



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

NEGYEDIK SZEKCIÓ

SZANYI kontra MAGYARORSZÁG ÜGY

(35493/13. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2016. november 8.

Ez az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.

A Szanyi kontra Magyarország ügyben

az Emberi Jogok Európai Bírósága (Negyedik Szekció) Tanácsként tartott ülésén, melynek tagjai voltak:

Vincent A. De Gaetano *elnök*,

Sajó András,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Krzysztof Wojtyczek,

Egidijus Kūris,

Iulia Motoc,

Gabriele Kucsko-Stadlmayer *bírák*

és Andrea Tamietti, a *Szekció hivatalvezető-helyettese*,

a 2016. szeptember 6-i és 20-i zárt ülésen lefolytatott tanácskozásait követően

az utolsóként említett időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy Magyarország ellen benyújtott kérelem (35493/13. sz.), amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: „Egyezmény”) 34. cikke alapján egy magyar állampolgár, Szanyi Tibor Jenő (a továbbiakban: „kérelmező”) 2013. május 27-én terjesztett a Bíróság elé.

2. A kérelmezőt Karsai D., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt (a továbbiakban: „Kormány”) Tallódi Z. képviselte az Igazságügyi Minisztériumból.

3. A kérelmező, aki az érintett időszakban országgyűlési képviselő volt, különösen azt állította, hogy a vele szemben kiszabott pénzbírságra és interpellációinak letiltására vonatkozó határozatok megsértették az Egyezmény 10. cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát.

4. 2013. november 7-én a kérelem benyújtását közölték a Kormánnyal.

A TÉNYÁLLÁS**I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI**

5. A kérelmező 1956-ban született, és Budapesten él. Az érintett időszakban országgyűlési képviselő volt, a legnagyobb ellenzéki párt, a Magyar Szocialista Párt tagja.

A. A kérelmezővel szemben kiszabott pénzbírság

6. A parlament 2013. március 18-i plenáris ülésén a kérelmező interpellált. Az interpellációra válaszoló kormánytag válasza után a kérelmező viszontválasza következett. A kérelmező elmondása szerint – amelyet a Kormány nem vitatott – a kérelmező felszólalása alatt számos megjegyzés hangzott el. Amikor a kérelmező befejezte beszédét, leült, és felmutatta bal kezének középső ujját a *Jobbik* képviselőcsoportja felé.

7. 2013. március 25-én a Házelnök fegyelmi eljárást kezdeményezett a kérelmezővel szemben. Javaslatot terjesztett az Országgyűlés plenáris ülése elé arra vonatkozóan, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 48. § (3) bekezdése értelmében 131.410 forint (kb. 450 euró) összegű bírságot szabjon ki a kérelmezővel szemben kirívóan sértő kifejezés használata miatt.

A Házelnök javaslata a következő:

„AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELNÖKE

Döntés fegyelmi ügyben

Javaslat pénzbírság kiszabására

Szanyi Tibor országgyűlési képviselő az Országgyűlés 2013. március 18-i ülésének jegyzőkönyve szerint interpellációja viszonzválasza során kirívóan sértő kifejezést használt.

Ezért az Országgyűlésről szóló 2012. évi OVI. tv. 48. § (3) bekezdése alapján, a (6) bekezdésében biztosított jogkörömmel élve javaslom az Országgyűlésnek, hogy

szabjon ki pénzbírságot,

amelynek összege a képviselő tiszteletdíjának egyharmada, azaz 131.410 forint.

Budapest, 2013. március 25.

Aláírás: Kövér László”

Az Országgyűlés 2013. március 28-i határozatával elfogadta a javaslatot, amely ellen jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre.

B. A kérelmező interpellációinak letiltása

8. 2013. április 30-án a kérelmező – a 46/1994 (IX.30.) OGY határozat („Házzsabály”) 90. §-a alapján – interpellációt nyújtott be a Házelnökhöz. Az interpelláció címetzte a nemzeti fejlesztési miniszter, témája pedig a trafikengedélyekre vonatkozó nemzeti tenderen nyertes ajánlattevők listájának közzététele volt.

9. Az interpelláció szövege a következő¹:

„Lett a nemzetnek pár ezer trafikosa. Övék a dohány java²; egészen pontosan a FIDESZ³ haverjaié és csókosaié. A maffia-kormánynak mit se számít, hogy több

1. Az angol fordítást a Hivatal készítette.

tízezer benzinkutastól, élelmiszerboltostól, újságostól, avagy tényleg trafikostól vette el a megélhetés lehetőségét.

A kereskedőknek a dohányon eddig se volt jelentősebb hasznuk, konkrétan 4 százalék. Ez rendszerint kitett annyit, hogy talán fedezte a bolt rezsijét, habár a bérleti díjakat, a dolgozók bérét nyilván e felett kellett kigazdálkodni. Az igazi hasznot persze eddig is az állam kaszálta be a jövedéki adó és az áfa révén.

Mi történt most? Nagyjából minden húsz eddigi bolton lehúzzhatják a rolót, s húsz-húsz bolt helyett nyílik egyetlen trafik. Ezt úgy is érthetjük, hogy húsz-húsz eddigi bolt haszna fog egy-egyben összpontosulni.

Ám a most elrendelt, de már jobbára a csókosoknak járó 10 százalékos, illetve a hírek szerint 12 százalékos haszon révén az a helyzet áll elő, hogy egy-egy nemzeti trafik az eddig megszokott, boltonkénti dohányhaszon ötven-hatvanszorosára számíthat. Sokszoros jövedelem a haveroknak és a csókosoknak! Ez ám a vérbő disznóság!

A trafikengedélyek ügye Európában szinte mindenütt a korlátozott munkaképességűek privilégiuma szokott lenni. Miért? Hát azért, mert ez a munka igényli a legkevesebb mobilitást, helyhez kötött dolog, és nem túl bonyolult. A kormány ezt a hagyományt rúgja fel azzal, hogy magyar kisvállalkozók tízezreit teszi földönfutóvá, s helyükben a dagadt hasú csókosainak ad szinte minden lehetőséget, akik immár tetszőlegesen válogathatnak a frissen kisemmizett nyomorultak közül, strómannak, éhbérért alkalmazottnak.

A kormány hazugságrösztye közben ontja a hamis ígét. Ám hiába hazudoznak, a tízezzrel tönkrementeket nem fogják megtéveszteni, sem a családtagjaikat. De tovább megyek. Hovatovább élő ember nincs ebben az országban, aki bevinné az Önök álnok szövegeit.

Még Önök saját maguk se, hiszen pontosan tudják, hogy törvényt hoznak, hogy rabolhassanak. Önök most igazi magyar munkahelyek tízezreit áldozták be, hogy szabadon garázdálkodhassanak az állami monopóliummal.

Kérdezem hát Miniszter Asszonyt: nem sül le a bőr a képükről?

Ám ha lesül a bőr a képükről, akkor vajon tervezik-e a hatalomból való távozást és az illő elbujdoklást, avagy immár teljesen arcbőr nélkül, tehát – az önök szóhasználatával élve – „pofátlanul” akarják-e folytatni az ország fosztogatását?”

10. 2013. május 6-án a Házelnök – a Hárszabály 97. § (4) bekezdése alapján – visszautasította az interpellációt azzal az indokkal, hogy az Országgyűlés tekintélyét sértő és egy demokratikus rendszerben elfogadhatatlan kijelentéseket tartalmaz.

A határozat ellen fellebbezés nem nyújtható be.

11. 2013. május 21-én a kérelmező ugyanazon tárgyban még egy interpellációt benyújtott. Az interpelláció szövege a következő:⁴

„Az elmúlt hetek zömmel arról szóltak, hogy önök trafik-engedélyeket osztogattak. Alapvetően jobbos, szélsőjobbos hovatarozás kellett a győzelemhez. A zsirosabb,

2. A „dohány” szó a magyar nyelvben a dohányterméket jelenti, de másik – köznyelvi – jelentése a „pénz”.

3. A kormánypárt.

4. Az angol fordítást a Hivatal készítette.

akár napi pár milliós bevételt hozó helyeken viszont csak olyanok kaphattak aranyérmet, akik valamilyen módon a mai főfideszes helyi főtótumfaktumok retyerutyájához tartoznak.

A nyereshez üzlethelyiség nem kellett. Eredendően csak annyi kellett, hogy az illető vállalja, hogy dohányt fog árulni, és imádja a Fideszt. Önök cserébe és utólag törvényileg megemelték a kötelező haszonkulcsot, s egyben mindenhol máshol betiltották a dohánytermékek árusítását, tönkre vágva pár tízezer boltot, s ezek alkalmazottait, „hulljon a férge” jelíge.

Őn, mint a Fidesz zsoldosa minden jel szerint készségesen kiszolgálja a további fideszes törekvéseket is, azaz immár nemcsak dohányt, hanem alkoholt, szerencsejátékokat, újságokat és – hovatovább – nyalnivalókat is lehet majd kapni ezekben a boltokban. A „ki mit nyal” kategória egyelőre nyitottnak látszik, de az félő, hogy mindaz, amit ezekben a szpáhi-shopokban majd kapni lehet, például adómentes pálinkát, azt máshol betiltják. Ezek sorában bizonyosan gondolnak még a szex-kellékekre, a közkeletű lószerszámokra is, sőt, a jobbikos barátjaik kedvéért talán a péniszpumpára, avagy pucér vonaglásra alkalmas táncrudakra egyaránt.

Kérdezem, vajon kiszámolták-e, hogy mekkora pusztítást végeznek ezzel a művelettel a vidéki Magyarországon? A kiadott engedélyek vajon elegendőek lesznek-e a bukás utáni strómanos életre készülő fideszes polgármestereknek, képviselőknek? Hisznek-e abban, hogy a 2014-ben kormányra kerülő demokratikus erők majd hagyni fogják, hogy a levitézlett csapataik megmaradjanak ezeken a fosztogatós pályákon?

A múltkor, egy betiltott kérdésemmel azt is tudakoltam, vajon nem sül-e le a bőr a képukról. Azóta világossá vált a válasz: nem, mert önök eddig is arcátlanul, azaz az önök kedvenc fordulatával élve pofátlanul szórakoztak a magyar emberek megélhetésével. Bárkit nyomorba döntöttek, még a legnyomorultabbakat, a munkaképteleneket is megfosztották a járadékaiktól, csak hogy a közgépes maffiájukat degeszre tömhessék.

Azt is kérdezem hát, hogy hajlandóak-e önként sietni a történelem szemétdombjára, avagy előbb még megkísértik a „hatalom, vagy börtön” című vakmerő játékukat?

Várom válaszát!”

A Házelnök 2013. május 27-én a fent leírthoz hasonló indokkal (lásd a 10. pontot fentebb) visszautasította az interpellációt. A határozat ellen fellebbezés nem nyújtható be.

II. VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK

12. A hazai, az összehasonlító és a nemzetközi jog vonatkozó szabályait a *Karácsony és társai kontra Magyarország* ügyben hozott ítélet ([GC], no. 42461/13, 2016. május 17.) 24–61. pontja ismerteti.

13. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 48. § (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ha a képviselő felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét ... kirívóan sértő kifejezést használ..., a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető.”

14. A 46/1994 (IX.30.) OGY határozat („Házszabály”) az adott időpontban hatályos szövege így rendelkezett:

90. §

„(1) Az országgyűlési képviselő az Alkotmányban meghatározottakhoz – a feladatkörükbe tartozó minden ügyben – magyarázat kérése céljából interpellációt intézhet.

(2) Az interpelláció tárgyát címszerűen meg kell jelölni.

(3) Az interpellációban meg kell jelölni a címzettet és azt, hogy miért a címzett illetékes a válaszadásra.

(4) A Házelnök visszautasítja azt az interpellációt, amelyet nem az (1)–(3) bekezdés szerint nyújtottak be. Erről az Országgyűlést a soron következő ülésnapon tájékoztatni kell.”

97. §

„(4) A nem szabályszerű formában benyújtott indítványt a Házelnök visszautasíthatja.”

115. §

„(2) Az interpellációt a Házelnöknél kell benyújtani. Az interpellációnak tartalmaznia kell a vele kapcsolatos tények és körülmények közlését.

(3) Az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban az interpelláció és kérdés tárgyalására legalább kilencven percet kell biztosítani. Az interpellációkat és kérdéseket az első körben az ellenzéki képviselőcsoportok ... tehetik fel...”

116. §

„(1) Az Országgyűlés csak azt az interpellációt tárgyalhatja, amelyet az ülésnapot legalább négy nappal megelőző munkanapon ... benyújtottak.

(3) Az interpelláció három perc időtartam alatt terjeszthető elő. A válasza négy perc, a válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozattételre egy perc áll rendelkezésre. E határidők túllépésekor az ülést vezető elnök – a szövmegvonás okának közlésével – megvonja a szót.

(4) Az elmondott interpelláció nem tartalmazhat olyan új tény, amelyet az interpelláció írott szövege nem tartalmazott. ...”

117. §

„(1) Az interpellációra adott írásbeli válasz esetén a kérdést és a választ az Országgyűlés jegyzőkönyvébe kell foglalni. A Házelnök gondoskodik az írásban adott válasznak a képviselőkhez való eljuttatásáról. ...”

15. A 36/1998-2002. ÜB állásfoglalás (2000. február 24.) szerint:

„Ha egy benyújtott interpelláció ... nem áll összhangban az Alaptörvény 7. Cikke (1) és (2) bekezdésével⁵ és/vagy [a Házszabály] 90. §-a (1)–(3) bekezdésével, a Házelnök

5. Az Alaptörvény 7. cikkének vonatkozó része a következőket mondja ki: “(1) Az országgyűlési képviselő kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami

– gyakorolva [a Házszabály] 90. §-a (4) bekezdésében⁶ foglalt és a 91.§ (2) bekezdésében kiterjesztett jogát – visszautasítja az interpellációt. A házelnök ... hivatalból és az interpellált ... képviselő kérésére egyaránt visszautasíthatja az interpellációt. ...”

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

16. A kérelmező azt sérelmezte, hogy a vele szemben kiszabott pénzbírság és interpellációinak letiltása megsértette az Egyezmény 10. cikkében rögzített véleménynyilvánítási jogát, mivel ezek az intézkedések nem szolgáltak törvényes célt, és aránytalanok voltak. Állítása szerint az interpellációk – az Országgyűlés tekintélyének védelme érdekében történő – elfogadhatatlanná nyilvánítása cenzúrát jelent, és megfosztja az országgyűlési képviselőket attól a lehetőségtől, hogy közérdekű kérdésekről véleményt nyilvánítsanak.

Az Egyezmény 10. cikke az alábbiakat mondja ki:

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

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

A. Elfogadhatóság

17. A Kormány előadta, hogy a kérelmező az Alkotmánybíróság előtt kifogásolhatta volna a sérelmezett jogszabályt alkotmányjogi panasz

Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. (2) Az országgyűlési képviselő interpellációt és kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.”

6. A Házszabály 90. §-ának (4) bekezdése az alábbiakat mondja ki: “A házelnök visszautasítja azt az interpellációt, amelyet nem az (1)–(3) bekezdés szerint nyújtottak be. Erről az Országgyűlést a soron következő ülésnapon tájékoztatni kell.”

formájában, amely a parlamenti fegyelmezési jog tekintetében létező jogorvoslati lehetőségként rendelkezésre állt. Véleménye szerint így módon nem merítette ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket.

18. A *Karácsony és társai kontra Magyarország* ([GC], no. 42461/13, § 83, 2016. május 17.) ügyben hozott ítéletében a Bíróság meggyőződött arról, hogy a panasz nem utasítható el a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiánya miatt.

19. Továbbá a panasz az Egyezmény 35.§ 3. bekezdés (a) pontja értelmében sem nyilvánvalóan megalapozatlan. A Bíróság ezenkívül megjegyzi, hogy semmilyen más jogalapon sem befogadhatatlan. Ezért elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A Felek előterjesztései

a) A kérelmező

20. A kérelmező rámutatott, hogy a sérelmezett intézkedések nem szolgáltak törvényes célt, dermesztő hatást gyakoroltak a közérdekű kérdésekben politikai véleményüknek hangot adó képviselőkre, és az volt a céljuk, hogy elvegyék az ellenzéki képviselők kedvét a nyilvános vitától. Röviden, kimerítették a cenzúra fogalmát.

21. A szólásszabadság bárminemű korlátozása szűken alkalmazandó, tekintettel e jog kiemelt fontosságára, kiváltképp a nyilvános viták összefüggésében. A kérelmező véleménynyilvánítása során és elmondani tervezett interpellációjában nem veszélyeztette az Országgyűlés működését, és nem akadályozta a többi képviselőt kötelezettségeik teljesítésében. Nem állt szándékában a Hárszabály megsértése, vagy az Országgyűlés tevékenységének akadályozása. Magatartása nem volt felforgató, eltérően más képviselőkéttől a korábbi időszakok során. Az Országgyűlés megelőző, 2006–2010-es időszaka során az akkori ellenzék (amely az események idején a kétharmados többség létrejöttét kifogásolta) úgy döntött, hogy minden alkalommal, amikor a miniszterelnök felszólal, tiltakozásképpen kivonul a plenáris ülésről – amely esemény több percig tartott, miközben az Országgyűlés hivatalos munkája gyakorlatilag megbénult. Ezen alkalmak során senkit nem bírságoltak meg, mivel az ellenzék kormányfőt illető politikai nézeteinek kifejezéséhez való joga súlyát tekintve meghaladta az okozott obstrukció jelentőségét.

b) A Kormány

22. A Kormány előadta, hogy bár korlátozták a kérelmező szólásszabadságát, a kifogásolt intézkedések alkalmazási köre és indokolása kellően világos és jól meghatározott volt, a szankciók előreláthatóságát a törvényi szabályozás és a kialakult parlamenti gyakorlat is megalapozta.

Egy demokratikus társadalomban azért van szükség korlátozásra, hogy a parlament megfelelő működése és tekintélye, mint legitim cél biztosított legyen, így az törvényes volt az Országgyűlési törvény értelmében.

23. A Bíróság gyakorlata szerint a 10. cikk 2. pontjában említett kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadság alatt az adott esetben véleményt nyilvánító egyén sajátos helyzetéből adódó kötelezettségről és felelősségről van szó. E kötelezettségek és felelősség megítélése során tekintettel kell lenni az adott személy helyzetére és jogállására. Ennélfogva a kötelezettségeket és felelősséget a szóban forgó személy által végzett tevékenységek társadalmi-szakmai sajátosságainak fényében kell megítélni. Így az országgyűlési képviselők sajátos helyzetükre is tekintettel kell, hogy jogaikat gyakorolják.

24. A hatalmi ágak elválasztásán és a parlamenti autonómián felül a fegyelmi döntések politikai jellege is kizárja azok jogi kontrollját. A szabályozás érdemi mérlegelési jogot biztosított a parlament részére, ezzel biztosítva számára a saját tagjai feletti rendelkezés jogát. Az ülésvezetési aktusok hátterében szükségszerűen a politikai megfontolás áll. Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a parlamentben politikai párbeszéd folyt, azaz a vita során elhangzó, házszabályi rendelkezést sértő felszólalások és tanúsított magatartások, a sérelem megítélése és az azzal arányos szankció kiszabása főként politikai mérlegelést igényel, amelynek tisztán jogi szempontú felülvizsgálata nehézségekbe ütközne.

25. Ezen túlmenően a kérelmezőre kiszabott szankciók nem voltak aránytalanok az elérni kívánt törvényes célokhoz képest, hiszen a képviselő tényleges lehetőséggel rendelkezett arra, hogy véleményét házszabályszerűen kifejtse. Mindenesetre a 2013. március 18-i kézmozdulatért kiszabott bírság nem akadályozta meg a kérelmezőt a véleményének kinyilvánításában, ezért nem minősíthető cenzúrának (lásd *Lingens kontra Ausztria*, 1986. július 8., Series A no. 103).

A Kormány arra is rámutatott, hogy az Országgyűlés rendjének fenntartására irányuló magyar rendszer megfelel a progresszivitás elvének, ami azt jelenti, hogy rendes körülmények között a szigorúbb szankciót egy egyszerű rendreutasítás vagy figyelmeztetés előzi meg – bár igaz, hogy néha – hirtelen történő súlyos rendzavarás esetén – egy vagy több szigorú intézkedés azonnali alkalmazására van szükség.

Végül a Kormány hozzáfűzte, hogy az interpellációk angol fordítása nem teljes mértékben adja vissza azok eredeti vulgáris stílusát.

2. A Bíróság értékelése

a) Történt-e beavatkozás?

26. A Bíróság észrevételezi, hogy a kérelmezőt nonverbális megnyilvánulása miatt pénzbírsággal szankcionálták.

Ezenfelül megakadályozták abban, hogy előadja interpellációit. A Bíróság megjegyzi, hogy a magyar jogban az interpelláció a képviselők joga ahhoz, hogy felhívják a kormányzó többség figyelmét ellentmondásos kérdésekre és magyarázatot követeljenek; és hogy az interpellációra rendelkezésre álló idő korlátozott: három plusz egy perc. Ha a képviselő interpellálni szeretne, előre be kell nyújtania az interpelláció szövegét a Házelnökhöz, amely szöveg tartalmazza a vonatkozó tényeket és körülményeket (lásd a fenti 14. pontot). A Bíróság értelmezésében az interpelláció – a fentiekből következően – politikai beszéd, amelyet az Egyezmény 10. cikke minden kétséget kizáróan véd, mely tény a Kormány alapvetően el is ismert.

Tehát a kérelmező véleménynyilvánítási jogának gyakorlásába való beavatkozás megtörtént.

b) Törvényben meghatározott

27. A Bíróság megjegyzi, hogy a kifogásolt intézkedés (a pénzbírság) az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 48. § (3) bekezdésén és a Házsabály 97. § (4) bekezdésén alapult, azaz törvényben meghatározott volt.

Az interpellációkkal kapcsolatban azonban a Bíróság megjegyzi, hogy egy interpelláció visszautasításának indokai pusztán formaiak (lásd a fenti 14. és 15. pontot), és nem érveltek azzal, hogy a kérelmező esetében a formai feltételek nem teljesültek. A Bíróság figyelembe veszi ezt a körülményt, amikor az interpellációk tiltásának szükségességét vizsgálja.

c) Törvényes cél

28. A *Karácsony és társai* ügyben hozott, fent hivatkozott ítéletben (§§ 128-29) megállapított következtetéseire hivatkozva a Bíróság elfogadja, hogy az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése értelmében a beavatkozás mások jogainak védelmét és a rendzavarás megelőzését mint legitim célt szolgálta.

d) Szükséges egy demokratikus társadalomban

i. Általános elvek

29. A szóban forgó kérdésre irányadó elveket, amelyek a Bíróság ítélezési gyakorlatában is jelen vannak, a fent hivatkozott *Karácsony és társai* ügyben hozott ítélet 132–147. pontja, valamint a *Handyside kontra Egyesült Királyság* (1976. december 7., § 49, Series A no. 24) és a *Jerusalem kontra Ausztria* (no. 26958/95, §§ 36 and 40, ECHR 2001-II) ismerteti.

30. Ezenfelül a Bíróság hozzáfűzi, hogy a 10. cikk azt nem tiltja önmagában, hogy a közzétételre vonatkozóan előzetes korlátozásokat írjanak elő. Ez nemcsak a „feltételek”, „korlátozások”, „megakadályoz” és

„akadályozás” szavakban fejeződik ki, amelyek a szóban forgó rendelkezésben megjelennek, hanem a Bíróság megfontolásaiban is, amelyeket a *The Sunday Times kontra Egyesült Királyság* (no. 1) (1979. április 26., Series A no. 30) és a *Markt intern Verlag GmbH és Klaus Beermann kontra Németország* (1989. november 20., Series A no. 165) ügyben hozott ítélet tartalmaz. Másrészt a korábbi korlátozásokban rejlő veszélyek olyan nagyok, hogy a leggondosabb ellenőrzésre van szükség a Bíróság részéről. Ez különösen ott van így, ahol a sajtóról is szó van, mert az aktuális kérdéssel foglalkozó hírek „romlandó árunak” tekinthetők, amelyek közlésének – akár rövid ideig is tartó – késleltetése nagyon is megfoszthatja az adott hírt minden értékétől, és az érdeklődés is megcsappanhat iránta. A Bíróság úgy véli, hogy bizonyos körülmények között az is hasonlóan fontos lehet, hogy egy parlamenti interpelláció a kellő időben hangzik-e el. Ezenfelül a magyar rendszerben az interpellációhoz való jog minden egyes országgyűlési képviselőt megillet. Fontos kisebbségi jog, amely különleges védelmet igényel a demokrácia keretében folyó parlamenti tevékenységben (lásd a fent idézett *Karácsony és társai*, §§ 147 és 157).

ii. A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

a) A kérelmezővel szemben kiszabott pénzbírság

31. Ami a kérelmező 2013. március 18-i ülésen tanúsított magatartásáért kiszabott pénzbírságot illeti, a Bíróság úgy véli, hogy a beavatkozás a büntetés alkalmazásában állt, egy olyan folyamatban, ahol az eljárási garanciák, valamint a pártatlanság megjelenése nem voltak kielégítőek, akkor sem, ha a kérelmező nem verbális véleménynyilvánítása különösen helytelen és vulgáris volt.

Ezzel kapcsolatban aggodalomra ad okot, hogy a Házelnöknek a kérelmezővel szembeni szankció alapját képező javaslata nem írja le világosan a kifogásolt magatartást, nem tartalmazza a mérlegelt körülményeket, és nem indokolja részletesen a határozatot.

32. Alapvetően a *Karácsony és társai* ügyben hozott (fent hivatkozott) ítélet 151., 154., 156. és 158. pontjában foglaltakkal azonos okokból – nevezetesen a fegyelmi jogkörrel való visszaéléssel szembeni hatékony és megfelelő biztosítékok hiánya, a megfelelő indokolás hiánya a határozatokban, valamint az olyan parlamenti eljárás hiánya, amelyben a kérelmezőt meghallgathatták volna – ez a beavatkozás nem tekinthető az Egyezmény 10. cikke 2. pontja szerinti értelemben vett „egy demokratikus társadalomban szükséges” korlátozásnak.

b) A kérelmező interpellációinak letiltása

33. Az Államok – illetőleg maguk az Országgyűlések – lényegében független módon szabályozhatják a parlamenti beszéd idejét, helyét és

módját, és e tekintetben a Bíróság vizsgálódási jogkörének korlátozottnak kellene lennie. A Házelnök által gyakorolt fegyelmi felügyelet – elvben – fontos ellensúlyát képezi az országgyűlési képviselőket megillető kiváltságoknak. Ezzel ellentétben, az Államoknak nagyon korlátozott a jogköre a parlamenti beszéd tartalmának szabályozására. Bizonyos szabályozás mégis szükségesnek tekintendő azért, hogy megakadályozzák az erőszakra való közvetlen vagy közvetett felhívást. Annak ellenőrzése tárgyában, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem sérül-e, a Bíróság vizsgálódásának ebben a kontextusban szigorúbbnak kell lennie. Mindenesetre, a parlamenti mentelmi jog általánosan elismert szabálya alapján az Államok kiemelt védelmet biztosítanak a parlamentben elhangzó beszédeknek, azzal a következménnyel, hogy a Bíróság beavatkozásának szükségessége várhatóan minimális. A Bíróság fontosnak tartja a parlamenti kisebbség védelmét a többség túlkapásaival szemben. Ezért különösen alaposan megvizsgál minden olyan intézkedést, amely láthatóan kizárólag vagy elsődlegesen az ellenzék számára kedvezőtlen. A jelen esetben a beavatkozás kizárólag a parlamenti felszólalás tartalmára vonatkozott, szűk mérlegelési mozgásteret hagyva az államnak – annál is inkább, mivel a tervezett interpellációk egyáltalán nem tartalmaztak erőszakra való felhívást (lásd a fent idézett *Karácsony és társai*, §§ 140, 146 és 148).

34. E beavatkozás arányosságának megítélése során a Bíróság a védeni kívánt legitim cél összefüggésében figyelembe veszi a tervezett felszólalás jellegét, a parlamenti rendre és a parlament tekintélyére gyakorolt hatását, az alkalmazott eljárást, valamint a kiszabott szankciókat.

A megnyilvánulás jellege

35. A Kormány érvelésével szemben, miszerint a parlamenti felszólalás nem esik a felszólalás szokásos megítélése alá, mivel a képviselők különleges felelősségével jár, a Bíróság ismételten hangsúlyozza, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága éppen az emberek megválasztott képviselői esetében különösen fontos, és abba csak nagyon nyomós érvek alapján lehet indokoltan beavatkozni (lásd a fent hivatkozott *Karácsony és társai*, § 137).

36. A Bíróság rámutat, hogy a kérelmező, aki a parlamenti ellenzék tagja, a Kormány dohány-kiskereskedelmet újr szabályozó tervével kapcsolatos nézeteinek kívánt hangot adni. A Hárszabály vonatkozó szabálya szerinti interpellációk a demokrácia működésével közvetlenül összefüggő, kiemelt politikai jelentőségű közügyet érintettek. A Bíróság ezen a ponton megjegyzi, hogy az interpelláció előterjesztése a képviselők törvényben meghatározott joga, és nem tartozik a Házelnök fegyelmi jogkörébe (lásd a fenti 14. pontot).

37. Való igaz, hogy a kérelmezőt nem akadályozták meg abban, hogy a végső szavazáskor kifejezze a törvénytervezettel kapcsolatos álláspontját. Az interpellációk azonban a Kormánynak a törvénytervezet következményeiért fennálló felelősségével foglalkoztak; a bennük szereplő

nézeteket nem egyenlítheti ki a szavazással kifejezett egyetértés vagy egyet nem értés politikai cselekvése. A két tervezett interpelláció letiltása olyan helyzetet teremtett, ahol a kérelmezőt ténylegesen megakadályozták abban, hogy részt vegyen a vitában – ennek a helyzetnek jelentős hatása van arra, hogy a képviselők ellássák a választók képviselőjének feladatát. Tekintettel a szóban forgó politikai megnyilvánulások fontosságára, csak nagyon súlyos okok indokolhatják a parlamenti interpellációkba való beavatkozást, különösen ha a beavatkozás egy folyamatban lévő vitában tervezett képviselői interpellációra vonatkozó előzetes tiltás formáját ölti.

38. Ami a kérelmező által az interpelláció-tervezetekben használt nyelvezetet illeti, a Bíróság meg van győződve arról, hogy bár az interpellációk ellentmondásos, esetenként durva, de mindenképpen meglehetősen polemizáló stílusban íródtak, esetükben a kifogásolt korlátozások megállapítására vonatkozó rendkívül súlyos okok nem láthatók, különösen mivel semmiféle indokolatlan személyes becsmérő kitélt nem tartalmaznak. Ezzel együtt a második interpellációban szereplő obszcén kijelentések igencsak problematikusak – még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a második interpelláció az első letiltására válaszul született. A 10. cikk 2. bekezdésére figyelemmel, a véleménynyilvánítás szabadsága nemcsak az elfogadott, vagy ártalmatlannak, illetve jelentéktelennek tekintett „információkra” vagy „eszmékre” vonatkozik, hanem valamennyi olyan információra és eszmére is, amelyek az államot vagy valamely lakosságcsoportot támadják, illetve számukra sokkolóak vagy zavaróak (lásd *Handyside*, az idézett helyen). A megnyilvánulás jellegének mérlegelése során a Bíróság megállapítja, hogy fontos a kisebbségi parlamenti képviselők és pártok védelme is, továbbá külön súlyt kell adni folyamatos véleménynyilvánítási szabadságuknak, valamint a közvélemény azon jogának, hogy ezeket a véleményeket hallhassa. Tekintettel a kisebbségi nézetek nyilvánosságának fontosságára, mint a demokráciától elválaszthatatlan funkcióra, mozgásteret kell biztosítani a kisebbségi parlamenti képviselők részére nézeteik – akár durva nyelvezettel való – kifejtéséhez, ésszerű keretek között (lásd a fent hivatkozott *Karácsony és társai*, § 141).

39. A Bíróság mindazonáltal megjegyzi, hogy bár az interpellációk letiltásakor az indokolásban ez nem szerepel kifejezetten, a második szöveg néhány olyan, szexuális jelentéstartalmú kifejezést is tartalmazott, amelyek a parlamenti viselkedés szempontjából aggályosak lehetnek.

A Parlament rendjére és tekintélyére gyakorolt hatás

40. A Bíróság rámutat a kulturált magatartás fontosságára a parlamenten belül, és elismeri az alkotmányos intézmények iránti tisztelet jelentőségét egy demokratikus társadalomban. A Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a hazai hatóságok olyan normákat alkalmaztak, amelyek összhangban

állnak a 10. cikkben foglalt elvekkel, és a releváns tények elfogadható értékelésére támaszkodtak.

41. Tényleges hatásukat és mások jogainak megsértését illetően a Bíróság nem látja, hogyan tudták volna a kérelmező megnyilvánulásai megzavarni a parlament tényleges működését. A Kormány nem hozott fel nyomós indokokat a Házelnök által alkalmazott intézkedés indokolására, mely intézkedés a parlament tekintélyének megvédésére irányult, amit a kormányzati politikai elleni vádaskodások állítólag megsértettek. Sőt a Házelnök határozata semmiféle magyarázatot nem adott az intézkedésre.

42. Ezenfelül azzal nem lehet érvelni, hogy a Kormánynak mint kollektív politikai entitásnak joga van ahhoz, hogy durva szavakkal ne kritizálják, feltéve, hogy nem bizonyított, hogy a szóban forgó kritika egyes kormánytagok jogait a 10. cikkel ellentétes módon érinti. Ilyen személyes támadásra azonban a jelen ügyben egyik fél sem hivatkozott.

A beavatkozáshoz vezető folyamat

43. A Bíróság megjegyzi, hogy a tiltást vita nélkül fogadták el, ami a kérdéses időpontban semminemű védelmet nem biztosított az ellenzéki képviselők számára. Ezenfelül a Házelnök kifogásolt határozataiban nem szerepelt, hogy a tervezett interpellációk miatt „sértik az Országgyűlés tekintélyét és miért elfogadhatatlanok egy demokratikus rendszerben” (lásd a fenti 10. pontot), sőt a határozat semmiféle indokolást nem tartalmazott erre nézve; tehát mi az, ami olyan szankciót tesz szükségessé, amely megakadályozza a kérelmezőt az adott interpellációk elmondásában (a visszamenőleges szankciókkal összefüggésben lásd a fent hivatkozott *Karácsony és társai*, §§ 156-58) – ráadásul mindezt anélkül, hogy bármilyen eljárási biztosíték rendelkezésre állna.

A kiszabott szankciók

44. A Bíróság megjegyzi, hogy az előzetes rendreutasítás vagy figyelmeztetés – legalább egy alkalommal – a parlamenti fegyelem keretrendszerében európai norma (lásd a fent hivatkozott *Karácsony és társai*, §§ 51 és 57). A jelen ügyben azonban közvetlenül cenzúrát alkalmaztak anélkül, hogy bármilyen, kevésbé korlátozó intézkedést mérlegeltek volna. Ezen a ponton a Bíróság megjegyzi, hogy a szankciók progresszivitásának elve, amelyre a Kormány hivatkozik (lásd a fenti 25. pontot), úgy tűnik, a jelen ügyben nem érvényesült.

Következtetés

45. Megjegyezve, hogy az interpellációkat stílusuk és tartalmuk miatt tiltották le, nem pedig a formai követelmények nemteljesítése miatt – ami a visszautasítás egyetlen érvényes jogalapja lenne (lásd a fenti 27. pontot) –, a Bíróság megállapítja, hogy e beavatkozások mögött nem volt kényszerítő ok, mivel a parlament tekintélyéhez és rendjéhez fűződő érdekek súlyos

megsértését nem bizonyították, és azt sem mutatták be, hogy ezek az érdekek mindent összevetve súlyosabbak, mint az ellenzék véleménynyilvánítási joga. Ezenkívül az eljárási garanciák és a pártsemlegesség megjelenítésének garanciái (lásd a fent hivatkozott *Karácsony és társai*, § 157) sem voltak elégségesek. Ezért az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése értelmében a beavatkozások nem tekinthetők „szükségesnek egy demokratikus társadalomban”.

46. Ebből következően megvalósult az Egyezmény 10. cikkének megsértése.

II. AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKEL EGYÜTT OLVASOTT 13. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

47. A kérelmező panasza szerint megsértették az Egyezmény 10. cikkel együtt olvasott 13. cikkét, mivel a hazai jog szerint nem volt helye jogorvoslatnak a kifogásolt határozatokkal szemben.

Az Egyezmény 13. cikke az alábbiakat mondja ki:

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

48. A Kormány vitatta ezt az érvet.

49. A Bíróság úgy véli, hogy bár ez a panasz is elfogadható, nem szükséges külön vizsgálni (lásd a fent hivatkozott *Karácsony és társai*, § 174), figyelemmel az Egyezmény 10. cikkében rögzített következtetésére (lásd a fenti 46. pontot).

III. AZ EGYEZMÉNY EGYÉB ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

50. A kérelmező ezen túlmenően sérelmezte, hogy a bemutatott intézkedések a politikai véleménye miatt alkalmazott hátrányos megkülönböztetésre utalnak, ami sérti az Egyezmény 14. cikkét, amely az alábbiak szerint rendelkezik:

„A [jelen] 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.”

51. A kérelmező előadta, hogy a Házelnök kizárólag az Országgyűlés ellenzéki képviselőire szabott ki fegyelmi szankciókat. Azt is fenntartotta, hogy a Házelnök azt megelőzően több alkalommal kinyilvánította, hogy helyteleníti az ellenzéki pártok parlamenti kommunikációs módszereit.

52. A Kormány észrevételezte, hogy a kérelmező érvei ezzel összefüggésben kizárólag arra az általános kijelentésre alapultak, hogy az ellenzéki parlamenti képviselők esetében gyakrabban állapították meg, hogy megsértették a Hárszabályt. A Kormány szerint azonban ez az általános megítélés nem indokolhatta azt a következtetést, hogy a kérelmezővel szemben diszkrimináció történt, mivel ezek az adatok pusztán abból a tényből keletkeznek, hogy az ellenzéki párti képviselők gyakrabban adnak hangot véleményüknek a Hárszabály megsértése útján.

53. A Bíróság ítélkezési gyakorlata megállapítja, hogy ahol egy általános szabály vagy intézkedés aránytalanul hátrányos hatású egy adott csoportra nézve, nem kizárt, hogy ez diszkriminatívnek minősül, még ha az konkrétan nem irányul is az adott csoportra (ld. *Hue Jordan kontra Egyesült Királyság*, no. 24746/90, § 154, ECHR 2001-III (extracts)).

54. Még ha feltételezhető is, hogy a képviselők többsége, akiket állítólagos parlamentet zavaró viselkedésük miatt szankcionáltak, az ellenzék tagjai közé tartozott, a Bíróság megítélése szerint – mivel nincs kimutatva, hogy a kérelmezőéhez hasonló viselkedést a többségi képviselők esetében megengedtek –, ez önmagában nem utal olyan gyakorlatra, amelyet a 14. cikk értelmében diszkriminatívnek lehetne minősíteni. Figyelembe véve az ügyiratban szereplő összes anyagot, nem támasztható alá a kérelmező állítása, miszerint vele szemben diszkrimináció történt, amikor élt az Egyezmény által részére biztosított jogokkal.

55. Ebből következően ez a panasz a 35. cikk 3. bekezdése (a) pontjának értelmében nyilvánvalóan alaptalan, és az Egyezmény 35. cikkének 4. bekezdése értelmében el kell utasítani.

IV. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

56. Az Egyezmény 41. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

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

A. A kár

57. A kérelmező vagyoni kár címén 450 eurót követelt, ami a pénzbírság összegének felel meg. Nem vagyoni kár címén 60.000 euró kártérítést követelt.

58. A Kormány vitatta ezt a követelést.

59. A Bíróság úgy véli, hogy amennyiben a kérelmező megfizette a vele szemben kiszabott pénzbírságot (lásd a fenti 7. pontot), a Kormánynak viselnie kell a kérelmezőnél emiatt keletkezett vagyoni kárt, azaz vissza kell fizetnie a pénzbírság összegét a kérelmezőnek.

60. Ezenfelül azt az álláspontot képviseli, hogy a jogsértés megállapítása önmagában igazságos elégtétel a kérelmező által elszenvedett nem vagyoni kárért.

B. Költségek és kiadások

61. A kérelmező ezenkívül 2 650 euró + 27% áfa összeget követelt a felmerült bírósági költségek megtérítésére. Ez az összeg megfelel az ügyvédjük által számlázható 13 órányi elvégzett jogi munkának.

62. A Kormány vitatta ezt a követelést.

63. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a kérelmezők a költségekre és kiadásokra annyiban jogosultak, amennyiben azok ténylegesen és szükségszerűen felmerültek és összepszerűségükben ésszerűek. Jelen esetben a Bíróságnál lévő iratok és a fenti feltételek alapján a Bíróság indokoltnak tartja a kérelmező részére a teljes összeg megítélését.

C. Késedelmi kamat

64. A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális hitelkamatán kell alapulnia, s ahhoz további három százalékpontot kell hozzáadni.

A FENTI INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG

1. hat szavazattal egy ellenében a 10. cikken alapuló, valamint a 13. cikken alapuló és a 10. cikkel együtt olvasott panaszokat elfogadhatónak *nyilvánítja*;
2. hat szavazattal egy ellenében a kérelem többi részét elfogadhatatlannak *nyilvánítja*;
3. öt szavazattal kettő ellenében *megállapítja*, hogy a kérelmezővel szemben kiszabott pénzbírsággal az Egyezmény 10. cikkét megsértették;
4. hat szavazattal egy ellenében *megállapítja*, hogy a kérelmező interpellációinak letiltásával megsértették az Egyezmény 10. cikkét;
5. egyhangúlag *megállapítja*, hogy nem szükséges az Egyezmény 10. cikkével összefüggésben értelmezett 13. cikk alapján előterjesztett panasz elkülönített vizsgálata;

6. egyhangúlag *megállapítja*, hogy a jogsértés megállapítása elegendő igazságos elégtételnek minősül a kérelmező által elszenvedett nem vagyoni kár vonatkozásában;
7. öt szavazattal kettő ellenében *megállapítja*, hogy:
- a) az alperes Államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, a kérelmező számára az alperes Állam nemzeti valutájában a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával meg kell fizetnie:
 - i. 450 (négy százötven) eurót + az ezen összeget terhelő adókat a vagyoni kár tekintetében, ha a kérelmező már megfizette a pénzbírságot;
 - ii. a kérelmező számára felmerülő költségek és kiadások tekintetében 2650 (kétezer-hatszázötven) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét;
 - b) a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális hitelkamatlábát 3 százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után;
8. A kérelmező igazságos elégtételre vonatkozó követelésének fennmaradó részét egyhangúlag *elutasítja*.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2016. november 8-án, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. cikke 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Andrea Tamietti
helyettes hivatalvezető

Vincent A. De Gaetano
elnök

Az Egyezmény 45. cikke 2. bekezdésével és a Bíróság Eljárási Szabályzata 74. cikke 2. bekezdésével összhangban Wojtyczek és Kūris bírák különvéleményét az ítélethez csatolták.

V.D.G.
A.N.T.

KÜRIS BÍRÓ RÉSZBEN PÁRHUZAMOS, RÉSZBEN ELTÉRŐ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

1. Véleményemet eltérő nézeteimmel kezdem, amelyek a jelen ügyben a megközelítésem fő irányvonalát képviselik.

Tisztelettel nem értek egyet a többség véleményével, miszerint „a kérelmező nem verbális véleménynyilvánításáért” (ahogy tettét az ítélet 26. pontjában nevezték) kiszabott büntetéssel a magyar parlament megsértette a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikke szerinti jogait. Jelen ügy körülményei között a kérelmezőre azon büntetés kiszabása nem csupán lényegi szögből, hanem eljárási szempontból is mind arányos, mind pedig szükséges egy demokratikus társadalomban, amellyel a többség, saját állítása szerint, „foglalkozik”. Nevezett jogsértés megállapításának igazolását teljesen hibásnak vélem.

I

2. Szanyi urat megbüntették, azaz megbírságolták azért, mert balkezének középső ujját a parlamenti ülés közben más parlamenti képviselőkre emelte. Szükségtelen kifejtteni, mit is jelentett ez a mozdulat, és igazolni, hogy közönséges és felháborító volt. Ez a „nem-verbális véleménynyilvánítás” a parlamentben elfogadhatatlan felszólalás arcátlan és kérkedő megnyilvánulása volt (a továbbiakban jelen véleményben a „felszólalás” szót annak tágabb értelmében használom, amely magában foglalja a szimbolikus beszédet, vagyis a testbeszédet is). A parlamenthez méltatlan felszólalás, legyen akár verbális, akár nem verbális (vagyis szimbolikus kifejezések), a *definíció szerint* különösen helytelen és elfogadhatatlan a civilizált világ bármely parlamentjében. A vulgáris, obszcén kifejezéseket az élet több más területén (például az irodalomban, színházban, moziban stb.) esetlegesen és ténylegesen tolerálják. A parlamentekben azonban *malum in se*, és nem csupán *malum prohibitum* (akkor is, ha a *prohibitum* elem is gyakran jelen van). A parlamentben a nem parlamentbe való beszédet, általános szabályként, magának az érintett parlamentnek indokolatlan késedelem nélkül lehet és kell is megítélnie, és azt a parlamenti képviselőt, aki ehhez folyamodik, meg lehet és meg is kell büntetni. Az a tény, hogy a parlamenthez méltatlan felszólalás bizonyos megnyilvánulásai egyszersmind az Egyezmény által – egyebek mellett – védett politikai beszédként is értelmezhetők, még nem jelenti azt, hogy ezek a kifejezések elfogadhatóak lennének a parlamentben, ezért büntethető tevékenységet képviselnek. Ez magától értetődik. Ezek nem csak a parlamentarizmus alapvető elemei, hanem a polgári kultúrái is, és nem csak a polgári kultúráé, hanem a kultúráé *per se*.

3. Az érintett időszakban az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 48. szakasza szerint, amint azt a *Karácsony és társai kontra Magyarország* ügyben idézték ([GC], no. 42461/13, 26. pont, 2016. május

17.; lásd jelen ítélet § 12-t, amely szerint a jelen ítélet nagy mértékben támaszkodik a *Karácsony és társai* ügyre):

„(1) Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire.

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

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

...

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

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

4. A kérelmező tette, amit tett. A belső jog szerint az Országgyűlés elnökének rendre kellett volna őt utasítania vagy ki kellett volna zárnia az ülésnap hátralévő részéből. Úgy tűnik, hogy ez feltételezhetően (vagy remélhetőleg) összhangban volt a *Karácsony és társai* ügygel (lásd fent), ahol a Bíróság egyáltalán nem kifogásolta (bár nem is hagyta kifejezetten jóvá) a válaszadó kormány azon érvelését, miszerint „valamely országgyűlési képviselő részéről nyilvánvalóan sértő kifejezés használata vagy ilyen magatartás tanúsítása semmissé teszi az ő véleménynyilvánításának szabadságát vagy pedig az adott joggal való visszaélésnek tekinthető” (§ 155). De már túl késő volt az ilyen azonnali beavatkozáshoz, mivel a Házelnök látszólag azonnal nem is vette észre az illetlen mozdulatot (Szanyi úr előadásának ezen része csak egy másodpercig tartott). A mozdulatot azonban néhány országgyűlési képviselő észlelte (és az aznapi parlamenti ülés jegyzőkönyve szerint még meg is tapsolta), és a Parlament TV kamerája, valamint a média is felvette. Valamivel később a Házelnök, miután tudomást szerzett Szanyi úr „nem verbális véleménynyilvánításáról”, javasolta az Országgyűlésről szóló törvény 48. szakasza szerinti jogkövetkezmény kiszabását. Elég meglepő lett volna, ha a jogkövetkezményt nem alkalmazták volna – nem azért, mert Szanyi úr az ellenzék tagja volt, hanem „nem-verbális véleménynyilvánításának” természete és konnotációja miatt.

5. Jelen ítéletben a 10. cikk megsértésének megállapítása a bírság Szanyi úrra „nem verbális véleménynyilvánításáért” történő kiszabásán alapul, amely három feltételezést vesz figyelembe. Az első feltételezés az, hogy minden parlamenti beszéd politikai beszéd, és hogy minden politikai beszéd élvezi, függetlenül annak tartalmától, a 10. cikkben lefektetett eljárási védelmet; még akkor is, ha a képviselő a véleménynyilvánítás szabadságával egyértelműen, nyíltan, cinikusan visszaél, minden eljárási garanciának (vagy „védelemnek”, amint ezt a két szót egymás szinonimájaként használják ebben az ítéletben, illetve a *Karácsony és társai* [fent hivatkozott] ítéletben is, amelyre, mint már említettük, ez az ítélet olyan nagyon támaszkodik) a visszaélő rendelkezésére kell állnia, ellenkező esetben „politikai” felszólalásáért büntetést nem lehet kiszabni rá. A második feltételezés az, hogy a képviselő olyan korlátolt és/vagy felelőtlen személy, aki képtelen megérteni, milyen cselekedetet nem tolerálnak *per se* egy kulturált társadalomban, és mint egy kisgyereknek, explicit módon el kell magyarázni, hogy ami helytelen az helytelen, és ha helytelen dolgot követ el, annak jogkövetkezménye lesz; olyan versenyeztetési, kvázi-bírószági eljárás alapján kell őt tájékoztatni, amelynek meg kell felelnie a megfelelő eljárás szigorú követelményeinek; amennyiben nem tájékoztatták vagy egyszerűbb módon tájékoztatták (például szóban), úgy a képviselő mentesül a felelősség alól. A harmadik feltételezés az, hogy ha valamely képviselő parlamenthez méltatlan felszólaláshoz folyamodik, nem csak megvédheti a parlamenti vitában használt kifejezést, de jogosan elvárhatja, hogy az a vita olyan fórumként használható (vagyis alakítható), amely a parlamenthez méltatlan felszólalás megfelelő megnyilvánulását igazolja, aminek következtében még a legobszcénabb „politikai” véleménynyilvánításért sem fognak büntetést kiszabni, és hogy azon kifejezés használata megbocsátható, vagy még bátorítható is.

Az első feltételezés logikátlan. A második feltételezés ellentétes a józan ésszel. A harmadik ellentétes a hagyományos erkölccsel és a demokratikus hagyományokkal. Ez az elemző felosztás azonban (akárhányszor kíséreljük is meg az ilyesfajta felosztást) túlzottan leegyszerűsítve jeleníti meg a három feltételezés különböző aspektusait: valójában *mindegyik* logikátlan, és a józan ésszel, a hagyományos erkölccsel, valamint a demokratikus hagyományokkal ellentétes, mindegyik a maga módján.

6. Az ítéletben az a megállapítás, hogy Szanyi úr 10. cikk szerinti jogát megsértették, két érven alapul, amelyet két bekezdés, nevezetesen a 31. és a 32. bekezdés tizennyolc sora tárgyal. Az első azon a mechanisztikus párhuzamon alapul, amely eljárási szempontból (azaz a kérelmező a 10. cikk szerinti eljárási garanciáinak szögéből) a jelen ügy és a *Karácsony és társai* (fentebb idézett) ügy között fennáll, azaz olyan párhuzamon, amelyben a kettő közötti lényeges különbséget nem veszi figyelembe, még csak meg sem vizsgálja. A második érv legalább egy olyan fontos tényrt érint, amellyel nem foglalkoztak, miközben arra összpontosítottak, hogy a

jogsértés megállapítását minél megalapozottabbnak és meggyőzőbbnek láttassák. A felszínen legalábbis.

Vessünk egy közelebbi pillantást a többség által felhozott érvekre.

II

7. A jelen ügy és a *Karácsony és társai* (lásd fentebb) közötti párhuzam segítségével eljárási szempontból hatékonyan tehetünk egyenlőségjelet a két eset közé. A többség kifejezetten állítja, hogy a 10. cikk megsértésének megállapításai

„a Karácsony és társai (lásd fent) ítélet 148-162. bekezdéseiben, különösen a 151., 154., 156. és 158. bekezdésekben meghatározott lényegében azonos okokon – nevezetesen a fegyelmi jogkörrel való visszaéléssel szembeni hatékony és megfelelő biztosítékok hiánya, a megfelelő indokolás hiánya a határozatokban, valamint az olyan parlamenti eljárás hiánya, amelyben a kérelmezőt meghallgathatták volna” (§ 32)

Az „automatikus” párhuzam, amelyet ennél tömörebben talán nem is lehetett volna felállítani, bármely „további” érvelés nélkül ezen bizonyos ügy érdemeivel kapcsolatban lehetőséget teremt a többség részére, hogy arra a következtetésre jusson, hogy

„az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése értelmében a korlátozás [Szanyi úr 10. cikk szerinti jogainak a nem verbális megnyilvánulása okán kiszabott bírság miatt] nem tekinthető „szükséges”-nek „egy demokratikus társadalomban” (ibid.).

De tekinthető, sőt tekintendő. Alapvető különbség van a két eset között, amely nem kerülheti el a Bíróság figyelmét. Sőt a Bíróságnak el kellene kerülnie, hogy elkendőzze a vizsgált esetek közötti különbséget azzal, hogy a kevésbé fontos megkülönböztető jegyeikre koncentrál.

8. A *Karácsony és társai* (fentebb hivatkozott) ügy során ellenzéki képviselőket megbüntettek, akik nagy molinót és transzparenszeket hoztak a parlamenti ülésterembe, és megafon segítségével beszéltek a szavazás közben. A Bíróság szerint egy molinó vagy transzparens megmutatása az Országgyűlésben nem „hagyományos módja” a képviselőknek a Házban vita tárgyát képező témára vonatkozó nézeteik kifejezésének és e magatartási módot választva a kérelmezők megzavarták az Országgyűlés rendjét (§ 149). A Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőknek

„meg volt a lehetőségük, hogy ugyanezt az üzenetet a szoros értelemben vett parlamenti felszólalásukban közöljék, és ha így tettek volna, akkor cselekményeik következményei egészen mások lehettek volna.” (ibid.)

Paradox módon (vagy talán mégsem, ha figyelembe vesszük a többség érveinek alapjául szolgáló feltételezéseket – lásd a fenti 5. bekezdést), jelen ítéletben nem található ilyen ajánlás. A Bíróság még csak nem is utal arra, hogy Szanyi úr is választhatott volna más magatartási módot, annak közvetítésére, amit ő „üzenetnek” gondolt (azon feltételezés alapján,

miszerint létezik az ilyenfajta „üzenet” közvetítésének „megfelelő” magatartási módja, különösen a nemzeti Országgyűlésben). A *Karácsony és társai* ügyben a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezők intézkedései (azaz a képviselők, akik molinót és transzparenszeket mutattak fel, és megafont használtak a parlamenti ülésteremben) „az országgyűlés rendjét súlyosan” megzavarták (§ 150). A jelen esetben nem találkozunk ilyenfajta kijelentéssel. Ehelyett a többség szükségesnek tartja megemlíteni, hogy

„[a] kérelmező elmondása szerint – amelyet a Kormány nem vitatott – a kérelmező felszólalása alatt számos megjegyzés hangzott el.” (§ 6)

9. Az utóbbi különbségtételnek nincs nagy jelentősége. Valójában még valódi különbségtétel sincs, mivel, természetesen, a *Karácsony és társai* (lásd fent) ügyben a kérelmezők által alkalmazott tiltakozó akció alatt bizonyosan mindenféle megjegyzést tettek. Ezen felül senki, aki meghallgatta vagy olvasta Szanyi úr zajos és rendkívül színes kifejezésekkel megtűzdelt felszólalását, nem lenne meglepve, ha azon felszólalás közben megjegyzéseket tettek volna. Szanyi úr felszólalása és a felszólalása alatt tett megjegyzések nem kerültek bele az ítéletbe, a parlamenti ülés jegyzőkönyvében azonban megtalálhatók;⁷ a megjegyzések (ha egyáltalán voltak) tartalmára vonatkozóan, amelyet a fent említett jegyzőkönyvben esetlegesen nem jelentek meg, a Bíróság felé még a kérelmező sem mutatott be megbízható információt. Elvégre a felszólalások során elhangzó megjegyzések korántsem szokatlanok a parlamentekben világszerte. A középső ujj felmutatása – eddig – az volt.

10. A *Karácsony és társai*, valamint jelen ügyben leírt helyzet között a legnagyobb különbség, az a megkülönböztetés, amely két helyzet összehasonlításakor valóban számít a 10. cikk szerinti eljárási garanciák (védelem) szempontjából, abban rejlik, hogy ezek a garanciák *nem öncélúak*. Maga a szó a „garancia” (vagy „védelem”) arra utal, hogy azok érvényesítése eltérő eredményt idézhet elő a kérelmező esetében. Így a „garancia”, amely, mint elvi kérdés, nem hozhat más eredményt, egyáltalán nem lenne garancia, csak pusztán formalitás, gyakorlatilag színlelt védelem. Az eljárási garanciák nem csupán öncélúak. *Szerepet kell betölteniük*.

11. Óriási különbség van a *Karácsony és társai* (lásd fent) ügy kérelmezőinek magatartása és Szanyi úr magatartása között.

Az előbbi, bár kifogásolható, de nem obszcén politikai tiltakozás, és ezért védhető volt (elvi alapon), míg a kérelmező „nem verbális véleménynyilvánítása” jelen esetben a parlamenti ülésteremben történt,

⁷ Lásd

http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=yK3CFyAb&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_p_action=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D262%26p_felsz%3D37%26p_felszig%3D43%26p_aktus%3D11.

egyáltalán nem védhető – semmilyen jogcímen, semmilyen körülmények között. A középső ujj az középső ujj. Azt jelenti, amit jelent. Egy hatbetűs szó, az hatbetűs szó. A trágárság az trágárság. Pont.

12. A *Karácsony és társai* (lásd fent) ügyben megvizsgált molinó, transzparens és megafon által előidézett helyzettel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy „a szankcióval sújtott országgyűlési képviselőknek nincsenek alapvető eljárési biztosítékaik az országgyűlés eljárásában arra, hogy megtámadják az őket sújtó fegyelmi döntést” (§ 154), valamint hogy „léteznie kell jogvédelmi intézkedésnek az ellen, hogy a hatóságok önkényesen korlátozzák az Egyezményben biztosított jogokat”, ideértve azokat az „eljárásjogi” biztosítékokat, amely „az érintett országgyűlési képviselő számára lehetővé teszi az országgyűlési eljárásban való felszólalást a büntetés kiszabása előtt” (§ 156). Ha ezek a doktrinális rendelkezések, amelyek az Egyezmény vonatkozó rendelkezésének eljárásbeli szempontjaként értelmezhetők, abszolútként értelmezhetők, valamely képviselőre Parlamentben tett véleménynyilvánításáért meghallgatása nélkül bármely büntetés kiszabásának a 10. cikk szerinti eljárési garanciák elutasításához kell vezetnie. Az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (7) bekezdése értelmében a kérelmező középső ujjának felmutatásáért történő bírság kiszabása kizárja az előzetes vitát. Eszerint a többség látszólag helyesen állapította meg a 10. cikk megsértését Szanyi úr tekintetében.

13. Ez olyan formalisztikus, rendkívül dogmatikusan álszent hozzáállás volna, amely a fent hivatkozott doktrinális rendelkezések abszolutista, válogatás nélküli, kizárólag szó szerinti olvasatán alapul, elszakadva attól a vizsgált helyzettől, amelyre ezen rendelkezéseket ennek ellenére alkalmazták.

Ezek a doktrinális rendelkezések azonban nem alkalmasak egy ilyen kritikátlan, válogatás nélküli, abszolutista, rendkívül formális, kizárólag szó szerinti értelmezésre. Ezeket *nem* az Egyezmény alkalmazandó rendelkezésétől, a 10. cikktől, *eltávolodva, hanem annak lényegi szempontjával összefüggésben* kell olvasni. Közhely az, hogy a jogi eljárást nem önmagáért találták ki, hanem mivel annak lényeges dolgot kell szolgálnia. A jogi eljárásnak *társadalmilag hasznosnak* kell lennie. A jogi követelményeknek, nem kizárva e Bíróság ítélkezési gyakorlata által meghatározottakat sem, kell, hogy legyen *legalább valamennyi gyakorlati értelme*. Ez egyaránt vonatkozik a szankcionált képviselő azon jogára, „hogy megtámadják az őket sújtó fegyelmi döntést”, mint ahogy azt a *Karácsony és társai* ügyben kifejtették.

14. Visszatérve Szanyi úr helyzetére, jogosan kérdezhetnénk: mire kellene annak a vitának, amelyet az Országgyűlésről szóló törvény kifejezetten tiltott, és amely a többség szerint automatikusan megsértette a kérelmező 10. cikk szerinti jogait, összpontosítania? Az ítélet ezzel a

kérdéssel nem foglalkozik. És ez igazán sajnálatos. De miért ne tehetnének fel a kérdést? Tehát, mi lehet a válasz rá?

Az egyik lehetséges válasz, hogy a kérelmező bizonygathatta volna, hogy nem tette meg, amit állítottak, tehát a vádak hamisak. Ez lenne azonban a legirreálisabb feltételezés. Az ilyen tagadás hiábavaló lenne. A bírságnak a kérelmezőre történő kiszabásakor már egész Magyarország látta a középső ujjal bemutatott produkciót a tévében.⁸ Természetesen maga a kérelmező sem tagadta, hogy megtette a mozdulatot. Egy másik feltételezett, de nem kevésbé irreális válasz az lett volna, hogy a felperes előadja, hogy nem volt tudatában a mozdulat elfogadhatatlanságának, legalábbis a parlamenti ülésen. Ugyan már. Ez a Parlament, nem pedig óvoda, és Szanyi úr a Parlament választott tagja volt. Továbbá, az interneten *urbi et orbi* elérhető nyilvános nyilatkozataiból arra lehet következtetni, hogy még büszke is volt erre a show-ra. Vagy (egy további hipotetikus válasz az ítéletben nem tárgyalt fontos kérdésre) talán a Parlamentnek kellett volna megvitatnia, hogy Szanyi úr vulgáris mozdulata bizonyos különleges körülmények között megbocsáthatónak és megengedettnek tekinthető-e? Ez ugyancsak komolytalan. A parlamentben a parlamenthez méltatlan felszólalás elfogadhatatlan, és ezért a definíció szerint támadható.

Még ha voltak is olyan körülmények, amelyek elméletben – még ha csak a kérelmező fejében is – igazolhatták volna mozdulatát, a Bíróságot nem tájékoztatták arról, hogy Szanyi úr (vagy bárki más) valaha előadta volna azokat a megfelelő parlamenti eljárás során vagy tájékoztatta volna arról a Házelnököt vagy bármely másik tisztviselőt, ha azok (esetleg, például a felszólalás alatt tett észrevételeket tartalmazták) bármilyen jogi vagy erkölcsi határt átléptek.

Ez utóbbi kérdés közelebbi vizsgálatot érdemel, még ha át is kell lépni az ügyiratokon, az internetre.

15. Ha Szanyi úr úgy vélné, hogy bármilyen hihető verziója van arra (bármilyen nehéz is ezt elképzelni), amivel tette elvileg igazolható lenne, semmi nem akadályozta abban, hogy ezen változatot a Házelnöknek és/vagy az Országgyűlésnek elmondja. Még pontosabban, ha a kérelmező úgy gondolta, hogy létezett bármilyen külső ok – nevezetesen, ami szellemi állapotán, értelmén, mentalitásán, gondolkodásán, attitűdjén, szokásain vagy kulturáltsági szintjén (!) túlmutatott -, amely megakadályozta abban, hogy bal kezének középső ujját normál helyzetében tartsa, teljesen szabadon előállhatott volna az események saját verziójával. Elvégre ő volt az, aki az Országgyűlés előtt a vulgáris mozdulatot tette, így vitathatatlanul tartozott legalább valamiféle magyarázattal azon Országgyűlés (vagy a Házelnök) felé. Az interneten Szanyi úr többféleképpen magyarázza tettét, amely magyarázatok véleményem szerint meglehetősen következtelenek és

⁸ Lásd

<http://sgis.parlament.hu/archive/playseq.php?date1=20130318&time1=125815&offset1=004216.09&date2=20130318&time2=125815&offset2=005216.09&type=real>;

ellentmondásosak, egyikben sem magyarázza meggyőzően miért, vagy egyáltalán kihez intézte azt a mozdulatot, bár úgy tűnik, hogy a kérelmező se bocsánatkérést, se megbánást nem mutatott tette miatt. Akárhogy is, a médiában, vagy bármely más, nem parlamenti fórumon tett magyarázat sem helyettesítheti a hivatalos állásfoglalást, amelyre az Országgyűlés előtt kell sort keríteni. Ilyen hivatalos magyarázat megtételére a kérelmezőnek elegendő ideje volt 2013. március 18., amikor oly nyilvánvalóan helytelenül viselkedett, és 2013. március 25. között, amikor a Házelnök kezdeményezte a fegyelmi eljárást ellene, és még volt ideje 2013. március 28-ig, amikor a plenáris ülésen a büntetés kiszabásáról szavaztak.

Az iratokban semmi sem utal arra, hogy a kérelmező valaha megpróbált volna valamilyen hivatalos magyarázatot adni.

17. A *Karácsony és társai* ügyben (lásd fent) a kérelmezők magatartása nem volt *malum in se*. Ezért a viselkedésükről szóló vita, ami során „megtámadják az őket sújtó fegyelmi döntést” elfogadható volt. Ami Szanyi úr középső ujjal tett mozdulatát illeti, nehéz megállapítani, mennyi értelme lett volna, ha sor került volna a vitára (lásd a fenti 12. bekezdést). Ráadásul, az ilyen vita *negatív pedagógiai értéke miatt* nem lett volna célravezető és kívánatos. Amennyiben ilyen vita lezajlott volna, az azt sugallta volna, hogy ami *malum in se* egy civilizált ország parlamentjében, valójában *malum licitum*, és ezért egyáltalán nem *malum*. Amikor valamely parlamenti képviselő középső ujjának más parlamenti képviselők felé, valamint a Parlamenti TV-csatorna és a mindenütt jelenlévő média közvetítésével a lehető legszélesebb (nemzeti és nemzetközi) közönség felé történő felmutatásával fejezi be felszólalását, bármely olyan célzás, hogy a parlament által tett szankciókkal „a hatóságok önkényesen korlátozzák az Egyezményben biztosított jogokat” (vö. *Karácsony és társai* (lásd fent), § 156, „különösen” az említett a § 32), úgy hangzik, mint egy rossz vicc.

18. Másrészt, a magyar jogalkotónak (csakúgy, mint bármely más tagállamban) nincs megtiltva, hogy a nemzeti jogrendszerébe lefektesse, hogy a szankcionált parlamenti képviselőnek minden elképzelhető „eljárási garanciát” megadjon, még a Szanyi úréhoz hasonló esetekben is. A *Karácsony és társai* (lásd fent) ügyből következik, hogy bizonyos (talán nem is olyan ritka) esetekben ilyen védelem valóban szükséges lehet. Jól látható az is, hogy az abban az esetben alkalmazott nemzeti jog közel sem volt tökéletes. Ha szükség esetén ezeket az eljárási garanciákat nem biztosítják, a 3. cikk megsértésének megállapításai kétséget ébreszthetnek. Ha ilyen garanciák azonban nem szükségesek, vagy ha azok használata még kontraproduktív is, mint például Szanyi úr esetében, akkor az azoktól való jogszabályi tartózkodás az tagállamok *mérlegelési jogkörén belül* kell, hogy maradjon.

19. Ez a Bíróság nem valamely nemzetek feletti alkotmánybíróság, sem pedig a belső parlamenti eljárások nemzetek feletti törvényhozó testülete. Ezért (de nem csak emiatt) nagyon óvatosnak kellene lenni bizonyos

követelmények felvételének előírásával a nemzeti parlamenti eljárásokba. Ezen felül a Bíróságnak nem kellene kikényszerítenie a nemzeti parlamenti eljárások saját doktrinális rendelkezései alapján történő újraalkotását, amelyeket általában egy bizonyos különleges helyzet figyelembevételével készítenek, olyan abszolutista, dogmatikus, mechanisztikus módon értelmezve őket, hogy ténylegesen egyetemessé válnak, és mereven alkalmazni kell őket minden más esetre figyelmen kívül hagyva az utóbbi tényleges sajátosságait. A Bíróság doktrinális előírásait állandó felügyelet alatt kell tartani, hogy megakadályozzák azok túlságosan merevvé válását a vizsgált esetek sajátosságaival szemben, vagy hogy vakon alkalmazzák őket minden olyan látszólag hasonló esetben, amelyre tekintettel az érintett doktrinális rendelkezést először megfogalmazták.

20. Mint már említettük, a hazai jogszabályok értelmében a büntetést a kérelmezőre vita szabták ki. Ez a szabályozás, amint a *Karácsony és társai* (lásd fent) ügyből levonható, hiányos, legalábbis olyan mértékben, hogy nem teszi lehetővé a vitát olyan esetekben, amikor az hasznos és értelmes volna.

Mindazonáltal ennek a Bíróságnak nem a törvényhozásra (különösen a parlamenti eljárásra), hanem annak alkalmazására kell összpontosítania, mivel igazságos döntést hoztak vagy igazságtalanság érte a kérelmezőt, amikor a jogszabályokat vele szemben alkalmazzák. Valamely, legyen bár elégtelen, hazai jogszabály alkalmazása még nem feltétlenül vonja maga után az Egyezmény rendelkezésének megsértését.

21. Ha valaki ugyanis nem csak az alkalmazott jogszabályokkal, hanem a tényleges alkalmazás módjával foglalkozik, azt kérdezheti (és a Tanácsnak meg is kellett volna kérdeznie): a *jelen eset kérelmezője, Szanyi úr, igazságtalanságot szenvedett el amiatt, hogy az Országgyűlés szankcionálta nem verbális megnyilvánulása miatt?*

Határozottan nem.

22. Annak ellenére, hogy a legtöbb esetben a büntetéssel sújtott országgyűlési képviselő rendelkezésére kellett volna állnia „alapvető eljárási biztosítékaik az országgyűlés eljárásában arra, hogy megtámadják az őket sújtó fegyelmi döntést” (lásd a fenti § 12), előállhatnak olyan helyzetek, amikor az ilyen biztosítékok használata *ártalmas a demokráciára nézve*.

Szanyi úr ügye kifejezetten ilyen. Azzal, hogy a magyarországi törvényhozás visszautasította a szóban forgó parlamenthez méltatlan felszólalás miatti büntetés kiszabásáról szóló vitát a szavazás megtartása előtt, *a priori* egyértelmű üzenetet küldött, miszerint a tabu az tabu, és hogy a szabad szájú emberek, akik nyilvánvalóan és cinikusan visszaélnék a véleménynyilvánítás szabadságával nem kapnak bónuszt, azaz esélyt, hogy nyilvánosan megtámadják az ilyen visszaélésre adott egészséges reakciót, amely valójában a bántalmazóra mért büntetés kiszabását képviseli. Az Szanyi úr problémája, hogy nem értette, vagy, ami még rosszabb (bár az

interneten megjelent nyilatkozatai alapján valóban ez lehetett a helyzet), szándékosan figyelmen kívül hagyta a civilizált társadalmak teljesen egyértelmű „ne tedd” üzenetét.

23. Mindazonáltal, miután semmibe vette az üzenetet, a kérelmező még mindig élvezte – és ez a legfontosabb! – az eljárási garanciát, vagyis azt a tényt, hogy a bírságot nem egyoldalúan a Házelnök (aki a szankcionálási eljárást kezdeményezte), hanem a parlamenti szavazás eredményeként szabták ki rá. Nagy képzelőerő kell annak figyelembe vételéhez, hogy a kiszabással a „hatóságok önkényesen korlátozzák” (vö. *Karácsony és társai* (lásd fent), § 156, és különösen az ítélet § 32) Szanyi úr 10. cikk szerinti jogát.

III.

24. A második érv, amely megalapozta a 10. cikk megsértésének meghatározását, ugyanolyan zavarba ejtő, mint az első. Ez kifejezetten ténszerű érvelés.

25. A többség szükségesnek tartja „aggodalmának” kifejezését, miszerint a Házelnök azon javaslata, hogy bírságot szabjon ki a kérelmezőre

„nem írja le világosan a kifogásolt magatartást, nem tartalmazza a mérlegelt körülményeket, és nem indokolja részletesen a határozatot” (§ 31).

Azt is megállapítja, hogy „a döntés során hiányos volt az indokolás” (§ 32).

Elég súlyosak ezek a vádak ahhoz, hogy alátámasszák (az első érvvel együtt) a 10. cikk megsértésének megállapítását? Nem hiszem.

26. Először is vizsgáljuk meg azt a feltételezést, hogy a Házelnök javaslata „nem írja le világosan a kifogásolt magatartást, nem tartalmazza a mérlegelt körülményeket, és nem indokolja részletesen a határozatot”. Ezt a szemrehányást mesterségesen bővítették ki addig, hogy megállapítható legyen a 10. cikk megsértése. És, hogy miből látom a szemrehányás kibővítését? Abból, hogy ténybeli tévedést tartalmaz, és hogy azt a ténszerű helytelenséget elmaszatolták. *A magatartás leírása, amely a többség szerint hiányzik, ténylegesen megtalálható, és azt a Házelnök javaslatában is hangsúlyozza.* A Házelnök javaslatában, amelyet az ítélet § 7-a ad vissza, a parlamenti ülés jegyzőkönyvére hivatkozik. A jegyzőkönyv nyilvánosan hozzáférhető hivatalos dokumentum. Az szemléletesen és egyértelműen leírja a kérelmező cselekedetét. A jegyzőkönyv érintett szakasza értelmében:

„Dr. Szanyi Tibor leül, majd a bal kezének középső ujját felfelé tartva balra int.”

27. Rejtély marad az olvasóközönség számára, miért és hogyan lehetne azt állítani, hogy a Házelnök javaslata nem tartalmaz „világos” leírást és a „mérlegelt körülményeket”. Egyáltalán nem?! Pedig pontosan ezt a kifejezést használja a többség.

Lehet, hogy ez csak *lapsus linguae*, és a többség azt akarta mondani, hogy „nem eléggé” „világos leírás” vagy „mérlegelés” volt? Ezt a feltevést meg lehetne megvizsgálni, mivel az összes lehetséges feltételezés szerint ez az egyetlen, amely némi súlyt adhat a többség érvelésének.

De, amint azt látni fogjuk, nem ad.

28. Tehát, mi az, ami nem áttekinthető a fenti leírásban, amelyet még egy gyerek is megértene? Semmi. Milyen körülményeket vagy okokat nem vettek figyelembe? Semmi jelentőset. Valójában milyen részletesnek kellene lennie a körülmények vagy okok vizsgálatának, hogy az a többség számára kielégítő legyen? Nem elég, hogy a Házelnök a parlamenti ülés jegyzőkönyvére utal, amelyben az áll, hogy Szanyi úr „a bal kezének középső ujját felfelé” tartja a többi parlamenti képviselő felé, és ezt a mozdulatot „kirívóan sértő kifejezés”-nek nevezi? Ezen felül a Házelnök utal az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3) és (6) bekezdésére, hangsúlyozva hatáskörét, hogy bármely országgyűlési képviselőre róható ki büntetés, amennyiben a képviselő „az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt” „kirívóan sértő kifejezést használ”.

Milyen egyéb „részletes” okokat kellene megadni egy ehhez hasonló dokumentumban? Mióta kell a Parlament Házelnökének értekezéseket írnia ahelyett, hogy egyszerű és egyértelmű eljárási indítványokat készítsen el?

Tekintettel arra a tényre, hogy a Házelnök javaslata mind az Országgyűlésről szóló törvényre, mind a parlamenti ülés jegyzőkönyvére utal, és Szanyi úr viselkedésének *prima facie* értékelésével szolgál, így a többség kifogása, miszerint a Házelnök javaslata nem tartalmazta a kifogásolt magatartás áttekinthető leírását, sem pedig a körülmények leírását vagy a döntés részletes okait, minden tényszerű tartalomtól mentes. Ha használhatom a Bíróság „rutin” szófordulatát (bár más okokból kifolyólag), ez az állítás *nyilvánvalóan alaptalan*.

29. Az egyéb dokumentumokra történő hivatkozás szokásos és tökéletesen jogszerű gyakorlat minden fajta jogi szempontból releváns aktus során, és eddig nem csak, hogy nem kérdőjelezték meg, de már maga a Bíróság is rutinszerűen alkalmazta. Például maga az ítélet kifejezetten utal a §§ 12 és 32-ben, a szöveg beillesztése nélkül, a Bíróság más esetekben elfogadott ítéleteire. És ez teljesen jogszerű. Célszerű, gyakorlatias. A hivatkozások időt és erőforrásokat takarítanak meg. A hivatkozások, különösen a nyilvánosan hozzáférhető forrásokra vonatkozóan, nem teszik azt a bizonyos szöveget, amely e hivatkozásokat tartalmazza, homályossá (vagy nem kellően átláthatóvá).

30. Nem a Házelnök javaslatából hiányzó állítólagos áttekinthető leírás vagy vizsgálat okozza a problémát. Az indokolás átláthatóságának hiányán alapul a 10. cikk megsértésének megállapítása. Ezt komolyan mondom. Ami ebben az ügyben nem teljesen átlátható *az maga az ítélet*. Nem átlátható, mivel *nem idézi, vagy más módon sem utal a parlamenti ülés jegyzőkönyvére*, amelyre a Házelnök hivatkozik, és amelyben a kifogásolt

magatartást – ahogy arra már korábban utaltam – megfelelő részletességgel ismertették. E fontos tényyszerű adatok kihagyása az ítélet olvasóinak fejében tévesen olyan benyomást kelthet, hogy a megnevezett jegyzőkönyv nem kellően egyértelmű a kérelmező magatartásával kapcsolatban. Valójában azonban az teljesen világos. Az egyetlen probléma az, hogy nem minden olvasó fogja elolvasni (elvégre magyarul van, amely bizonyára nem egyszerű nyelv). Ennek ellenére a jegyzőkönyv létezik, így az átlátható leírás is megvan. Miért tennénk úgy, mintha nem lenne?

31. Most pedig kitérnék a második állításra, miszerint a határozat megfelelő indokolása hiányzik (§ 32). Ez nem kevesebb zavaró, mint az éppen vizsgált állítás. Először is, nem világos, a többség milyen „határozatokra” gondol. Miért a többes szám? Hány határozat született? A Házelnök javaslata volt, hogy Szanyi úrra büntetést szabjanak ki, amelyet az Országgyűlés megszavazott. Egy javaslat – egy határozat.

Rendben, a többes szám *lapsus linguae* is lehet. Szorítkozzunk az Országgyűlés egyetlen határozatára. Erre a dokumentumra (hasonlóan a parlamenti jegyzőkönyvhöz, amellyel fentebb foglalkoztam) sem utalnak az ítéletben. Az ilyesfajta reprodukció talán egyáltalán nem szükséges. Nem szabad meglepődni azon, ha abból a határozatból is hiányzik a megfelelő indoklás. Nem teszi azt az indoklást, amely tartalmazza, megfelelővé? Természetesen nem, mert azt az igen szavazatot, függetlenül annak írásos formájától, összefüggésében kell tekinteni – ebben az esetben a Házelnök javaslatának és az abban foglalt dokumentumok összefüggésében, valamint Szanyi úr Parlament TV-ben előadott produkciójának összefüggésben, amellyel a határozat napjára egész Magyarország megismerkedhetett.

Általában a (nem csak a magyar) parlamentek ilyen határozatai nem tartalmazzak konkrét érvelést. Ebben a konkrét esetben az érvelést a Házelnök biztosította volna, aki – megismétlem – egyéb dokumentumokra hivatkozott, és Szanyi úr mozdulatát „kirívóan sértő kifejezésnek” nevezte. Mi van még? A határozatnak alapos vizsgálatot kellett volna tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy a középső ujj ténylegesen „illetlen kifejezés” volt-e, és az „Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot kirívóan sértő kifejezést használ”-e (hogy az Országgyűlésről szóló törvény 48. cikkét használjuk)? Olyan magyarázatot, hogy a középső ujj elfogadhatatlan? Elég homályos, milyen „érvelés” lett volna „megfelelő” a többség számára.

32. A *Karácsony és társai* (lásd fent) ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „a Bíróság figyelembe veszi, hogy bármely, a releváns esemény bekövetkezése utáni fegyelmi büntetésnek a döntés indokolását is tartalmaznia kell, ami ekként nem csak azt teszi lehetővé, hogy az érintett országgyűlési képviselő megértse a határozat indokait, hanem azt is, hogy a döntés valamiképpen nyilvános vizsgálat tárgya lehessen” (§ 158). Mint már említettük, a jelen ítéletben a Bíróság „kifejezetten” erre a bekezdésre utal

(§ 32). Ez az utalás teszi ezt az érvelést az egyik meghatározó érveléssé a 10. cikk megsértésének megállapítása során.

33. A *Karácsony és társai* (lásd fent) ítélet doktrinális rendelkezései kritikátlan megkülönböztetés nélküli, abszolutista, rendkívül formális, dogmatikus, kizárólag szó szerinti olvasatával ellentmondva abban az értelemben, hogy a büntetéssel sújtott országgyűlési képviselőnek rendelkezésére kellett volna állnia „alapvető eljárási biztosítékaik[nak] az országgyűlés eljárásában arra, hogy megtámadják az őket sújtó fegyelmi döntést”, és hogy „léteznie kell jogvédelmi intézkedésnek az ellen, hogy a hatóságok önkényesen korlátozzák ... a jogokat”, ideértve azt a jogot, amely „lehetővé teszi az országgyűlési eljárásban való felszólalást a büntetés kiszabása előtt” (lásd a fenti § 13), ugyancsak nem értek egyet azon doktrinális rendelkezés szintén kritikátlan megkülönböztetés nélküli, abszolutista, rendkívül formális, dogmatikus, kizárólag szó szerinti olvasatával, miszerint „bármely, a releváns esemény bekövetkezése utáni fegyelmi büntetésnek a döntés indokolását is tartalmaznia kell, ami ekként nem csak azt teszi lehetővé, hogy az érintett országgyűlési képviselő megértse a határozat indokait, hanem azt is, hogy a döntés valamiképpen nyilvános vizsgálat tárgya lehessen”. Ez azt jelentené, hogy a Bíróság egy rendkívül merev univerzális szabályt határoz meg a tagállamok nemzeti parlamentjei részére, amely pedig hagyományosan azok területe volt.

34. Azaz létezhetnek olyan helyzetek, amikor ilyen „alapvető indokok” feltüntetése az adott határozatban (dokumentum) egyáltalán nem szükséges. Ezért az ilyen indokolás hiánya még csak kis mértékben sem járul hozzá ahhoz, hogy bizonyítsák a 10. cikk megsértésének megállapítását.

Még egyszer hangsúlyozom, hogy Szanyi úr esete pontosan ilyen. Feltételezni azt, hogy a határozatokban (valójában csak egy határozat) a megfelelő érvelés hiánya az érintett országgyűlési képviselő részére nem teszik lehetővé, hogy „megértse a határozat indokait” a józan ésszel ellentétes volna, mivel (ismételnem kell magamat; összehasonlítva a fenti § 5-el) az országgyűlési képviselők általában nem ostobák és/vagy felelőtlenek ahhoz, hogy megértsék, milyen intézkedések nem tolerálhatók valamely kulturált társadalomban, és hogy egyértelműen tájékoztatni kell őket arról, hogy ami elfogadhatatlan, az elfogadhatatlan.

Az ilyesfajta feltételezés azonban nem csak a józan ésszel ellentétes. A jelen esetben, magával Szanyi úrral szemben nem lenne tisztességes, aki ironikus módon áldozatul esik annak a vélelemnek (vagy előítéletnek?), hogy az országgyűlési képviselők (legalábbis néhányuk) nem képesek megérteni, amit már majd' minden kisgyerek ért, nevezetesen a „szabad” és a „tilos” közötti különbséget.

35. Ami „a döntés valamiképpen nyilvános” vizsgálatát illeti, ugyancsak véletlenszerűen – „védő” referencia által – a *Karácsony és társai* (fent hivatkozott, § 158) ítéletből vett azon feltételezés mellett, hogy az országgyűlési képviselők nem képesek megérteni a rájuk kiszabott büntetés

indokait, annak alkalmazása jelen esetben nem veszi figyelembe azt a nyilvánvaló tény, hogy nem csak a cselekmény történt nyilvánosan, és az adott nap parlamenti ülésének jegyzőkönyvében szerepel, hanem Szanyi úr előadása, a TV-nek, internetnek és egyéb médiának hála Magyarország „közkincsévé” is vált. Azt, hogy mi kellene még a „nyilvános vizsgálat”-hoz, az ítélet nem tisztázza.

IV

36. Alapvetően abban nem értek egyet a többséggel, ahogy a Szanyi úrral kapcsolatos, az Egyezmény szerinti, büntetés kivetését értékelték. De ezen kívül is számos megjegyzésem van.

37. Sok tekintetben egyetértek Wojtyczek bíró megközelítésével (amelyet különvéleményében fejtett ki) abban, hogy a 10. cikk nem alkalmazható nemzeti parlamentben történt felszólalásokra és intézkedésekre. Álláspontom azonban kevésbé szélsőséges.

38. Véleményem szerint, még ha nem is minden politikai felszólalás tartozik a 10. cikk alkalmazási körébe, néhány igen. Jelen esetben Szanyi úr parlamenti felszólalásai tartalmaztak olyan elemeket, amelyek a hatálya alá esnek, és olyan elemeket is, amelyek nem. Anélkül, hogy jobban belemennék, bevallom, fel kellett áldoznom valódi fenntartásaimat az utóbbi javára, hogy meg tudjam vizsgálni – a többséggel együtt – az előzőt.

39. Erre figyelemmel egyet nem értesemet kell kifejeznem azzal az elvi állítással kapcsolatban, hogy

“az interpelláció ... politikai beszéd, amelyet az Egyezmény 10. cikke minden kétséget kizáróan véd” (§ 26; kiemelés tőlem).

Persze kétségek merülhetnek fel – mégpedig jogos kétségek. A többség ezen elvi állítása enyhén szólva sem megalapozott. Ez a 10. cikk szerinti problémák abszolutista, kritikátlan megközelítése, amelyre ez az ítélet oly nagyon támaszkodik. A többség látszólag semmilyen figyelmet nem szentel annak a ténynek, hogy a 10. cikk valamennyire kivételes az Egyezmény alapján alkalmazandó jog vonatkozásában. Ez azon két cikk egyike (a másik a 7. Jegyzőkönyv 5. cikke, de más szemszögből), amely kifejezetten megemlíti a jogosultak *kötelességeit*, és az egyetlen cikk, amely megemlíti *felelősségeiket*.

Igazán sajnálatos, hogy nem ez az egyetlen olyan ítélet, amely figyelmen kívül hagyja a jogosultak kötelességeit és felelősségeit, amelyek elválaszthatatlanok a véleménynyilvánítás szabadságától.

40. Egyetértek a többséggel az ítélet rendelkező részének 6. pontjával kapcsolatban, miszerint a jogsértés megállapítása elegendő igazságos elégtételnek minősül a kérelmező által elszenvedett nem vagyoni kár vonatkozásában. Számomra azonban a pontban említett „jogsértés”, amelyik a rendelkező rész 4. részében megtalálható („az Egyezmény 10. cikkét

megsértették a kérelmező interpellációinak betiltása tekintetében”), a 3. pontban azonban nem („az Egyezmény 10. cikkét megsértették a kérelmezőre kiszabott bírság tekintetében”), amellyel kifejezetten nem értek egyet.

41. Ugyanakkor a rendelkező rész 7. pontja ellen szavaztam, amely többek között arról rendelkezik, hogy az alperes állam 450 EUR-t köteles a kérelmező részére fizetni (ez a kivetett bírság összege), „vagyonai kár tekintetében ... , továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét, amennyiben a kérelmező már befizette a bírságot”.

Nehéz megfogni a vagyonai kár kiszabását és a feltételt is. A Kormány beadványában arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy a kiszabott bírságot a kérelmező nem fizette meg. Úgy tűnik továbbá, hogy a büntetést nem vonták le a kérelmező jövedelméből, vagyonából vagy bankszámlájáról. Szanyi úr maga sem nyújtott be olyan dokumentumot, amely azt bizonyítaná, hogy a rá kivetett bírság következtében „vagyonai kár” érte volna. Ráadásul közvetlenül a bírság kiszabása után a kérelmező nyilvánosan kifejtette (megismétlem, hogy a nyilatkozat az interneten is elérhető⁹), hogy a bírságot nem fogja befizetni (és hogy nincsen olyan jogi mechanizmus, amely lehetővé tenné a levonást), hanem inkább „Strasbourgba megy”. Amelyet meg is tett.

A Bíróság szokásos gyakorlata alapján az ilyen esetekben, amikor a kérelmező nem támasztja alá az állítólagosan elszenvedett vagyonai kárt, a Bíróság nem ítéli azt meg. Jelen esetben azonban a kérelmező nemhogy nem igazolta, hogy „vagyonai kárt” szenvedett, de ahogy azt Szanyi úr fentebb hivatkozott nyilvánosan elérhető nyilatkozataiból következtethetjük (amelynek tartalmát a Kormány beadványaiban ténylegesen elismerte), nem is fizette meg. Amennyiben a kérelmező ezt azután tette volna meg, hogy petíciót nyújtott be a Bíróságra, vitathatatlanul köteles lett volna a Bíróságot erről az új fejleményről tájékoztatni. Amelyet nem tett meg.

Bármilyen olyan bizonyíték hiányában, hogy a büntetést megfizették (vagy levonták), a Bíróságnak nem kellett volna azon tűnődni, hogy a kérelmező megfizette-e a bírságot. Ez az ellentmondás találgatásokra adhatna okot, hogy ez a bizonyos kérelmező, miért kapott ilyen kivételes bánásmódot.

42. A többség egyetért azzal, hogy a kérelmező magatartása nem volt helyénvaló. Ilyen körülmények között az egyetértést (amely egyszer fordul elő az egész szövegben) olyan módon fogalmazták meg, hogy annak helytelensége látszólag nem okoz különös aggodalmat a Tanács részére (ellentétben a Házelnök javaslatával, amely állítólag „nem írja le áttekinthetően a kifogásolt magatartást, sem a körülmények fegyelembe vételét, illetve a határozat részletes indokait”, valójában azonban megteszi). Ez a beadvány így szól:

⁹ Lásd: <http://24.hu/belfold/2013/11/18/megbuntettek-de-nem-fizet-szanyi-tibor> .

„[A] Bíróság úgy véli, hogy a beavatkozás a büntetés alkalmazásában állt, egy olyan folyamatban, ahol az eljárási garanciák, valamint a pártatlanság megjelenése nem voltak kielégítőek, *akkor sem*, ha a kérelmező nem verbális véleménynyilvánítása különösen helytelen és vulgáris volt” (31. §; kiemelés tőlem).

Eljárás a tartalom felett. Az előbbi sokat számít, az utóbbi igazából semmit.

43. Kissé ironikus, hogy a Tanácsnak jelen ügyben az ítélettel kapcsolatos szavazását követő nap egy távoli csendes-óceáni sziget elnöke, miközben nyilvános felszólalását az EU-hoz intézte, középső ujját felmutatta – szimbolikusan az EU felé –, és ki is mondta a hatbetűs szót az utóbb említett testületnek címezte, így „világosan” és „megfelelően” megmagyarázva, mit is jelentett a mozdulat. Ez világszerte a hírekbe került.

Mégis, amint polgári – és jogi – kultúránkat most már a jelen ítélet fényében szemléljük, senkinek sem szabadna megbántódnia ezen Európában. A Strasbourg Bíróság szerint ez a sokatmondó mozdulat (és ki tudja még mennyi „nem verbális véleménynyilvánítás”), még ha azt egy országgyűlési képviselő a nemzeti parlamentben és a TV kamerája előtt teszi is meg, a véleménynyilvánítás szabadságába tartozik és válogatás nélkül, kivétel nélkül, élvezi – mint politikai beszéd – az egyezmény 10. cikke szerint biztosított eljárási garanciákat.

Hova jutottunk!

KRZYSZTOF WOJTYCZEK BÍRÓ ELTÉRŐ VÉLEMÉNYE

1. Tisztelettel nem értek egyet a jelen ügyben a többség megközelítésével. Véleményem szerint a 10. cikk nem alkalmazható az ügy körülményeire, és a kérelmet elfogadhatatlannak kellett volna nyilvánítani. Mivel a 10. cikk nem vonatkozik az ügyre, annak sem lehet jogalapja, hogy megállapítsák e rendelkezés megsértését.

2. A modern alkotmányos demokrácia az államhatalom gyakorlóival szembeni bizalmatlanságon alapul. Ahogy Sajó András bíró kitűnő művében ékesszólóan megfogalmazta: „Nem számít, milyen sokba kerül az alkotmányos rend fenntartása, vagy mennyire idegen és részben sikertelen is a politikai szféra jogi szabályozása, az államra és a hatalom gyakorlóira gyanakvással kell tekintenünk” (*Limiting Government: an Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, New York and Budapest 1999, 11. o., dőlt betű az eredetiben). A demokratikus államokban, ahol a jogállamiság érvényesül, a legnagyobb gondot az jelenti, hogy miként lehet hatékonyan korlátozni az állami tisztviselők tevékenységét. Ebben az összefüggésben nem meglepő, hogy az európai alkotmányos tradíció alapját bizonyos világos határvonalak jelentik: (i) az egyén és az állam között; és (ii) a magánjellegű és hivatalos cselekedetek között.

Az emberi jogok vagy alapvető jogok az egyént védik az állammal szemben. Pontosabban a magánemberként eljáró egyéneket védik az államhatalom törvénybe ütköző beavatkozásától. Ebben a tekintetben fontos megjegyezni, hogy az államhatalmat olyan egyének gyakorolják, akik állami szervek tagjai, és akik hivatalos minőségükben járnak el. Az emberi jogok nem védik az államhatalom hivatalos minőségükben eljáró gyakorlóit olyan egyénekkal szemben, akik szintén az államhatalom gyakorlói (a kérdésről lásd különösképpen W. Graf Vitzhum, *Der funktionale Anwendungsbereich der Grundrechte* in: *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, vol. II *Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren*, D. Merten, H.J. Papier (eds.), Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2006).

Az egyén valamely cselekedete vagy a magán-, vagy a hivatalos szférába tartozik. A magánszférába tartozó cselekedetek emberi jogi védelmet élvezhetnek a hivatalos szférába tartozó cselekedetekkel szemben. A hivatalos szférába tartozó cselekedetek nem élvezhetnek ilyen védelmet. Az egyén nem folyamodhat emberi jogi védelemért, amikor hivatali minőségében jár el, különösen, ha egy állami szerv tagjaként vagy állami hivatalt betöltve teljesíti a feladatát. Az utóbbi esetben nemcsak hogy nem védik az egyént az emberi jogi mechanizmusok, hanem egyenesen kötelezettséget jelentenek számára a vertikális dimenziójukban (vagyis az egyén és az állam közötti viszonyokban). Ezekben a kérdésekben

részletesen kifejtettem álláspontomat a *Baka kontra Magyarország* [GC], no. 20261/12, ECHR 2016 ügy ítéletéhez fűzött eltérő véleményemben.

Általánosan elfogadott az az alapelv, hogy az emberi jogi törvények a magánszemélyként eljáró egyéneket védik, és nem az állami tisztségviselőket. Ugyanakkor nem mindig egyértelmű, hogy hol húzódik a magánjellegű és a hivatalos cselekedetek közötti határ (lásd különösképpen J. Schabe, *Grundrechtsschutz hoheitlicher Funktionsträger* in: *Staat-Souveränität-Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag*, D. Murswiek, U. Storost, H.A. Wolff (eds.), Berlin: Dunker Humblot, 2000). Kifejezetten nehéz lehet meghúzni a határt a hatáskörüket túllépő tisztségviselők cselekedetei esetében: különösen a tisztségviselők törvénybe ütköző hivatali eljárásait és törvénybe ütköző magánjellegű cselekedeteit elválasztó határvonal adhat okot jogvitákra.

3. Sajátos jogi problémák merülnek fel a parlamenti képviselők magatartásával kapcsolatban. A parlament természetéből adódóan olyan hely, ahol a képviselők szabadon beszélhetnek, ami elengedhetetlenül hozzátartozik a deliberatív demokráciához. A parlamenti felszólalása a képviselő egyéni döntésén alapul. Nem róható fel az államnak, és egyetlen képviselő nem beszélhet az egész parlament nevében. Az alkotmányos demokráciában alapvetően fontos, hogy legyenek megfelelő garanciák arra, hogy a parlamentben az ellenzék hangja is hallatsszék. Az Országgyűlésben napirendre tűzött ügyek könnyebben felkeltik a sajtó és az állampolgárok érdeklődését, és így az, hogy módjában áll a parlamentben bizonyos kérdések megvitatását kezdeményezni, azt is lehetővé teszi az ellenzék számára, hogy széles körű nyilvános vitát indítson. Ugyanakkor a parlamenti többség is kénytelen részt venni a vitában, és állást foglalni a kérdésekben. Emellett alapvető különbség van a bírók és a parlamenti képviselők helyzete között. Míg az előbbiek szólásszabadsága sok szempontból korlátozva van, különösen, mivel a bírói függetlenség védelmében kell megnyilvánulniuk, addig az utóbbiak a szabad mandátum által nyújtott garanciákat élvezik.

Nem tekinthetünk el azonban attól, hogy a parlamenti felszólalás a képviselői mandátum része. A *szabad mandátum* legelsősorban a nép által a képviselőjének adott *mandátum*, hogy a nevében gyakorolja az államhatalmat. A képviselői mandátum *szabadsága* alapvető eleme annak a jogi keretnek, amely körülhatárolja a képviselők hatáskörét. A képviselőnek adott mandátum nagyon széles körű és a parlamenti felszólalások tekintetében széles mérlegelési mozgásteret biztosít. Ugyanakkor a parlamenti felszólalás a képviselők hivatalos feladatai közé tartozik. Amikor a parlamentben beszélnek, a képviselők jogilag szabályozott döntéshozatali eljárás keretében gyakorolják az államhatalmat. A parlamenti szólásszabadság forrása nem a képviselő elidegeníthetetlen emberi méltósága, hanem a (kiterjedt, ugyanakkor nem korlátlan) hatalom delegálása a szuverén nép által. Nem a képviselő személyes

önmegvalósítását szolgálja, hanem a közös jót. Más szóval, a parlamenti szólásszabadságot az állampolgárok a saját érdekükben biztosítják, nem pedig a képviselők érdekében. Egy állampolgár beszéde, miközben alapvető emberi jogait gyakorolja, és egy választott képviselő felszólalása a nép nevében és a nép érdekében folytatott döntéshozatali eljárás során két különböző dolgot jelent. Az utóbbi nem emberi jog, hanem a képviseleti demokráciában az állami intézmények és döntéshozatali eljárások megfelelő kialakításának a kérdése.

Carl J. Friedrich elegánsan így foglalta össze a kérdés lényegét:

„A felszólalás a parlamenti tevékenység lényege, maga a parlamenti testület ereiben folyó vér. De ugyanúgy, ahogy a vérnek is jól elkülönült csatornákon kell áthaladnia ahhoz, hogy betölthesse áldásos funkcióját, szükség van a felszólalások kereteinek meghatározására és szabályozására is. A „beszéd” a parlamentben nem a sok különböző hang által keltett kaotikus hangzavart, hanem a felszólalás, az arra adott válasz, az érvelés és a vita kiegyensúlyozott és rendezett folyamatát jelenti. A szólásszabadság privilégiuma nem valamely képviselő abszolút privilégiuma, hanem mások szabadságával összeegyeztethető relatív szabadság. Hartington márkinak a brit parlament alsóházában a kérdések lezárásáról folytatott vita során használt szavaival „... a felszólalás privilégiuma olyan privilégium, amelyet a parlament a saját okulására, saját maga informálására, a saját véleménye kialakításához engedélyez, és... nem személyes előjog, amellyel a Ház érdekeitől és hatékony működésétől függetlenül élhetnek a képviselők...” (C. J. Friedrich, *Constitutional Governments and Politics. Nature and Development*, New York and London: Harper & Brothers Publishers, 1937, 390. o.).

Sok évtized eltelt már azóta, hogy e szavakat leírták, de változatlanul érvényesek maradnak.

A közelmúltban Sajó András bíró az alábbiak szerint magyarázta el, hogy ma miként működnek a parlamentek:

„Szemben a nép által az egyéni képviselők számára adott felhatalmazás XVIII. századi mítoszával, valójában a képviselők nem hozhatnak egyéni döntéseket. Csak a frakció dönthet testületként. Az ok, amiért a képviselőknek egyáltalán vannak jogaik az, hogy biztosítani tudják a törvényhozó gépezet működőképességét... Nem az egyénnek van jogosultsága arra, hogy felszólaljon a parlamentben és javaslatokat nyújtson be, hanem a parlamenti többségnek és az ellenzéknek, vagy a frakciónak; a parlamentben a lovagiasság az ellenzékre irányul” (*Limiting Government...*, *op. cit.*, 131-132 o.).

4. A képviselők különböző helyeken egymástól nagymértékben eltérő minőségekben szólalhatnak meg: állampolgárokként, feladataikat hűségesen teljesítő képviselőkként, és néha a parlamenti eljárásokat törvénybe ütköző módon vagy hivatali pozíciójuk kereteit túllépve akadályozó személyekként. Ebből adódóan annak eldöntéséhez, hogy egy parlamenti képviselő megnyilatkozása magán- vagy hivatalos jellegű-e alaposan meg kell fontolni az összes körülményt.

Itt szeretném megjegyezni, hogy a magyar Alkotmánybíróság a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatában Magyarország Alaptörvénye IX. cikke (1) bekezdését elméletben alkalmazandónak nyilvánította a parlamenti

szólásszabadság alapelvére (ennek összefoglalását ld. a *Karácsony és mások kontra Magyarország* ([GC], no. 42461/13, ECHR 2016 (extracts)) ügyben született bírósági ítélet indokolása 32-38. §-aiban. A Bíróság mindemellett kiemelte az ilyen jellegű megnyilatkozások sajátos jellegét. Továbbá az Alaptörvény IX. cikke (1) bekezdése hatálya alá eső parlamenti felszólalások pontos köre nem egyértelmű. Mindenesetre az Alkotmánybíróság értelmező határozata, amely az Alaptörvény IX. cikke (1) bekezdését a parlamenti felszólalásokra alkalmazandónak nyilvánítja, az Egyezmény szempontjából nem változtat azon, hogy az ilyen megszólalások és a magánbeszéd között alapvető különbségek vannak.

A jelen ügy tökéletes példát szolgáltat arra, hogy a parlamenti felszólalások harmadik személyek jogait is érinthetik, és komoly szükség van a harmadik személyek hatékony védelmére a jogaikat sértő durva parlamenti megnyilvánulásokkal szemben. Az a tény, hogy a beszélő hivatalos minőségében nyilvánul meg, jelentősen növelheti annak lehetőségét, hogy harmadik fél számára kárt okozzon.

5. Az interpelláció a kormány parlament általi ellenőrzésének eszköze. Lehetővé teszi a képviselő számára, hogy a kormány tagjától hivatalos választ kapjon, és az ügyről szavazzanak az ülésteremben. Ha a képviselő nem fogadja el a választ, az Országgyűlés dönt arról, hogy elfogadható-e a válasz. Ha a parlament elutasítja a választ, felkérhet egy parlamenti bizottságot, hogy a szükséges intézkedésekről javaslatot dolgozzanak ki.

Az interpelláció benyújtásának lehetőségét a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágak közötti megfelelő egyensúly fenntartása érdekében biztosítják a képviselők számára. Nem az emberi méltóságból eredő és az önmegvalósítást szolgáló személyes egyéni emberi jogról van szó, hanem az államszervezet egy eleméről. Ráadásul léteznek olyan alkotmányos demokráciák is, ahol nincsenek a magyar modellnek megfelelő parlamenti interpellációk.

Semmi kétség nem férhet ahhoz, hogy a parlamenti ülésen az interpellációk előadása (akár írásban, akár szóban) és megjegyzések fűzése a hivatalos válaszhoz hivatalos minőségben végrehajtott cselekvések. A sérelmezett intézkedés semmilyen módon nem érintette a kérelmező lehetőségét, hogy állampolgárként megnyilvánuljon. Véleményem szerint a jelen esetben szereplő kérdéses szóbeli megnyilvánulások a hivatalos beszédek kategóriájába tartoznak, és nem tartozhatnak az Egyezmény védelme alá. Ebből adódóan a 10. cikk a jelen esetben nem alkalmazandó.

6. A többség által elfogadott érvelés nyomán más típusú kifogások is felvetődnek. A többség úgy véli, hogy az interpelláció a törvény által védett szabadságjog gyakorlásának egyik módja, és a kérelmező interpellációját a szabadságjogok korlátozásának elméleti eszköztára felől közelíti meg. Ez a megközelítés nehezen elfogadható a jogelmélet szempontjából. Az interpelláció nemcsak a nézetek kifejtésére szolgál, hanem elsősorban cselekvés (vö. J.L. Austin, *How To Do Things With Words*, Oxford:

Clarendon Press, 1963). Az interpellációk benyújtásának lehetősége nem szabadságjog, hanem a hohfeldi értelemben vett *jogosultság* (ld. W.N. Hohfeld, "Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning", *The Yale Law Journal*, Vol. 23, no. 1, 1913. november, 16-59. o., és "Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning", *The Yale Law Journal*, Vol. 26, no. 8, 1917. június, 710-770. o.), vagy az A. Ross felfogása szerinti *kompetencia* (*The Theory of Directives and Norms*, London: Routledge and Kegan, 1968, 130-133. o.). A jogosultság (kompetencia) fogalma feltételezi a jogosultság birtokosának, a jogosultság gyakorlása során alkalmazott eljárásnak, az elvégzendő cselekvés lehetséges tartalmának, a célközönség körének és a jogi következményeknek a pontos meghatározását. A jogosultság birtokosa által elvégzett cselekvés csak akkor érheti el eredeti célját, ha a felhatalmazás által megszabott alaki és tartalmi korlátok között marad. Még ha el is fogadjuk azt a feltevést, hogy a képviselők interpellációs joga az Egyezmény által védett emberi jog, akkor sem tudjuk ezt a jogot megfelelően vizsgálni azzal az elméleti eszköztárral, amelyet a szabadságkorlátozások vizsgálatára hoztak létre.

7. A fent idézett *Karácsony és mások kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletre történő hivatkozások igyekeznek azt a benyomást kelteni, hogy a jelen eset indokolása azt az ítéletet követi. Valójában azonban a *Karácsony* ügyben lefektetett normákat a jelen ítélet teljesen más típusú ténybeli körülményre terjesztette ki.

A *Karácsony és mások kontra Magyarország* ügyben a Bíróság a képviselőknek a parlamenti ülés megzavarását célzó törvénybe ütköző cselekedeteit vizsgálta. Az ilyen cselekedetek, bár előfordulnak a parlament berkein belül, nyilvánvalóan kívül esnek a parlamenti képviselői mandátum keretein. Abban az ítéletben a Bíróság megjegyezte, hogy a kifogásolt magatartási formák nem tartoznak „a képviselőknek a parlamenti viták tárgyát képező témákra vonatkozó nézeteik kifejtésének hagyományos eszközei közé” (149. §). Bár vita tárgyar képezheti annak eldöntése, hogy e magatartások a 10. cikk védelme alá tartoznak-e vagy sem, véleményem szerint komoly érvek szólnak a mellett, hogy ezeket nem hivatalos funkcióban, hanem magánemberként tett magánjellegű megnyilatkozásoknak tekintsük, és ennél fogva a 10. cikk védelmét élvezhessék.

A jelen ügyben a vizsgált cselekedetek az interpellációs eljárás részét képezték. A kérelmező véleményét szóban közölte, mialatt az Országgyűlés az interpellációját vizsgálta (6. §), illetve írásos anyagban nyilvánította ki (6. és 9. §-ok). A kérelmező egyértelműen hivatalos minőségében járt el. A kifogásolt magatartások egy parlamenti képviselőnek a feladata teljesítése közben elmondott hivatalos megnyilatkozásához tartoznak.

A parlamenti viták akadályozását és megzavarását célzó törvénybe ütköző cselekedetek, illetve az interpellációs eljárás részét képező felszólalás két egymástól teljesen eltérő típusú beszéd, amelyeket nem

szabad összekeverni. Ezért a jelen esetben hozott ítélet alapjául nem szolgálhatott volna a fent hivatkozott *Karácsony és mások* ügy, hanem a döntéssel új jogi kérdéseket kellett volna szabályozni abban a tekintetben, hogy alkalmazható-e a 10. cikk a parlamenti képviselők hivatalos felszólalásaira. a Bíróság ezekben a kérdésekben a mai napig nem hozott döntést.

8. Az, hogy a 10. cikk nem alkalmazható, még nem jelenti azt, hogy az Egyezményben lefektetett egyéb jogok nem kerülhetnek veszélybe a jelen ügyben. Ennek eldöntéséhez nemcsak azoknak a lépéseknek és magatartásnak a természetét kel megvizsgálni, amelyekkel az alperes állam beavatkozik, hanem meg kell vizsgálni magának a kérelmező által kifogásolt beavatkozásnak a természetét is. Azokban az esetekben, amikor az állam olyan tevékenységbe avatkozik be, amelyre az egyezményben lefektetett egyik jog sem vonatkozik, akkor merülhet fel az Egyezménnyel kapcsolatos kérdés, ha az állami beavatkozás a természetéből adódóan az egyén életét, egészségét, személyes szabadságát vagy tulajdonát érinti.

Egyetértek azzal, hogy a pénzbírság kiszabásával a magyar Országgyűlés beavatkozott a kérelmezőnek az Egyezmény és annak Kiegészítő jegyzőkönyvei védelme alatt álló emberi jogaiba. A pénzbírság egyértelműen beavatkozást jelent az egyénnek a javai tiszteletben tartásához fűződő, és az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikke védelme alatt álló a jogába. A kérelemnek ezt a részét az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke, valamint az Egyezménynek az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együtt olvasott 13. cikke alapján kellett volna közzé tenni és megvizsgálni.

Ugyanakkor úgy látom, hogy nem történt beavatkozás a kérelmezőnek az Egyezményben lefektetett jogaiba, amikor visszautasították két interpellációját. Ezek az intézkedések nem a személyében érintették a kérelmezőt, és nem jelentettek beavatkozást semmilyen magánszemélyként folytatott tevékenységébe. Nem korlátozták a személyes szabadságát, illetve nem sértették a tulajdonát. Főként pedig a kérelmezőt nem akadályozták meg abban, hogy az általa felvetni kívánt kérdésekről akár magánemberként, akár hivatalos minőségében beszéljen. A beavatkozás egyetlen következménye az volt, hogy azoknak, akiknek az interpelláció szólt, nem kellett hivatalos választ adniuk, és nem kerülhetett sor az interpelláció vizsgálatára a parlamenti ülésen. Így tehát az intézkedés a kérelmezőt oly módon érintette, hogy a törvényhozás tagjaként nem volt lehetősége a hivatalos feladatai ellátására. Ez valószínűleg megsértette azokat a hazai előírásokat, amelyek objektív törvényi garanciákat nyújtanak a parlamenti ellenzék számára, de nem sértette meg a kérelmező szubjektív emberi jogait. Ennélfogva a kérelemnek ez a része teljes mértékben kívül esik az Egyezményben lefektetett jogok tárgyi és személyi hatályán.

9. Az ítélet alapvető kérdéseket vet fel az emberi jogok értelmezése és alkalmazási köre terén. Az emberi jogok természetéről alkotott olyan

helyesnek vélt implicit feltevéseken alapul, amelyeket anélkül fogadnak el, hogy bármivel megindokolnák az elfogadásukat. Véleményem szerint egyszerűen lehetetlen döntést hozni abban a kérdésben, hogy alkalmazható-e a 10. cikk a parlamenti felszólalásokra anélkül, hogy elmagyaráznánk az Egyezmény által védett jogok természetét. Leginkább azt kellett volna kifejteni, hogy mit jelentenek az emberi jogok és kinek, kivel szemben nyújtanak védelmet. A nagyközönség majd eldönti, hogy a többség által hozott döntés arról, hogy ezekkel az alapvető kérdésekkel nem foglalkozik, meggyőzőbbé teszi-e az érvelést.

A jelen ügyben az érvelés alapja az az implicit feltevés, hogy az egyén által tanúsított magatartás egyszerre jelentheti az államhatalom gyakorlását és valamely emberi jog gyakorlását. Ezzel a felfogással egyáltalán nem értek egyet. Az emberi viselkedés vagy a magánszférába vagy a hivatali szférába tartozik, de nem tartozhat mindkettőbe. Nem lehet egyszerre igényt tartani az államhatalom attribútumaira és az emberi jogok védelmére. Ettől eltérő vélemény megfogalmazása, dacolva az európai alkotmányos tradícióval, alaposan átgondolt és részletes indokolást igényelt volna.

A többség által alkalmazott megközelítés az államapparátuson belüli jogviszonyok *droit-de-l'hommission-ját* (emberi jogokként való kezelését) eredményezi. A fékek és ellensúlyok rendszerét az államszervezetten belül mesterségesen átformálja állítólagos emberi jogi kérdésekké. Ebben a megközelítésben a fenti kérdések eldöntésénél az állam nem elégedhet meg azzal, hogy igyekszik optimalizálni a demokratikus döntéshozatali folyamatokat, hanem azt is meggyőző érvekkel kell igazolnia, hogy miért nem tart be bizonyos alkotmányos megoldásokat.

Ugyanakkor az emberi jogok személyes körének kiterjesztése veszélyezteti az emberi jogok védelmének eredményességét, hiszen maga alatt vágja a fát azzal, hogy aláássa a nemzetközi emberi jogi védelmi rendszer alapját. Ha minden jogalanyt, beleértve az államhatalom gyakorlóit is, megilletnek az emberi jogok, akkor végül olyan helyzetbe kerülhetünk, ahol senkinek nem lesznek hatékonyan védett jogai. Az emberi jogok védelmének kiterjesztése az államhatalom gyakorlóira, amikor hivatali minőségükben járnak el, magát az emberi jogok eszméjét ássa alá.

10. A *Karácsony és mások* ügyben hozott ítélet rendkívül problematikus az arányosság elvének értelmezése szempontjából. Azt állítja, hogy

„...az ügy körülményei között a kifogásolt beavatkozás a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába nem volt arányos a kitűzött jogszerű céllal, mivel nem voltak meg hozzá az eljárási biztosítékok” (161. §).

Ez a megközelítés két egymástól teljesen eltérő kérdést kever össze: egyrészt az arányosságot, másrészt pedig a megfelelő eljárási garanciákat. Az arányosság az anyagi jog, míg az eljárási biztosítékok per definitionem az eljárásjog tárgykörébe tartoznak. Igaz, hogy az anyagi jog és az

eljárásjog találkozhatnak bizonyos (például a parlamenti képviselők mentelmi jogáról szóló) törvényi előírásokban, amelyeknek anyagi jogi és eljárásjogi aspektusai is vannak, a két síkot azonban, amennyire lehetséges, meg kell különböztetni egymástól. Az arányosság elemzése független a megfelelő eljárást szabályozó normáktól, és a célja valamely intézkedés tartalmának a vizsgálata. Egy korlátozás arányos lehet a kitűzött céllal anélkül, hogy azt a szükséges eljárási garanciák mellett rótták volna ki, illetve fordítva, egy megfelelő jogi eljárás során kirótt korlátozás is sértheti az arányosság elvét.

A jelen ítélet, úgy tűnik, ugyanezt az irányt követi, bár itt a szóhasználat kevésbé egyértelmű:

„Alapvetően a *Karácsony és társai* ügyben hozott (fent hivatkozott) ítélet 151., 154., 156. és 158. pontjában foglaltakkal azonos okokból – nevezetesen a fegyelmi jogkörrel való visszaéléssel szembeni hatékony és megfelelő biztosítékok hiánya, a megfelelő indokolás hiánya a határozatokban, valamint az olyan parlamenti eljárás hiánya, amelyben a kérelmezőt meghallgathatták volna – ez a beavatkozás nem tekinthető az Egyezmény 10. cikke 2. pontja szerinti értelemben vett „egy demokratikus társadalomban szükséges” korlátozásnak.” (32. §).

A többség tartózkodik attól, hogy az arányosság elvére hivatkozzon, ehelyett azonban az általánosabb „szükségszerűségi” kikötésre utal.

Nem vagyok meggyőződve arról, hogy 10. cikk 2. bekezdésében és más hasonló korlátozó kikötésekben szereplő „szükséges” kifejezés kiterjed az eljárási garanciákra. Tény, hogy amikor azt vizsgálja, összeegyeztethető-e egy beavatkozás a 10. cikkel, a Bíróság figyelme egy ideje kiterjed a megfelelő eljárási garanciákra is. Az utóbbi jogi alapja azonban nem világos. Időnként úgy tűnik, hogy ezek a biztosítékok az arányossági vizsgálat körébe tartoznak (ld. például *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság*, no. 68416/01, 95. §, ECHR 2005-II; *Kyprianou kontra Ciprus* [GC], no. 73797/01, 171. és 181. §-ok, ECHR 2005-XIII; *Kudeshkina kontra Oroszország*, no. 29492/05, 83. §, 2009. február 26.; *Morice kontra Franciaország* [GC], no. 29369/10, 155. §, ECHR 2015; és *Cumhuriyet Vakfı és mások kontra Törökország*, no. 28255/07, 59. §, 2013. október 8.); máskor a „törvény által előírt” jogszerűség követelményéhez kapcsolódnak (ld. például a *Sanoma Uitgevers B.V. kontra Hollandia* ügy ítéleteit: (no. 38224/03, a Tanács által 2009. március 31-én hozott ítélet és a Nagytanács által 2010. szeptember 14-én hozott ítélet, 100. §); megint máskor pedig a 10. cikkben szereplő konkrét alapelvre vagy szavakra történő utalás nélkül alkalmazzák ezeket, (ld. például, *Lombardi Vallauri kontra Olaszország*, no. 39128/2005, 46. §, 2009. október 20.). Bárhogyan is történjen ez, a Bíróság a mai napig még soha nem volt képes meggyőző módon rámutatni arra, hogy ezek a garanciák a 10. cikk szövegéből erednek.

Ha elfogadjuk azt a feltevést, hogy igen, akkor egyértelműen külön kell választani a garanciákat az arányossági vizsgálatától.

A kérdéses nonverbális megnyilvánulás jellege miatt a kérelmezőre kirótt pénzbírságot nem tartom aránytalannak. Ebben a tekintetben teljes mértékben egyetértek Kūris bírő rendkívül meggyőző különvéleményével. Az országgyűlési képviselők által tanúsított olyan magatartás, amely kirívóan nem illik a parlamentbe nem jelent kevésbé komoly veszélyt az alkotmányos demokráciára, annak megfelelő működésére és legitimitására, mint a parlamenti ellenőrzés eszközeinek indokolatlan korlátozása, amelyet főleg az ellenzék kezdeményez. A jelen ügyben alkalmazott szankció a demokratikus társadalmakban nemcsak más személyek jogainak a védelme, hanem az alkotmányos demokráciának a rendbontással szembeni megóvása érdekében is szükségesnek tűnik. Teljesen más kérdés az, hogy méltányos volt-e az eljárás, amely során a szankciót kirótták.

11. A többség által alkalmazott elemzés figyelmen kívül hagyja az ügy egyik fontos aspektusát. A parlamenti fegyelmi eljárásokhoz tartozó eljárási garanciákat az országgyűlési képviselők mentelmi joga és kiváltságai összességének szélesebb összefüggésében kell vizsgálni. Magyarország Alaptörvénye a 4. cikkének (2) bekezdésében biztosítja az országgyűlési képviselők mentelmi jogát. Ezeket a garanciákat erősíti meg az Országgyűlésről szóló törvény 73. §-a:

„(1) A képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt..

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott mentesség nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére és a következő bűncselekményekre:

(a) a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti közösség elleni izgatás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal,

(b) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal visszaélés.”

(A törvény hivatalos fordítása megtalálható az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu>.)

A mentelmi jogok a demokratikus parlamentek megfelelő működésének biztosítékai. Ezek szükséges „pendant-ja” az országgyűlési képviselők cselekvési szabadságának a korlátozása a parlament rendjének fenntartása érdekében, különösképpen pedig az adott parlamentben alkalmazott fegyelmi szankciók. A belső parlamenti eljárások sajátosságai szorosan

összefüggenek azzal a ténnyel, hogy az országgyűlési képviselők (legalábbis is részben) mentesülnek a büntető- és polgári jogi felelősség alól a bírósági eljárások során. Minden olyan értékelésnek, amely azt vizsgálja, hogy megfelelőek-e a parlamenten belüli eljárási biztosítékok, figyelembe kell vennie azt is, hogy léteznek a parlamenti mentelmi joghoz kapcsolódó olyan eljárási biztosítékok is, amelyek a parlamenten kívül érvényesülnek. Az anyagi jog szempontjából nézve a parlamenti mentelmi jog elég erős érvet jelent az ellen, hogy a szólásszabadság általános biztosítékai a parlamenti felszólalásokra is kiterjedjenek. A mentelmi jog általában az államhatalom gyakorlását védi más állami szervek megalapozatlan beavatkozásától, nem pedig az emberi jogok gyakorlását. Az országgyűlési képviselők esetében a mentelmi jogot a parlamenti felszólalás eltérő természete miatt biztosítják, amely az államhatalom gyakorlásának eszköze egy olyan szférában, ahol nem érvényesül az általános szólásszabadság elve. Az eljárási jog szempontjából a mentelmi jog erőteljes érvet – ha nem is egy az egyben hivatkozási alapot – jelent amellett, hogy elfogadjuk a bírósági eljárásoktól alapvetően eltérő belső parlamenti eljárások sajátosságait. A jogszabályi előírások azért korlátozzák az országgyűlési képviselők elleni jogérvényesítés lehetőségét a bírósági eljárások során, mert velük párhuzamosan léteznek más előírások, amelyek lehetővé teszik, hogy eltérő elvek alapján eljárások induljanak.

Ezzel együtt teljes mértékben egyetértek azzal a nézettel, hogy az országgyűlési képviselőket nem szabadna a belső parlamenti eljárások során pénzbírsággal súlytani anélkül, hogy megfelelő módon biztosítják az érintett fél számára a meghallgatáshoz való jogot.

12. A többség azon az alapon marasztalja el az alperes államot, hogy „*a házelnöknek a kérelmezővel szembeni szankció alapját képező javaslata nem írja le világosan a kifogásolt magatartást, nem tartalmazza a mérlegelt körülményeket, és nem indokolja részletesen a határozatot*” (az ítélet 31. §-a). Ehhez az állításhoz több megjegyzést is szeretnék hozzáfűzni.

Először is, bizonyos ellentmondást látok a többség által alkalmazott megközelítésben. Egyrészt a kifogásolt magatartás leírását nem tartják világosnak, másrészt viszont a többség egyértelműen tudni véli, hogy mi a kifogásolt magatartás, és, helyesen, rendkívül helytelennek és közönségesnek írja le.

Másodszor, nem gondolom, hogy az eset körülményei között a kifogásolt magatartás leírása ne lett volna megfelelő. Az ítélet a 2013. március 18-i ülés jegyzőkönyvében található leírásra hivatkozik. Mindenki érti, hogy mi volt az a megnyilvánulás, amely miatt a kérelmezőt megbírságolták, és melyek voltak azok az okok, amelyek alapján megbírságolták. A kérelmező nemcsak hogy nem emelt panaszt az ellen, ahogyan a kifogásolt országgyűlési határozatban leírták a viselkedését, hanem a beadványai is kifejezetten arra utalnak, hogy az eset körülményei között ez a leírás elég világos volt.

Harmadszor, szeretném ismét megjegyezni, hogy teljes ellentmondás jelenik meg azokban az elvárásokban, amelyek szerint a hatóságoknak meg kell indokolniuk a döntéseiket (ld. a párhuzamos véleményemet a *Schipani és mások kontra Olaszország*, no. 38369/09 ügyben, 2015. július 21.). Ha egy esküdtbíróság a büntetőeljárás során elítéli a büntettest, az ítéletet nem kell megindokolnia (ld. *Saric kontra Dánia (dec.)*, no. 31913/96, 1999. február 2.; *Taxquet kontra Belgium*, [GC], no. 926/05, ECHR 2010; és *Judge kontra Egyesült Királyság (dec.)* no. 35863/10, 2011. február 8.) – elegendő, ha a vádlott érti, hogy miért ítélték el. A jelen ítélet mégis kimondja, hogy ha egy parlament fegyelmi eljárás során pénzbírságot ró ki egy országgyűlési képviselőre, akkor *részletes* indoklást kell adnia. Milyen logika alapján lehet komolyabb elvárásokat támasztani a parlamenttel szemben a fegyelmi eljárás során, mint az esküdtbírósággal szemben a büntetőeljárás során?

13. Számos európai államban a parlament belső ügyei és főként az országgyűlési képviselők és a parlamenti szervek vitái nem kerülhetnek bíróság elé, mivel azok a parlamenti autonómia alkotmányosan védett szférájába tartoznak. A nem elbíráltóságnak ezt a tradícióját komolyan kell venni, hiszen nagyon is alapvető okai vannak. A politikai osztály a parlamentben a demokratikus játékszabályokat vagy kellőképpen magáévá tette, és ezért fölöslegessé válik a parlament belső ügyeinek bírósági felülvizsgálata, vagy pedig nem, és emiatt a bírósági felülvizsgálat nem is működik hatékonyan.

Azok a parlamenti ügyek, amelyeket hazai szinten nem tekintenek elbíráltóknak még kevésbé elbíráltók nemzetközi szinten. A nemzetközi igazságszolgáltatási garanciák megsokszorozása, úgy tűnik, nem mindig a leghatékonyabb módszer az alkotmányos demokrácia előmozdítására és védelmére. A nemzeti parlamentek által hozott belső döntések nemzetközi bírói felülvizsgálata különösen erőteljes beavatkozás a nemzeti szintű politikai döntéshozatali folyamatba. Az mindenestre biztos, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróságnak az Egyezmény 19. cikkében meghatározott mandátuma erre nem terjed ki.