

Erdős Csaba, PhD tanársegéd
*Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc
 Allam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi
 és Politikatudományi Tanszék*

Parlamenti jog strasbourgi kontroll alatt?

I. Bevezetés

Bár az Alaptörvény hatályba lépése óta már több, mint két esztendő eltelt, az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött helyének meghatározása ma is izgalmas tudományos kihívást jelent. Az átalakult alkotmányi szintű „Országgyűlés-definíció”¹ ellenére inkább azt mondhatjuk, hogy a T. Ház megőrizte „legfelsőbb államhatalmi” jellegét, amelynek alátámasztásául leginkább az alkotmányozói és alkotmánymódosítási jogkör megőrzése, s kétségkívül aktív alkalmazása – az ún. „praktikus alkotmányozás” – szolgálhat. A 12/2013. (V. 24.) AB határozat az Alaptörvény-módosítások formai szempontok szerinti vizsgálatára való szorítkozásával a belső jogban az Országgyűlésnek a hatalommegosztásbeli vezető pozíciója megkérdőjelezhetetlenné vált. Az alkotmányozó hatalom aduján túl is – kevés kivétellel² – a T. Ház dominanciáját figyelhetjük meg. Különösen jól mutatja ezt az a sok országgyűlési aktustípus³, amelyekkel szemben nincsen helye

semmilyen jogi jellegű kontrollnak. Ide sorolható valamennyi egyedi országgyűlési határozat – csak a néhányat felidézve: a parlament által megválasztandó közjogi tisztségviselők megbízatásának keletkezéséről és megszűnéséről hozott döntések, az országgyűlési képviselők mandátuma feletti rendelkezés lehetősége, a belső szervezetalkítás szabadsága⁴ vagy éppen a fegyelmi⁵, ülésvezetési aktusok, továbbá a vizsgálóbizottsági jelentések.⁶

A belső jogban az országgyűlési aktusok esetén megfigyelhető „jogorvoslat-hiány” a többségi elv erejére utal, amely szükségképpen az ellenzéki jogok rovásával jár. A vélt vagy valós jogsérelmek orvoslásának igényéből és a belső jogi kontrollmechanizmusok hiányából logikusan következik, hogy az ellenzék a belső jogon kívüli – azaz nemzetközi jogi – kontrollforum után néz. Mint-hogy a leghatékonyabb jogvédelmet a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága⁷ biztosítja, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményének⁸ betartása felett őrködik, nem csoda, hogy a közelmúltban több parlamenti jogi ügy is az EJEB elé került. Az EJEB az ügyeket befogadta, azaz érdemi elbírálásra alkalmasnak találta, de végleges ítélet még nem született.

E tanulmány célja, hogy a strasbourgi joggyakorlat bemutatásával és elemzésével ki-

¹ Az Alkotmány 19. § (1) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerve az Országgyűlés” volt, az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése értelmében – a hatalommegosztás elvének megfelelően az egyes hatalmi ágak horizontális elrendezésére utalva – „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés”.

² A Költségvetési Tanács példátlan erősségű „vétőjoga” – pontosabban előzetes hozzájárulása –, amellyel blokkolni képes a költségvetési törvény elfogadását, mindenképpen az Országgyűlés közjogi korlátjaként funkcionál, kiváltképp, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a hozzájárulás megtagadása az Országgyűlés felosztatásához is vezethet. Részletesen lásd: Smuk, Péter: The Fiscal Council in the Hungarian Constitutional System. in: Ruskowski, Eugeniusz – Stankiewicz, Janusz – Tyniewicz, Marcin – Zawada-PAK, Urszula (eds.): Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries. Temida2, Bialystok, 2013. 311-316. o.

³ E tanulmány keretei között országgyűlési aktusnak tekintem az Országgyűlésnek, valamely szervének, 2014/1

szervezeti egységének, annak – ilyen minőségében eljáró – tagjának, vagy tisztségviselőjének minden olyan akaratnyilatkozatát (döntését), amely akár a parlamenti jog más alanyának, akár más jogalanynak a jogi helyzetében változást idéz elő, de legalábbis arra alkalmas.

⁴ 10/2013. (IV. 25.) AB határozat Részletesen lásd: Smuk Péter: Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalkítás feltételeinek szabályozásáról. Szabad mandátum versus szervezetalkítási szabadság. in: Jogesetek Magyarzata 2013/4. 12-19. o.

⁵ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és a 2307/2013. (XI. 18.) AB határozat

⁶ Részletesen lásd: Erdős Csaba: Parlamenti autonómia, avagy az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése. [forrás: a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének honlapja: <http://apt.sze.hu/downloadmanager/index/id/4846/m/1631> (letöltés ideje: 2014. március 24.)]

⁷ A továbbiakban: EJEB

⁸ A továbbiakban: EJE

sérletet tegyen az EJEB várható döntéseinek meghatározására, valamint ezeknek a magyar Országgyűlés autonómiájára gyakorolt hatásait is igyekszik számba venni. E célokra tekintettel a tanulmány elsősorban elsődleges forrásokra, az EJEE szövegére, az ügyekben keletkezett iratokra és az EJEB korábbi döntéseire támaszkodik.

II. A panaszok bemutatása, az ügyek tényállása

1. Szanyi v. Magyarország (35493/13)

Az Országgyűlés 2013. március 18-i plenáris ülésén Szanyi Tibor, az MSZP képviselője, miután tájékoztatta a T. Házat, hogy interpellációjára adott államtitkári választ nem fogadja el, középső ujját emelte a Jobbik képviselőcsoportja felé.⁹ Ennek nyomán az Országgyűlés a házelnök javaslatára a legmagasabb összegű fegyelmi szankcióval sújtotta.

A képviselő más módon is összeütközésbe került a házelnökkel: 2013 tavaszán a nemzeti fejlesztési miniszternek címzett interpellációt nyújtott be, amelyet a házelnök 2013. május 6. napján visszautasított. Nem sokkal ezt követően – ismételten a trafikkoncessziókkal kapcsolatban – újabb interpellációt nyújtott be a képviselő, amelyet a házelnök szintén visszautasított 2013. május 27-én. Az interpellációkat azért utasította vissza a házelnök, mert megítélése szerint azok elhangzása sértette volna a T. Ház tekintélyét. A tartalmi okokból való visszautasítás alapját az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 22/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása (2012. október 1.) képezte, amely szerint „[a] házelnök részére a HHSZ 97. § (4) bekezdésében biztosított – indítvány visszautasítására irányuló – jog gyakorlását

⁹ „DR. SZANYI TIBOR (MSZP): [...] Nem fogadom el a választ. (Dr. Soltész Miklós: Szóndát neki!) (Dr. Szanyi Tibor leül, majd a bal kezének középső ujját felfelé tartva balra int.) (Taps az MSZP-frakció soraiból.)” Forrás: Országgyűlési Napló 2013. március 18-i ülésnap (14.00-14.10 között) http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo_naplo_fszoveg?p_uln=262&p_ckl=39&p_felsz=1&p_szoveg=&p_felszig=234 (letöltés ideje: 2014. március 25.) 2014/1

megalapozza, ha az indítvány tárgyalásra és határozathozatalra alkalmatlan. A nyilvánvalóan komolytalan és sértő tartalmú indítvány megtárgyalása összeegyeztethetetlen az Országgyűlés tekintélyével. Az ilyen indítvány visszautasítása a házelnöknek az Ogytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt feladatából következő joga és kötelessége.”¹⁰

2. Karácsony és társai v. Magyarország (42461/13)

Karácsony Gergely és Szilágyi Péter ellenzéki képviselők 2013. április 30-án, az Országgyűlés plenáris ülésén egy, a Fidesz logóján elhelyezett, „csaltok, loptok, hazudtok” feliratú táblát mutattak fel, amely miatt a házelnök javaslatára az Országgyűlés 2013. május 13. napján 50, illetve 185 ezer forintos tiszteletdíj-csökkentéssel sújtotta őket az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsítása miatt.

2013. május 21-én Dorosz Dávid és Szabó Rebeka Katalin az ellenzéki LMP képviselői a T/10881 számú, a dohányzással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása közben az ülésterem közepén egy molinót feszítettek ki, amelyen az alábbi felirat volt olvasható: "Itt nemzeti dohánymaffia működik!". Ezen akciójuk miatt házelnöki javaslatra mindkét képviselőt 70 ezer forintos tiszteletdíj-csökkentéssel sújtotta a T. Ház.

3. Szél és társai v. Magyarország (44357/13)

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat zárószavazása során Lengyel Szilvia, Osztolykán Ágnes és Szél Bernadett, az LMP országgyűlési képviselői megafont használtak és egy „Földrablás helyett földosztást”-feliratú molinót feszítettek ki, továbbá egy kisméretű arany talicskában földet toltak az ülésteremben tartózkodó minisz-

¹⁰ Forrás: az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi, ügyrendi bizottságának honlapja: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.ke_ret_frissit?p_szerv=&p_fomenue=20&p_almenu=25&p_ckl=39&p_biz=A333&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (letöltés ideje: 2014. április 4.)

terelnök elé.¹¹ Emiatt tiszteletdíjuk egyharmaddal történő csökkentését javasolta a házelnök, amelyet az Országgyűlés el is fogadott.¹²

4. Az indítványok jogi alapja

Mindhárom ügyben az EJEE ugyanazon három rendelkezésének megsértését vetették fel a panaszosok: a véleménynyilvánítás szabadságát védő 10. cikkre, a hatékony jogorvoslathoz való jogot deklaráló 13. cikkre, illetve a diszkrimináció tilalmát tartalmazó 14. cikkre hivatkoztak beadványaikban.

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása az ügyek mindegyikével, azok valam-

¹¹ A törvényjavaslat elfogadására meglehetősen nagy zűrzavarban került sor: az elnöki pulpítust „elfoglalta” a Jobbik frakciója, mire az ülést vezető Latorcai János szünetet rendelt el. Őt az elnöki pulpitusra továbbra sem engedték vissza, miközben az LMP-s képviselők a fent leírt módon zavarták meg az ülést. Részlet az Országgyűlési Naplóból: „Tiszelt Képviselőtársaim! Kérem valamennyiüket, mindazokat, akik egyetértene azaz, 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 kis-méretű, aranyszínű, földdel töltött talicskát tesz Orbán Viktor elé az asztalra. - Dr. Szél Bernadett és Osztolykán Ágnes molinót feszítenek ki az elnöki emelvényre szemben, a terem közepén: "Földrablás helyett földosztást!" felirattal.) Kérem a műszaki szolgálatot, tegye lebetővé a szavazást. (Rövid szünet. - A Jobbik-frakció továbbra is skandálja: "Hazaárulók!" - Lengyel Szilvia megafonon keresztül beszél. - Dr. Schiffer András tapsol. - Közbeszólás a Fidesz sorából: Hol a házórség? - Derültség.) Képviselő Asszony! Önt is kénytelen vagyok figyelmeztetni, hogy a módszer megengedhetetlen a házszabályi előírások értelmében, ennek megfelelően felszólítom önt, hogy hagyja abba megafonos felszólását.”

forrás: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo_naplo_fadat_aktus?p_ekl=39&p_uln=292&p_felsz=63&p_felszig=65&p_aktus=30 (letöltés ideje: 2013. október 29.)

¹² H/11658. számú határozati javaslat forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom_iron_adat?p_ekl=39&p_izon=11658 (letöltés ideje: 2013. október 29.) és az Országgyűlési Napló 2013. július 26-i ülésnapja: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo_naplo_fadat_aktus?p_ekl=39&p_uln=293&p_felsz=78&p_felszig=80&p_aktus=24 (letöltés ideje: 2013. október 29.)

ennyi aspektusával kapcsolatban felmerül, legyen szó akár a „házelnöki cenzúráról”, akár a sajátos, figyelemfelkeltő politikai akciók megítéléséről. Komoly jogi problémát vet fel a képviselői szólásszabadság és a parlament hatékony működéséhez vagy a T. Ház tekintélyének megőrzéséhez fűződő érdekek közti egyensúly megállapítása.

A legobjektívebben megítélhető, de következményeiben talán legmesszebb vezető aspektusát képezi az ügyeknek a vonatkozó parlamenti döntésekkel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségek hiánya.

Az EJEB-hez benyújtott panaszok az EJEE 14. cikkének sérelmét is felvetették, álláspontjukat kiválóan foglalja össze a Szél-ügy beadványának vonatkozó részlete, amely szerint a „*kormánypart színeiben országgyűlési képviselői mandátumot szerzett házelnök eddigi működése során kizárólag ellenzéki képviselőkkel – köztük a Panaszosokkal – szemben szabott ki véleménykorlátozó bírságot. [...] A házelnök korábban már idézett nyilatkozatai alapján az ellenzéki pártok által használt kommunikációs eszközöket a Parlamentbe nem illőnek tartja, és minden rendelkezésre álló eszközzel fellép ellenük. Ezek alapján megállapítható, hogy a házelnök személyes ellenszenvet játszott a Panaszosok szankcionálásában. Összességében tehát a Panaszosok politikai nézeteik miatt lettek alapjog-korlátozás elszenvedői.*”¹³ A 14. cikk megsértését tehát a véleménynyilvánítás szabadságát deklaráló 10. cikk megsértésével összefüggésben vetették fel a panaszosok.

A panaszok egybevágó jogi alapjaira tekintettel nem ügyek szerinti bontásban, hanem az EJEE hivatkozott rendelkezései szerinti csoportosításban dolgozom fel az EJEB vonatkozó gyakorlatát.

¹³ Szél Bernadett, Osztolykán Ágnes és Lengyel Szilvia Magyarországgal szemben az EJEB-hez benyújtott kérelme 21-23. bekezdés

III. Milyen döntésre számíthatunk Strasbourgban?

1. A véleménynyilvánítás szabadsága

Az EJEE 10. cikk 1. pontja a véleménynyilvánítás szabadságát az alábbiak szerint fogalmazza meg: „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.” E cikk 2. pontja a következők szerint határozza a véleménynyilvánítás korlátozásának lehetséges indokait: „E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vetendő alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

Az EJEB az EJEE-ben szereplő indikációkon túlmutató kérdéseket is vizsgál az egyezményben foglalt szabadságok korlátozásának megítélése során. Az alapjogi teszt értelmében „a korlátozásnak az alábbi feltételeknek kell egyidejűleg megfelelnie:

- a) a korlátozás törvényen kell alapuljon [...]
- b) a beavatkozás a 2. bekezdés taxatív felsorolásában szereplő valamely célra kell irányuljon, végül
- c) szükségesnek kell minősülnie egy demokratikus társadalomban. Ez utóbbinak nincs általános értelmezése, mindig a konkrét ügy összes körülményei alapján dönt a Bíróság arról, hogy egy beavatkozásnál e feltétel fennállt-e, azonban két dolgot minden esetben megkövetel, nevezetesen hogy
 - ca) az állami beavatkozás egy ténylegesen létező nyomós közérdeket szolgáljon, továbbá hogy

cb) fennálljon az arányosság követelménye. Ez utóbbit ismét a joggyakorlat dolgozta ki, és lényege, hogy az intézkedés az előző feltételek fennállása esetén is csak akkor jogszerű, ha az illető korlátozás egyúttal indokolt is, vagyis arányban áll az általa kifizetett céllal.¹⁴

A szigorú teszt a) pontjának, a törvényi szintű szabályozásnak mindenképpen megfelelnek a tiszteletdíj-csökkentő országgyűlési határozatok, hiszen azok meghozatala az Ogytv.-n nyugszik. Kevésbé egyértelmű azonban a Szanyi-ügynek az interpelláció házelnöki visszautasításának megítélése: hiszen míg a tiszteletdíj-csökkentő határozatok közvetlenül az Ogytv. előírásain alapulnak, addig az interpelláció tartalmi okokból való visszautasításának lehetőségét – ahogyan arra már korábban utaltunk is – az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 22/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása (2012. október 1.) teremti meg. Kérdés, hogy ez megfelel-e az EJEB – egyébként széles értelemben használt – törvény-fogalmának, amely szerint „a gyakorlatban törvénynek minősül minden publikus jogszabály”.¹⁵ Ugyanerre utal az EJEB a Szanyi-ügyben a feleknek címzett egyik kérdése, amely a szankcionálás előre láthatóságát helyezi a középpontba.¹⁶ A Bíróság tehát kevésbé a norma jogi formájára, jogforrási

¹⁴ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 449. o. A tesztet a szerzők az EJEE 8. cikkénél ismertetik, de a 10. cikknél utalnak arra, hogy annak megítélésénél is ezt alkalmazzák az EJEB: „A beavatkozás jogszerűségének előfeltételei a taxatív felsorolásban szereplő minimális eltérést leszámítva azonosak a 8. cikk kapcsán a 10. fejezet legelején írottakkal, így azokat itt nem ismételjük meg.” Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 546. o.

¹⁵ Forrás: Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 449. o.

¹⁶ „Were the scope and the reasoning of the impugned measure sufficiently clear and well-defined, especially in terms of foreseeability of the sanction imposed on the applicant?” lásd: Szanyi v. Hungary (appl no. 35493/13) second section [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["szanyi"\],"documentcollectionid2":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138867"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.)

hierarchiabeli helyére, semmint inkább az adott szabály megismerhető, előre látható jellegére helyezi a hangsúlyt. Bár ez utóbbinak az AIÜB általános érvényű állásfoglalása megfelel, azt sem feledhetjük, hogy a törvényi-határozati hárszabályi rendelkezéseknél nagyobb teret biztosít a házelnöki mérlegelésnek, ami értelemszerűen a képviselői szólásszabadság ellenében hat.

A b) pontot illetően megállapíthatjuk, hogy – a bíróságokétól eltérően – a népképviselői szervek tekintélyének fenntartása nem szerepel a korlátozás indikációi között. A „mások jogainak védelme”-fordulatra való hivatkozás eredményessége is kérdéses lehet, hiszen nehezen jelölhető meg más személy valamilyen joga az ismertetett esetekben, különösen, ha a közszereplők bírálhatóságának megengedőbb szabályait is figyelembe vesszük: „[a] *közszereplők viselői azonban saját elhatározásuk alapján fokozottan a politikai élet homlokterében állnak, és mint ilyenek, keményebb bírálatoknak is ki vannak téve. Nem sérelmezhetnek tehát olyan kritikákat, amelyek átlagember esetében fokozott védelmet, akár büntetőeljárást indokolnának.*”¹⁷

A ca) pontban szereplő, nyomós közérdek fennállásának követelménye megvalósul, hiszen a parlamenti munka zavartalansága – és hatékonysága – feltétlenül ilyennek tekinthető. Bár az EJEB ítélezését egyáltalán nem köti, azért érdemes megjegyeznünk, hogy még az Alkotmánybíróság is megosztott volt abban a kérdésben, hogy az országgyűlési munka hatékonyságát növelő intézmények a képviselők véleménynyilvánítási szabadságának szempontjából vizsgálandók-e.¹⁸

¹⁷ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 546-547. o.

¹⁸ Ehhez lásd a 12/2006. (IV. 24.) AB határozatot, amelynek többségi indokolása a beszédidő minimális hosszának meg nem határozását azért találta alkotmányellenesnek, mert a képviselők politikai véleménynyilvánításra fennálló jogát ez a mulasztás kiüresítheti. Ezzel szemben Bihari Mihály különvéleményében arra hivatkozik, hogy „a felszólalási időkeret a hatékony döntéshozatalt elősegítő intézmény.” (Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Gondolat, Budapest, 2008. 145. o.) Az tehát, hogy honnan közelítették meg a beszédidő intézményét – képviselői

Az EJEB esetjogában a cb) pontban foglalt követelmény, azaz az arányosság a legrészletesebben kimunkált eleme a tesztnek. Ennek köszönhető, hogy kifejezetten a képviselők vélemény szabadságának arányossági kritériumaival is foglalkozott már a testület. A képviselők véleménynyilvánítási szabadságát általánosságban szigorú védelemben részesíti az EJEB: „*Ugyan a véleménynyilvánítás szabadsága mindenki számára fontos, különösen az a nép választott képviselője számára. Ő ugyanis képviseli a választóit, felhívja a figyelmet fő gondjaira és védi érdekeiket. Ennek megfelelően egy ellenzéki képviselő – mint amilyen a panaszos is – véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás a lehető legszigorúbb vizsgálatot igényli a Bíróság részéről.*”¹⁹

Az ügyet – amelyben e deklaráció született –, egy spanyol ex-képviselő terjesztette az EJEB elé. Történt ez azért, mert a spanyol kormányt egy újságcikkben terrorizmussal kapcsolatos súlyos vádakkal illette, amely nyomán a Szenátus a mentelmi jogát felfüggesztette, s a nemzeti bíróság pedig a kormány megsértése miatt elítélte.²⁰ Láthatjuk tehát, hogy a magyar képviselők esete és a Castells-ügy – amelyben az EJEB megállapította Spanyolország egyezmény sértését – több ponton különbözik, így a képviselői magatartás tanúsításának helyében, illetve az alkalmazott jogkövetkezmény típusában is, azonban általános megállapításai – így a képviselői szólásszabadság kiemelt védelme – orientáló jelentőségűek.

2. A hatékony jogorvoslathoz való jog

Az EJEE 13. cikke szerint a hatékony jogorvoslathoz való jog a következőt jelenti: „*Bármikinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat*

jogok vagy hatékony döntéshozatalhoz fűződő érdek –, a szabályozás alkotmányosságának megítélését is determinálta.

¹⁹ *Castells v. Spain* judgement of 23 April 1992, Series A no. 236-B 42. bekezdés

²⁰ Az EJEB döntésének összefoglalását lásd: Váczi Péter: Képviselői szólásszabadság és mentelmi jog. in: Szente Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae*. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Universitas, Győr, 2013. 121-126. o.

hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.” E cikk tárgyi hatálya roppant tág, különösen az Alaptörvény jogorvoslati klauzúrájával²¹ összevetve, amely csak bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekkel szemben teszi kötelezővé jogorvoslat biztosítását.²² Az EJEE 13. cikkének alkalmazandóságát általában minden olyan jogviszony megalapozza, amelyben az EJEE sérelme felmerül, de annak orvoslására a nemzeti jog nem biztosít fórumot. Márpedig a magyar jog az egyedi országgyűlési határozatokkal szemben – amilyenek a fegyelmi határozatok – s a jogforrástanilag nehezen besorolható házelnöki egyedi döntésekkel szemben – amilyen az interpelláció visszautasítása – nem biztosít jogorvoslati lehetőséget.

A fentiek szerint tehát az EJEE elméletileg megköveteli a parlamenti jog „jogorvoslat-hiányos” állapotának megszüntetését, amelyből az is következik, hogy valamennyi parlamenti aktussal szemben lehetővé kell tenni jogi kontrollmechanizmus igénybe vételét, hiszen elvi szinten bármely parlamenti aktus alkalmas lehet EJEE-t sértő tartalom hordozására. Annyi korlátozással élhetünk, hogy – mivel a jó hírnévhez való jog nem védett az EJEE vagy kiegészítő jegyzőkönyvei által – a parlamenti aktusok tipikusan az EJEE 10.

²¹ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

²² Ebből is következik, hogy a magyar jog szerint nem alkotmányos követelmény a parlamenti egyedi döntésekkel szemben jogorvoslat biztosítása: „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikke (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 39. bekezdés

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság korábban, az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatban a parlamenti vizsgálóbizottságok működését hatósági tevékenységnek tekintette, s erre tekintettel kimondta a – jogorvoslati jogot az Alaptörvény XXVIII. cikkéhez hasonlóan szabályozó – Alkotmány 57. § (5) bekezdésének megsértését: „Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közbatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül. Az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből származik.”

cikkének sérelmét vehetik fel: ahogyan a magyar indítványok is rámutatnak, a gyakorlatban elsősorban fegyelmi, rendészeti és ülésvezetési aktusok sérthetik az EJEE 13. cikkét.

Az EJEE bármely cikkének sérelmének valószínűsítése önmagában megalapozza a 13. cikk felhívását: „A Bíróság mindenekelőtt azt tisztázza, hogy a szövegezés [értsd: az EJEE szövege – E. Cs.] által sejtetett feltétel, az Egyezmény valamely cikkének tényleges megsértése nem elengedhetetlen feltétele a cikk alkalmazásának, bérik az érdemi problémával, mint feltétellel. Ennek oka, miként ezt a Bíróság kifejtette, hogy az érintett mindaddig nem hivatkozhat egy másik cikk megsértésére a nemzeti hatóságok előtt, amíg nem áll rendelkezésére ez irányú érdemi jogorvoslat. (vö. *Klass and Others v. Germany judgement of 6 September 1978, Series A no. 28*). Vagyis a 13. cikkre eredményesen hivatkozásnak nem előfeltétele valamely más cikk tényleges sérelme, elegendő helyette, ha ezen másik cikkre hivatkozás legalábbis érdemi, az Egyezmény hatálya alá tartozó kérdéssel kapcsolatos, és nem nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel, illetve nem nyilvánvalóan alaptalan.”²³ Tekintetbe véve, hogy az előző pontban foglaltak szerint a 10. cikk megsértése legalábbis valószínűsíthető, a 13. cikkre történő hivatkozás *prima facie* helytállóan tűnik. Amennyiben az EJEE valóban ilyen kényszerítő követelményként támasztja a jogorvoslatihoz való jogot, az az országgyűlési autonómia releváns mértékű csökkenésével kell, hogy járjon. Kérdés azonban, hogy az EJEB esetjogában miként jelenik meg a hatékony jogorvoslatihoz való jog, illetve hogy kivételként tekinthetünk-e a parlamenti döntésekre. Ez utóbbit indokolná esetleg az, hogy az Országgyűlés egy politikai szerv, amelynek működésére jellemző a politikai diszkréció is. A politikai diszkréció egyrészt a parlamenti ülésvezetésre, másrészt pedig a parlament *quasi iurisdictio*s, tagjai feletti rendelkezési jogára is kiterjed, amely egyáltalán nem magyar sajátosság, a parlamentek jogállásának szokásos összetevője.

²³ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 621. o.

Túl az EJEE szövegén, vizsgálatunkba az EJEB gyakorlatát is bevonva megállapíthatjuk, hogy az sem hagy kétséget afelől, hogy az EJEE 13. cikkét sérti a magyar jog azzal, hogy nem biztosít jogorvoslati lehetőséget az EJEE megsértésével járó parlamenti aktusokkal szemben: „Amennyiben egy érintettnek semmiféle jogorvoslat nem áll rendelkezésére egy, az Egyezmény szempontjából érdemi ügy tekintetében, ez vitán felül a 13. cikk sérelmével jár (vö. például Halford v. the United Kingdom judgement of 25 June 1997, Reports 1997-III., p. 1004, illetve Wood v. the United Kingdom judgement of 16 November 2004, no. 23414/02). Ez még akkor is így alakul, ha éppenséggel egy uralkodó hercegtől magától származik a szóban forgó, megfellebbezhetetlen főhatalmi döntés (vö. Wille v. Liechtenstein judgement of 28 October 1999, no. 28396/95).”²⁴

A Wille-ügy kifejezetten fontos számunkra, mivel abban – a főhatalmi döntésen keresztül – megjelenik a politikai diszkréció is. Tekintsük hát át a Wille-ügy legfontosabb jellemzőit és megállapításait!

A panaszos, Dr. Herbert Wille a liechtensteini kormány tagja – miniszterelnök-helyettese – volt akkor, amikor 1992-ben a kormány és az uralkodó, II. Hans-Adam herceg Liechtenstein Európai Gazdasági Térséghez történő csatlakozásával kapcsolatos népszavazásról – az alkotmány eltérő értelmezése miatt – ellenkező álláspontot képviselt. Az 1993-ban megválasztott új parlamentnek – a *Diet*nek – nem lett tagja Wille, de ugyanazon év decemberében a Liechtensteini Közigazgatási Bíróság elnökévé választották. 1995. február 16-án egy kutatóintézeti előadást tartott „Liechtensteini Alkotmánybírósi funkciói és természete” címmel, amelynek keretében mint saját álláspontját ismertette azt, hogy a herceg és a *Diet* közötti, az alkotmány értelmezésével kapcsolatos nézeteltérést az alkotmánybíróság döntheti el. A következő nap egy újságcikk beszámolt Wille előadásáról, így az alkotmánybíróság hatáskörének általa történő értelmezéséről is. Erre válaszul a herceg egy magánlevelet küldött Willének, amelyben kifejezte rosszallá-

sát amiatt, hogy sem az alkotmány betűjét, sem annak szellemét nem tiszteli, ahogyan az az alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos álláspontjából kiolvasható. Az uralkodó szerint Wille aláassa a jogállamiság eszméjét azzal, hogy az alkotmányban szereplő fogalmakat – nép, *Diet*, kormány – összemossa érvelésében. A herceg utalt arra is, hogy 1992-es nézeteltérésük ellenére a *Diet* javaslatára kinevezte Willét a közigazgatási bíróság elnökének, de ezt ismételtelen nem fogja megtenni, sőt egyáltalán semmilyen közhivatalra nem fogja őt kinevezni az alkotmányt semmibe vevő magatartása miatt. Ezek után több csörte következett a herceg és Wille között, az ügy azonban akkor élesedett ki igazán, amikor 1997 tavaszán lejárt Wille bírósági elnöki mandátuma, s e pozícióra a *Diet* 1997. április 14-én újra jelölte őt. A herceg – tartva magát 1995-ös kijelentéséhez – a már bemutatott aggályaira hivatkozva megtagadta Wille kinevezését és levélben értesítette a *Diet*t, hogy amennyiben Willében nem ingott meg a bizalma a jelölt „érdemeiről” szóló államfői tájékoztatás ellenére sem, akkor a közigazgatási bíróság tagjának – ne elnökének – válassza meg Willét, mert a tagok nem szorulnak államfői kinevezésre. A *Diet* ezt nem tette meg, Wille pedig az EJEB-hez fordult a hercegi döntéssel szemben.

Az EJEB szerint a herceg fenti magatartásával megsértette Willének az EJEE 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát. Ennek megállapítását követően a jogorvoslatihoz való jogot biztosító 13. cikk érvényesülését vizsgálta az EJEB. Ennek keretében nyilatkoztatta a panaszost és az államot is, s a nemzeti jog vizsgálatával – beleértve a joggyakorlatot is – megállapította, hogy a herceg döntésével szemben nem volt igénybe vehető jogorvoslat.

Olyannyira nem tulajdonított jelentőséget az EJEB annak, hogy a herceg diszkrecionális jogkörben eljárva hozta meg kinevezést megtagadó döntését, hogy ezt külön meg sem említette. Az ítéletnek a nemzeti jogot bemutató részében szerepel a liechtensteini alkotmány 7. cikke, amely szerint a „herceg az államfő, aki az alkotmány és egyéb törvények előírásainak megfelelően gyakorolja szuverén jogköreit. A nemzeti jogot ismertető rész

²⁴ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kért kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 624. o.

kitér a közigazgatási bíróság elnökének megbízásának keletkezésére is: „a herceg a *Diet* javaslatára nevezi ki”. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EJEK tisztában volt a hercegi döntés diszkrecionális – politikai – jellegével és a hercegi jogállás természetével, de az EJEK védelmét nem hagyta megtörni ezen. Figyelemre méltó egyúttal az is, hogy alkotmányi szintű szabályokat vizsgált az EJEK, s tulajdonképpen azok egyezményesértő jellegét állapította meg – bár azt nem állította, hogy a hercegi döntéssel szemben alkotmányi szinten kell jogorvoslati lehetőséget biztosítani.

A Wille-eset tehát – *mutatis mutandis* – tanulmányos lehet a magyar ügyek szempontjából is, hiszen világossá válik belőle, hogy a politikai diszkreció, a szuverén jogkörök gyakorlása nem jelentenek kibúvót a hatékony jogorvoslat biztosításának követelménye alól.

A fentiekből következik, hogy a bemutatott magyar esetekben az EJEK 13. cikkének sérelmét a Bíróság nagy valószínűséggel – azaz amennyiben a vonatkozó precedenseinek *ratio decidendi*jeihez hű marad – meg fogja állapítani. Adja hát magát a kérdés, hogy erre a magyar jogalkotó miként reagálhat. Elvileg kétféle módon: vagy reménykedik abban, hogy a jövőben a képviselők mellőzik a strasbourgi fórumhoz fordulást, ezért nem módosítja a szabályozást, vagy pedig – a jövőbeli elmarasztaló döntések megelőzése érdekében – megpróbál eleget tenni a strasbourgi követelményeknek. Nagyon valószínű ugyanis, hogy egy esetleges elmarasztaló strasbourgi döntés esetén az ellenzéki képviselők újra és újra az EJEK-hez fordulnának valamennyi olyan parlamenti jogi aktussal szemben, amely sérti az érdeküket, s amelyekkel szemben nincs belső jogi jogorvoslati lehetőségük.

Amennyiben az Országgyűlés a hatályos szabályozás módosítását választaná, leginkább az egyedi parlamenti aktusok rendes bírósági, vagy alkotmánybírósági felülvizsgálata irányában tudna előre lépni, ami azonban a hatalommegosztás *status quo*jának érdemi átrendezését is magával vonná. Ezért érdemes kitérnünk arra a kérdésre, hogy belső parlamenti kontrollforum megteremté-

se – például a fegyelmi kérdésekben „elsőfokú” ügydöntő, s nem csupán javaslattevő fórumként a házelnök, vagy valamely bizottság kijelölése, amelynek döntése ellen a plenáris üléshez lehetne folyamodni – hatékony jogorvoslatnak minősülne-e az EJEK eddigi gyakorlata szerint. Ez már csak azért is megfontolásra méltó felvetés, mert ilyen belső kontrollforumot több parlamenti aktussal szemben is intézményesít a magyar jog. Ilyet találhatunk a fegyelmi jog területén: a képviselő ülésnapról történő kizárásáról főszabály szerint a plénum határoz, annak határozatképtelensége esetén viszont az elnökre száll a döntés joga. „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.”²⁵ Hasonló megoldás a rendészeti jog terén is megfigyelhető: „Az ülést vezető elnök az Országgyűlési Őrséggel kivezetteti az ülésteremből az 50. § (2) bekezdése szerint kizárt képviselőt, ha a képviselő az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet.”²⁶ „Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi, öszszeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, és vizsgálatának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek.”²⁷ „A bizottsági jelentést az Országgyűlés a jelentés benyújtását követő ülésen napirendre tűzi, és a bizottsági jelentés alapján (a) megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését vagy (b) ha az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését megalapozatlannak találja, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.”²⁸

Kétségtelen tehát, hogy a kitiltásnál automatikus, kötelező jellegű, míg a kivettetésnél kérelemre induló kontrollmechanizmus működik. Figyelemre méltó, hogy a kitiltásnál a plenáris ülésnek kifejezetten törvényességi szempontból kell elbírálnia az elnöki döntést, azonban a kivettetéssel kapcsolatban

²⁵ Ogytv. 48. § (4) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (2) bekezdés

²⁶ Ogytv. 53. § (2) bekezdés

²⁷ Ogytv. 53. § (4) bekezdés

²⁸ Ogytv. 53. § (5) bekezdés

az Ogytv. sem a bizottsági, sem a plenáris ülési döntésnél nem említi a felülvizsgálat szempontját. Álláspontom szerint a „megalapozatlanság” ebben az esetben egybeesik a „törvényességgel”, mivel az Ogytv. szerint egyetlen körülményt kell mérlegelnie az ülésvezető elnöknek: az ülésnapról kizárt képviselő önként elhagyta-e az üléstermet. Amikor a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság, vagy a plenáris ülés az ülésvezető elnök aktusának megalapozottságát vizsgálja, szükségszerűen kizárólag az Ogytv. betartását vizsgálhatja, amely szinte semmilyen mérlegelést nem biztosít. Összefoglalva: a két kontrollforumnak, attól függetlenül, hogy általában politikai döntéshozatalra hivatottak, jogalkalmazó tevékenységet kell végezniük. A „politikai jellegű jogalkalmazással” már foglalkoztunk az ülésvezetési aktusok körében és az Alkotmánybíróság lehetséges házsabály-bírói funkciójával kapcsolatban, most azonban az a kérdés, hogy egy ilyen fórum által végzett elvileg jogi szempontú kontroll az EJEE-szerinti hatékony jogorvoslatot biztosíthatja-e.

Kádár András Kristóf és Karsai Dániel a Cinar-ügyre²⁹ hivatkozva állapítják meg, hogy a „Bíróság az olyan jogorvoslatokat, amelyek az elbíráló diszkrecionális jogkörébe tartoznak [...] általában nem tekinti hatékonyknak.”³⁰ Nagyon nehéz megállapítani, hogy az EJEB hogyan döntene e vonatkozásban: egyfelől a diszkrecióra mint bíróság által felül nem vizsgálható kérdésben született döntés jellemzőjére szókas tekinteni, másfelől azonban azt szögezi le GRÁD András és WELLER Mónika, hogy „a 13. cikknek nem tulajdonítható olyan értelmezés, amely a tagállamokat automatikusan arra kötelezné, hogy hatályos jogszabályaik egyezménykonformitásának megkérdőjelezése céljából eleve bírósági jogorvoslatot kellene biztosítaniuk (vö. *Connors v. the United Kingdom judgement of 27 May 2004, no. 66746/01, illetve Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria judgement of 16 December 2004, no.*

39023/97).”³¹ Ugyanígy „[a]rra sincs feltétlenül szükség, hogy a felülvizsgálatot gyakorló szerv bírói fórum legyen. A lényeg ugyanis az érdemi felülbírálati jogkör, és nem a szervezet bírói volta, így nincs akadálya annak, hogy ilyen jogkörben más hatóság (például államigazgatási szerv) is eljárasson. Amennyiben azonban az amúgy is államigazgatási jellegű jogorvoslatnak az eljárás garanciái sincsenek kidolgozva az adott nemzeti jogban, [...] ez már a 13. cikk sérelmével jár (vö. *Yankov v. Bulgaria judgement of 11 December 2003, no. 39084/97*).”³²

A fenti idézet is jól mutatja azt, hogy a parlamenti jog milyen nehezen ítélhető meg az EJEB gyakorlatának tükrében, amely – érthető módon – a rendes bírósági, legfeljebb a közigazgatási eljárásokra tekintettel jött létre. Mennyiben tekinthető az Ogytv. szabályozása eljárás garanciák tekintetében kidolgozottak? Véleményem szerint a parlamenti belső kontrollmechanizmusok jogorvoslati jellege mellett a *quasi* jogalkalmazói tevékenység³³ miatt még lehetne érvelni, de e „jogorvoslatok” hatékonyságát – különösen elvárható garanciarendszerét, pártatlanságát – a politika logikája alapján és pártelven működő parlamenti szervek képtelenek biztosítani.

3. Az egyenlő bánásmód követelménye

Az EJEE 14. cikke kimondja, hogy az „Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

³¹ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 624-625. o.

³² Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 633. o.

³³ Smuk Péter a fegyelmi és rendészeti döntéseket politikai jellegű jogalkalmazás termékeinek tekinti. Lásd: Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. in: Közjogi Szemle 2013/2. 32. o.

²⁹ Cinar v. Turkey judgement 21 February 2006

³⁰ Kádár András Kristóf – Karsai Dániel: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára. Novissima, Budapest, 2013. 40. o.

Mint minden demokratikus parlament, a magyar Országgyűlés is a kormány-ellenzék szembenállás alapján működik. Ennek *sine qua non*ja a többségi döntéshozatal, amely tipikusan abban ölt testet, hogy a kormányoldaltól – a kormánytól vagy kormánypárti képviselőtől, kormánypárti többségű bizottságtól – érkező indítványokat a T. Ház elfogad, míg az ellenzéki kezdeményezéseket leszavazza. A parlamenti döntéseket tehát áthatja a politikai vélemény alapján történő megkülönböztetés. Erre tekintettel a politikai véleményen nyugvó diszkriminációmentességet elvárni az Országgyűléstől legalábbis merész követelmény, amelynek megalapozottságára való következtetéshez a mentesülési okok számbavétele azonban támpontot nyújthat. Az EJEE ugyan nem szabályozza a 14. cikk alóli mentesülés indikációt, az EJEB kidolgozta azokat, méghozzá a következőképpen: „a megkülönböztetés nem ütközik a 14. cikkbe, amennyiben

a) objektív és észszerű indokokon alapul, különös tekintettel

aa) az adott intézkedés céljára és hatására, továbbá

ab) a demokratikus társadalmakban uralkodó általános jogelvekre, valamint

b) az alkalmazott intézkedés arányban áll az általa megvalósítani kívánt céllal.”³⁴

Plasztikusan mutat rá a fenti teszt rugalmosságára Grád András és Weller Mónika, leszögezve, hogy a „14. cikk alapján jogosnak elfogadott megkülönböztetések általában már a józan ész alapján is nyilvánvalóak”.³⁵ A józan ész alapján nyilvánvaló – legalábbis a parlamentek működéséből ezt a következtetést vonhatjuk le –, hogy a politika terepében – például egy törvényjavaslatról szóló szavazás során – a politikai véleményen alapuló megkülönböztetés elfogadható. Van-e azonban különbség e tekintetben egy törvényjavaslatról és egy fegyelmi határozatról hozott parlamenti döntés között?

Ehhez fontosnak tartom rögzíteni, hogy az ülésvezető elnök és a házelnök kötelezettsé-

geként írja elő pártatlan hatáskör-gyakorlást annak ellenére, hogy – amint az egyszerű többséget igénylő megválasztásukból is következik³⁶ – tipikusan kormánypárti képviselő(k). Ezen elnöki pártatlanságot akár általános jogelvként is kezelhetjük, hiszen Európa-szerte megfigyelhető jelenség. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a fegyelmi határozatok tekintetében a végső szót a plenáris ülés mondja ki, a házelnök „csak” javaslatot tehet fegyelmi szankcióként a képviselői tiszteletdíj csökkentésére. Ettől függetlenül lehet úgy érvelni, hogy a házelnök pártatlansága kerül előtérbe, hiszen előterjesztése nélkül a T. Ház sem szavazhat a fegyelmi ügyben. Ennyiben – elvileg – megnyílhat az út a házelnöki tevékenységgel szemben a diszkrimináció követelményének felvetése előtt. Egészen eltérő azonban a helyzete az „egyszerű” országgyűlési képviselőknek. Jogállásuk alapja ugyanis a szabad mandátum, amelyből az is következik, hogy nem lehet meghatározott tartalmú döntésre kötelezni egyiküket sem, ráadásul velük szemben sem Magyarországon, sem más európai államban nem elvárás a pártatlanság. Irányukban tehát a politikai nézeteken nyugvó diszkriminációtilalom követelményének érvényesítését nem tartom követendőnek. Visszatérve példánkhoz, ezen álláspontból akár az is levezethető lenne, hogy valamennyi törvényjavaslatot kötelezően el kell fogadni, ami nyilvánvalóan tarthatatlan lenne.

A fenti teszt értelmében különösen figyelembe kell venni az adott intézkedés célját és hatását. A panaszosok pont ezt kifogásolják, állítván, hogy az intézkedések azért sújtják őket, mert ellenzéki képviselők. Az EJEB a jogsértő cselekmények szankcionálásával és a politikai nézeteken nyugvó diszkriminációval kapcsolatban is olyan álláspontra helyezkedett a Sunday Times v. Egyesült Királyság (No. 1) ügyben, hogy „[ő]nmagában az a tény ugyanis, hogy egy másik joggal szemben nem

³⁴ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíróságok kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 644. o.

³⁵ Uo.

2014/1

³⁶ Alaptörvény 5. cikk (2) és (6) bekezdések, továbbá az Ogytv. a HHSz. szövegeinek egymásra vetítéséből következik, hogy alaptörvényi, vagy házszabályi rendelkezés eltérő szabályának hiányában az Országgyűlés tisztségviselőit – így az házelnököt és az ülésvezetőre jogosult alelnököket – egyszerű többséggel kell megválasztani.

*alkalmaznak egy bizonyos büntetést, nem alapoz meg diszkriminációt.*³⁷ A Sunday Times-ügy tehát inkább a panaszosok kérelmének elutasítása irányába mutat.

Az EJEB eddigi gyakorlatából talán a már bemutatott Castells-ügy tényállása hasonlít a leginkább a magyar panaszok tényállásához. A magyar társaihoz hasonlóan a spanyol képviselő is felvetette panaszában a 14. cikk sérelmét. Ezzel azonban a Bíróság nem foglalkozott, mivel a 10. cikk megsértésének megállapítása mellett ezt az ügy marginális vonatkozásának tekintette. Figyelemmel a spanyol és a magyar ügyek közti hasonlóságra, illetve a sok aggályra, amely a politikai nézeteken alapuló diszkrimináció-tilalom parlamenti alkalmazhatóságához kapcsolódik, logikus lenne, ha az EJEB a magyar panaszok vonatkozásában is eltekintene a 14. cikk megsértésének vizsgálatától. Ugyanakkor az EJEB a magyar ügyek mindegyikében arról is intézett kérdést a felekhez, hogy valóban csak ellenzéki képviselőkkel szemben fogantatottak-e fegyelmi intézkedéseket,³⁸ ami a 14. cikk megsértésével kapcsolatos érdemi vizsgálódásra utal.

IV. Összefoglalás

Az, hogy az EJEB befogadta a három magyar üggyel kapcsolatos panaszokat, kifejezi,

hogy alapvetően nem zárkózik el ügyek megítélésétől amiatt, hogy azok a parlamenti joghoz kötődnek. Ez önmagában – az EJEE megsértésének megállapításának esetleges elmaradása esetén is – utal arra, hogy a parlamenti munka strasbourgi kontroll alatt áll. E tanulmányban igyekeztem bemutatni az EJEB döntéseinek várható irányait, amelyek – meglátásom szerint – az EJEE legalább részleges megsértésének megállapítása felé mutatnak. Amennyiben erre sor kerülne, nemcsak elvont lehetőségként tűnne fel a Bíróság Országgyűlést korlátozó jellege, hanem kézzelfogható következményekkel – mint amilyen a kártérítés – és konkrét, a törvényhozás elé támasztott követelmények megfogalmazásával járna.

Ha az EJEB helyt adna az indítvány(ok)nak, merőben új megvilágításba helyezné az Országgyűlés autonómiáját, s nemcsak a parlament és az EJEB viszonyában, hanem a hatékony jogorvoslathoz való jog miatt – ha a T. Ház például alkotmánybírói kontroll alá helyezné az egyelőre jogorvoslatot nélkülöző döntéseit – az Országgyűlés „belső jogi” hatalommegosztási rendszerbeli helyét is átalakítaná.

³⁷ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 677. o.

³⁸ Lásd: Szanyi v. Hungary (appl no. 35493/13) second section [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["szanyi"\],"documentcollectionid2":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138867"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.); Karácsony and Others v. Hungary (appl. no. 42461/13) second section [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["karacsony"\],"documentcollectionid2":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138866"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.); Szél and Others v. Hungary (appl. no. 44357/13) [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["szel"\],"documentcollectionid2":\["CASELAW"\],"itemid":\["001-138868"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (letöltés ideje: 2014. április 8.)
2014/1