

STRASBOURGI MANIFESZTUM A LIBERÁLIS DEMOKRÁCIA VÉDELMEBEN

A KARÁCSONY- ÉS A SZÉL-ÜGYEK ELEMZÉSE

A Karácsony és mások Magyarország elleni ügyében, valamint a Szél és mások Magyarország elleni ügyében az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta a magyar államot, azért mert a parlament fegyelmi büntetéssel sújtotta a panaszt benyújtó ellenzéki képviselőket a plenáris ülésen tanúsított politikai akciójuk miatt. Az eljárás azonban még nem ért véget, mert mindkét ügy a Nagykamara elé került. Az alábbiakban azt elemzem, hogy mi indokolhatta annak szükségességét, hogy az ügyekben a Nagykamara mondja ki a végső szót.

AZ ÜGYEK ÉS A BÍRÓSÁG ELŐTTI ELJÁRÁS

A Karácsony és mások Magyarország elleni ügye (a továbbiakban: Karácsony-ügy)¹ négy ellenzéki parlamenti képviselő beadványa alapján indult meg az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban EJEB vagy a Bíróság) előtt. Az ügyben érintett két panaszos – Karácsony Gergely és Szilágyi Péter – egy napirend előtti felszólalás alatt felmutatott egy táblát az ülésteremben a következő felirattal: „*Fidesz. Lopatok. Csaltok. Hazudtok.*”² A másik két panaszos – Dorosz Dávid és Szabó Rebeka – az ún. trafiktörvény³ zárószavazása alatt egy molinót tartottak, amelyen az szerepelt: „*Itt nemzeti dohánymaffia működik.*”⁴ A Szél és mások Magyarország elleni ügye (a továbbiakban: Szél-ügy),⁵ ehhez hasonlóan, három ellenzéki képviselő politikai akciójával kapcsolatos. Az ún. földtörvény⁶ zárószavazása során a panaszosok egyike, Lengyel Szilvia egy kis, aranyszínű talicskát helyezett a miniszterelnök asztalára, miközben Szél Bernadett és Osztyályn Ágnes egy molinót feszített ki ezzel a szöveggel: „*Földrablás helyett földosztást!*” Ezzel párhuzamosan Lengyel Szilvia egy megafonba beszélve tiltakozott a törvény elfogadása ellen.⁷ Mindkét ügyben a házelnök tett javaslatot, fegyelmi jogkörében eljárva – napokkal az ellenzéki képviselők kifogásolt magatartása után – a parlamentnek a panaszosokkal szemben pénzbírság kiszabására, illetve tiszteletdíjuk csökkentésére, arra hivatkozva,

hogy az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak.⁸ A plenáris ülés minden esetben a házelnök javaslatának megfelelő döntést hozott.⁹

Az ellenzéki képviselők az EJEB-hez fordultak, mert álláspontjuk szerint a velük szemben kiszabott pénzbírság¹⁰ sértette az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkében foglalt, véleménynyilvánításhoz való jogukat.¹¹ A panaszosok továbbá az Egyezmény 13. és 10. cikkének együttes sérelmét is állították azon az alapon, hogy a velük szemben kiszabott parlamenti fegyelmi döntés ellen nem állt rendelkezésükre semmilyen hatékony jogorvoslat.¹² A Bíróság mindkét ügyben megállapította mind az Egyezmény 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadsága, mind a 13. cikk szerinti hatékony jogorvoslatához való jog sérelmét.¹³

A magyar kormány kérésére a Bíróság úgy döntött, hogy a Nagykamara elé utalja az ügyeket, és 2015. július 8-án – a tényállások hasonlósága és a jogkérdés azonossága miatt –, együttes meghallgatást tartott.¹⁴ Eddig tehát még nem született végleges döntés, mivel a strasbourgi bírák valamely okból úgy ítélték meg, hogy ezek az ügyek „az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezését vagy alkalmazását érintő lényeges kérdést, vagy egy egyébként általános jelentőségű lényeges kérdést vet[nek] fel.”¹⁵ Ebből következően ennek az írásnak a célja nem kizárólag a kamarai döntések bemutatása és elemzése, hanem az ügyek által érintett elvi jelentőségű és koncepcionális kérdések tárgyalása. Az ügyek jelentőségének megfelelő értékelése és az ügyeken túlmutató jogkérdések kielégítő tárgyalása érdekében az elemzést annak alapján strukturálom, hogy mi indokolhatja a nagykamarei döntés szükségességét.

A kormány érvelése, valamint a kamarai döntésekhez fűzött párhuzamos indokolások alapján két lehetséges ok teheti szükségsszerűvé a Nagykamara eljárását. Az egyik, hogy a Bíróságnak olyan jelentős jogkérdés(ek)ről kell döntenie, amely(ek) tárgyában korábban még nem született döntés.¹⁶ A másik, hogy a Bíróság döntése várhatóan nagymértékű változást előidézni a tagállamok belső jogában.¹⁷

Új utakon?

A kormány érvelésében jelentős hangsúlyt kapott az az állítás, miszerint a parlamenti fegyelmi jog által tilalmazott magatartások meghatározása és a képviselők viselkedésének értékelése tagállami mérlegelési jogkörbe tartozik, s a Bíróságnak figyelnie kell jelen ügyben arra, hogy ne lépje túl vizsgálati jogosultságának határait, megsértve ezzel a nemzeti szuverenitás és az annak részét képező parlamenti autonómia határait.¹⁸ Más szóval, a magyar kormány úgy véli, hogy a kamarai döntések átleptek egy bizonyos határt, és kiterjesztették a Bíróság vizsgálati jogosultságát egy, a parlamenti autonómia által védett területre. Ezzel kapcsolatban érdemes utalni a Garlicki-Garlicka szerzőpárosnak a Bíróság joggyakorlatára tett megállapítására, miszerint annak ellenére, hogy az államszervezeti alkotmányos szabályokra vonatkozóan a nemzetközi jog jelentősen alulszabályozott, az EJEB mégis képes volt erre a területre is kiterjeszteni joghatóságát az egyes egyezményes jogok értelmezésén keresztül.¹⁹ Vajon a tárgyalat ügyek esetében is arról lenne szó, hogy a Bíróság a 10. és a 13. cikk széles értelmezésén keresztül olyan területre kívánna belépni, amelyet a parlamenti autonómia elve eddig elzárt a bírsági felülvizsgálat elől?

A fegyelmi jog szabályozása kétségtől a parlamenti autonómia része, melynek célja az intézmény függetlenségének biztosítása, valamint a tárgyalási rend fenntartása a hatékony működés érdekében.²⁰ Ha a fegyelmi jogot a parlamenti autonómia megóvása mint alkotmányos érték felől közelítjük meg, logikusnak tűnik, hogy a fegyelmi szabályok megalkotása, alkalmazása és értelmezése kizárólag a parlament hatáskörébe tartozzon, meggátolva más hatalmi ágak illetéktelen beavatkozását az országgyűlés belső ügyeinek intézésébe. Ha ezt a gondolatmentet visszük tovább, érvelhetünk akként, hogy a T. Ház egyedi fegyelmi döntései feletti rendes bírói felülvizsgálat hiánya alkotmányosan nem kifogásolható.²¹ Az alkotmánybíróságok felől nézve ez a megállapítás már kevésbé tűnik magától értetődőnek. A kontinensen uralkodónak tekinthető centralizált alkotmánybírói modell egyik sajátossága, hogy nem csak a törvények alkotmányos felülvizsgálatán keresztül, hanem egyéb jogkörök²² gyakorlása útján is korlátozzák az alkotmánybíráskodást végző szervek a parlament hatal-

mát, sok esetben mélyen behatolva az intézmény autonómiájába. Az 1958. évi francia alkotmány 61. cikke például előírja mindkét parlamenti kamara házszabályának kötelező előzetes felülvizsgálatát az Alkotmánytanács által. Továbbá, a magyar Alkotmánybíróság kialakította azt a gyakorlatot miszerint a jogalkotási eljárásra vonatkozó garanciális szabályok (így akár házszabályi rendelkezések) megsértése is alapja lehet egy törvény alkotmányellenességének.²³ Sőt, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. Organstreit eljárása egyedi parlamenti döntések ellen is kezdeményezhető, képviselői jogok megsértésére alapozva.²⁴ Mindezen példák ellenére nem szokványos, hogy az parlament egyedi fegyelmi döntései alkotmánybíró elé kerülnek.

A most elemzett két magyar ügyben is azzal kellett szembesülniük a panaszosoknak, hogy a rájuk kiszabott fegyelmi döntésekkel szemben nem állt rendelkezésre hazai jogorvoslati fórum. Az ügyek alapjául szolgáló tényállások idejében hatályos jogszabályi rendelkezések alapján²⁵ a panaszosok kifogásolt magatartását követő pár napon belül a házelnök javaslatot tett a plenáris ülésnek a képviselőkkel szembeni pénzbírság kiszabására. A parlament ezt követően a házelnöki indítványnak megfelelő tartalmú fegyelmi döntéseket fogadott el,²⁶ anélkül, hogy a képviselőknek esélyük lett volna a házelnöki indítvány vitatására, védekezésük előadására vagy álláspontjuk kifejtésére.²⁷ Az eljárás ezen a ponton véget is ért. Az országgyűlési törvény semmilyen parlamenten belüli jogorvoslati fórumról nem rendelkezett.

A MOST ELEMZETT KÉT MAGYAR ÜGYBEN IS AZZAL KELETT SZEMBESÜLNIÜK A PANASZOSOKNAK, HOGY A RÁJUK KISZABOTT FEGYELMI DÖNTÉSEKKEL SZEMBEN NEM ÁLLT RENDELKEZÉSÜNKRE HAZAI JOGORVOSLATI FÓRUM

A magyar jog szerint a rendes bíróságok nem jogosultak az országgyűlés döntéseit felülvizsgálni.²⁸ Továbbá, bár ezt a Kormány képviselője vitatta,²⁹ az új Abtv-ben szabályozott alkotmányjogi panaszok³⁰ egyike sem alkalmas arra, hogy a fegyelmi döntésekkel szemben jogorvoslatot nyújtson, mivel maguk a döntések nem, legfeljebb

az azok alapjául szolgáló szabályok támadhatók meg az Alkotmánybíróság előtt.³¹ Az EJEB osztotta a panaszosok véleményét, miszerint az alkotmányjogi panasz nem tekinthető az Egyezmény szerinti hatékony jogorvoslatnak.³²

Hazai jogorvoslati fórumok hiányában a fegyelmi büntetéssel sújtott képviselők úgy döntöttek, hogy egyenesen a Bíróság elé viszik az ügyet. Ha áttekinthetjük az EJEB vonatkozó döntéseit, akkor láthatjuk, hogy a Karácsony- és a Szél-ügy szinte valamennyi olyan aspektusát érintették már, amelyek a parlamenti autonómia körébe tartoznak. A Bíróság állandó gyakorlatából kiolvasható álláspont szerint a véle-

ménynyilvánítás szabadsága mindenki számára fontos, a nép által választott képviselők esetében azonban különös jelentőséggel bír e jog.³³ Más szóval, az EJEB töretlenül tartja magát ahhoz, hogy a parlamenti képviselőket megilleti a véleménynyilvánítás szabadsága,³⁴ sőt azt kiemelt védelemben kell részé-
síteni. Továbbá, a parlamenti képviselők között különbséget téve, a Bíróság számos alkalommal kimondta, hogy az ellenzéki képviselők szólásszabadságának korlátozását a legszigorúbb vizsgálatnak kell alávetni.³⁵ Azt is többször egyértelműen leszögezte a Bíróság, hogy a parlament a politikai vita alapvető jelentőségű színtere, ezért az e helyen gyakorolt szólás korlátozását nagyon erős érvekkel kell alátámasztani.³⁶ A képviselőket megillető mentelmi jog különböző aspektusait is gyakran tárgyalta az EJEB.³⁷ Végül arra is érdemes rámutatnunk, hogy nem ez az első alkalom, hogy a Bíróság egyedi ügyben hozott parlamenti határozatot tesz vizsgálat tárgyává.³⁸ Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a Karácsony- és a Szél-ügyben hozott ítéletek újítása abban áll, hogy a Bíróság eddig még nem tárgyalta olyan ügyet, melyben a jog sérelem egy parlamenti fegyelmi döntésből mint a képviselők és a parlament között felmerült jogvitából származott volna.

Az, hogy a Bíróság némileg új utakon jár, jól látható az ítéleteknek a legitím jogkorlátozási célt tárgyaló passzusaiából. A Kormány úgy érvelt, hogy a képviselők szólásszabadságának korlátozása a parlament megfelelő működésének, valamint tekintélyének és méltóságának megőrzését szolgálta. Ahhoz, hogy a Bíróság érdemben tudja tárgyalni az ügyeket, meg kellett találnia, hogy a szólásszabadság legitím jogkorlátozási céljait felsoroló, az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdésében foglalt lista mely eleme alkalmazható jelen ügyekben. Az EJEB elfogadta, hogy a parlament tekintélye és méltósága besorolható a mások jogainak védelme mint legitím jogkorlátozási cél alá.³⁹ Továbbá, nagyvonalúan értelmezve az Egyezményt, azt is kimondta, hogy a zavargások megelőzése (prevention of disorder) mint legitím jogkorlátozási cél lefedi a parlament megfelelő működésének biztosítását.⁴⁰ Álláspontom szerint a Bíróság érvelése elég ingatag, jobban mondván, alaposabb indokolást igényt volna a legitím jogkorlátozási célok elfogadása. Ennek oka valóban a Karácsony- és a Szél-ügyek által érintett jogkérdés, valamint annak a 10. és 13. cikkek alatti tárgyalásának újdonságában rejlik. Ugyanis annak ellenére, hogy – miként arra fentebb utaltam

– a Bíróság már számos olyan ügyet elbírált, amelyek érintették e két ügy szinte valamennyi releváns aspektusát, a legitím cél beazonosítása nem volt egyszerű feladat. Egyrészt a többi releváns ügyben általában egy képviselő és egy magánszemély, vagy egy magánszemély és a parlament álltak jogvitában, míg jelen ügyekben a képviselők és a parlament álltak egymással szemben. Fontos továbbá, hogy a vonatkozó ügyek nagy részét a Bíróság nem a 10. vagy a 13. cikk, hanem a 6. cikk alatt tárgyalta (egész pontosan a bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban),⁴¹ amelynél nincs taxatív lista a legitím jogkorlátozási célokról, így könnyebben be tudott fogadni olyan ügyeket, amelyek a parlament működését vagy a képviselők jogait érintették.

Összegezve az eddigieket: a kormány gyakorlatilag azt állítja, hogy a Karácsony- és a Szél-ügyekben hozott kamarai döntések megsértették a parlamenti autonómia alkotmányos elvét és ezzel olyan területre tévedt a Bíróság, ahol korábban nem járt és ahol bírósági felülvizsgálatnak nincs helye. Ezzel szemben láthatuk, hogy nemzetközi összehasonlításban sem példa nélküli, hogy a parlament belső eljárásai, valamint a képviselői jogok – akár egyedi parlamenti döntések által okozott – sérelme alkotmányos felülvizsgálat tárgyát képezik. Az EJEB gyakorlatából pedig kitűnik, hogy a Karácsony- és a Szél-ügyek szinte valamennyi releváns elemét (ellenzéki képviselők szólásszabadsága, parlamenti vita, mentelmi jog, egyedi parlamenti döntés felülvizsgálata) tárgyalta már a Bíróság számos alkalommal. Annnyiban mégis új területre lép a Bíróság, amennyiben még sosem döntött olyan ügyben, amelyben a képviselők álltak volna szemben a parlamenttel, azt állítva, hogy a rájuk kirozott fegyelmi döntés sértette a véleménynyilvánítási szabadságukat és hatékony jogorvoslathoz való jogukat. Ezért a Karácsony- és a Szél-ítéletek valóban jogfejlesztőek, és kiterjesztik a Bíróság vizsgálati területét. Ugyanakkor ez a lépés nem csak, hogy elfogadható, de kifejezetten szükséges a parlamenti ellenzék jogainak védelme és ezen keresztül a parlament demokratikus működésének előmozdítása érdekében. Tekintettel arra, hogy a kamarai döntések is elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására összpontosítottak, és a döntésekkel szembeni jogorvoslat hiányát mintegy mellékesen bírálták el, a továbbiakban én is elsősorban a 10. cikk sérelmével kapcsolatos megfontolásokat fogom elemezni.

A Bíróság jogfejlesztő értelmezésének szükségességét különösen erős megvilágításba helyezi a magyar kormány és a bírák közötti jelentős nézetkülönbség a parlament mint speciális fórum, valamint a képviselők mint különleges jogállással bíró személyek, illetve az ezekből fakadó következmények kapcsán.

A kormány alapvetően akként érvelt, hogy a parlamenti képviselők szólásszabadságát az általános jogvédelmi szint által tilalmazott-

nál szigorúbb korlátozásoknak lehet alávetni, amit részben a parlamenti autonómia, részben pedig a képviselők speciális jogállása magyaráz.⁴² A parlamenti autonómia alapján a T. Háznak joga van saját belső szabályainak megalkotására és azok alkalmazására; anélkül, hogy külső ellenőrzés érvényesülne felette.⁴³ Különösképpen azért, mert e szabályok alkalmazása – természetükből fakadóan – jelentős mértékű politikai diszkrécióval párosul, ami eleve lehetet-

lenné teszi azok jogi szempontú felülvizsgálatát.⁴⁴ Másrészt, a képviselőket megillető mentelmi jog is az a célt szolgálja, hogy a parlament belső ügyeibe külső hatalmi szervek ne avatkozhatnak bele.⁴⁵ A kormány úgy vélte továbbá, hogy a parlamenti képviselők – jogállásukból fakadóan – speciális helyzetben vannak, és különleges kötelezettségek terhelik őket, ami igazolja a szólásszabadságuk nagyobb mértékű korlátozhatóságát.⁴⁶ A kormány ezen érveléséből az következik, hogy az Egyezmény szempontjából nem kifogásolható, ha a képviselői szólásszabadság az általános védelmi szintnél szigorúbban korlátozható, és az sem, hogy a képviselőkkel szemben hozott fegyelmi döntések teljes mértékben a politikai diszkréció területére tartozzanak, kizárva bármiféle jogi szempontú ellenőrzést felettük. Ez a gondolatmenet a parlamentáris demokrácia megfelelő működése szempontjából kifejezetten aggályos, különösen, ha azt a napjainkban érvényesülő politikai gyakorlat fényben szemléljük. Szerencsére a Velencei Bizottság jelentéseiből és a Bíróság joggyakorlatából egy másfajta demokráciafelfogás képe tűnik ki.

Egy modern parlamentáris demokráciában az országgyűlésnek számos alkotmányos funkciója van: a társadalomban megjelenő érdekek és értékek képviselete, a jelentős politikai viták lefolytatása, a törvényalkotás, a kormány ellenőrzése stb. Az ellenzéknek nagyon fontos szerepe van abban, hogy ezen alkotmányos funkcióit a parlament képes legyen meg-

felelően betölteni. A parlamentáris kormányforma jellemzője a kormány és a parlamenti többség közötti igen szoros kapcsolat. Részben a parlamentáris rendszerek normatív struktúrájából, részben az erős párt- és frakciófegyelemből, valamint a politikai kultúra sajátosságaiból következően a kormány és a parlamenti többség (a továbbiakban együtt: kormánytöbbség) ugyanazon politikai elit irányítása alatt áll.⁴⁷ Ennek eredményeképpen a parlamenti többség általában engedelmes és megalkuvó a kormánnyal szem-

ben, és inkább a parlamenti többség tekinthető a kormányakarat végrehajtójának, mintsem fordítva. Ugyanakkor, ha a parlament nem képes a kormány által képviselttől eltérő érdekek és értékek megjelenítésére, a kormány politikájának hatékonyan vitatására, nem képes a kormány törvényjavaslatait érdemi vizsgálat alá vetni – sőt, adott esetben elutasítani –, a kormány fölött ellenőrzést gyakorolni stb., akkor az országgyűlés egyszerűen nem tölti be alkotmányos funkcióit, hanem azo-

kat gyakorlatilag átengedi a kormánynak. Egy olyan helyzetben, amikor a kormány és a parlamenti többség a valóságban egységes politikai hatalmat alkot, nagyon nagy szükség van a parlamenti ellenzék jogositványainak és lehetőségeinek védelmére. Valószínű, hogy kizárólag a parlamenti ellenzék lesz hajlandó az országgyűlésben megjeleníteni a kormánytöbbség által képviselttől eltérő érdekeket és értékeket, érdemi vitába bocsátkozni a kormány politikai lépéseiről, alaposan megvizsgálni és kritizálni a kormány törvényjavaslatait, valódi ellenőrzést gyakorolni a kormány tevékenysége felett stb.⁴⁸

Tekintettel arra, hogy a parlamenti többség abban érdekelt, hogy a kormány biztosan a helyén maradjon, és képes legyen minél gördülékenyebben végrehajtani politikai programját, értelemszerűen arra törekszik, hogy a parlamenti ellenzék szerepét és pozícióját csökkentse. Amennyiben ez a törekvés alacsony színvonalú politikai kultúrával, ugyanakkor alkalmas jogi eszközökkel párosul, komoly veszélye van annak, hogy a kormánytöbbség teljes mértékben ellehetetleníti az ellenzék hatékony működését, joginak gyakorlását pedig formálissá, jelentéktelenné teszi.⁴⁹ Ezért az ellenzéki képviselők jogának – jelen esetben véleménynyilvánítási szabadságának –, kiemelt védelmet kell élveznie, még a képviselőket általánosan megillető védelmi szinthez képest is.

A parlamenti fegyelmi eljárások kifejezetten alkalmasak arra, hogy megtörjék és elhallgattassák az

ANNYIBAN MÉGIS ÚJ TERÜ-
LETRE LÉP A BÍRÓSÁG, AMENY-
NYIBEN MÉG SOSEM DÖN-
TÖTT OLYAN ÜGYBEN,
AMELYBEN A KÉPVEISELŐK
ÁLLTAK VOLNA SZEMBEN A
PARLAMENTTEL, AZT ÁLLÍTV-
VA, HOGY A RÁJUK KIRÓTT
FEGYELMI DÖNTÉS SÉRTETTE
A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁSI
SZABADSÁGUKAT ÉS HA-
TÉKONY JOGORVOSLATHOZ
VALÓ JOGUKAT

ellenzékét;⁵⁰ főleg, ha a kormány érveléséből kirajzolódó rendszert vesszük alapul. Még akkor is, ha a parlament belső normáinak elfogadásához és módosításához – így a fegyelmi cselekmények és büntetések meghatározásához – esetleg minősített többség szükséges, a fegyelmi eljárások lefolytatásának nagy jelentősége van. Amennyiben a fegyelmi szabályok értelmezése és alkalmazása a parlamenti többség politikai diszkréciójának van kitéve, és hiányoznak a tisztességes eljárás alapvető garanciái, akkor a parlamenti ellenzék igen könnyen védtelen helyzetben találhatja magát, amelyben potenciálisan valamennyi, a kormánytöbbség politikájának megvalósítását veszélyeztető lépését komoly fegyelmi szankciókkal tudja megtorolni a többség.⁵¹ A fegyelmi szankciókkal jelentős mértékben lehet korlátozni az ellenzéki képviselők jogait (pl. ülésről kitiltás vagy szómegvonás), veszélyeztetni az anyagi biztonságukat (tiszteletdíjuk csökkentése) és ezeken keresztül önkorlátozásba kényszeríteni őket. Világos tehát, hogy a parlamenti képviselőket nem csupán a parlamenten kívülről érkező támadásoktól kell megóvni, hanem a parlamenti többség részéről megnyilvánuló fenyegetés ellen is hatékony védelmet kell nyújtani számukra. Az ellenzéknek a parlamenti többség elnyomásával szembeni megóvása elengedhetetlen a parlament alkotmányos funkcióinak megfelelő ellátása és a parlamentáris demokrácia kielégítő működése érdekében.

Ezt a Karácsony- és a Szél-ügyben született kamarai döntések is megfelelően felismerték. A Bíróság elfogadta, hogy a parlamenti autonómia és a képviselői mentelmi jog legitím módon zárja ki, hogy a képviselők ügyeiben külső hatalmi szervek döntsének, ezáltal védve a képviselők jogait és függetlenségét.⁵² Ugyanakkor megállapította, hogy jelen ügyekben a képviselők szólásszabadságát nem egy külső hatalmi szerv, hanem éppen a parlament maga veszélyeztette⁵³ a fegyelmi szankciók kiszabásával. A képviselői jogok védelme szempontjából mindegy, hogy a korlátozás a parlamenten kívülről, vagy azon belülről érkezik. Ezért a Bíróság – állandó gyakorlatára támaszkodva – leszögezte, hogy sem a parlamenti autonómia és a mentelmi jog, sem a speciális képviselői jogállás nem eredményezheti a védelmi szint csökkenését. Épp ellenkezőleg, a képviselők véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlása a parlamentben kiemelt védelemben részesül. A képviselő-

lők e joga természetesen nem abszolút, azonban a korlátozás megengedhetőségének vizsgálatánál figyelembe kell venni az eljárás – jelen esetben a fegyelmi eljárás – tisztességes voltát.⁵⁴ A jogkorlátozás értékelésénél pedig különös súlyt kell adni a parlamenti ellenzék védelmének.⁵⁵

A Bíróság azon lépése, hogy vizsgálati jogosultságát kiterjesztette a parlamenti fegyelmi döntésekre is, nemcsak elméleti szinten igazolható, de a magyar politikai gyakorlatot szemlélve igencsak szükségesnek is tűnik. A panaszosok mindkét ügyben a 2010-ben hatalomra jutott kormánykoalíció ellenzékéhez tartoztak. A kormánykoalíció politikáját a kezdetektől fogva az jellemezte, hogy próbálta eljelentékteleníteni az ellenzékét, minimálisra csökkentve a jogait és a politikai döntéshozatalban való hatékony részvételének lehetőségét. Ezen próbálkozások sikeres kivitelezését jelentős mértékben megkönnyítette, hogy a kormánykoalíció a parlamenti képviselők kétharmadának támogatását élvezte. Néhány, a szűk értelemben vett parlamenti döntéshozatal köréből vett példa láthatóvá teszi, hogy a jogalkotási eljárás szabályainak módosításával a kormánykoalíció hátrányosabb helyzetbe hozta az ellenzékét. Míg korábban a kivételes jogalkotási eljárás elrendeléséhez a jelenlevő képviselők négyötödének támogatására volt szükség, a kormánytöbbség ezt kétharmados többségi követelményre változtatta.⁵⁶ Ezen

kívül bevezette a kivételes sürgős eljárást, ami lehetővé tette, hogy a kormánykoalíció a kétharmados támogatottságára támaszkodva – korábban nem látott gyorsasággal és az érdemi politikai vita teljes ellehetetlenítésével – tudjon törvényeket elfogadtatni a parlamenttel.⁵⁷ A 2010 és 2014 közötti ciklusban a kormánytöbbség összesen 26 alkalommal alkalmazta ezt az eljárást,⁵⁸ többek között olyan fontos jogszabályok esetében is, mint az ún. szerencsejáték törvény⁵⁹ vagy a szövetkezeti hitelintézetek integrációját elrendelő törvény.⁶⁰ Beszédeselek a parlament törvényalkotására vonatkozó azon

adatok is miszerint a 2010–2014-es ciklusban az ellenzék összesen 445 törvényjavaslatot nyújtott be, amelyek közül mindössze kettőt fogadott el a parlament,⁶¹ de a módosító javaslatok tekintetében sem volt sokkal nyitottabb a többség.⁶² Ám nem csak a rendes jogalkotási eljárásokban ignorálták teljesen az ellenzékét. A Velencei Bizottság több véleményében is sajnálatát fejezi ki, hogy sem az Alaptörvény, sem

A KORMÁNY EZEN ÉRVELÉSÉBŐL AZ KÖVETKEZIK, HOGY AZ EGYEZMÉNY SZEMPONTJÁBÓL NEM KIFOGÁSOLHATÓ, HA A KÉPVISELŐI SZÓLÁSSZABADSÁG AZ ÁLTALÁNOS VÉDELMI SZINTNÉL SZIGORÚBBAN KORLÁTOZHATÓ, ÉS AZ SEM, HOGY A KÉPVISELŐKKEL SZEMBEN HOZOTT FEGYELMI DÖNTÉSEK TELJES MÉRTÉKBEN A POLITIKAI DISZKRÉCIÓ TERÜLETÉRE TARTOZZANAK, KIZÁRVA BÁRMIFÉLE JOGI SZEMPONTÚ ELLENŐRZÉST FELETTÜK.

azt követően a sarkalatos törvények megalkotása és elfogadása során nem volt lehetősége az ellenzéknek az érdemi részvételre.⁶³

Az ellenzék jogainak és a politikai döntéshozatalban való érdemi részvételi lehetőségeinek korlátozása mellett,⁶⁴ a kormánykoalíció a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályokat is jelentősen módosította, az ellenzék hátrányára. A három legfontosabb változást megemlítve: egyrészt, míg korábban csak a plenáris ülést éppen vezető elnököt illette meg a fegyelmi büntetés kiszabásának indítványozása, addig a módosított szabályok szerint erre a házelnöknek is lehetőséget biztosítottak, még ha épp nem is ő elnökölt. Ezek alapján még akkor is, ha az ülést vezető (esetlegesen az ellenzékhez tartozó alelnök) nem találta volna indokoltnak egy ellenzéki képviselővel szemben a fegyelmi eljárás megindítását, a (szükségképpen a többségi frakcióhoz tartozó) házelnök felülírhatta e döntését, és utólag kezdeményezhette a fegyelmi büntetés kiszabását.⁶⁵ Másrészt, még ennél is jelentősebb változás, hogy míg korábban egyedül a paritásos összetételű mentelmi bizottság volt jogosult pénzbüntetést kiszabni, addig a módosított szabály ezt a döntést a plénumhoz tette át, ahol a többség nyilvánvalóan leszavazhatta az ellenzékét.⁶⁶ Harmadrészt, érdemes megemlíteni, hogy a tilalmazott magatartások köre kiegészült az „Országgyűlés tekintélyét súlyosan sértő magatartás” meglehetősen bizonytalan tartalmú és az önkényes jogalkalmazásnak megágyazó szabályával.⁶⁷ A Karácsony- és a Szél-ügyben érintett valamennyi panaszossal szemben a házelnök kezdeményezte utólag

a pénzbüntetést kiszabását; azért, mert az országgyűlés tekintélyét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak, a plenáris ülés pedig vita nélkül megszavazta a fegyelmi büntetéseket. De nem csak a panaszosok estek áldozatául az új szabályozásnak. A fegyelmi szabályok módosítása mögött meghúzódó, valódi jogalkotói szándékot engedni sejtetni az a tény, hogy a 2010–2014-es parlamenti ciklusban a plénum tizenöt alkalommal szabott ki fegyelmi büntetést; mindet a fegyelmi szabályok előbb vázolt módosítását követően, és mindet ellenzéki képviselőkkel szemben.⁶⁸

Az előbbieket összegezve megállapíthatjuk, hogy a Bíróság a Karácsony- és a Szél-ügyben hozott döntésekkel valóban olyan területre lépett be, ahol korábban még nem járt: először döntött olyan jogvitában, amely a képviselők és a parlament között merült fel, és először vizsgált fegyelmi eljárásban hozott

egyedi parlamenti döntést. Ugyanakkor hiba lenne a Bíróságnak ezt a lépését a parlamenti autonómia és a nemzeti szuverenitás elleni támadásként értékelni. Láthattuk, hogy nemzetközi összehasonlításban sem példa nélküli, hogy az országgyűlés belső szabályai, eljárásai, ügyei – adott esetben egyedi döntései – alkotmányos felülvizsgálat tárgyai legyenek. Azt is el kell ismernünk, hogy a Bíróság gyakorlatában szép számmal találunk olyan döntéseket, amelyek a képviselők parlamenten belüli szólásszabadságával, az ellenzék jogaival, a mentelmi joggal, a parlament egyedi döntéseivel foglalkoznak. A Bíróság döntéseinek értékelésénél továbbá tekintettel kell lennünk az egyes ügyek által érintett kérdések tágabb emberi jogi, alkotmányjogi, politikai kontextusára. Az ellenzék jogainak védelme a parlamenti többség elnyomásával szemben – különösen egy olyan, súlyos hiányosságokat mutató politikai kultúrával jellemezhető ország esetében, mint Magyarország – nemcsak elfogadhatóvá, de kifejezetten szükségesé teheti a Bíróság ilyen irányú jogkiterjesztő gyakorlatát.

A döntés kihatása az Európa Tanács tagállamaira

A másik ok, amely jelen ügyekben indokolhatta a Nagykamara eljárását az, hogy a Bíróság döntése várhatóan nagymértékű változást fog előidézni a tagállamok belső jogában. A kormány képviselője a nagykamarai meghallgatáson elhangzott beszédében⁶⁹ óva intette a Bíróságot attól, hogy jóváhagyja a ka-

marai döntésekben foglalt megállapításokat; mondván, hogy azok az Európa Tanács tagállamainak nagy részét a parlamenti fegyelmi jogra vonatkozó szabályok módosítására kényszerítenék. A kormány érveléséből úgy tűnik, mintha a kamarai döntések általánosságban kimondták volna a következő jogintézmények vagy szabályozási megoldások egyezményesértő voltát: a molinózás fegyelmi szankciókkal való büntetése, a fegyelmi döntéseknek a plénum általi meghozatala, a fegyelmi döntéssel

szembeni jogorvoslat hiánya, a házelnök indítványozási joga fegyelmi ügyekben. A kormány képviselője szerint, ha a Bíróság a kamarai döntéseket nem változtatná meg, akkor ezzel gyakorlatilag bátorítaná a képviselők tudatosan házszabálysértő, provokatív magatartását, ami a parlamenti demokrácia megfelelő működésének súlyos zavaráshoz vezetne. Álláspontom szerint a kormány félelmei túlzottak, érvelése

A BÍRÁK VALÓBAN KIFOGÁ-
SOLTÁK, HOGY A FEGYELMI
ELJÁRÁST A PÁRTATLANNAK
NEM TEKINTHETŐ HÁZEL-
NÖK JAVASOLTA, HOGY A FE-
GYELMI DÖNTÉSEKET A PLÉ-
NUMON A PARLAMENTI
TÖBBSÉG HOZTA MEG AZ EL-
LENZÉKKEL SZEMBEN, ÉS
HOGY A PANASZOSOKNAK
NEM VOLT MÓDJUK VÉDEKE-
ZÉSÜK ELŐTERJESZTÉSÉRE AZ
ELJÁRÁS SORÁN.

pedig hibás. A következőkben először a kormány-érvelésének a fegyelmi eljárás egyes elemeire, majd a molinózás megengedhetőségére vonatkozó részére térnek ki.

A kormány azon aggodalma, miszerint a Karácsony- és Szél-ügyben egy Magyarországot elmarasztaló döntés szükségképpen azt eredményezné, hogy az Európa Tanács tagállamai nagy részének módosítania kellene a parlamenti fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályozását, megalapozatlan. Egyrészt azért, mert a kamarai döntések nem mondták ki, hogy a magyar fegyelmi szabályozás egyes elemei önmagukban és általánosságban egyezményesértőek lennének; másrészt, mert az Bíróság nem az egyes szabályok pusztán létét, hanem azok alkalmazási módját kifogásolta.

A fegyelmi eljárás egyes elemeinek vizsgálata azzal kezdődött, hogy a kamara leszögezte: a képviselői szólásszabadság korlátozásának arányosságát vizsgálva figyelemmel kell lenni a (fegyelmi) eljárás tisztességes voltára, valamint az eljárási garanciák meglétére.⁷⁰ Később a Bíróság elemezni kezdte a fegyelmi eljárás egyes, konkrétan támadott részeit. A bírák valóban kifogásolták, hogy a fegyelmi eljárást a pártatlannak nem tekinthető házelnök javasolta, hogy a fegyelmi döntéseket a plénumon a parlamenti többség hozta meg az ellenzékkel szemben, és hogy a panaszosoknak nem volt módjuk védekezésük előterjesztésére az eljárás során.⁷¹ Ugyanakkor ezen eljárási elemek egyikéről sem mondta ki a Bíróság, hogy önmagukban vagy általánosságban sértenék a 10. cikk eljárási követelményeit.

Ha figyelmesen elolvassuk a döntéseket, akkor láthatjuk, hogy nem a támadott fegyelmi szabályok pusztán léte, hanem azok összességének a konkrét esetben történő alkalmazása volt az, ami hozzájárult a magyar állam elmarasztalásához. Az egész fegyelmi eljárás pártatlanságának, a házelnök indokolási kötelezettségének, az érintett képviselők védekezési lehetőségeinek, a szankciók fokozatos alkalmazásának hiánya, valamint a fegyelmi döntés vita nélküli meghozatala együttesen eredményezte az eljárás tisztességes voltának megkérdőjelezését és az eljárási garanciák hiányának megállapítását.⁷² Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy a kamara nem önmagában a fegyelmi eljárás hiányosságaira alapozta az egyezményesértést; azt csupán figyelembe vette a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának értékelésekor.⁷³ A 10. cikk megsértésének megállapításához

hozzájárult az is, hogy a Bíróság megítélése szerint a panaszosok csekély mértékben zavarták meg a parlament működését, nem gátolták képviselőtársaikat jogaik gyakorlásában, mindehhez képes viszont aránytalanul súlyos büntetéssel sújtották őket.⁷⁴

A kamarai döntéseknek a parlamentben való molinózás megengedhetőségéről szóló megállapításai kapcsán, álláspontom szerint, a következőket érdemes vizsgálnunk: a parlamenti kommunikáció modern formái, valamint az ellenzék szólásszabadságának fokozott védelme. Egyrészt, a képviselői szólásszabadság gyakorlása több funkciót is betölt, amelyek közül a modern demokráciákban kiemelt jelentősé-

AZ EGYEZMÉNY ÁLTAL VÉDETTE JOGGYAKORLÁS NEM MERÜL KI A HÁZSZABÁLYOK ÁLTAL KIFEJEZETTEN ENGEDÉLYEZETT BESZÉDFORMÁKBAN; MAGÁBAN FOGLAL OLYAN CSELEKMÉNYEKET IS, AMELYEK A PARLAMENTI MUNKÁHOZ KAPCSOLÓDÓ TÁRSADALMI KOMMUNIKÁCIÓ SZÉLESEBB KÖRÉBE TARTOZNAK (PÉLDÁUL KIVONULÁSOK).

ge van a választók felé való kommunikációnak.⁷⁵ A médián keresztül történő közvetítés az egyik leghatékonyabb eszköze annak, hogy a politikai üzenetek eljussanak a polgárok széles tömegeihez. A kormánytöbbség e tekintetben erőfölényben van: rendelkezésére állnak a kormányzati kommunikációra fordítható költségvetési források, a közmédia csatornái, továbbá a magánkézben lévő médiumok is nagyobb eséllyel számolnak be a kormány tagjainak lépéseiről.

Ez a megállapítás fokozottan igaz Magyarországra. 2010-ben, az ún. „média-csomag”⁷⁶ elfogadásával a kormánykoalíció jelentős mértékben átalakította médiarendszer szabályozását, valamint a médiatartalmakra és a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket. A törvénycsomagot már a kezdetektől fogva sok támadás érte – többek között – azon az alapon, hogy veszélyezteti a média politikai függetlenségét, és felszámolja a média-pluralizmust.⁷⁷ A kifejezetten negatív hazai és nemzetközi kritika miatt a kormány több alkalommal is módosította a törvényeket, de az igazán kifogásolható szabályokat érdemben nem változtatta meg. Következésképpen a Velencei Bizottság még a 2015-ben megjelent véleményében is azt állapította meg, hogy a Médiatanácsnak és az egész közmédiának a kormánytól való függetlensége tekintetében komoly aggályok vethetők fel, ezért indokolt lenne a terület újraszabályozása.⁷⁸ Ezen kívül érdemes megnéznünk a Médiatanács által közzétett, a politikusok – hírműsorokra vonatkozó – médiahasználatára vonatkozó statisztikai adatokat.⁷⁹ Ezek szerint a panaszosok „molinózós” politikai akcióját megelőző egy évben⁸⁰ a kormány és a kormánypártok összes szereplése a közmédia hírműsorában átlagosan 66% volt, a hírműsor beszédidejének pedig átlagosan a 76%-át birtokolták.⁸¹ Bizonyos kereskedelmi csatornák hírműsorai még ennél is nagyobb arány-

ban biztosítottak felületet a kormánypártoknak. Egy olyan médiakörnyezetben, amelyben a kormánytöbbség irányítása és befolyása alatt tartja a médiaszabályozást és a közmédiát, valamint ahol mind a köz-, mind a magánkézben lévő média hírműsoraiban erősen dominálnak a kormánypártok, az ellenzék kénytelen olyan kommunikációs eszközökhöz folyamodni, amelyek képesek felkelteni a közvetítők figyelmét és az üzenetüket hatékonyan eljuttatni a választók széles rétegéhez. A hangsúly a hatékonyságon van. Olyan időben, olyan helyen és olyan módszerekkel kell élni a képviselőknek a szólásszabadságukkal, hogy ellensúlyozni tudják hátrányos helyzetüket, és joggyakorlásuk valóban elérje a célját. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az ellenzéki képviselők bármit megtehetnének a parlamentben, csupán azt, hogy az ő esetükben a véleménynyilvánítás gyakorlásának még megengedhető határa máshol húzódik, mint a kormánytöbbséghez tartozóknál. Éppen ez a fajta indokolt különbségtétel, a joggyakorlásuk korlátozásának enyhébb szintje az, amely biztosítja a képviselők egyenlőségét, ellensúlyozva a hátrányos pozíciójukból eredő hátrányokat.⁸²

A Karácsony- és a Szél-ügyben született kamarai döntések is nagyjából hasonló logika mentén haladtak. A Bíróság leszögezte, hogy a modern társadalmakban a parlamentben zajló kommunikációt annak figyelembevételével kell vizsgálni, hogy a média közvetítheti azt.⁸³ Az Egyezmény által védett joggyakorlás nem merül ki a házszabályok által kifejezetten engedélyezett beszédformákban; magában foglal olyan cselekményeket is, amelyek a parlamenti munkához kapcsolódó társadalmi kommunikáció szélesebb körébe tartoznak (például kivonulások).⁸⁴ A véleménynyilvánítás megengedhetőségének vizsgálata során figyelembe kell venni a parlamenti ellenzéki képviselők és pártok védelmének szempontját is:⁸⁵ „Tekintettel arra, hogy a kisebbségi vélemények nyilvános megjelenítése a demokrácia működésének integráns eleme, a kisebbségi képviselőknek teret kell biztosítani véleményük kifejtésére, érteve ezalatt a nem szóbeli kifejezésmódokat és figyelemmel a beszédük szimbolikus oldalára [...]”⁸⁶

A Bíróság érveléséből valóban kiolvasható, hogy az ellenzéki képviselők szólásszabadságának gyakorlásával szemben nagyobb toleranciát kell tanúsítani, az ő joggyakorlásuk megengedhetőségének határa máshol húzódik, mint a kormánytöbbséghez tartozó társaiké. Az is egyértelműnek látszik, hogy adott esetben a parlamenti kommunikáció olyan formái is gyakorolhatók, amelyek a házszabályok által nem kifejezetten megengedettek. Ugyanakkor a kormány képviselőjének azon félelme, hogy a Bíróság döntéseinek következtében az ellenzéki képviselők elke-

denének tudatosan házszabálysértő, provokatív magatartást tanúsítani, ami a parlamenti demokrácia működését súlyosan megzavarná, megalapozatlan. A kamarai döntések hangsúlyozták, hogy a képviselői véleménynyilvánítás házszabály által meg nem engedett formáinak gyakorlását mindig az adott kommunikációs cselekmény körülményeire tekintettel kell értékelni, és azzal szemben mérlegelni kell a jogkorlátozás legitím célját.⁸⁷ Még akkor is, ha a kisebbségi képviselők esetében nagyobb fokú toleranciát kell tanúsítani, az ellenzék szólásszabadságának gyakorlása sem léphet át bizonyos ésszerű kereteket.⁸⁸ Arról sem szabad megfeledkeznünk továbbá, hogy nem önmagában a molinózás szankcionálása vezetett az egyezményesértés megállapításához. A döntés meghozatala során a Bíróság figyelembe vette a fegyelmi eljárás tisztességességét, a szankciók aránytalanságát,⁸⁹ valamint azt, hogy a panaszosok nem okoztak súlyos zavart a parlament működésében és nem késleltették vagy akadályozták meg képviselőtársaikat beszédjoguk és szavazati joguk gyakorlásában.⁹⁰

Az eddigieket összegezve érdemes leszögeznünk: önmagában az a tény, hogy azonos vagy hasonló jogintézmények, szabályozási megoldások több országban is megtalálhatók, még közel sem jelenti azt, hogy azoknak a gyakorlatlan való érvényesülése, alkalmazása is azonos vagy hasonló lenne.⁹¹ Ennek megfelelően abból, hogy az Európa Tanács más tagállamainak parlamenti joga is ismeri a Karácsony- és a Szél-ügyben kifogásolt fegyelmi szabályozás egyes elemeit, nem következik az, hogy a magyar állam elmarasztalása esetében minden tagállamnak lázas házszabály-módosításba kellene kezdenie. Mindig figyelemmel kell lenni az adott ügy egyedi körülményeire és a politikai kontextusra.

ÖSSZEZÉS

A kamarai döntések valóban olyan területre hatoltak be, ahol a Bíróság korábban még nem járt, és az is igaz, hogy a kamarai döntések megfogalmaztak néhány minimum-sztenderdet, amelyet a Európa Tanács valamennyi tagállamának tiszteletben kell tartania. Ha alaposan elemezzük az ítéleteket és azok tágabb kontextusát, akkor – álláspontom szerint – egyik indok sem elég súlyos ahhoz, hogy a Nagykamara érdemben megváltoztassa a döntéseket. A Karácsony- és a Szél-ügyekben olyan megállapításokat fogalmazott meg a Bíróság, amelyek egy megfelelően működő európai parlamentáris demokrácia alapvető követelményeinek tekinthetők, és amelyek egyértelmű és határozott kinyilatkoztatására szükség

van nem csak Magyarországgal, de minden magát alkotmányos demokráciának tartó állammal szemben.

JEGYZETEK

1. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, 42461/13. sz. kérelem, 2014. szeptember 16.
2. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 7.
3. 2013. évi LXXI. törvény a dohányzással összefüggő egyes törvények módosításáról.
4. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 10.
5. Szél és mások Magyarország elleni ügye, 44357/13. sz. kérelem, 2014. szeptember 16.
6. 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról.
7. Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 7.
8. A házelnök fegyelmi döntésekre tett javaslatait H/11022, H/11297, valamint H/11658 szám alatt lásd itt: http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=Pk80WTZz&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&p_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpqls%2Fogy_irom.irom_lekerd%3FP_CKL%3D39%26P_PARAM%3DI%26P_TIP%3Dnull%26P_TIP%3DW-%26P_FOTIP%3Dnull
9. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 8–9, 11; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 8–9.
10. Az egyszerűség kedvéért a panaszosokkal szemben kiszabott pénzbírságot és tiszteletdíjuk csökkentését a továbbiakban együttesen pénzbírsággént fogom említeni.
11. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 35–8; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 32–5.
12. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 92; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 89.
13. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 88 és 100; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 85 és 97.
14. A panaszosokat mindkét ügyben Karsai Dániel ügyvéd, valamint Kollarics Flóra és jelen cikk szerzője, Kazai Viktor Zoltán, mint tanácsadók képviselték.
15. Egyezmény 43. cikke.
16. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, eds. Pieter VAN DIJK – Fried VAN HOOF – Arjen VAN RIJN – Leo ZWAAK, Oxford–Antwerpen, Intersentia, 2006, 238.
17. Uo. 238–239.
18. Lásd a kormány képviselőjének a nagykamarai meghallgatáson elhangzott beszédét. Elérhető itt eredeti nyelven: http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&cw=4246113_08072015&language=lang
19. A szerzőpáros példaként említi a bírósági szervezetrendszert az Egyezmény 6. cikkével kapcsolatban, valamint a parlamenti jogot és azon belül különösen az ellenzékjogi státuszát. Lech GARLICKI – Zofia A. GARLICKA: External Review of Constitutional Amendments? *International Law as a Norm of Reference, Israel Law Review*, 2011, 343, 358–359.
20. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz Kiadó, 2010 (második kiadás), 28–30, 65, 66–7, 283.
21. Sente Zoltán úgy fogalmaz, hogy a parlamenti fegyelmi joghatóság csak bizonyos esetekben kerülhet rendes bírósági felülvizsgálat alá. Ha azonban a fegyelmi jog gyakorlását parlamenti privilégiumként tekintjük, akkor a fegyelmi intézkedések nem támadhatók meg rendes bíróság előtt. SZENTE (20. vj.), 277. Egy másik publikációjában a szerző kifejti, hogy a fegyelmi döntésekkel szembeni bírósági jogvédelem hiánya alkotmányosan nem kifogásolható. Lásd SZENTE Zoltán: *A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei* (Az Országgyűlés Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottságának felkérésére készült tanulmány), Budapest, 2005, http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=50&p_almenu=25&p_ckl=39&p_biz=A350&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU
22. Az európai alkotmánybíráskodási modellről összefoglalóan lásd Victor Ferreres COMELLA: *The Rise of Constitutional Courts in Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*, 2010, 3–9, amely a következő kötetben olvasható rövidített változatban: *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, eds. Norman DORSEN – Michel ROSENFELD – András SAJÓ – Susanne BAER, (American Casebook Series) West St. Paul, 2010 (second edition), 153–157.
23. A törvényalkotási eljárás felülvizsgálatának alkotmánybírói gyakorlatáról összefoglalóan lásd HOLLÓ András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága, *Alkotmánybírói Szemle*, 2010. évi 1. szám, 112–119. A Házszabály megsértésén alapuló közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos frissebb alkotmánybírói gyakorlat áttekintéséhez lásd például. 6/2013. (III.1.) AB határozat.
24. Lásd pl. a 105 BVerfGE 197 számú határozatot, amelyben egy vizsgálóbizottság kisebbségi parlamenti képviselői azt kifogásolták a Szövetségi Alkotmánybíró előtt, hogy a bizottság többsége elutasította meghatározott bizonyítás lefolytatására irányuló indítványukat. Donald P. KOMMERS – Russal A. MILLER: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*,

- Durham and London, Duke University Press, 2012 (third edition), 219–221.
25. Lásd az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban országgyűlési törvény vagy Ogytv.) 49. §-ának 2013.04.30. és 2013.06.20. valamint 2013. 06.21. és 2013.06.30. között hatályos szövegváltozatát.
 26. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 6–11; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 9.
 27. A Nagykamara előtti meghallgatáson ugyanakkor a Kormány képviselője azzal érvelt, hogy a képviselők még a fegyelmi döntés megszületése előtt kifejthették volna álláspontjukat a javasolt szankciókkal kapcsolatban ügyrendi bizottságoz való fordulás, ügyrendi felszólalás, napirend utáni felszólalás vagy a Házbizottságoz való fordulás útján.
 28. ERDŐS Csaba: Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén, *Jog, állam, politika*, 2014/2, 35.
 29. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye § 32; Szél és mások Magyarország elleni ügye § 30.
 30. Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–27. §§.
 31. ERDŐS (28. vj.) 37–40.
 32. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 33; Szél és mások Magyarország elleni ügye § 31. Még a Nagykamara előtt folyó eljárásban is vita tárgyát képezte annak eldöntése, hogy az Atbv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak tekinthető-e a panaszosok ügyében. Ennek ellenére a továbbiakban eltekintek ennek a kérdésnek a részletes tárgyalásától, mert álláspontom szerint nyilvánvalóan nem minősül az alkotmányjogi panasz egyetlen formája sem az Egyezmény szerinti hatékony jogorvoslatnak a jelen ügyekben. Erről részletesen lásd. ERDŐS (28. vj.).
 33. Lásd A. Egyesült Királyság elleni ügye, 35373/97. sz. kérelem, 2002. december 17., § 79; Castells Spanyolország elleni ügye, 11798/85. sz. kérelem, 1992. április 23., § 42; Cordova Olaszország elleni ügye (No. 1.), 40877/98. sz. kérelem, 2003. január 3., § 59; Cordova Olaszország elleni ügye (No. 2.), 45649/99. sz. kérelem, 2003. január 30., § 60; Incal Törökország elleni ügye, 41/1997/825/1031. sz. kérelem, 1998. június 9., § 46; Jerusalem Ausztria elleni ügye, 26958/95. sz. kérelem, 2001. február 27., § 36.
 34. A képviselői jogok alapjogi jellegéről lásd Szente Zoltánnak a Karácsony- és a Szél-ügyben hozott ítéletek kapcsán született írását. SZENTE Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólesszabadság alkotmányjogi jellegéről, *Állam- és Jogtudomány*, 2015. évi 2. szám, 74–90.
 35. Castells Spanyolország elleni ügye, § 42; Incal v. Törökország elleni ügye, § 46; Jerusalem v. Austria elleni ügye, § 36.
 36. A. Egyesült Királyság elleni ügye, § 79; Cordova v. Olaszország elleni ügye (No. 1.), § 59; Cordova v. Olaszország elleni ügye (No. 2.), § 60; Jerusalem Ausztria elleni ügye a, § 40.
 37. A. Egyesült Királyság elleni ügye, §§ 77, 83; Cordova v. Olaszország elleni ügye, §§ 55, 58, 61; Cordova Olaszország elleni ügye (No. 2.), § 59; Kart Törökország elleni ügye, 8917/05. sz. kérelem, 2009. december 3.
 38. Cordova Olaszország elleni ügye (No. 1.), §63; Cordova v. Olaszország elleni ügye (No. 2.) § 64. Ezekben az ügyekben az EJEB gyakorlatilag az olasz szenátus azon döntéseit vizsgálta felül, melyek elutasították az egyik képviselő mentelmi jogának felfüggesztését.
 39. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 51–53; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 48–50. Nyilván a Bíróság is érezte, hogy e megállapítása elég ingatag, ezért igyekezett gyorsan leszögezni, hogy egy intézmény tekintélye és méltósága nem élvezhet egy természetes személy jogaival azonos szintű védelmet.
 40. Uo.
 41. Lásd pl. A. Egyesült Királyság elleni ügye, Cordova Olaszország elleni ügye (No. 1.), Kart Törökország elleni ügye.
 42. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 40–41, 69; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 37–8, 66.
 43. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 41; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 38.
 44. Uo.
 45. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 69; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 66.
 46. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 40, 69; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 37, 66.
 47. A törvényhozó és végrehajtó hatalomnak a parlamentáris rendszerekre jellemző kapcsolatáról lásd pl. SAJÓ András: *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, New York, CEU Press, 69–102; vagy Amie KREPPÉL: Legislatures, in Daniele Caramani (ed): *Comparative Politics*, Oxford University Press, 2011 (second edition), 121–139.
 48. A Velencei Bizottság véleményét a parlamenti ellenzék funkciójáról lásd European Commission For Democracy Through Law, Report on the role of the opposition in a democratic parliament, CDL-AD(2010)025, §§ 24–25, 38–41.
 49. A Velencei Bizottság a parlamenti mentelmi jog kapcsán érvelt úgy, hogy a kormány és a parlamenti többség közötti szoros kapcsolatból fakadóan nem annyira a parlament, mint inkább az ellenzék van veszélyben az kormány részéről érkező illetéktelen nyomásgyakorlástól, ezért a mentelmi jog inkább az ellenzék vé-

- delmét ellátó jogintézménynek tekinthető. Lásd. Commission For Democracy Through Law, Report on the scope and lifting of parliamentary immunities, CDL-AD(2014)011, § 24.
50. A Velencei Bizottság úgy fogalmaz, hogy ha a képviselői felelőtlenségre vonatkozó széleskörű jogosítványok szigorú belső szabályozással párosulnak, az félrevezető képet tud adni a képviselők által élvezett szólás-szabadság valódi védelmi szintjéről. Venice Commission 2014 (49. vj.), § 56, 19. lábjegyzet.
51. A Velencei Bizottság is hangsúlyozza, hogy a megfelelő politikai mellett is szükséges az ellenzék védelmét garantáló formális jogi szabályokat is meghozni. Venice Commission, 2010 (48. vj.), §§ 38–44.
52. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 44–45; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 41–2.
53. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 77; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 74.
54. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 58; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 55.
55. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 72; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 69.
56. Lásd a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (korábbi Hárszabály) 125. § (1) bekezdésének változását a normaszöveg 2008.12.31 és 2011.03.08. közötti időszakban, valamint a 2013.06.13. és 2013.06.20. közötti időszakban hatályos változata alapján.
57. 46/1994 (IX. 30) OGY határozat 128/A.–128/D. §§.
58. A kivételes sürgős eljárásban elfogadott törvények listáját lásd itt: [http://www.parlament.hu/iromanyok-elozociklusbeli-adatai?p_auth=hNI2tx6m&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy_irom.irom_lekerd%3FP_CKL%3D39%26P_PARAM%3DI%26P_TIP%3Dnull%26P_FOTIP%3Dnull%26P_FOTIP%3DT%26P_EJTP%3Dz](http://www.parlament.hu/iromanyok-elozociklusbeli-adatai?p_auth=hNI2tx6m&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy_irom.irom_lekerd%3FP_CKL%3D39%26P_PARAM%3DI%26P_TIP%3Dnull%26P_TIP%3DW%26P_FOTIP%3Dnull)
59. 2012. évi CXLV. törvény a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról.
60. 2013. évi CXXXV. törvény a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról.
61. Adatok az Országgyűlés 2010–2014. évi tevékenységéről, Országgyűlés Hivatala, 3.4. táblázat, 218; 3.6. táblázat, 220, <http://www.parlament.hu/adatok-az-orzaggyules-tevekenysegerol>
62. Adatok az Országgyűlés 2010–2014. évi tevékenységéről, 3. 11. táblázat, 285.
63. Lásd pl. Venice Commission, Opinion on the New Constitution of Hungary, CDL-AD(2011)016, §§ 13, 144; Venice Commission, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, CDL-AD(2013)012, § 131.
64. A parlamenti ellenzék jogosítványainak változásairól lásd SMUK Péter: A Tisztelt Ház szabályai. 2012 – új törvény az Országgyűlésről, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/1, 26–27.
65. Vessd össze az Ogytv. 2012.09.02. és 12.30., valamint a 2013.04.30 és 06.20. között hatályban lévő normaszövegének 48., 49. és 50. §§-ait.
66. Vessd össze az Ogytv. 2012.09.02. és 12.30., valamint a 2013.04.30 és 06.20. között hatályban lévő normaszövegének, 49. és 50. §§-ait.
67. Vessd össze az Ogytv. 2012.09.02. és 12.30., valamint a 2013.04.30 és 06.20. között hatályban lévő normaszövegének, 49.§ -át.
68. A plénum által elfogadott fegyelmi döntések listáját lásd itt: http://www.parlament.hu/iromanyok-elozociklusbeli-adatai?p_auth=huEgKXGm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy_irom.irom_lekerd%3FP_CKL%3D39%26P_PARAM%3DI%26P_TIP%3Dnull%26P_TIP%3DW%26P_FOTIP%3Dnull
69. Elérhető magyar nyelven itt: http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&cw=4246113_08072015&language=lang
70. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 58; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 55.
71. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 78–82; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 75–9.
72. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 79–85; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 75–82.
73. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 84. A Bíróság egész pontosan így fogalmazott: „*While this does not in itself result, in the specific circumstances of the case, in a partisanship that is per se incompatible with the procedural requirements of Article 10 of the Convention, the Court will take this matter into consideration in the overall determination of the necessity of the interference in a democratic society.*”
74. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 86–7; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 83–84.
75. A parlamenti vita és beszédjog tudomány elemzésének köréből lásd pl. SAJÓ (47. vj.) 129–134; vagy Andre BACHTIGER: Debate and Deliberation in Legislatures, in *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, eds. Shane MARTIN – Thomas SAALFELD – Kaare W. STROM, Oxford University Press, 2014, 145–166.

76. A médiacsomag elnevezés a következő két törvényre vonatkozik: 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól.
77. A kritikáról összefoglalóan lásd Venice Commission, Opinion on Media Legislation of Hungary, CDL-AD(2015)(015).
78. Uo., §§. 63–88.
79. Elérhető itt: http://mediatanacs.hu/tart/index/1004/Politikusok_partok_a_hirmusorokban
80. A 2012. április és 2013. június közötti adatokat vizsgáltam.
81. Az adatok az MTV1 esti Híradó című műsorára vonatkoznak.
82. Az ellenzéki képviselők beszédjogáról a parlamentben lásd pl. SAJÓ (47. vj.) 147–9.
83. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 67; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 64.
84. Uo.
85. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 72; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 69.
86. Uo. A fordítást a szerző készítette a döntések hiteles angol nyelvű szövegváltozata alapján.
87. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 68; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 65.
88. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 72; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 69.
89. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, §§ 76–85; Szél és mások Magyarország elleni ügye, §§ 73–82.
90. Karácsony és mások Magyarország elleni ügye, § 74; Szél és mások Magyarország elleni ügye, § 70.
91. Ezzel kapcsolatban az összehasonlító alkotmányjog-tudomány köréből összefoglalóan lásd pl. a „How universal is comparative constitutional law” című fejezetet Ran Hirschl monográfiájában. Ran HIRSCHL: *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2014, 192–223.