

SZENTE ZOLTÁN*

EMBERI JOGOK-E A PARLAMENTI KÉPVISELŐI JOGOK? A KÉPVISELŐI SZÓLÁSSZABADSÁG ALKOTMÁNYJOGI JELLEGÉRŐL

A strasbourgi bíróság 2014-ben két, magyar vonatkozású ügyben hozott ítéletében a parlamenti képviselők szólásszabadságát az Emberi Jogok Európai Egyezményének a véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó 10. cikke alá sorolta, s a konkrét esetekben megvalósult korlátozásukat – amelyeket a nemzeti parlamenti fegyelmi jog alapján fogantatosítottak – az érintett képviselők Konvencióban foglalt alapjogai megsértésének nyilvánította. A szerző ebben a cikkben amellet érvel, hogy a Bíróság helytelenül alkalmazta a Konvenció 10. cikkét a parlamenti képviselők szólásszabadságára, mert ez utóbbi a modern alkotmányos demokráciákban nem az emberi jogokra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseken alapul, hanem a parlamenti képviselők speciális jogállásából következik. A képviselői jogosítványok emberi jogokként való értelmezése ellentétes az európai és az észak-amerikai közjogi tradíciókkal, s nemcsak számos gyakorlati, illetve dogmatikai problémát vet fel, hanem azzal a veszéllyel is jár, hogy az alapjog-korlátozás standardjai erodálódnak, miután a hatékony és demokratikus parlamenti működés olyan sajátos garanciákat igényel, amelyek a valódi alapjogok korlátozásaként elfogadhatatlanok.

1. BEVEZETÉS

„Loptok, csaltok, hazudtok.” Ez a Fidesz pártlogójára írt mondat volt olvasható azon a transzparenson, amelyet 2013. április 30-án Karácsony Gergely és Szilágyi Péter, a Párbeszéd Magyarországért (PM) nevű ellenzéki párt képviselői feszítettek ki az Országgyűlés plenáris ülésén, a napirend előtti felszólalások idején az elnöki pulpítussal szemben. Három héttel később Dorosz Dávid és Szabó Rebeka (PM) az ún. trafiktvörvény módosítása elleni tiltakozásként „Itt nemzeti dohánymaffia működik” feliratú „molinót” mutattak fel a parlament ülésén. 2013. június 21-én a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény zárószavazásakor Lengyel Szilvia, Osztolykán Ágnes és Szél Bernadett, a Lehet Más a Politika párt képviselői „Most árulják el a gazdákat! A Fidesz-maffia jobban teljesít” feliratú transzparenst emeltek fel. Szanyi Tibor az Országgyűlés 2013. március 18-i ülésén az interpellációs vitában, viszontválaszának elmondása után „kirívóan sértő kifejezést hasz-

* Az MTA doktora, tudományos tanácsadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, 1118 Budapest, Ménesi út 5.
E-mail: szente.zoltan@tk.mta.hu; szente.zoltan@uni-nke.hu.

nált”; a parlamenti jegyzőkönyv szerint: „Dr. Szanyi Tibor leül, majd a bal kezének középső ujját felfelé tartva balra int. Taps az MSZP-frakció soraiból.”

Az Országgyűlés az említett eseteket – a parlament elnökének indítványára – fegyelmi vétségnek tekintette, amelyekért az említett képviselőket 50.000-tól 185.520 forintig terjedő pénzbírsággal büntette.

Az érintett parlamenti képviselők 2013-ban több beadvánnyal fordultak az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban EJEB, strasbourgi bíróság vagy Bíróság), mert véleményük szerint a velük szemben az Országgyűlés elnöke, illetve az Országgyűlés által kiszabott parlamenti fegyelmi büntetések megsértették az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE, Egyezmény vagy Konvenció) foglalt több alapvető jogukat. A strasbourgi bíróság a kérelmeket befogadta, és 2014. szeptember 16-i ítéleteiben megállapította, hogy a fegyelmi büntetések kiszabásakor az Országgyűlés megsértette az EJEE 10. cikkének (2) bekezdését, mert az érintett képviselők szólásszabadságának bírsággal való sújtása nem minősült „szükségesnek egy demokratikus társadalomban”, továbbá kimondta, hogy sérült a panaszosoknak az Egyezmény 13. cikkébe foglalt „hatékony jogorvoslathoz való joga” is, minthogy a fegyelmi büntetésekkel szemben nem volt lehetőségük olyan hazai hatósághoz fordulni, amely hatékony jogvédelmet biztosíthatott volna számukra.¹

Az EJEB két idézett határozata – külön indoklás nélkül – adottnak veszi, hogy az országgyűlési képviselők szólásszabadságának a parlamenti fegyelmi bírság útján való korlátozása az érintett személyeknek a Konvenció által védett – és minden embert megillető – véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását jelentette. Ez a fajta megközelítés meglehetősen újításnak tűnik – a modern alkotmányos demokráciák jogrendszerei ugyanis a képviselők szólásjogát nem a véleménynyilvánításhoz fűződő, minden ember veleszületett, elidegeníthetetlen jogából, hanem a parlamenti képviselői jogállásból vezetik le. A strasbourgi bíróság azzal, hogy a parlamenti képviselők jogait – a szólásszabadság mellett a jogorvoslathoz való jogot is, amely ugyancsak az eljárások tárgyát képezte – emberi jogoknak tekintette (azonosította azokkal), még saját eddigi joggyakorlatában is új irányt nyitott.

Az alábbiakban – az EJEB e két döntése alapján – azt vizsgálom, hogy helyes-e, ha alapvető, az EJEE által védett emberi jogoknak tekintjük a parlamenti képviselők azon jogosítványait, amelyek a képviselői megbízatásuk teljesítéséhez szükségesek.

¹ *Szél and Others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, No. 44357/13; *Karácsony and Others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, No. 42461/13. A Bíróság ugyanakkor elutasította a kérelmeknek a megkülönböztetés tilalmának megsértésére vonatkozó részét, azaz a parlamenti eljárást nem tartotta az Egyezmény 14. cikkét sértő módon diszkriminatívnak. Mindazonáltal e két ügy eddig (2015 közepéig) még nem zárult le, mert azokban a magyar kormány a Nagykamara döntését kezdeményezte. Szanyi Tibor ügyében eddig (2015. május) még nem döntött a Bíróság, miután azt összevonta a kérelmező egy másik – egy interpelláció elmondásának megtiltása miatt beadott – beadványának elbírálásával.

2. A KÉPVISELŐI JOGÁLLÁS ÉS A KÉPVISELŐI JOGOK JOGI TERMÉSZETE

A hagyományos, és mindeddig általánosnak tekintett felfogás szerint a parlamenti tagok jogviszonyának tartalmát a képviselői mandátumból eredő, illetve ahhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek jelentik. A parlamenti tagokat megillető jogosítványok jogi jellegére vonatkozóan többféle hagyományos elmélet is ismert. Az egyik megközelítés szerint a képviselői jogok a parlamenti tagok ún. „szubjektív jogai”,² azaz gyakorlásukhoz a képviselőknek alanyi joguk van. E tradicionális értelmezés a képviselői jogokat a magánjogi alanyi jogosultság mintájára fogta fel. E jogok tehát a képviselők személyéhez kötődnek, alapjuk pedig a választással keletkezett mandátum. Egy másik felfogás szerint a képviselők egyáltalán nem jogalanyok, s a képviselői „jogok” nem is valóságos jogok. A parlamenti tagoknak valójában semmiféle joguk nincs – a képviselők nem jogokat, hanem hatásköröket gyakorolnak,³ éppen úgy, ahogyan például az államfő sem saját személyéhez kötődő „jogát” gyakorolja a kegyelmezés vagy a kitüntetés adományozása során, hanem a hatáskörébe utalt jogosítványokkal él. A parlamenti képviselők megbízatásukból eredően nem a magánjogi értelemben vett szubjektív jogalanyiséggel rendelkeznek, hanem jogosítványaik ún. alanyi közjogok. Ez a 19. századi eredetű megközelítés azonban ma már kevésbé elfogadott.

Ma is érvényesnek tekintik azonban az angolszász országokban az angol alkotmányjognak azt a régi felfogását, amely a parlamenti tagok jogállását – s így jogait és köteleseit – a parlament mint közjogi intézmény speciális önállóságából, privilégiumaiból eredezteti. A kontinentális jogrendszerekben azonban a parlamenti képviselők jogosítványait a leggyakrabban a közjogi képviselői sajátos intézményéből vezetik le. A ma általánosnak tekinthető közjogi felfogás szerint a képviselői tisztség választással keletkező olyan közjogi típusú jogviszony, amelynek célja a legfőbb állami politikai akaratképzésben való részvétel, illetve az Országgyűlés – mint testületi szerv – működésének biztosítása. A jogviszony attól közjogi, hogy közfunkció betöltésére irányul, létrehozását az alkotmány, illetve törvény írja elő, s tartalmát is a közjog szabályozza.⁴

Amíg a képviselői jogállás igazolásának többféle lehetséges módja van, addig a képviselői jogokra vonatkozó tételes alkotmányos szabályozások eléggé hasonlóak, legalábbis abban a tekintetben, hogy azokat a választott képviselői mandátumból származtatják, ahelyett, hogy alapjogoknak tekintenék őket.

A német alkotmányjogban a képviselők ún. közreműködői jogai – mint amilyen a szólásszabadság (*Redefreiheit*) is – a parlamenti feladatok teljesítésének elengedhetetlen eszközei, amelyek alkotmányos alapját a képviselői jogállásra vonat-

² Paul LABAND: „Parlamentarische Rechtsfragen” *Deutsche Juristen-Zeitung* 1903. 5–10.

³ Az elmúlt századelő neves magyar közjogásza, Buza László szerint például „a kollegiális orgánumok tagjainak, az egyes részorgánumoknak [mint amilyenek a parlamenti képviselők – Sz. Z.] azonban nincsenek szubjektív jogai, hanem csak kompetenciájuk van”; BUZA László: *A képviselőház házaszabályai. Államjogi tanulmány* (Sárospatak 1916) 60.

⁴ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2010) 162–164.

kozó alaptörvényi rendelkezés adja.⁵ A parlamenti képviselők az állammal nem mint polgárok vagy magánszemélyek, hanem mint közhivatalok viselői kerülnek kapcsolatba. Alkotmányos jogállásuk nem alapjogi megalapozású, hanem közjogi típusú jogokból és kötelezettségekből áll.⁶ A parlamenti képviselők olyan közhivatalat viselnek, amelyekből nem származnak az állammal szembeni egyéni jogok, és az alapjogvédelem sem alkalmazható rájuk. A képviselői szólásszabadság sem a véleménynyilvánításhoz való jogra vonatkozó 5. cikkelyből, hanem a szabad mandátumot rögzítő 38. cikkből vezethető le.⁷ A képviselői jogok, mint a részvételi, javaslattételi, felszólalási, szavazási jogosítványok meghatározott célra szolgálnak, a képviselői feladatok teljesítésének eszközei, amelyeket a parlamenti tagok az Alaptörvény és a házszabályok keretei között gyakorolhatnak. A képviselői szólásszabadság a képviselők alkotmányos jogállásának szükséges része, s a jog gyakorlásának korlátait a parlamenti autonómia határozza meg az alkotmánybíró-sági gyakorlat szerint is.⁸ A képviselői jogok megsértését – jellemző módon – nem alkotmányjogi panasz útján, hanem hatásköri vitában lehet orvosolni.⁹

⁵ Lásd a német szövetségi Alaptörvény 38. cikkének (1) bek.-ét.

⁶ Hans D. JARASS – Bodo PIEROTH: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (München: C. H. Beck 1995) 570; Bernd GRZESZICK: „38. § [Wahlrechtsgrundsätze – Abgeordnetenhaus]” in Klaus STERN – Florian BECKER (szerk.): *Grundrechte-Kommentar. Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen* (Köln: Carl Heymanns 2010) 1571.

⁷ Norbert ACHTERBERG: *Grundzüge des Parlamentsrechts* (München: C. H. Beck 1971) 31–32, 36; Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Karlsruhe: C. F. Müller ¹⁹⁷²) 238; Norbert ACHTERBERG: *Parlamentsrecht* (Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1984) 215–218, 259–260; Ingo von MÜNCH: *Grundbegriffe des Staatsrechts II. Staatsform, Staatsorganisation. Eine Einführung an Hand von Fällen* (Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz: W. Kohlhammer ¹⁹⁸⁷) 163–164; Hans Hugo KLEIN: „Status des Abgeordneten” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes* (Heidelberg: C. F. Müller 1987) 368–369, 382–383; Peter BADURA: „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern” in Hans-Peter SCHNEIDER – Wolfgang ZEH (szerk.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch* (Berlin – New York: Gruyter 1989) 501–502; Hans Hugo KLEIN: „Art. 38. III. Der Bundestag” in Roman HERZOG [et al.] (szerk.): *Maunz-Dürig Grundgesetz Kommentar* (München: C. H. Beck 1992) 37; Alfred KATZ: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht* (München: C. F. Müller ¹⁹⁹⁴) 173; Bruno SCHMIDT-BLEIBTREU – Franz KLEIN: *Kommentar zum Grundgesetz* (Neuwied – Kriftel: Hermann Luchterhand ¹⁹⁹⁹) 20, 23; Hermann von MANGOLDT – Friedrich KLEIN – Christian STARCK (szerk.): *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 2* (München: Franz Vahlen 2000) 1226–1227, 1250–1251; Peter BADURA: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* (München: C. H. Beck ²⁰⁰³) 468; Jörn IPSEN: *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht* (Neuwied: Luchterhand ²⁰⁰⁶) 80–81, 84; Martin MORLOK: „Der Bundestag” in Horst DREIER (szerk.): *Grundgesetz. Kommentar* (Tübingen: Mohr Siebeck ²⁰⁰⁶) 1007–1008, 1010–1014; Hartmut MAURER: *Staatsrecht I. Grundlagen – Verfassungsorgane – Staatsfunktionen* (München: C. H. Beck ²⁰⁰⁷) 400–405; Michael KLOEPFFER: *Verfassungsrecht. Band I. Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht* (München: C. H. Beck 2011) 450; Siegfried MAGIERA: „Art. 38. Bundestag, Abgeordnete, Wahlen” in Michael SACHS (szerk.): *Grundgesetz. Kommentar* (München: C. H. Beck ²⁰¹⁴) 1226, 1226.

⁸ Lásd pl. *BVerfGE* 10, 4 (1959); *BVerfGE* 60, 374 (1982).

⁹ KLEIN (7. l.) 388–389.

A francia alkotmányjogban a képviselői megbízatás ugyancsak közhivatal, olyan sajátos jogviszony, amely nem az 1984-es *Code civil* szerinti képviseletre irányul, hanem amely választással keletkezik, s az egész nép képviseletére szóló általános és független jogállást biztosít.¹⁰

Az Egyesült Királyságban, illetve a brit közjogi tradíciót követő államokban a parlamenti képviselők jogai a *common law*-ból következnek, amely azokat a parlamenti privilégiumokból vezeti le. A képviselők szólásszabadságát (*freedom of speech*) így ezekben az országokban elválasztják a személyeket megillető véleménynyilvánítási szabadságtól. Jellemző módon a parlament tagjait csak hivatalos minőségükben, a törvényhozás funkciószerű működése során elmondott beszédük, illetve magatartásuk vonatkozásában védi a képviselői szólásszabadság, amelynek a korlátozhatóságára is különleges szabályok vonatkoznak (például teljes mentesség, kivéve a parlament megsértéséért a parlament által kiszabható büntetéseket), s amint a képviselői közlések kilépnek e keretek közül, a szólásszabadság általános szabályai vonatkoznak rájuk is.¹¹ A képviselők véleménynyilvánítási szabadsága még az 1689. évi *Bill of Rights*-ből ered, amelynek IX. cikke kimondta, hogy „[A] parlamenti szólásszabadság, és a parlamenti viták vagy eljárások nem peresíthetők vagy kérdőjelezhetők meg semmilyen bíróság vagy a parlamenten kívüli bármely szerv előtt”. A képviselők szólásszabadsága ún. egyéni – vagyis a képviselők személyén keresztül érvényesülő – parlamenti privilégium, aminek az a tartalma, hogy a két kamara vitáit, eljárásait más (külső) szerv ne vizsgálhassa.¹²

A brit hagyományokat követi a Brit Nemzetközösség több állama, így Kanada,¹³ Ausztrália,¹⁴ vagy India¹⁵ is. Ugyancsak az angol alkotmány hagyományai alapján

¹⁰ Jean LAPORTE – Marie-José TULARD: *Le droit parlementaire* (Paris: Presses Universitaires de France 1986) 27–28; Jean GICQUEL: *Droit Constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Montchrestien ¹⁰1989) 749–751; Georges BURDEAU – Francis HAMON – Michel TROPER: *Droit Constitutionnel* (Paris: L.G.D.J. ²⁵1997) 583–584; Pierre AVRIL – Jean GICQUEL: *Droit parlementaire* (Paris: Montchrestien ³2004) 29, 31–32.

¹¹ Kenneth BRADSHAW – David PRING: *Parliament & Congress* (London: Quartet Books 1973) 93–102; Emlyn C. S. WADE – Anthony W. BRADLEY: *Constitutional and Administrative Law* (London – New York: Longman ¹⁰1986) 212–213; Colin F. PADFIELD – Tony BYRNE: *British Constitution* (London: Heinemann ⁷1987) 69–70; John F. McELDOWNEY: *Public Law* (London: Sweet & Maxwell ²1998) 66–68; Alex CARROLL: *Constitutional and Administrative Law* (Harlow: Pearson–Longman ⁵2009) 209–210; William MCKAY – Charles W. JOHNSON: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century* (Oxford – New York: Oxford University Press 2010) 484–485; *Parliamentary Privilege. Presented to Parliament by the Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty* (London: HM Government, Cm 8328 April 2012) 10, 16–47; Richard GORDON – Malcolm JACK: *Parliamentary Privilege: Evolution or Codification?* (London: The Constitution Society 2013) 11–21.

¹² David LIDDERDALE (szerk.): *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (London: Butterworths ¹⁹1976) 73.

¹³ Terry MOORE – James ROBERTSON: „An Introduction to Parliamentary Privilege” *Canadian Parliamentary Review* 2001/3. 19–25.

¹⁴ Ian C. HARRIS (szerk.): *House of Representatives Practice* (Canberra: Department of House of Representatives ⁵2005) 711. Ezt mondja ki a hatályos törvényi szabályozás is, lásd *Parliamentary Privileges Act*, 1987.

¹⁵ *Rajya Sabha at Work*. 206–208, http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsat_work/main_rsatwork.asp.

az Egyesült Államokban is a törvényhozás privilégiumának tekintik a képviselők szólásszabadságát,¹⁶ miután az alkotmány I. cikk 6. §-a (az ún. *speech and debate clause*) kimondja, hogy a szenátorokat és a képviselőket a Kongresszuson kívül „más helyen” nem lehet felelősségre vonni. Az amerikai Legfelső Bíróság gyakorlata ugyancsak a kongresszusi tagok alkotmányos mentességéből, s nem a szólásszabadságot védő első alkotmánykiegészítésből vezeti le a szenátorok és a képviselők szólásszabadságát, ha azt törvényhozói megbízatásuk keretei között gyakorolják.¹⁷

Összességében a képviselői jogállást a nemzeti alkotmány-, illetve parlamenti jogokban általában közfunkciónak tekintik, amelyek tartalmát részben olyan garanciák, jogok adják, amelyek nem a képviselők emberi jogai, hanem megbízatásuk teljesítésének biztosítékai.¹⁸ Ezt mutatja az is, hogy a képviselők véleménynyilvánítási szabadságának legfőbb garanciája, a mentelmi jog nem a képviselők személyét, hanem a parlament mint intézmény önállóságát védi.¹⁹

3. A KÉPVISELŐI SZÓLÁSSZABADSÁG A MAGYAR ALKOTMÁNYJOGBAN

A fentiekhez hasonló a magyar alkotmányjog szabályozása is. Magyarországon a képviselők jogállásának alkotmányos alapjait a 2011. évi Alaptörvény tartalmazza, amely 2. cikkének (1) bekezdése szerint:

„[a]z országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

¹⁶ Edward DUMBAULD: *The Constitution of the United States* (Norman: University of Oklahoma Press 1964) 98–99; BRADSHAW–PRING (11. lj.) 93–102; Louis FISHER: *Constitutional Structures: Separated Powers and Federalism. Volume 1 of American Constitutional Law* (New York: McGraw-Hill 1990) 234–235; David M. O'BRIEN: *Constitutional Law and Politics. Volume One. Struggles for Power and Governmental Accountability* (New York: W. W. Norton 21995) 423–425; Johnny H. KILLIAN – George A. COSTELLO – Kenneth R. THOMAS (szerk.): *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation* (Washington: U.S. Government Printing Office 2004) 134–139; Joshua A. CHAFETZ: *Democracy's Privileged Few: Legislative Privilege and Democratic Norms in the British and American constitutions* (New Haven: Yale University Press 2007) 90; Otis H. STEPHENS – John M. SCHEB II.: *American Constitutional Law. Vol. I. Sources of Power and Restraint* (Wadsworth: Thomson 42008) 88; MCKAY – JOHNSON (11. lj.) 484–493.

¹⁷ *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1881); *United States v. Johnson*, 383 U.S. 169 (1966); *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969); *United States v. Brewster*, 408 U.S. 501 (1972); *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972); *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979).

¹⁸ Épp ezért meglepő, hogy a strasbourgi bíróság ezúttal – általános gyakorlatával ellentétben – nem a tagállamok alkotmányos tradícióit vette figyelembe, jöllehet a nemzeti szabályozások ezt illetően konszenzusosnak tekinthetők.

¹⁹ SZENTE Zoltán: „A képviselői jogállás főbb jellemzői a polgári demokráciákban” in SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása. 1. rész* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 1996) 150–153; Marc VAN DER HULST: *The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study* (Geneva: Inter-Parliamentary Union 2000) 63; Inter-Parliamentary Union: *Parliamentary Immunity: Background Paper, Draft* (Geneva: Inter-Parliamentary Union 2006) 2.

A parlamenti képviselők véleménynyilvánítási szabadsága ugyancsak az alkotmányon alapul, amely biztosítja a képviselők szavazáshoz, törvénykezdeményezéshez, interpellációhoz és kérdéshez való jogát, valamint mentelmi jogát.²⁰ Az országgyűlési képviselők tevékenységének alkotmányos korlátait szintén az Alaptörvény határozza meg:

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

A (8) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy „[a]z Országgyűlés rendszeres ülésvezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg”. A képviselők véleménynyilvánítási jogának részletes szabályait – az Alaptörvény imént hivatkozott felhatalmazása alapján – az Országgyűlésről szóló *2012. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban OGYtv.), illetve az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban Hsz.) tartalmazza. Tágabb értelemben a képviselők véleménynyilvánításának számos módja van, a frakcióalapításhoz való jogtól a szavazásig, amelyek részletes szabályait e jogforrások állapítják meg. A Bíróság által tárgyalási ügyek tárgyául szolgáló szólásszabadsággal kapcsolatban az OGYtv. tartalmazza az interpellációkra és kérdésekre (42–43. §§), és a tárgyalási rendre, ezek között pedig a parlamenti fegyelmi és rendészeti jogra vonatkozó részletes szabályokat (45–54. §§), míg a Hsz. rendelkezik az Országgyűlés plenáris ülésének tárgyalási rendjéről, ennek részeként a tanácskozás nyelvéről (40. §), a napirend megállapításának módjáról (47. §, amely meghatározza a képviselői felszólalások tárgyát, azaz bizonyos értelemben tartalmi kereteit), a felszólalások típusait, meghatározva a képviselők beszédjogának tárgy szerinti eseteit (50–52. §§), a tárgyalási időkeretre vonatkozó rendelkezéseket (53. §), amelyek időbeli korlátozást tartalmaznak a képviselői felszólalások vonatkozásában). A Hsz. továbbá olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek bizonyos körülmények között kizárják a képviselők felszólalásának a lehetőségét. Ilyen következménye lehet az imént említett időkeretben történő tárgyalás intézményének, és ezzel jár a napirendi pont tárgyalásának elnapolása (58. §) és a vita lezárása (59. §) is.

Bár a hatályos alkotmányos szabályozás nem változott meg a 2011. évi Alaptörvény hatályba lépésével, az Alkotmánybíróság (AB) az 1990-es évektől – a hagyományos felfogással szemben – az alkotmányos jogokból vezette le az országgyűlési képviselők jogosítványait. Így például az 1949. évi Alkotmány 1989 utáni változatának jogegyenlőségi klauzuláját alkalmazta az egyenlő mandátum alátámasztására. A 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130–153. szerint ugyanis, amikor a törvényhozó különbséget tett az összeférhetetlenségi rendelkezésekről,

²⁰ Lásd az Alaptörvény 5. cikk (6) bek.-ét a képviselők javadalmasításáról, 6. cikk (1) bek.-ét törvénykezdeményezési jogokról, és 7. cikkének (1)–(2) bek.-eit kérdészi és interpellációs jogokról.

zések hatálya alá tartozó képviselők között aszerint, hogy összeférhetetlen pozíciójukat mely időpontban szerezték, azonos jogi helyzetben lévő jogalanyok között tett önkényes, ésszerű indok nélküli különbséget, s ezért az ilyen szabályozás az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközött. E felfogás alapján tehát a parlamenti képviselőket azonos jogi helyzetben lévő jogalanyoknak tekintették, akik között a jogalkotó nem tehet önkényes, ésszerűtlen különbséget, s a pozitív megkülönböztetés egyéb alkotmányos feltételei is irányadók számukra. Ehhez az érveléshez az AB azon felfogása biztosított dogmatikai alapot, amely a korábbi alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlőségi klauzulát olyan általános diszkrimináció-tilalomnak tekintette, amely nemcsak az alkotmányszöveg szerinti

„emberi, illetve az állampolgári jogokra irányadó, hanem [...] – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ide értve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–281.].

Ehhez hasonlóan, az Alkotmánybíróság korábban a képviselők szólásszabadságát az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből, azaz az általános véleménynyilvánítási szabadságból vezette le, mondván, hogy az az Országgyűlés tagjaira is kiterjed. Sőt, a „szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés”, hiszen ott az egész nép sorsát befolyásoló döntések vitái folynak. „Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül.” A parlamenti szólásszabadság e kiemelt fontossága indokolja, hogy az Országgyűlés tagjai véleménynyilvánítási szabadságának speciális garanciája is van, a mentelmi jog, „amely biztosítja, hogy a képviselők az attól való félelem nélkül vitathassák a közügyeket, hogy a parlamentben elmondottakat később felhasználhatják ellenük egy büntető vagy polgári ügyben indult eljárás során” [34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 498.].

Az AB álláspontja – amely tehát a véleménynyilvánítás alapjogának részeként értelmezte a parlamenti képviselők szólásszabadságát – idővel fokozatosan felpuhult, s olyan korlátozásokat ismert el legitím indokként, mint a hatóság vagy hivatalos személy becsületének vagy jó hírvének büntetőjogi védelme [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.], vagy az állami szervek zavartalan működése [33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256.]. A képviselői beszédjog és szólásszabadság legfontosabb korlátait továbbá az Országgyűlés Házzsabálya tartalmazta, amely jogi formáját illetően 2012 előtt kizárólag országgyűlési határozatban, s nem törvényben történt, márpedig az akkori Alkotmány 8. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alapjogot csak törvényben lehetett (volna) korlátozni. Az Alkotmánybíróság azonban a képviselői tevékenység vonatkozásában nem tekintette alkotmányellenesnek, hogy az egyéni képviselők véleménynyilvánítási szabadságát a Házzsabály korlátozta [39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 134.]. A parlamenti véleménynyilvánítás egyéb for-

máit tekintve – mint például a szavazás, vagy a javaslattétel – fel sem merült, hogy azokat a véleménynyilvánításhoz való alapjogból vezessék le.

Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata [3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2013, 2395; 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2013, 2422.] sajnos – érdemi érvelés nélkül – továbbra is a korábbi felfogásra épül, amikor változatlanul kijelenti, hogy „[a] parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás lényeges alkotóeleme, amely az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll”. Továbbra sem ismert, hogy milyen érvek szólnak e deklaráció mellett, mindenesetre előrelépésnek tekinthető, hogy a többségi döntéshez fűzött egyik párhuzamos és az egyik különvéleményben már megjelent az a felfogás, amely a képviselők szólásszabadságát nem emberi jognak tekinti, hanem a képviselői jogállásból vezeti le.

Az alkotmánybíróági gyakorlat hatással volt a képviselői jogok alkotmányjogi természetére vonatkozó hazai szakirodalomra, amelynek egy része átvette az AB alapjogi felfogását,²¹ jóllehet az ellentétes volt a magyar közjogi hagyománnyal, amely a képviselői beszédjogot és szólásszabadságot mindig is a képviselői jogállásból, illetve – közvetve – a mentelmi jog intézményéből vezette le.²² Ez utóbbi irányzat továbbra is fennmaradt, vagyis többen változatlanul a speciális képviselői jogálláshoz kötik a parlamenti szólásszabadságot, néha kifejezetten az alkotmánybíróági gyakorlat kritikájával együtt.²³ Az 1990 utáni munkákban azonban a valóságban a legtöbb szerző – utalva a képviselői szólásszabadság és a mentelmi jog hagyományosan elfogadott speciális funkcióira – külön nem foglalt állást a kérdésben, vélhetően azért, mert fel sem merült a képviselői jogok alapvető emberi jogokként történő felfogásának lehetősége.²⁴

4. A PARLAMENTI SZÓLÁSSZABADSÁG AZ EURÓPAI EMBERI JOGI BÍRÓSÁG FELFOGÁSA SZERINT

Mint ismert, az Egyezményben foglalt jogok általános emberi jogok: az EJEE szövege alapján a benne foglalt jogok „mindenkit” megilletnek, a Konvenció nega-

²¹ ÁDÁM Antal: „Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog” *Jogtudományi Közöny* 1999/3; ANTALÓCZY Péter: „A képviselői szólásszabadság” in SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása. 2. rész* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2004) 55–57; ERDŐS Csaba: „Parlamenti jog strasbourgji kontroll alatt?” *Kodifikáció* 2014/1.

²² Lásd pl. BALOGH Arthúr: „A parlamenti tagok szólásszabadságának határai” *Jogtudományi Közöny* 1899/34; EDVI ILLÉS Károly: *A parlamenti szólásszabadság. Értekezések a társadalomtudományok köréből* 13. kötet 1. szám (Budapest: Magyar Tudományos Akadémia 1903); A második világháború előtti szakirodalom vázlatos áttekintését lásd SZENTE Zoltán: „A mentelmi jog története Magyarországon” in SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása. 1. rész* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 1996) 260–271.

²³ SZENTE Zoltán: „20. § [Az Országgyűlés tagjainak jogállása]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 698.

²⁴ Lásd pl. KUKORELLI István: „A képviselők jogállása” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 374–375; SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008) 141–142; PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 52.

tív megfogalmazása szerint pedig „senkit” sem lehet e jogoktól önkényesen megfosztani (lásd például a 4. cikk (1)–(2) bekezdését, vagy a 7. cikk (1) bekezdését). Ugyanezt erősíti meg az Egyezmény 14. cikke is, amely szerint:

„[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.”

Az Egyezmény bevezetője is ezt fogalmazza meg, arra utalva, hogy az európai egység megvalósításának egyik módszere „az emberi jogok és alapvető szabadságok megóvása és további fejlesztése”, s az Egyezményt a tagállamok ezért fogadták el.

Ahogy már volt róla szó, bár a Bíróság határozatai nem tartalmazzak erre vonatkozó igazolást vagy hivatkozást, azok közös kiindulópontja, hogy a parlamenti képviselők szólásszabadsága éppúgy az EJEE 10. cikkében védett véleménynyilvánítási szabadságból ered, mint bármely más közlési forma. Az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése szerint:

„[m]indenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát.”

A Konvenció szerint tehát ez az alapjog is „mindenkire” vonatkozik, azaz értelemszerűen a parlamenti képviselőket is megilleti. Tartalma elsősorban az egyéni vélemények, eszmék szabad kialakítására, valamint megismerésére és közlésére vonatkozik. Sőt, a Bíróság többször is²⁵ hivatkozott arra, hogy

„a véleménynyilvánítási szabadság mindenki számára fontos, de ez különösen így van a nép választott képviselői esetében [...] Ennek megfelelően, a véleménynyilvánítási jog(uk)ba való beavatkozás [...] a Bíróság részéről a legszigorúbb vizsgálatot igényli”,²⁶

vagyis a népképviselői szervek választott tagjai esetében még szigorúbb tesztet tart indokoltnak, s ezért a Bíróság alaposabb vizsgálatot folytat – azaz vélhetően erősebb igazolást kíván meg – azon személyek az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá tartozó véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása esetén, akik egyébként parlamenti képviselők, azaz feladatuk a közvélemény formálása, és a végrehajtó hatalom ellenőrzése. A képviselők nyilatkozatai, megnyilvánulásai a politikai

²⁵ Lásd pl. *Jerusalem v. Austria*, Judgment 27 Februar 2001, No. 26958/95, § 36, 40, *A. v. the United Kingdom*, Judgment of 17 December 2002, No. 35373/97, § 79.

²⁶ *Castells v. Spain*, Judgment of 23 April 1992, No. 11798/85, § 42, *Piermont v. France*, Judgment of 27 April 1995, No. 15773/89, 15774/89, § 76.

beszéd körébe tartoznak, márpedig az ilyen vélemények az Egyezmény 10. cikke szerinti alapvető jog különös védelmet élvező formái.²⁷

Ezzel együtt, az EJEB-nek a most tárgyalt döntésekig nem volt a témára vonatkozó kifejezett joggyakorlata. A gyakran hivatkozott korábbi ítéletek²⁸ tárgya ugyan valóban az Egyezmény 10. cikkében lefektetett véleménynyilvánítási szabadság volt, s olyan kérelmezők ügyében születtek, akik (tartományi, illetve európai) parlamenti képviselők voltak, de az eljárások alapjául szolgáló korlátozás nem a képviselői mentelmi joguk által védett, azaz a képviselői szólásszabadság keretei közé tartozó véleménynyilvánításukra vonatkozott, hanem olyan „személyként” tett megnyilvánulásukra, akik véleménynyilvánítási jogát az Egyezmény védi. Így tehát véleménynyilvánítási joguk korlátozásának megítélése független volt attól, hogy ők egyébként parlamenti képviselők. Más, ugyancsak precedensként hivatkozott ügyek²⁹ sem a parlamenti képviselők szólásszabadságával foglalkoztak, hanem magánszemélyek (köztük például újságírók) véleménynyilvánítási szabadságának terjedelmével.

Összefoglalva tehát, a Bíróság a Konvencióban védett emberi jogoknak olyan univerzális jelleget tulajdonít, amelyek mindenkit mindig, minden helyzetben megilletnek – így természetesen azokat is, akik történetesen parlamenti képviselők, akkor is, ha azok megbízatásukat gyakorolják, például felszólalnak az országgyűlésben.

5. A PARLAMENTI KÉPVISELŐI JOGOK ALAPJOGI FELFOGÁSÁNAK PROBLÉMÁI

A strasbourgi bíróság felfogása, amely a népképviselési szervek tagjainak jogosítványait emberi jogoknak ismeri el, számos problémát vet fel. Ha a mindenkit megillető alapvető jogokat nem különböztetjük meg a speciális jogviszonyokból eredő jogosultságoktól, akkor az alapjogok korlátozásának standardjai elkerülhetetlenül és jelentősen erodálódhatnak. A különleges jogállásból származó jogosítványok ugyanis mindig valamilyen speciális célt szolgálnak, jogalanyaik köre korlátozott, e jogok gyakorlása behatárolt, s olyan korlátozások alá esnek, amelyek az alapjogokat illetően gyakran elfogadhatatlanok. Ha valójában nincsenek speciális jogviszonyból származó különleges jogosítványok, hanem azok alapjogok, akkor a valóságban az alapvető jogok korlátozásának áttekinthetetlen szövevénye jön létre, amely értelmezhetetlenné teszi az alapjogi tesztekét. A szükségességi-arányossá-

²⁷ Lásd pl. *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986, No. 9815/82, *Okçuoglu v. Turkey*, Judgment of 8 July 1999, No. 24246/94, *Castells v. Spain*, Judgment of 23 April 1992, No. 11798/85.

²⁸ *Castells v. Spain*, Judgment of 23 April 1992, No. 11798/85, valamint a *Piermont v. France*, Judgment of 27 April 1995, No. 15773/89. Az *A. v. the United Kingdom*, Judgment of 17 December 2002, No. 35373/97. ügyben a Bíróság nem a parlamenti képviselők szólásszabadságának korlátozhatóságával foglalkozott, hanem azt vizsgálta, hogy a képviselői immunitás legitím, szükséges és arányos korlátozása-e a kérelmező az Egyezmény 6. § 1. pontja által biztosított tisztességes tárgyaláshoz (bírószághoz forduláshoz) való jogának.

²⁹ *Feldek v. Slovakia*, Judgment of 12 July 2001, No. 29032/95, *Sürek v. Turkey (No. 1.)*, Judgment of 8 July 1999, No. 26682/95, *Vajnai v. Hungary*, Judgment of 8 July 2008, No. 33629/06.

gi teszt az ilyen esetekben például mindjárt másodlagos jelentőségűvé válik, hiszen első helyen azt kell vizsgálni, hogy nem léteznek-e olyan különleges foglalkoztatási, magánjogi vagy egyéb jogviszonyok, amelyek akár teljes jogfosztást is indokolták tesznek. Ez történt az itt vizsgált esetekben is, amikor a Bíróság olyan szempontokat volt kénytelen mérlegelni – és legitím korlátozási okoknak elfogadni –, amelyek egyébként a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban fel sem merülhetnek (mint például a parlament méltóságának, tekintélyének védelme, vagy a parlamenti tárgyalás hatékonysága).

Az alapjogok ilyen kiterjesztő értelmezésének hátrányos következménye tehát, hogy a jogkorlátozás igazolásának lehetőségét is rendkívüli módon kiterjeszti, és ésszerűtlenül közvetetté teszi.³⁰ Vajon a mozgásszabadságát gyakorolja-e a katonai díszszázad tagja, amikor állami ünnepen díszlépésben halad el a közjogi méltóságok előtt? Életszerű-e azt vizsgálni, hogy arányos korlátozása-e ugyanezen jog teljes megvonása, amikor a rendészeti szervek hivatásos állományú tagjai szolgálatban nem hagyhatják el szolgálati helyüket? Ésszerű-e azt állítani, hogy a színész tulajdonképpen szólásszabadságát gyakorolja, amikor a színdarabban az előre megírt szerepét mondja el szigorúan meghatározott kifejezésmódon? A véleménynyilvánítás szabadságát korlátozzák-e a hírolvasónak, aki csak az előre leírt híreket olvashatja fel, stb., stb.?

Ugyanez a helyzet a parlamenti képviselők szólásszabadságával is. Ne feledjük: az EJEB felfogása alapján nemcsak az szorul igazolásra, hogy a parlamenti képviselők felszólalásai milyen korlátozások közé esnek, hanem például az is, hogy miért nem szólalhatnak fel az Országgyűlésben azok, akik nem is választott képviselők? Hiszen a Bíróság értelmezésének lényege az, hogy a parlament plenáris (és bizottsági) ülésein való felszólalások a véleménynyilvánításhoz való alapjog megnyilvánulásai, márpedig ez a jog nem csupán általános, hanem mindenkit egyenlően megillető emberi jog. Ennek megfelelően igazolásra szorul, hogy azokon miért nem vehet részt bárki, miért nem szólalhat fel, vagy szervezhet oda tüntetést, avagy ott például miért nem imádkozhat vagy lakhat.

A véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban általában nem jelent problémát, ha speciális magánjogi vagy egyéb (például munkajogi) viszonyokban – az adott jogviszony céljával összefüggésben – korlátozzák, vagy akár ki is iktatják a szabad szóláshoz való jogot.³¹ Nyilván nem lenne érdemes a szólásszabadságra hivatkozni, ha egy kereskedelmi tevékenységet végző cég ügynökét azért bocsájtának el, mert eltanácsolta az ügyfeleket az általa képviselt cég termékeitől, még ha valóban az volt is a véleménye, hogy azokat nem érdemes megvásárolni, vagy

³⁰ Életszerűtlen pl. a parlamenti képviselők fegyelmi ügyeiben a strasbourgi bíróság alapjog-korlátozási tesztjének alkalmazása, azaz annak vizsgálata, hogy egy fegyelmi határozat (például tárgytól való eltérés miatti szövegvonás vagy illetlen kifejezés használatáért kiszabott megrovás) esetén történt-e egyáltalán alapjog-korlátozás, vagyis a sérelmezett (állami) magatartás beavatkozást jelent-e az érintetteknek az Egyezményben biztosított jogaiba, s ha igen, a kifogásolt aktus egy demokratikus társadalomban igazolható módon (arányosan) korlátozza-e a szóban forgó alapjogot.

³¹ Vincenzo ZENO-ZENOVICH: *Freedom of Expression. A Critical and Comparative Analysis* (New York: Routledge-Cavendish 2008) 55–56.

hogy a termék reklámjai valójában megtévesztőek. Vagy képzeljük el, hogy a III. Richárdot játszó színész nem ért egyet az általa megjelenített karakterrel, és Shakespeare drámájában a király monológjában nem azt mondja, hogy „úgy döntöttem, hogy gazember leszek, s utálok e kor hiú gyönyörét” (Vas István fordítása), hanem azt, hogy „úgy döntöttem, jó ember leszek, s élvezem e kor hiú gyönyörét”. Vajon a véleménynyilvánítás szabadságának elfogadhatatlan korlátozása lenne-e, ha ezért az ilyen színésztől elvonnák III. Richárd szerepét, akkor is, ha ő legjobb meggyőződése szerint adta elő a monológot? Vajon hogyan ítélnék meg azt a bírót, aki annak ellenére, hogy nem sikerült bizonyítani a vádlott bűnösségét, elítéli a terheltet, mert meggyőződése, hogy mégiscsak ő követte el a vád tárgyává tett bűncselekményt?

Amint utaltam rá, ha a parlamenti képviselők jogai valójában a parlamenti tagok emberi jogai, az azzal a következménnyel jár, hogy a képviselői jogosítványokban felfedezett alapjogok korlátozásának standardjai jelentősen fellazulnak. A parlamenti jogban ugyanis a képviselők véleménynyilvánítási joga legitim korlátozásának számít az Országgyűlés működőképességének megőrzése, ennek során – a kisebbségi jogok tiszteletben tartásával – a többségi elv érvényesülése, továbbá a parlament tekintélyének, illetve méltóságának védelme. A képviselői szólásszabadság korlátai itt a parlamentek tárgyalási rendjéből fakadnak, szankcióit a parlamenti fegyelmi jog határozza meg. Ebben a körben a szankciók – figyelmeztetés, szómegvonás, megrovás, egyes képviselői jogok felfüggesztése, a képviselői vélemény egy részének megvonása, az ülésről való kitiltás – törvényes célja, illetve szükségessége a fegyelmi jogi eljárás keretei között a parlament saját szervei – az Országgyűlés elnöke, bizottsága, illetve plenáris ülése – által kerülnek vizsgálatra és eldöntésre, amely szempontok – nemcsak Magyarországon, hanem általában is – alkotmányos rendelkezéseken és felhatalmazáson nyugszanak.

Egy működő parlamentben elengedhetetlen a felszólalások tartalmi kontrollja, és – szükség esetén, az imént említett speciális érdekek védelmében – a képviselői beszéd tartalomalapú szankcionálása (például már a tárgytól való eltérés esetén is, vagy illetlen kifejezés használata miatt). Sőt gyakran nélkülözhetetlen a felszólalások lehetőségének megvonása is, ami az ún. beszédjog teljes kiiktatását, azaz a képviselői véleménynyilvánítási szabadság elvonását is jelentheti. Ezért teljesen megbénítaná a modern törvényhozások működését, ha a képviselői szólásszabadságra a véleménynyilvánítás szabadságára irányadó alapjogvédelmi standardokat akarnánk alkalmazni. A képviselői felszólalások tartalomalapú korlátozása, vagy más politikusok – közhatalmat gyakorló közszereplők – éles, esetleg sértő bírálatának tilalma a parlamenti ülésteremben lényegében valamennyi modern parlamenti házszabály természetes része, ugyanakkor a politikai beszéd ilyen korlátozásai teljesen elfogadhatatlanok a véleménynyilvánításhoz való alapjog esetében.

Ráadásul a képviselők sajátos jogviszonyából eredően a parlamenti tagok véleménynyilvánításának olyan formái is vannak, amelyek kapcsán csak nagyon nehezen értelmezhetők a szólásszabadság mint alapjog standardjai és korlátozásának követelményei. Így nem világos, hogy a Konvencióból következő milyen mérce alapján korlátozhatók a képviselők véleménynyilvánítási szabadságának részét

képező egyedi jogosítványok, így a parlament plenáris és bizottsági ülésein való részvételi jog, a beszédjog, a javaslattételi (ezen belül például a törvénykezdeményezési), a kérdezési és az interpellációs jog, vagy akár a szavazásban való részvétel joga, amelyekre a gyakorlatban más-más, speciális korlátozási okok és módok vonatkoznak – amelyek azonban mind-mind a képviselői véleménynyilvánítás eszközei.

A képviselői jogállásnak továbbá nemcsak a képviselői jogok, hanem a kötelezettségek is részei. Ezért például az európai parlamenti jogokban bizonyos jogok gyakorlása meghatározott kötelességek teljesítéséhez köthető (ahogyan több országban a szavazások meghatározott részén való részvételt a teljes tiszteletdíj feltételével teszik), ami az alapvető emberi jogok tekintetében nem lehetséges (az Egyezmény a benne foglalt jogokat például nem köti semmilyen előfeltételhez).

Az Egyezmény 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítási szabadság legitím korlátozási esetei alapján egyáltalán nem lennének fenntarthatók sem a képviselői felszólalások lehetséges típusaira, tartalmára, sem idejére vonatkozó előírások, hiszen azok nem értelmezhetők abban a struktúrában, amit a Konvenció előír, vagyis

„a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása”

érdekében.

De a nemzeti parlamenti fegyelmi jogokban sehol nem érvényesül az Egyezmény 13. cikke szerinti „hatékony jogorvoslathoz való jog”³² sem, hiszen a parlament mint politikai döntéshozó szerv fegyelmi határozatait más szerv nem vizsgálhatja felül. Ugyanez a helyzet a jogegyenlőség (vagy diszkriminációtilalom) tekintetében is: a képviselői mandátum egyenlőségét illetően például a parlamenti jogban teljesen bevett szabályozási mód, hogy – a többségi elv érvényesítése érdekében – lényeges különbséget tesznek a képviselők között, mindenekelőtt valamely párthoz tartozásuk, kormánypárti vagy ellenzéki szerepük, ha úgy tetszik, „politikai véleményük” alapján. A modern parlamenti jogok mind szervezeti rendjük kialakításánál, mind pedig tárgyalási rendjüket illetően attól függően differenciálnak egyes képviselői közreműködési jogok vonatkozásában, hogy az érintett képviselő kötődik-e frakcióhoz, vagy fellépése élvez-e meghatározott mértékű politikai támogatást. Ha például az egyéni képviselői indítványok napirendre tűzése valamely frakció támogatásához van kötve, vagy a parlament egyes szerveinek összetétele a parlamenti pártok erőviszonyain alapul, akkor ez nem más, mint a képviselők politikai hovatartozás szerinti megkülönböztetése. Márpedig az ilyesfajta különbségtétel súlyosan egyez-

³² Ennek követelményeiről lásd *Lombardi Vallauri v. Italy*, Judgment of 20 October 2009, No. 39128/5, amely szerint a Bíróság vizsgálja, hogy a kérelmezőnek megfelelő eljárási garanciák álltak-e rendelkezésére ahhoz, hogy megismerhesse és vitathassa véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását. E garanciáknak hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítaniuk, ami a közigazgatási és a bírósági jogorvoslatok tekintetében is vizsgálható.

ménysértőnek minősülne, ha a Konvenciónak a megkülönböztetés tilalmáról szóló 14. cikkét tartanánk irányadónak, amely – egyebek között – „a politikai vagy egyéb vélemény [...] alapján történő megkülönböztetést” tilalmazza.

Valójában a képviselői jogviszonynak számos olyan eleme van, amelyek hasonlóak egyes alapvető jogokhoz, jogi természetük, s ebből következően korlátozhatóságuk módja mégis lényegesen eltérő. A képviselői mandátum egyenlőségének elve például az általános és egyenlő választójogból ered, nem pedig a parlament tagjainak egyenlő emberi méltóságából. A szabad mandátum elve – az európai közjogi hagyományban a 18. század vége óta – nem a képviselők mint magánszemélyek szabadsághoz és biztonsághoz való alapjogából, hanem a népképviselést elvéből következik, amely szerint az országgyűlési képviselők tevékenységük során az egész népet képviselik.

Inkább praktikus, semmint elvi szempont, hogy az Egyezményt aláíró államok között egyetlen olyan sincs, amely a parlamenti képviselői jogokat emberi jogoknak ismerné el, s ne az alkotmányjog egyéb – a parlamenti jogba tartozó – részei vonatkoznának rájuk. Az európai államok alkotmányai szerint a parlament a képviselői demokrácia legfőbb szerve, amelynek működésében csak a választott képviselők, képviselői jogállásuknál fogva vehetnek részt. Ahogyan az Egyezmény – preambuluma szerint – az európai államok közös demokratikus hagyományaira épít, a Bíróság gyakorlatának is tiszteletben kell tartania az aláíró országok közjogi tradícióit és általános felfogását, ezért nem tekinthet el attól, hogy az európai államok alkotmányos rendszereiben a képviselői szólásszabadság sajátos jogintézmény, amelynek a véleménynyilvánítási joghoz mint alapjoghoz képest sajátos szabályai, korlátozásának különleges formái vannak.

Fontos továbbá megjegyezni, hogy a parlamenti képviselők szólásszabadsága a hagyományos módon, a parlamenti jog alkotmányos rendelkezései alapján is megfelelő védelemben részesül. Lehetséges, hogy a Bíróság úgy gondolta, hogy a parlamenti ellenzék jogai Magyarországon nem érvényesülnek olyan módon, ahogy az egy alkotmányos demokráciában elvárható lenne, s ezért terjesztette ki a Konvenció 10. cikkének hatályát erre a klasszikus képviselői jogosítványra. Ezzel együtt, a képviselők véleménynyilvánítási szabadsága – Magyarországon éppúgy, ahogy más európai országokban – alkotmányos alapokon nyugszik. Bár az Országgyűlés tagjainak a képviselői megbízatásuk során kifejtett véleménye és tényközlése sajátos, az általános véleménynyilvánítási jog kapcsán nem ismert helyi, időbeli és tartalmi korlátok alá esik, ugyanakkor olyan speciális védelmet is élvez, amely a véleménynyilvánítás alkotmányos jogával élő (magán)személyeket nem illeti meg. Így a képviselői szólásszabadságot a csak a parlament tagjai számára biztosított mentelmi jog garantálja, amely bizonyos (a képviselői megbízatás során tett) közléseik kapcsán abszolút védelmet biztosít. Ha ehhez hozzávesszük, hogy helyzetükből adódóan véleményeik sokkal nagyobb nyilvánosságot kapnak, mint egy nem közszereplő magánszemélyé, nem mondhatjuk, hogy a parlamenti képviselők szólásszabadsága valóságos veszélyben lenne csak amiatt, hogy azt nem az Emberi Jogok Európai Egyezménye védi. A képviselői szólásszabadság terjedelme tehát nem szűkebb az Egyezménybe foglalt véleménynyilvánítási szabadsághoz képest

csak azért, mert alkotmányos, illetve jogi alapja eltérő. A valóságban a képviselői munka széles körű nyilvánossága, a parlamentben kifejtett vélemények speciális (mentelmi jogi) védelme, valamint a képviselői munka sajátossága (amely szerint véleményük gyakran közszereplők bírálatára irányul, amely tartalma miatt a parlamenti jogban is szélesebb körű védelmet élvez) miatt az országgyűlési képviselők a nem-képviselő állampolgárokhoz képest összehasonlíthatatlanul előnyösebb helyzetben vannak abban a tekintetben, hogy véleményüket kifejtéshessék.

6. ÖSSZEZGÉS

A fentiek alapján alighanem plauzibilisebb megoldást jelentene, ha az EJEE hatályát nem terjesztenénk ki a képviselői szervek tagjainak jogosítványaira, hanem azokat annak tekintenénk, amik azok valójában: olyan jogosítványoknak, amelyek speciális jogállásból erednek, s amelyeket az alkotmány és a törvények konkrét célra, meghatározott feltételek között biztosítanak. Az országgyűlési képviselők beszédjoga és szólásszabadsága jogi természetüket tekintve nem részei az Egyezményben foglalt véleménynyilvánítási szabadságnak, azaz nem a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos jogán, vagy éppen az Egyezmény 10. cikkén alapulnak. Nem mindenkit illetnek meg, hanem csak a parlamenti képviselőket. Alkotmányos alapjuk a nemzeti jogrendszerekben más, a képviselői jogállásból (egyes esetekben a mentelmi jogból), formai értelemben az alkotmány más rendelkezéseiből erednek. E magyarázat szerint a képviselői szólásszabadság nem emberi jog, hanem a szabad parlamenti akarat kialakulásának nélkülözhetetlen eszköze, melynek alapja a képviselők választott parlamenti tagsága, azaz az a speciális közjogi képviselői jogviszony, amely a legtöbb modern demokráciában ma is az alkotmány külön szabályozásán alapul.

Az Egyezmény 10. cikke által biztosított jog természetesen minden országgyűlési képviselőt megillet, akik ennek alapján szabadon alakíthatják ki véleményüket, meggyőződésüket, s ennek szabadon kifejezést is adhatnak – de nem a parlamenti ülésteremben, mert ott nem ezen a jogcímen, hanem csak képviselői jogállásukból kifolyólag tehetik ezt a parlamenti jog szabályainak megfelelően. A mindenkit megillető véleménynyilvánítási szabadságát egyszerűen nem kellene kiterjeszteni a képviselői szólásszabadságra, vagyis azt nem célszerű bevonnai az alapjog védelmi körébe, ahhoz hasonlóan, ahogyan például – az Egyezmény szerint – a fegyveres, illetve erőszakos demonstrációk, megmozdulások nem tekinthetők a gyülekezési szabadság részének, hiszen az csak a békés felvonulásokra terjed ki.

Nagyon fontos hangsúlyozni azt, hogy a képviselői szólásszabadság speciális korlátozásának lehetőségei nem vezethetnek a parlamenti tagok politikai véleményalkotásának és -kifejezésének illegitim kontrolljához. Ez utóbbi ugyanis nem következne abból, hogy a politikai beszéd e formáira az Egyezmény 10. cikke közvetlenül nem lenne alkalmazható, illetve abból, hogy a képviselői szólásszabadságnak az általános véleménynyilvánítási szabadsághoz képest eltérő jogalapja van.

A képviselők véleménynyilvánítási szabadságát, mint láttuk, a véleménynyilvánítási szabadsághoz képest más alkotmányos garanciák biztosítják.

Kétségtelen, hogy Magyarországon a parlamenti gyakorlat rendkívül aggályos, s ez hátrányosan érinti a parlamenti ellenzéki képviselők kifejezési szabadságát.³³ A megoldást azonban nem az alapvető jogok fogalmának ésszerűtlen kiterjesztése, s ezzel új és veszélyes korlátozási okok – mint például a „széksértés”, vagy a közhatalmi szervek tekintélyének avagy zavartalan működésének megsértése – legitimálása, hanem a demokratikus parlamenti működés helyreállítása jelenthetné.

³³ A 2011. évi új, a korábbiaknál sokkal kiterjedtebb, ill. súlyosabb szankciókat tartalmazó fegyelmi jog a parlamenti gyakorlatban a többség eszköze lett az ellenzéki jogok korlátozására. Legalábbis erre utal, hogy a fegyelmi büntetések – az azok bevezetésétől számított első két évben – összesen 45 ügyben 42-szer ellenzéki képviselőket sújtottak (a kivételt jelentő három ügyben az Országgyűlés szocialista – ellenzéki – alelnöke levezető elnökként szabott ki enyhe szankciót kormánypárti képviselőkre), amelyek során összesen 78 ellenzéki és három kormánypárti képviselőt marasztaltak el. Az Országgyűlés kormánypárti elnöke kizárólag ellenzéki képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi szankciókat. Forrás: Országgyűlés Hivatala.