelésekor a Bíróság Tanácsa az ügy négy vonatkozását mérlegelte: a) a beszéd jellegét, b) a kifogásolt véleménynyilvánítás hatását az Országgyűlés rendjére és tekintélyére, c) az alkalmazott eljárást, valamint d) a kiszabott szankciókat. A Bíróság Tanácsa megállapította, hogy nem állt fenn kényszerítő ok az érintett politikai megnyilvánulással kapcsolatos beavatkozásra, mivel a megnyilvánulásnak az Országgyűlés tekintélyére és rendjére nem volt kimutathatóan súlyos hatása, továbbá az sem nyert bizonyítást, hogy ezek a szempontok, mindent összevetve, nyomósabbak voltak, mint az ellenzék véleménynyilvánításhoz való joga. A szankciókat kevésbé korlátozó intézkedések – például figyelmeztetés vagy rendreutasítás – alkalmazásának megfontolása nélkül szabták ki. Ezenfelül, a korlátozás a parlamenti ellenzékre dermesztő hatású szankció volt egy olyan folyamatban, amelyben a pártsemlegesség kifejeződését biztosító és az eljárási garanciák elégtelenek voltak. Ezért az Egyezmény 10. Cikkének 2. bekezdése értelmében a korlátozás nem volt „szükséges”-nek tekinthető „egy demokratikus társadalomban”.

2. A Felek előterjesztései

(a) A kérelmezők

86. A kérelmezők előadták, hogy a kormánykoalíció (Fidesz-KDNP) 2010-es kormányra kerülése egyértelmű tendencia kezdetét jelentette: megkezdődött a parlamenti ellenzék pozíciójának és jogainak gyengítése. A kétharmados többséggel rendelkező kormánykoalíció megpróbálta a lehető legkisebbre csökkenteni az ellenzék tényleges részvételét a döntéshozatali folyamatokban. Ezt többek között az is mutatta, hogy a koalíció kivételes sürgős eljárást alkalmazott fontos törvények rendkívül rövid időn belül és

12... A Bíróság Tanácsa 2014. szeptember 16-án két ítéletet hozott, a *Karácsony és társai* (42461/13 sz.) és a *Szél és társai* (44357/13 sz.) ügyben. A két ítélet indokolása gyakorlatilag azonos volt, ezért az alábbi összefoglalásban nem teszünk különbséget a két ítélet között.

olyan körülmények között való életbe léptetésére, ami lehetetlenné tette a jogalkotási javaslat mindennemű érdemi vizsgálatát. Nemcsak hazai és nemzetközi társadalmi szervezetek, hanem olyan nemzetközi szervezetek és testületek, mint például a Velencei Bizottság, az Európa Tanács emberi jogi biztosa és az Európai Unió különböző testületei is kritizálták a magyar Kormányt a demokrácia szabályainak megváltoztatása és a kritikát nem tűrő politikai környezet megteremtése miatt.

87. Ezenfelül a kormánykoalíció a parlamenti fegyelmi eljárás szabályait is szigorította. A kérelmezők rámutattak többek között arra, hogy a 2012-ben elfogadott Országgyűlésről szóló törvény kizárta a Mentelmi Bizottságot a fegyelmi eljárásból. A bizottság összetétele paritásos alapon szerveződött és a fegyelmi eljárások független elemét alkotta. Ezek a módosítások az országgyűlési képviselőkkel szemben bírság kiszabására vonatkozó hatáskört a bizottságról az Országgyűlés plenáris ülésére ruházták át, ahol a többség vita nélkül tudott dönteni. Más módosítások (például az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdése) szigorúbb szankciókról rendelkeztek vagy pedig kiterjesztették a szankcióval sújtható cselekmények körét.

88. A kérelmezők azon véleményüknek adtak hangot, hogy az ellenzéki képviselők véleménynyilvánítási szabadságát nemcsak külső, hanem belső korlátozásokkal szemben is védeni kell. A parlamenti többség nem rejtőzhet a parlamenti szuverenitás mögé, amikor korlátozza az ellenzéki országgyűlési képviselők Egyezményben biztosított jogait, mivel ez egyértelműen a parlamenti szuverenitás fogalmával való visszaélés volna. Álláspontjuk szerint az Egyezményben a parlamenti fegyelmi jogra vonatkozó korlátok felállítása nem érintette a parlamenti szuverenitás lényegi tartalmát. A kérelmezők előterjesztése szerint a jelen ügy azt a kérdést érinti, hogy olyan helyzetben, amikor az ellenzéki országgyűlési képviselőket szisztematikusan megfosztották álláspontjuk az Országgyűlésben való kifejtésének szokásos eszközeitől, joguk volt-e a 10. Cikk alapján, kiemelt fontosságú közügyekben véleményüknek szimbolikus beszéddel való kifejezésére (molínók felmutatásával), úgy, hogy eközben nem okoztak jelentős fennakadást az Országgyűlés működésében.

89. A kérelmezők egyetértettek azzal, hogy a beavatkozás formálisan az Országgyűlésről szóló törvényen alapult, rámutattak viszont arra, hogy az adott időpontban az érintett rendelkezéseket még nem alkalmazták. A fegyelmi eljárásra vonatkozó rendelkezéseket 2012-ben jelentősen módosították; az új rendelkezések 2013. január 1-jén léptek hatályba. A fegyelmi vétség fogalmának az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdésében szereplő meghatározását kiterjesztették; a módosítás nyomán már „az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás” is beletartozott, ez a kérelmezők véleménye szerint tág fogalom meghatározás. A kérelmezők nem fogadták el a Bíróság Tanácsának azon megállapítását, hogy a szóban forgó fogalmak jelentése a későbbiekben kellően egyértelművé válik majd a parlamenti gyakorlatban.

90. Elfogadták, hogy a szóban forgó beavatkozás „az Országgyűlés megfelelő működése fenntartásának” célját szolgálta, és megfelelt mások jogai védelmének.

91. A kérelmezők arra hivatkoztak, hogy a szóban forgó beavatkozás nem felelt meg a szükségesség feltételének a demokratikus társadalmakban. Hangsúlyozták, hogy véleménynyilvánításuk több tényező miatt is a lehető legnagyobb védelmet igényelte és az Állam vonatkozó mérlegelési mozgástere ebből adódóan csökkent. Először is, az ügy tárgya a véleménynyilvánítás szabadsága volt, amely az Egyezmény értelmében kivételesen fontos jog, erősen összefügg a demokráciával, ami az Egyezmény alapértékeinek egyike. Másodszor, a politikai beszédet érintette, ami az Egyezmény értelmében a leginkább védett véleménynyilvánítás-fajta. A kérelmezők erősen vitatott politikai kérdésekben kívánták kifejezni véleményüket az Országgyűlésben és közölni azt a választópolgárokkal. Harmadszor, a kérelmezők politikusok voltak, akik számára különösen fontos volt a szabad politikai véleménynyilvánítás. Negyedszer, a politikai véleménynyilvánítás az Országgyűlésben valósult meg, ami a legfontosabb politikai vitafórum egy képvisleti demokráciában. Ötödször, a kérelmezők véleménynyilvánítása a lehető legnagyobb védelmet érdemelte, mivel a kérelmezők a parlamenti ellenzékhez tartoztak, akiknek a politikai folyamatban való hatékony részvétele a modern demokrácia megfelelő működésének előfeltétele volt.

92. A kérelmezők érvelése szerint a hangsúlyt véleményük kifejezésének hatékonyságára kell helyezni. Némileg sajátos kommunikációs eszközt kellett használniuk, hogy tiltakozásuk megjelenjen a médiában, és szélesebb közönséghez érjen el. Kommunikációs eszközeik (molinó és transzparenszek) szokatlanok voltak, nem voltak azonban támadók, ártalmasak, veszélyesek vagy olyanok, amelyek súlyos zavart okozhattak volna a Parlamentben. A kérelmezők aktívan használták a parlamenti kommunikáció szokásos eszközeit. A kormánykoalíció azonban hatástalanította ezen eszközök használatát, ez viszont arra késztette a kérelmezőket, hogy a kifogásolt eszközökhöz folyamodjanak. A szimbolikus beszéd alkalmazása volt az egyetlen módja annak, hogy a kérelmezők látható módon fejezhessék ki egyet nem értésüket a Kormány intézkedéseivel. A kérelmezők hangsúlyozták, hogy tiltakozásuk rendkívül ellentmondásos politikai kérdésekkel kapcsolatos volt és cselekményük legfeljebb kis mértékben zavarta meg az Országgyűlés munkáját. Cselekményeikkel nem fosztottak meg más országgyűlési képviselőket felszólalási vagy szavazási joguktól. Az érintett ülések jegyzőkönyvéből egyértelműen kiderült, hogy röviddel később a többi országgyűlési képviselő folytatni tudta felszólalását és szavazni is tudott.

93. A kérelmezők – hivatkozva a Bíróság Tanácsának ítéleteire – hangsúlyozták, hogy az Országgyűlésben folyó politikai beszéd kiemelt védelmet élvez és az Országgyűlés függetlensége önmagában még nem volt ok arra, hogy kizárja a Bíróság általi felügyeletet ezen a területen.

Észrevételezték, hogy egy demokratikus társadalomban a parlament az a hely – törvényhozási tevékenységtúlmenően – ahol a politikai pártok közötti demokratikus versenyben eszmék és politikák ismertetése és ütköztetése folyik. Hangsúlyozták, hogy cselekményük nem pusztán más országgyűlési képviselők meggyőzésére, hanem elsődlegesen véleményüknek a szavazókkal való közlésére irányult.

94. Kiemelték továbbá az ellenzék szerepét az Országgyűlésben – ennek során hivatkoztak a Bíróság Tanácsának ítéleteire, valamint a Velencei Bizottság *Jelentés az ellenzék szerepéről egy demokratikus parlamentben* című jelentésére. Az európai normák szerint az Országgyűlés megfelelő működése eleve feltételezi a parlamenti ellenzék hatékony védelmét, mivel egyébként az Országgyűlés nem tudná betölteni alkotmányos funkcióit. Megfelelő formális garanciák vagy magas szintű politikai kultúra nélkül a parlamenti többség zsarnokivá válhat és elnyomhatja az ellenzéket. A parlamenti többség erőfölényének ellensúlyozása érdekében fokozott védelemre van szükség.

95. A kérelmezők azon véleményüknek adtak hangot, hogy a pénzbüntetés súlyos intézkedés olyan hivatásos politikusok ellen, akiknek egyetlen jövedelme az Országgyűléstől kapott fizetésük. Ezek a büntetések, amelyeket előzetes figyelmeztetés nélkül és annak ellenére róttak ki, hogy a kérelmezők cselekményének csupán csekély hatása volt az Országgyűlés munkájára, aránytalanok és dermesztőek voltak. Ezenkívül, enyhébb szankciók alkalmazását nem is mérlegelték.

96. Összegzésül a kérelmezők rámutattak, hogy a politikai véleménynyilvánításhoz való jogukat megsértették, mivel az Állam aránytalanul túllépte a mérlegelési mozgásterét, amikor megbírságolta őket – ellenzéki országgyűlési képviselőket – egy parlamenti vita alatt nagy fontosságú közügyekkel kapcsolatban használt szimbolikus beszéd miatt, bár az Országgyűlés működését jelentősen nem zavarták meg.

b) A Kormány

97. A Kormány előjáróban rámutatott, hogy a Bíróság először vizsgálta Tanácsának ítéletében a parlamenti fegyelmi jogot. Azzal érvelt, hogy a szóban forgó ügyet nem elszigetelten, hanem az Európa Tanács más Tagállamai és az európai szervezetek által alkalmazott hasonló szabályozási elvek kellő figyelembevételével kell vizsgálni. Bár a részleteket tekintve lehetnek különbségek, egyetlen tagállam fegyelmi szabályzata sem tűri el parlamenti képviselők olyan magatartását, amely veszélyezteti a parlamentek működését. A Kormány cáfolta a kérelmezőknek a magyar parlamenti demokrácia működésével kapcsolatos vádjait.

98. A Kormány hangsúlyozta, hogy a tagállami és európai fegyelmi szabályok áttekintése során a Bíróságnak nem csupán a bírság kiszabását lehetővé tevő parlamenti szabályokat kell vizsgálnia. Kiemelte, hogy a Tagállamok, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése („PACE”) és az

Európai Parlament („EP”) fegyelmi szabályzata egyaránt lehetővé teszi – bírság kiszabásán túl – olyan szankciók alkalmazását, amelyek az *ex post facto* kiszabott bírsággal ellentétben azonnal és ténylegesen megakadályoznak egy parlamenti képviselőt a véleménynyilvánításban. A felszólalás jogának megvonása egy vita során korlátozza a parlamenti képviselő véleménynyilvánítási szabadságát, egyes súlyosabb szankciók azonban hosszabb időre is akadályozhatják a parlamenti képviselőt a mandátumából fakadó jogok gyakorlásában. Ezeket a szigorúbb szankciókat – nevezetesen az ülésről való kizárást és/vagy a parlamenti képviselői jogok felfüggesztését – a Tagállamok többségében¹³, sőt a PACE-ban és az EP-ben is alkalmazzák. Fontos volt megjegyezni, hogy az említett szigorúbb szankciók egy meghatározott ideig általánosan korlátozták a parlamenti képviselő jogait, a parlamenti ügyek egészére vonatkoztak és nem csupán a fegyelmi jogsértéssel összefüggő tárgyban függesztették fel a parlamenti képviselő véleménynyilvánításhoz való jogát. E szankciók tényleges és azonnali hatásán felül anyagi következmények is bekövetkezhetnek. A Tagállamok többségében¹⁴ a parlamenti képviselői jogok ideiglenes felfüggesztése – *ipso jure* vagy erre vonatkozó határozat alapján – a képviselő tiszteletdíjának teljes vagy részleges megvonásával is együtt járhat. A szóban forgó Tagállamokon kívül a közvetlen bírság szankciójáról a Cseh Köztársaság, Magyarország, Németország és Szlovákia fegyelmi szabályzata is rendelkezik.

99. A Kormány úgy érvelt, hogy a parlamenti jog területén a Tagállamok tag mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek (lásd *Kart kontra Törökország* [Nagytanács], 8917/05 sz. ítélet 81-82. pontját, EJEB 2009 (részletek)). A tagállami szuverenitásból és az Országgyűlés működéséből következő tag mérlegelési mozgástér szorosan kapcsolódik a szuverenitás kérdéséhez. A Tagállamoknak a nemzeti parlamentek hatékony működésével és munkájuk szervezésével kapcsolatos valamennyi kérdésben a lehető legtágabb mérlegelési mozgástérrel kell rendelkezniük. Ezért a tagállami parlamentek fegyelmi ügyeibe való beavatkozásnak a feltétlenül szükséges esetekre kell korlátozódnia.

100. A Kormány előadta, hogy az Országgyűlés alkotmányos feladatainak teljesítésében (úgy mint a törvényhozásban és a Kormány ellenőrzésében) országgyűlési képviselők vettek részt és az ő jogaik, illetve jogaik esetleges korlátozása összefüggött az említett célkitűzésekkel. Az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását másként kell értékelni, mint a véleménynyilvánítási szabadság mint alapjog korlátozását. Az Állam – a mérlegelési mozgásterén belül – meghatározhatja, milyen típusú magatartás minősül jogellenesnek és az alkalmazandó szankciókról is dönthet. E tekintetben a különböző tagállami szabályzatok, valamint a PACE

13... A Kormány előterjesztése az Európa Tanács 31 tagállamát említi.

14... A Kormány az Európa Tanács 13 tagállamát sorolta fel.

és az EP szabályzata – hasonlóan a magyar Országgyűlés Házsabályához, amely „súlyosan sértő magatartás”-ról beszél – nem sorolta fel teljes körűen az e magatartást kimerítő cselekményeket.

101. A Kormány álláspontja szerint a kérelmezők magatartása semmilyen módon nem járult hozzá a közügyek megvitatásához, illetve a választópolgárok tájékoztatásához, és kifejezetten akadályozta a hatékony törvényhozást. Mivel a fenti eszközöket olyan időben alkalmazták, amikor más országgyűlési képviselők a szavazási és felszólalási jogukkal éltek, a kérelmező országgyűlési képviselők ténylegesen akadályozták a választópolgárokat abban, hogy megismerjék olyan, más országgyűlési képviselők álláspontját, akik a Házsabálynak megfelelően fejezték ki véleményüket. A kérelmezők magatartásának célja az volt, hogy úgy fejezzék ki véleményüket, hogy egyben elfojtják más országgyűlési képviselők véleménynyilvánítását. A kérelmezőknek volt alkalmuk véleményüket a Házsabálynak megfelelően kifejezni, de legtöbbször ezt nem élt a lehetőséggel. Ehelyett az éppen folyó vitát megszakító, látványos tiltakozó akcióval kívánták magukra vonni a figyelmet. Szándékosan használták a véleménynyilvánítás ilyen formáját, aminek révén nem véleménynyilvánításuk tartalma, hanem házszabály-ellenes viselkedésük kapott médiafigyelmet. A Kormány álláspontja szerint a kérdéses magatartás indokolatlanul megzavarta az Országgyűlés működését.

102. A Kormány mélységes aggodalmának adott hangot az ilyen magatartás bátorítása miatt. Egy olyan precedens, amely széles körű védelmet biztosít a demonstratív tiltakozó akcióknak, a parlamenti vita minőségét és a parlamenti munka hatékonyságát károsan befolyásoló tendenciákat hívhat életre. Ezenfelül az országgyűlési képviselők által tanúsított szélsőséges magatartás alááshatja az Országgyűlés iránti közbizalmat. Az Országgyűlés a politikai kommunikáció igen fontos, de nem egyetlen fóruma.

103. A Kormány elismerte, hogy számos módja van a vélemény kifejezésének az Országgyűlésben; a parlamenti rendre vonatkozó szabályok azonban a kommunikáció valamennyi formájára vonatkoznak, ennél fogva a szokatlan vagy szimbolikus véleménynyilvánítás nem élvez nagyobb védelmet, mint az országgyűlési képviselői felszólalások. Rámutatott, hogy a Tagállamok többsége nem tűri a politikai véleménynyilvánítás nem verbális formáit és bizonyos példákat hozott fel a német *Bundestag* és a PACE gyakorlatából. Felhívta továbbá a Bíróság figyelmét a PACE Ügyrendi, Mentelmi jogi és Intézményügyi Bizottsága által a PACE tagjainak fegyelméről szóló, 2013. október 22-én készített jelentésre, amelyet a Közgyűlés a későbbiekben a 1965. sz. határozatával el is fogadott (2013).

104. A Kormány elfogadta, hogy a szóban forgó beavatkozás két törvényes, a Bíróság Tanácsának ítéletében is taglalt célt szolgált: nevezetesen mások – köztük a többi országgyűlési képviselő – jogainak védelmét és a rendzavarás megelőzését.

105. A Kormány azon véleményének adott hangot, hogy a szóban forgó beavatkozás arányos volt. Rámutatott, hogy a kérelmezők magatartása súlyosan megzavarta az Országgyűlés munkáját, hiszen félbeszakította a szavazást és a felszólalásokat is. Karácsony és Szilágyi úr kérelmezők félbeszakították a Kormány képviselőjének hozzászólását, a többi kérelmező pedig akadályozta a szavazási eljárás lefolytatását. A Kormány álláspontja szerint a kérelmezők által használt eszközök – még akkor is, ha elsődleges céljuk a szemléltetés volt – egyértelműen megzavarták az Országgyűlés rendes működését.

106. A Kormány vitatta a Bíróság Tanácsának a Házelnök állítólagos részrehajlásával és az Országgyűlés politikai orientációjával kapcsolatos megállapításait. A magyar szabályokkal ellentétben a Tagállamok többségében a Házelnök nemcsak javaslatot tesz szankció alkalmazására, hanem saját mérlegelési jogkörében ki is rója a szankciót. Annak eldöntése, hogy mely magatartás sérti az Országgyűlés tekintélyét, a Házelnök jogkörébe tartozik. Ezzel kapcsolatban a Kormány többek között a *Bundestag* házszabályának fegyelmi rendelkezéseire hivatkozik, amelyek hasonlóak a magyar szabályokhoz. Ezenkívül a PACE ügyrendje szerint a kizárásra vonatkozó határozatot a PACE elnöke vagy – súlyosabb esetekben – az elnök javaslata alapján maga a PACE hozza meg, és e határozat ellen nincs jogorvoslat.

107. A Kormány cáfolta a Bíróság Tanácsának megállapítását, miszerint a szankciót minden előzetes figyelmeztetés nélkül rótták ki. Az ülést vezető elnök minden esetben kérte az érintett országgyűlési képviselőket, hogy hagyjanak fel a zavaró magatartással, de hiába. Csak a rend helyreállítására irányuló számos felszólítást követően sikerült helyreállítani az ülés rendjét. Szabó és Dorosz kérelmezők még akkor sem voltak hajlandóak eltávolítani a parlamenti ülésterem közepén kifeszített transzparenst, amikor a Házelnök figyelmeztette őket a jogkövetkezményekre, és magatartásukkal csak az Országgyűlési Őrség megérkezésekor hagytak fel. Karácsony és Szilágyi kérelmezők molinót helyeztek el a szószék mellett, ezzel félbeszakították az éppen felszólaló kormány képviselőjét. Mivel többszöri kérés ellenére sem voltak hajlandóak eltávolítani a molinót, az Országgyűlési Őrség távolította azt el. Szél, Osztolykán és Lengyel képviselők szankcionálását ezenkívül a Házelnöknek a rend helyreállítására irányuló felszólítása és egy Házelnöki figyelmeztetés is megelőzte. Ennek megfelelően tehát a szankciókat a Kormány álláspontja szerint fokozatosan alkalmazták. Ezzel kapcsolatban a Kormány észrevételezte, hogy számos Tagállam szabályai lehetővé teszik, hogy bizonyos jogellenes magatartások tanúsítása esetén a Házelnök – vagy a Házelnök javaslatára a parlament – előzetes figyelmeztetés vagy kevésbé korlátozó intézkedés előzetes alkalmazása nélkül is súlyos szankciót szabjon ki. A német, a horvát, a litván, a máltai, az egyesült királyságbeli, a grúz, a görög és az olasz parlamentben súlyos rendzavarás esetén azonnali kizárás rendelhető el.

108. A Kormány rámutatott továbbá, hogy az érintett országgyűlési képviselők számos fórumon – köztük a Parlament plenáris ülésén, a Házbizottságban vagy a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős Bizottságban – megtámadhatták volna a Házelnök által javasolt intézkedéseket. Ezenfelül az európai parlamenti jogban a fegyelmi szankciót nem előzi meg vita a plenáris ülésen. Ez indokolt volt, mert a Házszabályba ütköző magatartást a Parlament megfelelő működésének helyreállítása érdekében szankcionálták és erre az adott pillanatban azonnal volt szükség.

109. A Kormány álláspontja szerint a Bíróság Tanácsának megállapításával ellentétben a szóban forgó szankcióknak nem volt dermesztő hatása. A kérelmezőkkel szemben kiszabott bírság – a kizárással vagy felfüggesztéssel ellentétben – ténylegesen nem akadályozta meg őket véleményük kinyilvánításában. Ezenfelül a szóban forgó bírságok abban sem akadályozták meg néhány kérelmezőt, hogy az Országgyűlés későbbi ülésein véleményt nyilvánítsanak. Sőt néhány képviselő esetében az Országgyűlés tartózkodott attól, hogy a jogszabály alapján kiróható legsúlyosabb bírságot szabja ki. A Tagállamok többségében a felfüggesztésen kívül kiszabható pénzbeli szankciók sokkal súlyosabbak, mint a kérelmezőkkel szemben kiszabott bírságok. A Kormány példákat hozott fel a magyar parlamenti gyakorlatból, amelyekben országgyűlési képviselők nem verbális kommunikációja csak kis mértékben zavarta meg az Országgyűlésben folyó munkát, úgyhogy nem is szankcionálták.

c) A beavatkozó harmadik személyek

i. A cseh Kormány

110. A cseh Kormány tájékoztatást nyújtott a parlamenti fegyelmi eljárások hazai szabályairól. Ami a parlamenti Képviselőházat (az Alsóházat) illeti, ezt a kérdést a 90/1995. sz. törvény és a Képviselőház Eljárási Szabályzata szabályozza, amely különbséget tesz az eljárási intézkedések és a fegyelmi eljárás között¹⁵.

111. Amikor egy képviselő a plenáris ülésen „méltatlan magatartást”-t tanúsít, az Elnök az alábbi eljárási intézkedések valamelyikét fogantatosíthatja: figyelmeztetés, illetve – a magatartás ismétlődése esetén – a Képviselőházból való kizárás az ülésnap végéig (a Szabályzat 19. §-a). Az érintett képviselő a Képviselőház plenáris üléséhez fellebbezhet a határozat ellen, amely vita nélkül dönt a határozatról. A gyakorlatban ezeket az eljárási intézkedéseket ritkán alkalmazták.

112. Ezenkívül fegyelmi eljárás indítható azon képviselő ellen, akit a képviselőházi felszólalása nyomán büntetőeljárás alá vonhatnak (13. § (1) bekezdés). Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, amikor a képviselő felszólalásával megsértett egy másik képviselőt (13. § (2) bekezdés). A

15... A Szenátus Eljárási Szabályzata is hasonló szabályokat tartalmaz.

fegyelmi eljárást formálisan a Képviselőház Mandátum- és Mentelmi Bizottsága folytatja le. Az eljárás során a Bizottság elvégzi a szükséges vizsgálatot, az érintett képviselő elmondhatja véleményét és védheti magát. A Bizottság elrendelheti, hogy a képviselő adjon ki bocsánatkérő nyilatkozatot vagy fizessen legfeljebb a havi tiszteletdíjának megfelelő összegű bírságot. A képviselő mindezeket az intézkedéseket megtámadhatja a Képviselőház előtt, ilyen esetben a Képviselőház megvitatja az ügyet és szavaz a fellebbezésről.

113. A Képviselőház által hozott eljárási vagy fegyelmi intézkedéseket közigazgatási bíróság nem vizsgálhatja felül. Ezenfelül, az Alkotmánybíróság egy közelmúltban hozott határozatában megállapította, hogy nem tartozik a feladatkörébe parlamenti fegyelmi határozatok – alkotmányossági fellebbezési eljárásban történő – felülvizsgálata, kivéve azon ügyeket, amelyekben a Parlament egyértelműen túllépte a hatáskörét¹⁶.

ii. Az Egyesült Királyság Kormánya

114. A brit Kormány kifejtette, hogy amennyiben a kérelmezők által tanúsított magatartáshoz hasonló fordul elő a Képviselőházban, azt a Házelnök súlyosan zavarónak és helytelennek minősítené. Ha huzamos lenne, ennek következménye a Képviselőházból való ideiglenes felfüggesztés és a felfüggesztés tartamára tiszteletdíj megvonása lehetne. Rámutatott, hogy a nemzeti törvényhozás szabad mérlegelése szerint eldöntheti, hogy: a) a Parlamentben elhangzó politikai beszédértelmes, szóbeli érvelésre és szavazásra korlátozódjon-e, a Házelnök irányítása alatt; b) tiltsák-e a beszéd felerősítésére megafonok használatát – hasonlóképpen molinók, plakátok és táblák használatának már hatályos tiltásához; c) szabályozni kell-e a szándékos tisztességtelenségre vonatkozó vádaskodást és sértő kifejezések egyéb használatát; és d) a magatartási szabályok érvényesíthetőek-e a képviselőkkel szemben kiszabott arányos, de visszatartó erejű pénzbírság és a felfüggesztés szankciója útján.

115. A brit Kormány tájékoztatást nyújtott a parlamenti véleménynyilvánításhoz való jog egyesült királyságbeli jogszabályi háttéréről és gyakorlatáról, az 1689-es Jogok Törvénye (Bill of Rights) 9. Cikkével kezdődően¹⁷. A Jogok Törvényének 9. Cikke két, egymást kiegészítő célt szolgál. Először is, garantálja a parlamenti képviselők véleménynyilvánítási jogát a viták során. Mentesség illeti meg őket minden olyan polgári és büntetőeljárás alól, amelyet azért indulnának ellenük, amit szólásszabadságuk gyakorlása során mondtak. Másodszor, a joggal való visszaélés megakadályozása érdekében a parlamenti képviselők alá vetik

16... A Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának határozata, hiv. szám: PL. US 17/14, 2015. január 13.

17... Az 1689-es Bill of Rights 9. Cikke kimondja: „Hogy a parlamenti szólásszabadság, viták és eljárások miatt a parlamenten kívül sem bíróság, sem egyéb fórum nem emelhet vádat és nem folytathat eljárást.”

magukat a Parlament hatóságának és a parlamenti fegyelemnek. A parlamenti véleménynyilvánítás szabadságát maga a Parlament szabályozza, amely maga irányítja a saját működését. A hatalommegosztás elvének alapvető eleme, hogy a nemzeti bíróságok ne szabályozhassák a törvényhozás működését.

116. A 10. Cikk tekintetében a brit Kormány előadta, hogy két, egymást kiegészítő elv érvényes és mindkettő elengedhetetlen a képvisleti demokrácia helyes működéséhez. Először, a szólásszabadság – azzal, hogy a felszólalónak nem kell pertől vagy külső szankciótól tartania – elengedhetetlen ahhoz, hogy a parlamenti képviselők képviselhessék az embereket és fontos ügyeket vitathassanak meg. Ha ezt nem deklarálnák, az dermesztően hatna a törvényhozáson belüli vitára. A Parlamentnek meg kell legyen a szabadsága ahhoz, hogy megszervezze és meghatározza a saját eljárását, valamint hogy ott kemény vitát lehessen folytatni bármiről anélkül, hogy külső beavatkozástól kellene tartania. Másodszor – ezt ellensúlyozandó – léteznie kell bizonyos fegyelmi rendszernek a Parlamentben, amelynek alapján a Parlament maga szabályozza a képviselők magatartását annak érdekében, hogy biztosítsa, hogy a képviselők szólásszabadságával nem élnek vissza és a törvénykezési munka hatékonyan folyjon. A Kormány szerint a Bíróság mindkét fenti elvet elismerte az *A. kontra Egyesült Királyság* és a *Kart kontra Törökország* ügyben. A Kormány szerint tág a mérlegelési mozgástér abban a tekintetben, hogy tiltsák-e a Parlamentben az olyan tárgyak használatát, mint például a transzparenszek, plakátok és megafonok, valamint abban is, hogy országonként mennyire súlyosan értékelik az ilyen magatartást.

117. A házelnök irányítása mellett folyó szabad, értelmes szóbeli vitának nagy hagyománya van az Egyesült Királyság Képviselőházában. A képviselők a Parlamenten kívül teljesen szabadon kezdenek szimbolikus, nyilvános politikai tiltakozást – például menetet szervezhetnek, gyűlést és tüntetést tarthatnak. Az ilyen politikai beszédet a 10. Cikk kiemelt védelemben részesíti. De a Képviselőházban minden parlamenti képviselő értelmes, szóbeli érvelésre korlátozza a politikai véleménynyilvánítását. A szabad beszéd nem tilos: valamennyi parlamenti képviselő egyenlő felszólalási, kérdezési, beavatkozási és szavazati joggal rendelkezik. Szükséges és ésszerű korlátozás érvényesül viszont minden parlamenti képviselő politikai véleménynyilvánításának ideje, helye és módja tekintetében annak érdekében, hogy a viták méltányos és egyenlő alapon folyhassanak le a Parlamentben. A Kormány kiemelte, hogy ezek a szabályok elengedhetetlenek ahhoz, hogy biztosítsák, hogy az érvek minden oldalról méltányosan elhangozhassanak. Ha a plakátok, transzparenszek, megafonok és más hasonló eszközök használatát engedélyeznék, egyre terjedhetne ezek használata a képviselők körében, ami viszont már gátolná magának a véleménynyilvánításnak a szabadságát. Arányos, de visszatartó erejű szankcióra van szükség annak biztosítása érdekében, hogy a parlamenti vita

tisztességes és értelmes, szóbeli vitára, eszmecserére és szavazásra korlátozódjon. Ezek a szabályok elősegítik a magas színvonalú politikai vitát és biztosítják, hogy minden parlamenti képviselő tisztességes és egyenlőbánásmódban részesüljön. Ellentmondana ennek az elvnek, ha bármely parlamenti képviselőnek – tartozzon akár a kormányzó többséghez, akár az ellenzékhez – különleges előjogokat biztosítanának az ülés megzavarására. A házelnöknek minden megválasztott parlamenti képviselőt ugyanolyan tisztelettel kell kezelnie és mindegyikükre ugyanazon magatartási szabályoknak kell vonatkoznia.

118. Az Egyesült Királyság Kormányának nincs tudomása olyan nemzeti parlamentről, amely megengedné a kérelmezők által tanúsított bomlasztó magatartást. A nemzeti törvényhozás a tág mérlegelési mozgásterén belül dönthet úgy, hogy a szimbolikus politikai demonstrációkra a megfelelő fórum a Parlamenten kívül van. Kivételesen erős közérdek fűződik ahhoz, hogy biztosítsák a parlamenti eljárások rendben történő lefolytatását.

119. Az Egyesült Királyság Kormánya azzal is érvelt, hogy határozott analógia van a Bíróság és egy nemzeti bíróság eljárásai között. A bíróságon kívül a peres felek nyugodtan részt vehetnek szimbolikus, bomlasztó, sőt megbotránkoztató tiltakozásokban. A bírósági tárgyaláson annak érdekében, hogy a kérdéseket érdemben, tisztességesen meg lehessen vitatni, a szóbeli vitára vonatkozóan keretszabályokat kell alkalmazni.

3. A Bíróság megítélése

(a) Beavatkozás megléte

120. A Bíróság Tanácsának megítélése szerint a kérelmezőkre kirótt bírság az Egyezmény 10. Cikkében foglalt, a véleménynyilvánítás szabadságához való joguk megsértésének minősül. E tényt a felek nem vitatták és a Nagytanács nem lát okot arra, hogy e kérdésben másként határozzon. A Nagytanács ehhez csak annyit tenne hozzá, hogy a kérelmezők önkifejezése főleg nem verbális kommunikációból, nevezetesen egy molinó és transzparenszek felmutatásából állott. A Nagytanács később visszatér a jelen ügy egyedi körülményeire.

121. A kérelmezők véleménynyilvánítási szabadsága ilyen korlátozásainak "törvényben meghatározott"-nak kell lenniük, a 10. Cikk 2. bekezdésében meghatározott jogszerű célra kell irányulniuk, valamint "szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban".

(b) Törvényben meghatározott volt-e a beavatkozás

122. A jelen ügyben a felek álláspontja elért abban a kérdésben, hogy a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás törvényben meghatározott volt-e. A kérelmezők úgy érveltek, hogy az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdésében használt kifejezések ("a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra

vonatkozó szabályait megszegi") nem voltak pontosak. Továbbá, a 49. § módosított (4) bekezdését korábban nem alkalmazták, mivel a módosított rendelkezés csupán 2013. januárjában lépett hatályba. A Kormány érvelése szerint a beavatkozás az Ogytv. rendelkezésein alapult.

123. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a 10. Cikk 2. bekezdésében található "törvényben meghatározott" kifejezés nem csak azt kívánja meg, hogy a sérelmezett döntés a nemzeti jogban jogalappal rendelkezzen, hanem a kérdéses törvény milyenségére is vonatkozik, amennyiben a törvénynek az érintettek számára elérhetőnek kell lennie, illetve hatásainak előre láthatóknak kell lenniük (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Rotaru v. Románia* [Nagytanács], 28341/95. sz. ítélet 52. pontja, EJEB 2000-V, és *Maestri v. Olaszország* [Nagytanács], 39748/98sz. ítélet 30. pontja, EJEB 2004-I). Azonban elsősorban a nemzeti hatóságok, nevezetesen a bíróságok feladata a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Waite és Kennedy kontra Németország* [Nagytanács], 26083/94. sz. ítélet 54. pontja, EJEB 1999--I; *Korbely kontra Magyarország* [Nagytanács], 9174/02sz. ítélet. 72-73. pontja, EJEB 2008; valamint *Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano v. Italy* [Nagytanács] 38433/09sz. ítélet. 140. pontja, EJEB 2012).

124. A "törvényben meghatározott" kifejezésből eredő egyik feltétel az előreláthatóság. Ekként, egy norma nem tekinthető "törvény"-nek a 10. Cikk (2) bekezdése értelmében, ha az nincsen eléggé pontosan megfogalmazva ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára a magatartása szabályozását; az állampolgárnak – szükség esetén megfelelő tanácsadás alapján – képesnek kell lennie arra, hogy előre, az adott körülmények között elvárható mértékben lássa adott magatartás lehetséges következményeit. Nem szükséges, hogy a következmények teljes bizonyossággal előre láthatóak legyenek. Noha a bizonyosság ideális lenne, az aránytalanul nagy merevséghez vezethetne, a jognak viszont lépést kell tartania a változó körülményekkel. Ennek megfelelően számos törvény szükségszerűen többé-kevésbé pontatlan kifejezéseket tartalmaz, amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlat feladata (ld., például: *Lindon, Otchakovsky-Laurens és July kontra Franciaország* [Nagytanács], 21279/02 sz. ítélet és 36448/02. sz. ítélet 41. pontja, EJEB 2007--IV; *Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano*, fentebb idézve, 141. pontja; és *Delfi AS kontra Észtország* [Nagytanács], 64569/09 sz. ítélet 121. pontja, EJEB 2015).

125. A nemzeti jogalkotásban megkívánt pontosság foka – ami nem fedhet le minden egyes esetet – jelentős mértékben függ az adott jogszabály tartalmától, a szabályozandó jogterülettől, valamint a címzettek számától és helyzetétől (ld. *Centro Europa 7 S.r.l. és Di Stefano*, 142. pontja, és *Delfi AS*, 122. pontja, mindkettő fentebb hivatkozva). A Bíróság megítélése szerint a szakmai tevékenységet végző személyektől, akik hozzá vannak ahhoz szokva, hogy tevékenységük ellátása során nagy gondossággal járnak el, elvárható e tekintetben, hogy különös alaposággal mérjék fel a

tevékenységükkel járó kockázatokat (ld. a fentebb idézett *Lindon, Otchakovsky-Laurens és July* ügy 41. pontját, további hivatkozásokkal).

126. A Bíróság rámutat arra, hogy az Ogytv. 49. § (4) bekezdése az országgyűlési képviselőknek az Országgyűlésben való magatartását szabályozta. Úgy tűnik, a kérelmezők részt vettek a módosítás parlamenti megfontolásában. Különleges pozíciójuknál fogva, az országgyűlési képviselőknek ismerniük kell a fegyelmi szabályokat, amelyek célja az Országgyűlés működése rendjének biztosítása. E szabályok szükségszerűen a bizonytalanság elemét hordozzák magukban ("súlyosan sértő magatartás") és a parlamenti gyakorlat feladata ezek értelmezése. A magyarországihoz hasonló szabályok számos európai államban léteznek és ezek mind hasonlóan pontatlan kifejezésekkel megfogalmazottak (ld. az 56. pontban hivatkozott példákat). A Bíróság megítélése szerint a kérelmezőknek, tekintettel országgyűlési képviselői, hivatalos státuszukra, elvárható mértékben látniuk kellett a magatartásuk következményeit, még a sérelmezett rendelkezés korábbi alkalmazásának hiányában is (ld.: *Kudrevičius és Mások kontra Litvánia* [Nagytanács], 37553/05sz. ítélet 115. pontja, 2015. október 15., valamint, *mutatis mutandis*, az Egyezmény 7. Cikkével kapcsolatban: *Huhtamäki kontra Finnország*, 54468/09sz. ítélet 51. pontja, 2012. március 6., további hivatkozásokkal).

127. Ennek megfelelően, a Bíróság úgy találja, hogy az Ogytv. 49. § (4) bekezdése megfelel a pontosság szükséges mértéke iránti követelménynek és a beavatkozás "törvényben meghatározott" volt.

(c) A beavatkozás célja törvényes volt-e

128. A feleknek némileg eltért az álláspontja a kérdéses beavatkozás célját illetően. A kérelmezők szerint a beavatkozás célja "az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása" volt, és így megfelelt a mások jogai védelme céljának. A Kormány álláspontja szerint a beavatkozásnak két jogszerű célja volt, nevezetesen mások jogainak védelme és a rendzavarás megakadályozása. Az első célt illetően, úgy érveltek, hogy e cél magában foglalta a többi országgyűlési képviselő jogait.

129. A Bíróság meg van győződve, hogy a beavatkozás megfelelt az Egyezmény 10. § (2) bekezdésében foglalt jogszerű céloknak. Először, a célja az Országgyűlés működése zavarásának megakadályozása volt, azért, hogy biztosítsa annak hatékony működését, ekként pedig a jogszerű célja a "a rendzavarás megakadályozása" volt. Másodszor, a célja a többi országgyűlési képviselő jogainak védelme volt, és így célja a "mások jogainak védelme" volt.

(d) Szükséges volt-e a beavatkozás egy demokratikus társadalomban

130. A kérelmezők szerint a kérdéses beavatkozás nem felelt meg a demokratikus társadalom szükségességi követelményének; a Kormány szerint viszont arányos volt az elérendő, jogszerű célokkal.

131. A jelen esetben a Bíróságtól első alkalommal kérelmezték azt, hogy vizsgálja meg az országgyűlési képviselőkkel szemben az Országgyűlésben tanúsított önkifejezésük miatt hozott belső fegyelmi döntéseknek az Egyezmény 10. Cikkének való megfelelőségét. A jelen ügyben ezért a Bíróság figyelembe fogja venni a véleménynyilvánítás szabadságának elveit általában, valamint azokat, amelyek az Országgyűlésben való véleménynyilvánítás szabadságára vonatkoznak.

i. Általános elvek

a. A véleménynyilvánítás szabadságáról

132. Azok az általános elvek, amelyek arra a kérdésre vonatkoznak, igaz-e hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása "szükséges egy demokratikus társadalomban", jól kimunkáltak a Bíróság esetjogában és a következőképpen lettek összegezve (ld. az újabb irányadó jogesetek közül: *Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság* [Nagytanács], 48876/08sz. ítélet 100. pontja, EJE 2013 (részletek); és *Delfi AS*, fentebb idézve, 131. pontja):

"(i) A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alappillére és fejlődésének, valamint minden egyén önkifejezésének alapfeltétele. A 10. Cikk (2) bekezdésének megfelelően, ez nemcsak olyan 'információkra' vagy 'eszmékre' vonatkozik, amelyek fogadtatása kedvező, illetve amelyeket nem tekintenek sértőnek, vagy amelyek iránt közömbösek az emberek, hanem olyanokra is, amelyek sértőek, megbotránkoztatóak vagy zavaróak. Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókörűség, amelyek nélkül nincs 'demokratikus társadalom'. A 10. Cikk értelmében, e szabadságnak vannak korlátai, ezeket ... azonban pontosan meg kell határozni, valamint bármilyen korlátozás szükségességét meggyőzően kell indokolni ...

(ii) A 10. Cikk (2) bekezdésében lévő 'szükséges' melléknév 'nyomós társadalmi igény' meglétét foglalja magában. Az Egyezményben részes államok bizonyos mozgástérrel rendelkeznek annak megítélésében, fennáll-e ilyen igény, azonban ez európai felügyelettel jár együtt, amely kiterjed mind a jogszabályokra, mind az azokat alkalmazó, akár független bíróság által hozott döntésekre. Ezért a Bíróság jogkörébe tartozik jogerős határozatot hozni arról, hogy egy 'korlátozás' összhangban áll-e a véleménynyilvánítás 10. Cikk által védett szabadságával.

(iii) A Bíróság feladata a felügyeleti jogkörének gyakorlása során nem az, hogy átvegye az illetékes nemzeti hatóságok helyét, hanem az, hogy a 10. Cikk szempontjából vizsgálja a nemzeti mozgásterek alapján hozott nemzeti döntéseket. Ez nem jelenti azt, hogy a felügyeleti jogkör tartalma kizárólag annak megállapítása lenne, hogy az alperes Állam megalapozottan, körültekintően és jóhiszeműen gyakorolta-e jogait; a Bíróság feladata a sérelmezett beavatkozásnak az eset egésze fényében való vizsgálata és annak megállapítása, hogy igaz-e, hogy a beavatkozás 'arányos [volt] a jogszerű célokkal', valamint hogy igaz-e, hogy a nemzeti hatóságok által felhozott indokok 'oda tartozók és kielégítőek' ... Ennek során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a nemzeti hatóságok olyan mércéket alkalmaztak, amelyek összhangban állnak a 10. Cikkben foglalt elvekkel, sőt arról is, hogy a releváns tények elfogadható értékelésére alapították intézkedésüket ..."

(β) A véleménynyilvánítás szabadságának eljárásjogi garanciáiról

133. A fenti tényezőkön kívül, az eljárások tisztességessége és az biztosított eljárási garanciák is olyan tényezők, amelyeket bizonyos körülmények között figyelembe kell venni a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás arányosságának vizsgálatánál (ld. *Association Ekin v. Franciaország*, 39288/98sz. ítélet 61. pontja, EJEB 2001 VIII; *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság*, 68416/01 sz. ítélet 95. pontja, EJEB 2005 II; *Kyprianou kontra Ciprus* [Nagytanács], 73797/01 sz. ítélet 171. és 181. pontja, EJEB 2005 XIII; *Saygılı és Seyman v. Törökország*, 51041/99sz. ítélet 24-25. pontja, 2006. június 27.; *Kudeshkina kontra Russia*, 29492/05sz. ítélet 83. pontja, 2009. február 26.; *Lombardi Vallauri v. Olaszország*, 39128/05 sz. ítélet 46. pontja, 2009. október 20.; *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands* [Nagytanács], 38224/03 sz. ítélet 100. pontja, 2010. szeptember 14.; *Cumhuriyet Vakfi és Others kontra Törökország*, 28255/07sz. ítélet 59. pontja, 2013. október 8.; és *Morice v. Franciaország* [Nagytanács], 29369/10 sz. ítélet 155. pontja, 2015. április 23.).

134. Az *Association Ekin*-ügyben, amelynek tárgya "külföldi eredetű" könyvek terjesztésének és forgalmazásának közigazgatási jogkörben kimondott tilalma volt, a Bíróság határozata szerint a jogi kereteknek kell, egyebek mellett, az ilyen tilalmak hatékony bírósági felülvizsgálatát biztosítania a hatalommal való visszaélések elkerülése érdekében (fentebb idézve, 58. pont). A bíróság kifejtette, hogy a közigazgatási bíróságok az ilyen tilalmak okainak vizsgálatát csak korlátozottan végezték el. A kérelmező egyesület esetében, a *Conseil d'Etat* [Államtanács] teljes körű felülvizsgálatot végzett, annak gyakorlati hatékonyságát azonban korlátozta az eljárás aránytalan elhúzódása. A Bíróság szerint az efféle hiányos bírósági felülvizsgálat nem biztosított elegendő garanciát a visszaélések ellen (uo., 61. pont).

135. A *Lombardi Vallauri*-ügyben, melyben a kérelmezőnek egy egyházi egyetemen való oktatói állásra beadott pályázatát azért utasították el, mert neki állítólag más volt a hite, a Bíróság észrevételezte, hogy a Kari Bizottság előtti eljárás nem biztosított megfelelő eljárási garanciákat (fentebb idézve, 46-48. pont). A bírósági felülvizsgálati eljárásokban a közigazgatási bíróságok a sérelmezett döntéssel kapcsolatban csak azt a tényt vizsgálták, hogy a Kari Bizottság észrevételezte a Gyűlésnek a pályázó pályázatát elutasító határozatának létezését. Az a tény, hogy a pályázóval nem közölték az elutasítás pontos okait, kizárta a megtámadás minden lehetőségét. Ennek megfelelően a Bíróság megállapította, hogy a bírósági felülvizsgálat nem volt megfelelő (uo. 51. és 54. pont).

136. A *Cumhuriyet Vakfi és Mások*-ügyben, amelynek tárgya egy országos napilap ellen, személyiségi jogok védelme érdekében indított polgári peres eljárás során hozott ideiglenes intézkedés volt, a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőknek nem biztosítottak megfelelő eljárási garanciákat (fentebb

idézve, 75. pont). Figyelembe vette (i) az ideiglenes intézkedés kivételesen széles tárgyi hatályát, (ii) annak aránytalan időtartamát, (iii) azt, hogy a nemzeti bíróság nem indokolta semmivel az ideiglenes intézkedést, valamint (iv) azt, hogy a kérelmezőknek nem volt lehetőségük az intézkedést annak meghozatala előtt megtámadni (uo. 62-74. pont).

(γ) Az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságáról

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 Cofferrati kontra Olaszország*, 46967/07sz. ítélet 71. pontja, 2009. február 24.).

(δ) A véleménynyilvánítás szabadságáról az Országgyűlésben

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*, 24895/07sz. 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 ellenzék 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*, fentebb idézve, 85. pont).

139. Ezzel együtt, míg a parlamentben folytatott viták szabadsága alapvető fontosságú a demokratikus társadalmakban, e szabadság nem korlátlan természetű. A Szerződő Államok azt bizonyos "korlátozások"-nak vagy "büntetések"-nek vethetik alá, azonban a Bíróság feladata a végső döntés arról, ezek az intézkedések összhangban állnak-e a véleménynyilvánításnak a 10. Cikkben rögzített szabadságával (ld. *Castells*, fentebb idézve, 46. pont, és *Incal kontra Törökország*, 1998. június 9., 53. pont, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV). A véleménynyilvánítás szabadságának a parlamentben való gyakorlása a 10. Cikk (2) bekezdésében hivatkozott "kötelezettségekkel és felelősséggel" jár a parlament hatékony működésének biztosítása érdekében. E rendelkezés alapján a parlamenteknek jogukban áll cselekedni, amikor tagjaik a törvényhozás szokásos működésének rendjét megzavaró magatartást tanúsítanak. Amint a parlamenti mentelmi jog általánosan elfogadott szabálya kiemelt, de nem korlátlan védelmet biztosít a parlamentben elhangzó beszédeknek, ugyanígy a parlamenti beszéd bizonyos – a parlament fegyelmezett működése biztosításának szándékán alapuló – korlátozásai szintén megalapozottnak tekintendők. Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a Velencei Bizottság megfigyelte, hogy a legtöbb nemzeti parlamentben van lehetőség a képviselők belső fegyelmi szankcionálására (ld. fentebb a 48-49. pontot).

140. E kontextusban a Bíróság fontosnak tartja azt, hogy különbséget tegyen, egyfelől, a parlamenti beszéd tartalma és, másfelől, a beszéd előadásának ideje, helye és módja között. E különbségtételre hivatkozott ítéletében a magyar Alkotmánybíróság (ld. fentebb a 33. pontot). A Bíróság szerint az Államoknak – illetőleg a Parlamenteknek maguknak – lényegében független módon kellene szabályozniuk a parlamenti beszéd idejét, helyét és

módját, és e tekintetben a Bíróság vizsgálódási jogkörének korlátozottnak kellene lennie. Ezzel ellentétben, az Államoknak nagyon korlátozott a jogköre a parlamenti beszéd tartalmának szabályozására. Bizonyos szabályozás mégis szükségesnek tekintendő azért, hogy megakadályozzák az erőszakra való közvetlen vagy közvetett felhívást. Annak ellenőrzése tárgyában, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem sérül-e, a Bíróság vizsgálódásának ebben a kontextusban szigorúbbnak kell lennie. Mindenesetre, a parlamenti mentelmi jog általánosan elismert szabálya alapján az Államok kiemelt védelmet biztosítanak a parlamentben elhangzó beszédeknek, azzal a következménnyel, hogy a Bíróság beavatkozásának szükségessége várhatóan minimális.

141. A Bíróság emlékeztet arra, hogy a demokrácia az "európai közrend" egyik alapeleme és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkében biztosított jogok kulcsfontosságúak a jog uralma által irányított, hatékony és működő demokrácia alapjainak lerakása és fenntartása szempontjából (számos más jogeset mellett, ld. a következőket: *Ždanoka kontra Lettország* [Nagytanács], 58278/00, 98. és 103. pontja, EJEB 2006-IV). Ekként az Egyezmény szoros kapcsolatot hoz létre a hatékony politikai demokrácia és a parlament hatékony működése között. Ennek megfelelően, nem lehet kétséges az, hogy a parlament hatékony működése kulcsfontosságú a demokratikus társadalmak számára, és ezért a parlamentben való véleménynyilvánítás szabadságának esetenként engednie kell a fegyelmezett parlamenti ügymenet biztosítása jogszerű érdekeinek csakúgy, mint a parlament más tagjai jogai védelmének. A parlamentben fegyelmezetten folytatott vita a politikai és törvényhozási folyamatot, valamint a törvényhozás mindegyik tagjának érdekeit szolgálja és lehetővé teszi, hogy ezek egyenlő feltételekkel vegyenek részt a parlamenti eljárásokban, a teljes társadalom érdekében is. A magyar Alkotmánybíróság e kontextusban úgy látta, hogy a feladat az egyes országgyűlési képviselők jogai és az országgyűlés hatékony tevékenysége közötti megfelelő egyensúly megtalálása volt (ld. fentebb a 41. pontot). A Bíróság egyetért e megközelítéssel és hozzáfűzi, hogy a parlamenti kisebbség jogainak védelme is része kell legyen az egyenletnek. Általánosabban, a Bíróság megismétli, hogy a pluralizmusnak és demokráciának párbeszédre és kompromisszumra való hajlandóságon kell alapulnia (ld. *United Communist Party of Turkey és Others kontra Törökország*, 1998. január 30., 45. pont, *Reports* 1998-I; *Leyla Şahin v. Turkey* [Nagytanács], 44774/98 sz. ítélet 108. pontja, EJEB 2005-XI; és *Tănase v. Moldova* [Nagytanács], 7/08 sz. ítélet 178. pontja, EJEB 2010).

(ε) Az Országgyűlés függetlensége

142. A Bíróság észrevételezi, hogy a parlamentek belső működésének szabályai a parlament függetlensége régen meggyökerezett alkotmányossági elvének példája. Az alperes Állam országgyűlésének függetlenségét az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdése védi, amely *inter alia* úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés elnöke az Országgyűlés zavartalan

működésének biztosítása érdekében rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol (ld. fentebb a 24. pontot). Ezzel az elvvel összhangban, amelyet az Európa Tanács Tagállamai széles körben elismernek, a parlamentnek joga van arra, hogy - más jogkörök kivételével és az alkotmányos berendezkedés korlátain belül - szabályozza a saját ügyeit, úgy mint, többek között, a belső szervezetét, testületeinek összetételét és a viták alatt a rend fenntartását. A parlament függetlensége nyilvánvalóan kiterjed a parlament azon jogkörére, hogy érvényt szerezzen azon szabályoknak, amelyek célja a parlament fegyelmezett működésének biztosítása. Ezt olykor "a parlament illetékességi függetlenségének" is nevezik. A Velencei Bizottság szerint a parlamentek többsége belső eljárási szabályokat fogadott el, melyek fegyelmi szankciók kiszabását teszik lehetővé a parlament tagjai ellen (ld. fentebb a 48-49. pontot).

143. A nemzeti parlamentek működésére vonatkozó szabályok, mivel ezek a parlament függetlenségének egyik megnyilvánulása, elvileg a Szerződő Államok mozgásterébe tartoznak. A nemzeti hatóságok, különösen a parlamentek (vagy ahhoz hasonló, a nép választott képviselőiből álló testületek) igazán jobb helyzetben vannak egy nemzetközi bírónál ahhoz, hogy felmérjék a parlamenti viták rendjét megzavaró, a demokráciákban a parlament hatékony működése biztosításának alapvető érdekének sértésére alkalmas képviselői magatartás korlátozásának szükségességét (ld. *Kart*, fentebb idézve, 99. pont, valamint, *mutatis mutandis*, *Kudrevičius* és *Mások*, fentebb idézve, 97. és 156. pontja, további hivatkozásokkal).

144. Ami az alperes Állam részére biztosított mozgástér terjedelmét illeti, ez számos tényezőtől függ. Ezt meghatározza a kérdéses kifejezés fajtája és e tekintetben a Bíróság ismét emlékeztet arra, hogy az Egyezmény 10. Cikkének (2) bekezdése alapján csupán kevés kompetencia lehet a politikai beszéd vagy közérdekre vonatkozó viták korlátozására (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Sürek kontra Törökország* (1. sz.) [Nagytanács], 26682/95sz. ítélet 61. pontja, EJEB 1999-IV; *Stoll kontra Svájc* [Nagytanács], 69698/01 sz. ítélet. 106. pontja, EJEB 2007-V; és *Perinçek kontra Svájc* [Nagytanács], 27510/08. sz. ítélet 197. pontja 2015. október 15.). A parlamenti nyílt vita védelme kétségtelenül alapvető a demokratikus társadalmak számára. A Bíróság fentebb észrevételezte, hogy egyfelől a parlamenti véleménynyilvánítás szabadsága védelmének célja a parlament érdekei egészének védelme, de, másfelől, a véleménynyilvánítás szabadsága nem használható arra, hogy aláássa a parlament hatékony működését.

145. A Bíróság ezzel összefüggésben észleli a Szerződő Államok nagy többségének álláspontját, miszerint szankcionálják a parlamenti eljárások fegyelmezett lefolytatásába beavatkozó beszédet, illetve magatartást. A Bíróság rendelkezésére álló összehasonlító-jogi anyagból úgy látszik, hogy a legtöbb vagy mindegyik Tagállamnak van rendszere az olyan parlamenti tagok fegyelmezésére, akik megsértik a parlamenti szabályokat azzal, hogy helytelenül beszélnek vagy helytelen magatartást tanúsítanak (ld. fentebb az

56. pontot). Hasonló szabályok léteznek az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében, de az Európai Parlamentben is (ld. fentebb a 42-44. pontot, valamint az 50-52. pontot). Az összehasonlító jogi áttekintésből látható, hogy számos fegyelmi eszköz áll a parlamentek rendelkezésére a parlamenti eljárások fegyelmezett lefolytatásának biztosítására, ideértve, egyebek között, a rendreutasítást és a figyelmeztetést, valamint bizonyos nagy horderejű intézkedéseket, amilyen például a szó megvonása, az ülésnapról való kizárás, illetve pénzbeli szankció kiszabása. Ebből arra lehet következtetni, hogy a fegyelmi intézkedések fajtái és mértékei ellenére a Tagállamok általánosan elismerik annak szükségességét, hogy a parlamentben előforduló sértő beszédet és magatartást szankcionáló szabályaik legyenek.

146. Erre figyelemmel a Bíróság szerint túlnyomó közérdek fűződik ahhoz, hogy a parlament, miközben tiszteletben tartja a szabad vitához fűződő igényeket, mégis hatékonyan tudjon működni és teljesíthesse küldetését a demokratikus társadalmakban. Ezért, ahol a vonatkozó fegyelmi szabályok kizárólagos célja a parlamenti hatékonyság és ezáltal a demokratikus folyamat biztosítása, e területen nagynak kell lennie az értelmezési mozgástérnek. A Bíróság rámutat, hogy már elfogadta azt, hogy a Tagállamoknak nagy értelmezési mozgásterük van a parlamenti mentelmi jog kontextusában, ami a parlamenti törvények területére tartozik (ld. *Kart*, fentebb idézve, 82. pont).

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 (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Young, James és Webster kontra Egyesült Királyság*, 1981. augusztus 13., 63. pontja, A Sorozat, 44. sz.; *Gorzelik és Mások kontra Lengyelország*[Nagytanács], 44158/98 sz. ítélet 90. pontja, EJEB 2004-I; és *Leyla Şahin*, fentebb idézve, 108. pont). Ennek megfelelően, a parlament függetlenségével nem lehet visszaélni abból a célból, hogy elnyomják az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságát, ami a demokráciákban a politikai vita lényegi eleme. Összeegyeztethetetlen lenne az Egyezmény szándékával és céljával, ha a Szerződő Államok a parlament függetlensége adott rendszerének elfogadása alapján mentesülnének az Egyezmény alapján

fennálló, a parlamenti véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos kötelezettségeik alól (ld., *mutatis mutandis*, *Cordova kontra Olaszország* (1. sz.), fentebb idézve, 58. pont). Hasonlóképpen, a parlamentek belső működésének szabályai sem szolgálhatnak alapul arra, hogy a többség az erőfölényével visszaéljen az ellenzékkel szemben. A Bíróság fontosnak tartja a parlamenti kisebbségek védelmét a többség túlkapásaival szemben. Ezért különös gondossággal fogja vizsgálni mindazokat az intézkedéseket, amelyek, úgy látszik, kizárólag vagy döntően az ellenzékre hátrányosak (az összeegyeztethetőségre vonatkozóan ld. az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkét a választói jogok korlátozását illetően, *Tănase*, fentebb idézve, 179. pont). A Bíróság továbbá észrevételezi, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a parlamentek mindegyik tagja egyenlő bánásmódban részesüljön (ld. fentebb a 47. pontot).

(ii) *Ezen elvek alkalmazása a jelen ügyben*

148. A fentebb megismételték szerint (ld. 132. pont), a 10. Cikk (2) bekezdésében lévő "szükséges" melléknév nyomós társadalmi igényt foglal magában. A Szerződő Államoknak van értelmezési mozgástere annak értékelésére, fennáll-e ilyen igény és a jelen esetben a Bíróság megállapította, hogy a mozgástér tág (ld. fentebb a 146. pontot). A Bíróság nehézségek nélkül el tudta fogadni azt, hogy a beálló helyzetben reagálni kellett a kérelmezőknek az országgyűlésben tanúsított magatartására, ami a Ház feladata volt, a függetlenségének gyakorlása keretében. Továbbá, a Bíróságnak meg kell állapítania, hogy a kérdéses beavatkozás arányban volt-e a követett jogszerű célokkal, valamint, hogy a nemzeti hatóságok által igazolásul felhozott indokok relevánsak és elégségesek voltak-e (ld. fentebb a 132. pontot). Utóbbi követelményeket a Bíróság alább fogja megvizsgálni.

149. A jelen esetben a kérelmezők a vita és a szavazás során egy nagy molinót és transzparenszeket hoztak a parlamenti ülésterem közepére és ott megmutatták azokat (ld. fentebb a 12-13., a 15-16. és a 20-21. pontot). Lengyel asszony, a kérelmezők egyike megafonon beszélt is a szavazás folyamán (ld. fentebb a 20-21. pontot). Úgy látszik, hogy a Házelnök figyelmeztette őket (ld. fentebb a 13., a 16. és a 21. pontot). A Bíróság szerint egy molinó vagy transzparens megmutatása az Országgyűlésben nem hagyományos módja a képviselőknek a Házban vita tárgyát képező témára vonatkozó nézeteik kifejezésének. E magatartási módot választva a kérelmezők megzavarták az Országgyűlés rendjét. Meg volt a lehetőségük, hogy ugyanezt az üzenetet a szoros értelemben vett parlamenti felszólalásukban közöljék, és ha így tettek volna, akkor cselekményeik következményei egészen mások lehettek volna. Az Országgyűlésben megafon használata szintén nyilvánvalóan megzavarja a rendet.

150. A Bíróság észleli, hogy a Házelnök a kérelmezők megbírságolására vonatkozó három javaslatában, melyet az Országgyűlés később el is fogadott, említette a kérelmezőknek, a jegyzőkönyvben rögzített magatartását, amit az

országgyűlés rendje súlyos megzavarásának tekintettek (ld. fentebb a 14., a 17. és a 22-23. pontot). Szél asszony, Lengyel asszony és Osztolján asszony, kérelmező esetében a Házelnök megjegyezte, hogy magatartásuk az országgyűlés rendjének súlyos megzavarása, tekintettel a transzparensük megmutatására és a megafon használatára (ld. fentebb a 23. pontot). Az eset tényei alapján a Bíróság meg van győződve arról, hogy a kérelmezőket nem azért szankcionálták, mert az Országgyűlésben vitatott tárgyakban kifejtették nézeteiket, hanem a kifejezésük helye, ideje és módja miatt. E következtetést támasztja alá az a tény, hogy az országgyűlés eljárásában nem vizsgálták a kérelmezők megnyilvánulásainak tényleges tartalmát.

151. Továbbá, tekintettel a jelen ügy körülményeire, a Bíróságnak nincsen oka kétségbe vonni azt, hogy a megtámadott fegyelmi büntetések, melyekkel a kérelmezőket sújtották, olyan indokokon alapultak, amelyek relevánsak voltak a jogszerűen követett célok, nevezetesen a rendzavarás megakadályozása és az országgyűlés más tagjai jogainak védelme érdekében. A Bíróság azonban nem látja szükségét annak, hogy afelől határozzon, hogy, tekintettel az Állam tág értelmezési mozgásterére, ezen okok megalapozták-e annak bizonyítását, hogy a vitatott beavatkozás "szükséges" volt. A Bíróság helyénvalóbbnak találja, hogy vizsgálódásának tárgya az legyen, a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása hatékony és megfelelő biztosítékokkal párosult-e a visszaélések elkerülése érdekében. Valóban, a fentebb megállapítottak (113. és köv. pont) szerint, az eljárások tisztességessége és a biztosított eljárási garanciák olyan tényezők, amelyeket lehet, hogy figyelembe kell venni annak értékelésekor, a beavatkozás arányos volt-e a véleménynyilvánítás szabadságával. Továbbá, a Bíróság fentebb (ld. 140. pont) úgy találta, hogy korlátozott kell legyen a vizsgálódás az országgyűlési beszédek helyét, idejét és módját illetően.

152. E vonatkozásban hangsúlyozni kell, hogy az országgyűlés fegyelmi jogköre gyakorlásának egy képviselő által megvalósított rendzavarás esetében tiszteletben kell tartania a 10. Cikkben rejlő arányosság elvét, ideértve ennek eljárásjogi aspektusait is (ld. fentebb a 133. pontot). Az arányosság elvének betartása megköveteli, egyebek mellett, hogy a kirótt szankció arányos legyen a rendre vonatkozó szabályok megszegésének súlyosságával. A Bíróságnak ugyanakkor megfelelően tekintettel kell lennie az Országgyűlés függetlenségére, aminek nagy súllyal kell latba esnie az érdekek egyensúlyba hozása során az arányossági teszt alatt. Figyelemmel erre, valamint ebben a kontextusban a Szerződő Államoknak biztosított tág értelmezési mozgáskörre (ld. fentebb a 146. pontot), kettő eltérő helyzetet szükséges itt megkülönböztetni.

153. Az első helyzet abban a feltehetőleg igen elméleti esetben állna fenn, ha az Országgyűlés nyilvánvalóan túlterjeszkedne a jogkörén, önkényesen, sőt akár rosszhiszeműen, a Házzabályban elő nem írt vagy a rendre vonatkozó szabályok megszegésével kirívóan aránytalan szankciók alkalmazásával. Ilyen kontextusban az Országgyűlés nyilvánvalóan nem

alapíthatná a saját függetlenségére a kiszabott szankciók igazolását, ez tehát a Bíróság teljes körű vizsgálódásának lenne tárgya.

154. A jelen ügy szempontjából jelentőséggel bíró második helyzet akkor áll fenn, ha a szankcióval sújtott országgyűlési képviselőknek nincsenek alapvető eljárási biztosítékaik az országgyűlés eljárásában arra, hogy megtámadják az őket sújtó fegyelmi döntést (ld., *mutatis mutandis*, *Hoon kontra Egyesült Királyság* (hat.), 14832/11 sz., 2014. november 13.). Ez kérdéseket vetne fel az eljárásjogi követelmények szempontjából, a 10. Cikk alapján (ld. fentebb a 133. pontot).

155. Ezzel kapcsolatban a Kormány különbséget tett egyrészt az azonnali szankciók, mint a szó megvonása, illetve az ülésnapról való kizárás között, amelyek az országgyűlési képviselőt a véleménye nyilvánításában azonnal megakadályozzák, másrészt a releváns esemény bekövetkezése utáni szankciók között, ami jelen esetben a kiszabott pénzbírság. E különbségtétel megtalálható például az Európai Parlament Eljárási Szabályaiban is (ld. fentebb az 51. pontot). A Bíróság szerint az ilyen, különböző fajtájú szankciók esetében az eljárási biztosítékok is eltérhetnek. Azonnali szankciót (ami nem tárgya a jelen ügynek) szabnak ki az országgyűlés rendjének súlyos megsértése esetén és ezekhez az eljárásjogi biztosítékok terén figyelmeztetés szükséges. Azonban azzal is számolni lehet, hogy kirívó esetekben nincsen szükség figyelmeztetésre. Ebben az összefüggésben a döntés igazolása az lenne, hogy valamely országgyűlési képviselő részéről nyilvánvalóan sértő kifejezés használata vagy ilyen magatartás tanúsítása semmissé teszi az ő véleménynyilvánításának szabadságát vagy pedig az az adott joggal való visszaélésnek tekinthető.

156. A jelen esetben csupán a releváns esemény bekövetkezése utáni fegyelmi büntetések képezik a jogvita tárgyát. A Bíróság megismétli, hogy a jog uralma, ami a demokratikus társadalmak egyik alapelve, benne foglaltatik az Egyezmény mindegyik Cikkében (*Golder kontra Egyesült Királyság*, 1975. február 21., 34. pont, A Sorozat, 18. sz.; *Amuur kontra Franciaország*, 1996. június 25., 50. pont, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III; és *Iatridis kontra Görögország* [Nagytanács], 31107/96sz. ítélet 58. pontja, EJEB 1999-II). A jog uralma többek között azt is jelenti, hogy a nemzeti jogban léteznie kell jogvédelmi intézkedésnek az ellen, hogy a hatóságok önkényesen korlátozzák az Egyezményben biztosított jogokat (többek között ld. a köv. jogeseteket: *Klass és Mások v. Németország*, 1978. szeptember 6., 55. pont, A Sorozat, 28. sz., és *Malone kontra Egyesült Királyság*, 1984. augusztus 2., 67. pont, A Sorozat, 82. sz.). Ami a releváns esemény bekövetkezése utáni fegyelmi büntetéseket illeti, a Bíróság szerint az ezekkel kapcsolatos eljárásjogi biztosítékok között legalább annak a jognak is szerepelnie kell, ami az érintett országgyűlési képviselő számára lehetővé teszi az országgyűlési eljárásban való felszólalást a büntetés kiszabása előtt. A Bíróság megjegyzi, hogy a meghallgatáshoz való jog egyre inkább a demokratikus államok alapvető eljárási szabályának tekinthető, a jogi

eljárásokon kívül is, amint ezt többek között az EU Alapjogi Chartája 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja is kifejezi (ld. fentebb az 54-55. pontot).

157. A meghallgatáshoz való jog érvényesítésének módját hozzá kell igazítani a parlamenti kontextushoz, figyelembe véve azt, hogy, amint fentebb, a 147. bekezdésben már megállapításra került, egyensúlyt kell találni, ami biztosítja a parlamenti kisebbséggel való tisztességes és megfelelő bánásmódot és megakadályozza a többség erőfölénnyel való visszaélését. Feladatainak ellátása során a Házelnöknek úgy kell eljárnia, hogy mentes legyen a személyes előítéletektől és a politikai elfogultságtól. Továbbá, míg a parlament függetlensége és a hatalommegosztás általánosan elismert elveinek fényében az az országgyűlési képviselő, akit fegyelmi büntetéssel sújtottak, nem tekinthető olyan jogorvoslatra jogosultnak, amely lehetővé tenné, hogy e büntetést az Országgyűlésen kívül megtámadja, az eljárásjogi biztosítékok szükségességének érve e kontextusban mégis különösen meggyőző, tekintettel a kérdéses magatartás tanúsítása és a büntetés kiszabása között eltelt időre.

158. Továbbá, a Bíróság figyelembe veszi, hogy bármely, a releváns esemény bekövetkezése utáni fegyelmi büntetésnek a döntés indokolását is tartalmaznia kell, ami ekként nem csak azt teszi lehetővé, hogy az érintett országgyűlési képviselő megértse a határozat indokait, hanem azt is, hogy a döntés valamiképpen nyilvános vizsgálat tárgya lehessen.

159. A kérdéses időszakban a nemzeti jog semmilyen módon nem tette lehetővé, hogy az érintett országgyűlési képviselő részt vehessen az adott eljárásban, nevezetesen, hogy meghallgassák őt. A kérelmezők esetében az eljárás egy, a Házelnök által pénzbírság kiszabására tett javaslatból és annak a plenáris ülésen vita nélkül való elfogadásából állt. Az eljárás ekként semmilyen eljárásjogi biztosítékot nem nyújtott a kérelmezők részére. A 2013. május 6-i és 24-i határozatok (ld. 14. és 17. pont) sem tartalmaztak semmilyen indokolást arra vonatkozóan, a kérelmezők cselekményeit miért tekintették az országgyűlés rendjét súlyosan zavarónak. A Kormány hangsúlyozta, hogy a kérelmezők a Házelnök által javasolt intézkedéseket a plenáris ülésen, a Házbizottság vagy az Országgyűlés Házzsabályának értelmezéséért felelős Bizottság előtt megtámadhatták volna. A Bíróság azonban megállapítja, hogy e lehetőségek egyike sem biztosíthatta a kérelmezők számára azt, hogy a Házelnök határozati javaslatát hatékonyan megtámadják. Csupán arra volt általános lehetőségük, hogy nyilatkozzanak az Országgyűlésben vagy egyes országgyűlési testületekhez kérelemmel forduljanak, minden garancia nélkül arra, hogy a kérelmezők érveit az adott fegyelmi eljárásban fontolnák meg.

160. Meg kell jegyezni, hogy az Országgyűlésről szóló törvény házzsabályi rendelkezéseinek egy módosítása, amely lehetővé tette, hogy a pénzbírsággal sújtott országgyűlési képviselő jogorvoslattal éljen és egy országgyűlési bizottság előtt nyilatkozzon, 2014. március 4-én lépett hatályba és ezért úgy látszik, a jelen esetben szükséges minimális eljárásjogi

garanciákat megalkották (ld. fentebb a 28--29. pontot). E módosítás azonban nem érintette a kérelmezők helyzetét a jelen ügyben.

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.

III. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN ÉRTELMEZETT 13. CIKK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

163. Az Egyezmény 10. Cikkével összefüggésben értelmezett 13. Cikk alapján a kérelmezők panaszolták, hogy a nemzeti jog alapján nem volt jogorvoslatra lehetőségük a rájuk kiszabott fegyelmi határozatok megtámadására. Az Egyezmény 13. Cikke az alábbiakat mondja ki:

„Bárminek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje abban az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

A. A Bíróság Tanácsának megállapításai

164. A Bíróság megjegyzi, hogy a parlamenti autonómia és a szuverenitás a demokratikus államok fontos alkotmányos intézményei. Nem találta szükségesnek, hogy megfelelő fórumot határozzon meg a 13. Cikkben foglalt jogorvoslatra, hiszen, a Kormány előterjesztéseivel ellentétben, valamint az Alkotmánybíróság 2013. november 4-i határozatainak (nos. 3206/2013 (XI.18) AB és 3207/2013 (XI.18.) AB (ld. fentebb a 32-41. pontot) fényében alkotmányjogi panaszra akkor nem volt lehetőség, illetve az nem biztosíthatott volna hatékony jogorvoslatot. Ennek megfelelően, a Bíróság Tanácsa megállapította, hogy megsértették az Egyezmény 13. Cikkét, mivel a kérelmezőknek a 10. Cikk alapján való panaszukra nem volt jogorvoslat a nemzeti jogban.

B. A felek előterjesztései

1. A kérelmezők

165. A kérelmezők állítása szerint a 10. Cikk alapján való panaszuk megfelelt a "vitathatóság" követelményének és ezért a nemzeti jogban jogorvoslatot kellett volna részükre biztosítani. Álláspontjuk szerint az

alkotmányjogi panasz nem lett volna hatékony jogorvoslatnak, hiszen az még eredményessége esetén sem vezetett volna a rájuk kiszabott pénzbírságot kiszabó határozat hatályon kívül helyezéséhez. Nem állt rendelkezésükre más hatékony jogorvoslat.

166. A kérelmezők esetében lefolytatott országgyűlési eljárás nyilvánvalóan a 13. Cikkbe ütközött, mivel sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem volt alkalmas arra, hogy a jogsértést orvosolja. Továbbá, még az alperes Állam is elismerte a 13. Cikk megsértését azáltal, hogy a fegyelmi eljárásnak a jelen ügghöz vezető eseményei után módosította a vonatkozó szabályokat.

167. A kérelmezők kérték, hogy a Bíróság állapítsa meg a 13. Cikk megsértését.

2. A Kormány

168. A Kormány előadta, hogy a hatékony jogorvoslatok terén a Bíróság nem szabott konkrét követelményeket arra vonatkozóan, a Tagállamoknak milyen módon kell eleget tenniük a 13. Cikkben foglalt kötelezettségeiknek, valamint hogy e tekintetben az Államok eljárásjogi függetlenségét élveztek.

169. A hatalommegosztás és a parlamenti függetlenség elvére tekintettel az Országgyűlés részére rendelkezésre álló lehetőségek a megfelelő jogorvoslat biztosítására rendkívül korlátozottak voltak. Számos európai állam gyakorlata azt mutatta, hogy az országgyűlési képviselőknek nagyon korlátozott lehetőségük volt fegyelmi ügyekben való fellebbezésre. Ilyen esetekben általában a parlamenten belül állt rendelkezésre jogorvoslat. Az uralkodó európai hagyománnyal összhangban, a magyar Országgyűlés vagy annak egyik szerve határozott e kérdésekben, saját belátása szerint, és nem állt rendelkezésre az országgyűlésen kívüli jogorvoslat ilyen határozatok ellen.

170. A Kormány állítása szerint a Bíróság Tanácsa nem vette kellőképpen figyelembe az eset különös körülményeit. Az Országgyűlés, mint a legmagasabb fokú legitimitációval rendelkező állami szerv különleges helyzetben volt és nem eshet más hatóságokkal azonos elbírálás alá. Mivel a kérdéses esetben a határozatot az Országgyűlés legfőbb intézménye, a plenáris ülés hozta, a jogorvoslatok természetesen nagyon korlátozottak voltak és ez nem a szabályozás vagy a gyakorlat hiányossága volt, hanem az Országgyűlés működéséből eredő jellegzetesség.

C. Beavatkozó harmadik személyek előterjesztései

1. A Cseh Kormány

171. A Cseh Kormány az Alkotmánybíróság¹⁸ egy új keletű határozatára utalt, amely világosan kimondta, hogy alkotmányjogi panasz általában nem nyújtható be parlamenti képviselők ellen folytatott fegyelmi eljárásban hozott parlamenti határozat ellen¹⁹. Az Alkotmánybíróság úgy tekintette, hogy a fegyelmi határozatok felülvizsgálata során mértékletességet kellett tanúsítania figyelemmel, többek között, az állami hatóságok cselekményei jogszerűségének általános feltételezésére is. A parlament függetlenségének tiszteletben tartása olyan jogszerű és arányos cél volt, amely igazolta e kontextusban egy parlamenti képviselő hatékony jogorvoslathoz való jogának korlátozását. Az efféle bírósági önkorlátozás azonban nem korlátlan és az Alkotmánybíróság fenntartotta magának a beavatkozás jogát arra az esetre, ha a Parlament túllépné saját jogkörét.

172. A Cseh Kormány előadta, hogy az Alkotmánybíróság által tanúsított bírósági önkorlátozás megfontolt és arányos gyakorlása, amennyiben a parlament által meghozott konkrét fegyelmi intézkedés felülvizsgálatát megtagadta, nem tekinthető a 13. Cikkbe ütközőnek. A Szerződő Feleknek és bíróságaiknak ebben a kontextusban tág értelmezési jogkörrel kell rendelkezniük.

2. Az Egyesült Királyság Kormánya

173. Az Egyesült Királyság előadta, hogy a hatalmi ágak elválasztásának tana megkívánta, hogy a Parlament legyen képes saját ügyeinek szabályozására, megengedve a szabad vitát, de fenntartva a fegyelmezés jogát a nem megfelelő magatartást tanúsító parlamenti tagokkal szemben.

D. A Bíróság értékelése

174. Tekintettel a Bíróság azon megállapítására, miszerint megtörtént az Egyezmény 10. Cikkének megsértése, valamint figyelemmel az e megállapítás alapjául szolgáló indokokat, a Bíróság megállapítja, hogy nem szükséges a kérelmezőknek az Egyezmény 10. Cikkével összefüggésben értelmezett 13. Cikke alapján előterjesztett panaszának külön vizsgálata.

18... A Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának 2015. január 13-i, PL. US 17/14 ügyszámú Határozata.

19... Abban az esetben egy parlamenti képviselőt azzal gyanúsítottak, hogy közigazgatási szabálysértést követett el és ő azt választotta, hogy ügyét parlamenti fegyelmi eljárásban vizsgálják meg.

IV. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

175. Az Egyezmény 41. Cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az azt kiegészítő Jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. A kár

176. Karácsony 170 euró, Szilágyi 600 euró, Dorosz 240 euró, Szabó asszony 240 euró, Szél asszony 430 euró, Osztolján asszony 510 euró, míg Lengyel asszony 430 euró kártérítést követelt a vagyoni kárra tekintettel. Ezek az összegek megfelelnek azoknak a pénzbírságoknak, amelyeket ők a fegyelmi büntetés alapján voltak kötelesek megfizetni.

177. Ezen kívül mindegyik kérelmező külön-külön 20 000 euró nem vagyoni kártérítést is követelt az Egyezmény 10. Cikkében és 13. Cikkében foglalt jogaik megsértése miatt.

178. A Kormány vitatta e követelések megalapozottságát.

179. A Bíróság felhívja a figyelmet, hogy a 41. Cikk felhatalmazza a Bíróságot arra, hogy általa megfelelőnek tartott elégtételt ítéljen meg a sértett félnek (ld. *O’Keeffe kontra Ireland* [Nagytanács], 35810/09. sz. ítélet 199. pontja, EJEK 2014 (részletek)).

180. Ami a vagyoni kárral kapcsolatos kérelmet illeti, a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezők anyagi kárt szenvedtek el azon pénzbírságok következtében, amelyek megfizetésére kötelezték őket (ld. fentebb a 14., a 17. és a 22. pontot). Figyelembe véve a nemzeti eljárásokban kiszabott pénzbírságok és a 10. Cikknek a Bíróság által megállapított megsértése közötti kapcsolatot, a kérelmezők külön-külön az általuk követelt teljes összeg megtérítésére jogosultak.

181. Ami a nem vagyoni kártérítés iránti kérelmet illeti, a Bíróság, tekintettel a jelen ügy konkrét körülményeire, úgy ítéli meg, hogy a 10. Cikk megsértésének megállapítása önmagában igazságos elégtétel a kérelmezők által elszenvedett mindennemű nem vagyoni kárért.

B. Költségek és kiadások

182. A kérelmezők egyhangúlag kérték a Bíróság előtti eljárásban felmerült ügyvédi munkadíjak megtérítését. Előadták, hogy csak abban az esetben számláznák ki nekik az ügyvédi munkadíjat, ha az ügy a javukra dőlne el.

183. Ami a Bíróság Tanácsa előtti eljárást illeti, a kérelmezők együttesen 26 924 eurót kértek 106 óra időtartamú jogi munkáért, 200 euró + ÁFA óradíj alapján; az időtartamba tartozik 8 óra ügyféllel való konzultáció, 10 óra iratok

és a hazai jog tanulmányozására, 15 óra a Bíróság esetjogának tanulmányozására, 15 óra a kérelmek elkészítésére, valamint a beadványok elkészítésére fordított, többi idő.

184. Ami a Bíróság Nagytanácsa előtti eljárást illeti, a kérelmezők együttesen 33 528 eurót kértek 132 óra időtartamú jogi munkáért, azonos óradíj + ÁFA alapján; az időtartamba tartozik 20 óra iratok és a hazai jogi háttér tanulmányozására, 20 óra az Alkotmánybíróság esetjogának tanulmányozására, 24 óra a Bíróság esetjogának tanulmányozására, végezetül pedig 88 óra beadványok elkészítésére. Továbbá, a kérelmezők a tárgyalással kapcsolatban felmerült 1 223 euró összegű utazási és szállásköltség megtérítését kérték, valamint azonos óradíj + ÁFA alapulvételével további 27 óra jogi munka díjának megtérítését a tárgyalásra való felkészülés és az azon való jelenlét miatt.

185. A kérelmezők összesen 67 310 eurót kértek 265 óra jogi munkáért, valamint 1 223 euró utazási költség-térítést.

186. A Kormány először is észrevételezte, hogy nem merültek fel a kérelmezőket terhelő jogi képviseleti költségek. Egy korábbi megállapodás alapján jogi képviseletük költségei csak abban az esetben kerülnének kiszámlázásra, ha a Bíróság megállapítaná az Egyezmény megsértését. Egy szolgáltatási szerződés, noha azt nem tiltja a Bíróság esetjoga-, visszaélésre adhatna alkalmat, hiszen a felek irreálisan magas összegeket jelölhetnének meg a jogi képviselet ellátására, figyelmen kívül hagyva a hazai gazdasági körülményeket. Álláspontja szerint a kérelmezők semmilyen olyan dokumentumot nem terjesztettek a Bíróság elé, amely bizonyítaná, hogy nekik ténylegesen meg kellene fizetniük a jogi képviselet díját az ügy sikeres eredménye esetén.

187. A kérelmezők díj- és költségigénye eltúlzott volt, összehasonlítva a Bíróság Nagytanácsa által korábban megítélt hasonló összegekkel. A Bíróság Nagytanácsának *Jaloud kontra the Netherlands* ügyében (no. 47708/08, 2014. november 20.) az ügyvédek 110 eurós óradíjért dolgoztak, a Bíróság Nagytanácsának *Bouyid kontra Belgium* ügyében (23380/09. sz., 2015. szeptember 28.) viszont az ügyvédek 85, illetve 125 eurót számítottak fel óránként. A kérelmezők ügyvédje 200 eurós óradíjat számított fel, ami a magyarországi, 2015. évben érvényes kirendelt védői óradíj 12-szerese, illetve aránytalanul magas a magyarországi átlagjövedelmekhez képest. Továbbá, a Kormány vitatta a jogi munkára fordított órák számát is. A hivatkozott teljes jogi munka-órák száma (265) másfél havi munkának felel meg, ezt nem alapozta meg az ügy összetettsége. A Kormány szerint az egyes feladatok ellátásához szükséges jogi munka-órák száma aránytalanul magas volt. Rámutatott többek között arra, hogy a kérelmező ügyvédje 15 órát számított fel a Bíróság esetjogának tanulmányozására a Bíróság Tanácsa előtti eljárásban, valamint további 24 órát ugyanarra a feladatra a Bíróság Nagytanácsa előtti eljárásban. Hasonlóképpen, az ügyvéd 10 órát számított fel az iratok és a vonatkozó magyar joganyag tanulmányozására a Tanács

előtti eljárásban, míg további 40 órát ugyanazért a munkáért a Nagytanács eljárásában.

188. Végül, a Kormány előadta, hogy a tárgyaláson való részvétellel kapcsolatos költségek miatt követelt 1 223 euró megfizetését csak részbe igazolták számlákkal.

189. A Bíróság megismétli kialakult esetjogát, miszerint a kérelmező annyiban jogosult költségei és kiadásai megtérítésére, amennyiben bizonyítást nyert, hogy ezek ténylegesen és megalapozottan merültek fel és összegszerűségük sem eltúlzott (ld., pl., *X és Mások v. Ausztria* [Nagytanács], 19010/07 sz. ítélet 163. pontja, 2013. február 19.). A Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzata 60. § (2) bekezdése szerint minden követelés tételesen felsorolt adatait be kell nyújtani, ennek hiányában a Bíróság a kérelmet részben vagy egészben elutasíthatja (ld. *A, B és C kontra Írország* [Nagytanács], 25579/05. sz. ítélet 281. pontja, EJEB 2010).

190. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelmezők nem csatolták az ügyvédi megbízási szerződés egy példányát, ez pedig kívánatos lett volna. Mégis, csatoltak dokumentumokat, amelyek leírják az ügyvéd által elvégzett feladatokat, az erre fordított időt, valamint információt az óradíjról. A Bíróság azonban megállapítja, hogy a követelt összeg aránytalanul magas, tekintettel a vonatkozó gazdasági körülményekre és a Bíróság esetjogából vett példákra. Hasonlóképpen, a Bíróság megítélése szerint a megadott órák száma is aránytalanul magas tekintettel arra, hogy ugyanazt a jogi munkát kétszer is beállították a követelésekbe, illetve egyes feladatokhoz megadott órák száma is túlságosan nagy.

191. A Bíróság, figyelemmel a fenti megfontolásokra és a rendelkezésére álló adatokra, azt találja ésszerűnek, hogy a kérelmezőknek a bírósági eljárásban felmerült költségeikre és kiadásaira együttesen 12 000 euró térítést ítél meg, illetve ennek az összegnek az általuk megfizetendő adóját.

C. Késedelmi kamat

192. A Bíróság helyénvalónak találja, hogy a késedelmi kamat-láb az Európai Központi Bank marginális hitelkamatlábának 3,00 százalékponttal megnövelt értéke legyen.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG EGYHANGÚLAG

1. *Akként határoz*, hogy egyesíti a kérelmeket;
2. *Elutasítja* a Kormány előzetes kifogását;
3. *Megállapítja*, hogy megsértették az Egyezmény 10. Cikkét;

4. *Megállapítja*, hogy nem szükséges az Egyezmény 10. Cikkével összefüggésben értelmezett 13. Cikk alapján előterjesztett panasz elkülönített vizsgálata;
5. *Megállapítja*, hogy a jogsértés megállapítása önmagában igazságos elégtétel a kérelmezők által elszenvedett mindennemű nem vagyoni kárért;
6. *Megállapítja*, hogy az alperes Állam köteles három hónapon belül a következő, a teljesítés napján érvényes árfolyamon az alperes Állam pénznemére átváltott összegeknek a megfizetésére: 170 eurót (százhetven eurót) Karácsony részére, 600 eurót (hatszáz eurót) Szilágyi részére, 240 eurót (kettőszáznegyven eurót) Dorosz részére, 240 eurót (kettőszáznegyven eurót) Szabó asszony részére, 430 eurót (négy százharminc eurót) Szél asszony részére, 510 eurót (ötszáz tíz eurót) Osztolján asszony részére és 430 eurót (négy százharminc eurót) Lengyel asszony részére, illetve ennek az összegnek az általuk megfizetendő adóját, a vagyoni kár vonatkozásában;
7. *Megállapítja*, hogy az alperes Állam köteles három hónapon belül 12 000 eurónak (tizenkétezer eurónak) megfelelő, a teljesítés napján érvényes árfolyamon az alperes Állam pénznemére átváltott összegnek, illetve ezen összeg a kérelmezők által megfizetendő adójának a kérelmezők részére való egyetemleges megfizetésére, a költségek és kiadások vonatkozásában;
8. *Megállapítja*, hogy a fentebb meghatározott három hónapos határidő lejártától a teljesítés napjáig egyszerű kamat fizetendő a fenti összegek után, amelynek kamatlába az Európai Központi Banknak a késedelmes időszak folyamán érvényes marginális hitelkamatlába 3,00 százalékponttal megnövelt értéke.
9. Egyebekben *elutasítja* a kérelmezők igazságos elégtétel iránti kérelmét.

Készült angol és francia nyelven; kihirdetve nyilvános tárgyaláson az Emberi Jogok Bíróságának Épületében, Strasbourgban, 2016. május 17-én.

Johan Callewaert
Hivatalvezető-Helyettes

Luis López Guerra
Elnök