

A POLITIKAI VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI FEGYELMI SZANKCIÓK AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN



Az elemzés az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatán keresztül vizsgálja a politikai véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését az országgyűlési képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi szankciók esetén. Középpontjában a parlamenti autonómia és az Egyezmény 10. cikkében biztosított alapjog viszonya, a szankciók szükségességének és arányosságának követelménye, valamint a fegyelmi eljárásokhoz kapcsolódó garanciák állnak. A jogsértést megállapító strasbourgi döntések összevetése arra világít rá, hogy a parlamenti rend fenntartása legitim cél lehet, annak érvényesítése azonban nem vezethet a politikai véleménynyilvánítás aránytalan korlátozásához, és az érintett képviselők számára megfelelő eljárási lehetőségeket kell biztosítani.

Tartalom

1. A parlamenti fegyelmi jog és a véleménynyilvánítás szabadságának viszonya	3
2. Az EJEK által kialakított vizsgálati szempontok	3
3. A 2018. decemberi parlamenti tiltakozás és a Csárdi és mások kontra Magyarország ügy	4
4. A 2017-es marionettbábus ügy: a parlamenti autonómia és az arányosság határai	5
5. A Fudan Egyetemmel kapcsolatos tiltakozás: a szankció aránytalansága	6
6. Következtetések a parlamenti fegyelmi szankciók egyezményességi megítéléséről	7

1. A parlamenti fegyelmi jog és a véleménynyilvánítás szabadságának viszonya

Az országgyűlési képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi szankciók egyezményességi megítélésének központi kérdése, hogy a parlamenti működés rendjének és méltóságának védelme milyen feltételek mellett igazolhatja a politikai véleménynyilvánítás korlátozását. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikke a véleménynyilvánítás szabadságát biztosítja, amely a demokratikus közélet és a politikai pluralizmus egyik alapvető feltétele. E szabadság parlamenti gyakorlása különös jelentőséggel bír, hiszen a képviselők tevékenységének lényegéhez tartozik a közhatalom ellenőrzése, a politikai álláspontok ütköztetése és a választók érdekeinek megjelenítése.

A véleménynyilvánítás szabadsága azonban a parlamenti működés keretei között sem korlátlan. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) elismeri, hogy az Országgyűlés jogosult saját eljárási rendjének kialakítására és a tanácskozás zavartalanosságát veszélyeztető magatartások szankcionálására. E jogosultság ugyanakkor nem eredményezheti a képviselői véleménynyilvánítás önkényes vagy aránytalan korlátozását. A parlamenti autonómia és az alapjogvédelem viszonyának mércéjét az EJEB nagykamara a *Karácsony és mások kontra Magyarország* ügyben foglalta össze részletesen. A 2016. május 17-én hozott ítélet szerint a parlamenti rend fenntartásához kapcsolódó korlátozások megítélése során jelentősége van annak, hogy a szankció a kifejtett vélemény tartalmát vagy annak kifejezési módját érinti-e, továbbá annak, hogy a fegyelmi eljárás megfelelő garanciákat biztosít-e az érintett képviselők számára.

A mérlegelés során ezért két, egymással összefüggő követelmény érvényesül. Egyrészt a parlament jogosult a működését akadályozó magatartásokkal szemben fellépni. Másrészt az e célból alkalmazott intézkedéseknek meg kell felelniük az Egyezmény 10. cikkében meghatározott szükségességi és arányossági követelményeknek. E két szempont együttes vizsgálata különösen fontos a pénzügyi jellegű, utólag kiszabott fegyelmi szankciók esetében.

2. Az EJEB által kialakított vizsgálati szempontok

Az Egyezmény 10. cikkének (2) bekezdése alapján a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása akkor igazolható, ha a beavatkozás törvényben meghatározott, legitim célt szolgál, és egy demokratikus társadalomban szükséges. A parlamenti fegyelmi intézkedések esetében a parlament működőképességének, a tanácskozás rendjének és a többi képviselő jogainak védelme ilyen legitim

célt alapozhat meg. A cél jogszerűsége azonban önmagában nem teszi automatikusan egyezményessé a konkrét szankciót.

A *Karácsony és mások kontra Magyarország* ügyben az EJEK különbséget tett a parlamenti felszólalás tartalmának korlátozása, illetve a véleménynyilvánítás idejének, helyének és módjának szabályozása között. A parlamentnek a kifejezés módjára vonatkozó szabályok kialakításában széles mérlegelési mozgástere van, míg a politikai vélemény tartalmának korlátozása fokozott igazolást igényel. A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy az utólag kiszabott fegyelmi szankciókkal szemben az érintett képviselő számára legalább a meghallgatás lehetőségét biztosítani kell, a szankciót megállapító döntésnek pedig olyan indokolást kell tartalmaznia, amelyből megismerhetők az intézkedés alapjául szolgáló lényeges körülmények.

Az EJEK gyakorlatában tehát a szankció tartalmi arányossága és az eljárási garanciák megléte egymással összefüggő, de önállóan is értékelendő szempontok. A megfelelő eljárás nem tesz szükségszerűen arányossá egy túlzott mértékű pénzügyi szankciót, ahogyan a szankció mérsékelt összege sem pótolja az alapvető eljárási garanciák hiányát. Ezt a megközelítést az EJEK a Szabó Tímeát érintő ügyekben is alkalmazta, eltérő eredményekre jutva az egyes esetek sajátos körülményei alapján.

3. A 2018. decemberi parlamenti tiltakozás és a Csárdi és mások kontra Magyarország ügy

A 2018. december 12-i parlamenti ülésen, a Munka Törvénykönyve módosításáról szóló törvényjavaslat vitáját és elfogadását kísérő tiltakozás során több ellenzéki képviselő akadályozni próbálta az ülésvezetést és a szavazási eljárást. A történetek miatt az érintett képviselőkkel szemben pénzügyi szankciókat alkalmaztak. Szabó Tímea ügyében a kiszabott tiszteletdíj-csökkentés összege 1 782 000 forint volt.

Az EJEK az egymással összefüggő kérelmeket a *Csárdi és mások kontra Magyarország* ügyben egyesítve vizsgálta. A 2025. szeptember 30-án meghozott ítélet a 38837/19. számú kérelmet is magában foglalta. A Bíróság abból indult ki, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem kizárólag a közölt gondolat tartalmát, hanem annak kifejezési formáját is védi. A parlamenti tiltakozás szokatlan vagy zavaró jellege ezért önmagában nem zárja ki az Egyezmény 10. cikkének alkalmazhatóságát.

Az EJEK a kormány azon érvelése mellett is vizsgálta az alapjogi panaszt, hogy az érintett képviselők magatartása a parlament működésének akadályozására irányult. Megállapította, hogy a kifogásolt cselekmények a törvényjavaslattal szembeni politikai tiltakozás kifejezését szolgálták, és nem

irányultak az Egyezményben biztosított jogok és szabadságok megsemmisítésére. A szankcionálás ezért a 10. cikk szerinti védelem körébe tartozó véleménynyilvánításba való beavatkozásnak minősült.

A jogsértés megállapításában meghatározó szerepet játszott a szankcionálási eljárás hiányossága. Bár a vonatkozó szabályozás lehetőséget biztosított arra, hogy a képviselők a Mentelmi Bizottság előtt előadják álláspontjukat, a bizottság az adott ügyben nem tartotta meg a meghallgatást a napirenddel kapcsolatos nézeteltérés miatt. Az eljárás így ténylegesen a házelnök írásbeli előterjesztésének plenáris elfogadására korlátozódott, érdemi vita és a képviselők meghallgatása nélkül.

Az EJEK szerint a garanciális hiányosság különösen azért volt jelentős, mert az érintettek vitatták a házelnök ténymegállapításait, többek között a fizikai erőszak alkalmazására vonatkozó állításokat is. Nem állt rendelkezésükre olyan hatékony eljárási lehetőség, amelyben ezeket az állításokat érdemben vitathatták volna. A Bíróság ezért megállapította, hogy a beavatkozást nem kísérték megfelelő eljárási garanciák, és sérült az Egyezmény 10. cikke.

Az ítéletből nem következik, hogy a parlamenti munkát akadályozó tiltakozás minden formája szükségképpen megengedett lenne. A döntés lényeges tanulsága az, hogy a politikai véleménynyilvánítás szankcionálása során a parlament nem mellőzheti az érintett képviselő meghallgatását és a szankció alapjául szolgáló tények vitatásának lehetőségét.

4. A 2017-es marionettbábus ügy: a parlamenti autonómia és az arányosság határai

A Szabó Tímea által 2017. május 8-án, Áder János köztársasági elnöki eskütételéhez kapcsolódó parlamenti ülésen tanúsított magatartás ügyében az EJEK eltérő következtetésre jutott. A képviselő a köztársasági elnök beszéde alatt egy, az államfő arcképével ellátott marionettbábut emelt a magasba és mozgatott. A házelnök 249 292 forinttal csökkentette a képviselő havi tiszteletdíját.

Az EJEK a *Szabó kontra Magyarország* ügyben, az 51358/17. számú kérelem alapján, 2025. szeptember 9-én hozott döntést, amelyet 2025. október 2-án közöltek. A Bíróság a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánította, mert a panaszt nyilvánvalóan megalapozatlannak találta.

Az EJEK ebben az ügyben is elismerte, hogy a szankció beavatkozást jelentett a véleménynyilvánítás szabadságába. A beavatkozás azonban törvényi alappal rendelkezett, és legitim célt, a parlamenti intézmény tekintélyének, valamint a többi képviselő jogainak védelmét szolgálta. A Bíróság különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy a kifogásolt magatartás nem pusztán egy politikai álláspont közlése volt, hanem egy ünnepélyes parlamenti esemény alatt, a köztársasági elnök beszédének teljes időtartamában folytatott demonstratív cselekmény.

A Bíróság figyelembe vette azt is, hogy Szabó Tímea a Mentelmi Bizottság előtt előadhatta érveit, a bizottság indokolt döntést hozott, majd az Országgyűlés plenáris ülése is foglalkozott a kifogással. Az EJEK a szankció összegét sem tekintette aránytalannak, mivel az egyszeri, a havi tiszteletdíj egyharmadát kitevő csökkentés volt.

A döntésből az következik, hogy az Egyezmény 10. cikke nem zárja ki a parlamenti fegyelmi szankciókat pusztán azért, mert azok politikai véleménynyilvánítással összefüggő cselekményt érintenek. A parlament autonómiája az adott körülmények között igazolhatja a szankció alkalmazását, amennyiben annak célja legitim, mértéke arányos, és az eljárás megfelelő garanciákat biztosít.

5. A Fudan Egyetemmel kapcsolatos tiltakozás: a szankció aránytalansága

A 2021. június 15-i parlamenti ülésen Szabó Tímea a kínai zászló csillagait idéző motívumokkal körülvett Fidesz-feliratot ábrázoló transzparenst bontott ki egy államtitkári beszéd alatt. A házelnök felszólítása ellenére nem távolította el a transzparenst, és közbeszólásokkal folytatta a tiltakozást. A házelnök 2021. június 30-án 9 686 400 forint, a képviselő négyhavi tiszteletdíjának megfelelő csökkentéséről döntött. A szankció a törvényi maximumot jelentette.

A képviselő a 15543/22. számú kérelemmel fordult az EJEK-hez. A Bíróság 2026. július 7-én hozott ítéletében megállapította az Egyezmény 10. cikkének sérelmét.

Az EJEK elfogadta, hogy a parlamenti rend és a többi képviselő jogainak védelme legitim cél lehet, továbbá azt is, hogy a transzparensek felmutatása alkalmas a parlamenti munka megzavarására. A jogsértést ezért nem arra alapította, hogy a képviselő magatartása egyáltalán nem lett volna szankcionálható. A döntés központi kérdése a kiszabott szankció arányossága volt.

A Bíróság kiemelte, hogy a parlamenti fegyelmi jog gyakorlása során a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, ez azonban nem korlátlan. A szankciónak összhangban kell állnia a fegyelmi vétség súlyával, és a hasonló esetek kezelése során következetes gyakorlatot kell érvényesíteni. A közel 27 500 eurónak megfelelő pénzügyi szankció a Bíróság megítélése szerint rendkívül súlyos volt az adott magatartáshoz képest, és jelentősen meghaladta a korábbi, hasonló ügyekben arányosnak ítélt bírságokat.

Az arányosságot tovább gyengítette a házelnöki döntés indokolásának szűkszavúsága. A döntés a jogsértés súlyára és a képviselő korábbi szankcionálására utalt, azonban nem mutatta be kellő részletességgel, hogy a konkrét körülmények miként indokolták a törvényi maximum alkalmazását. Az

EJEB ezért nem látott észszerű arányossági kapcsolatot a véleménynyilvánítás korlátozása és a legitim cél között.

A Bíróság megállapította, hogy a beavatkozás nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban, és sérült az Egyezmény 10. cikke. A jogsértés megállapítását ebben az esetben tehát nem kizárólag az eljárási garanciák hiánya, hanem a szankció kirívó mértéke és az annak igazolásához szükséges indoklás elégtelensége alapozta meg. Az EJEB a vagyoni kár címén 26 600 euró, a költségek és kiadások címén további 2400 euró megfizetésére kötelezte Magyarországot.

6. Következtetések a parlamenti fegyelmi szankciók egyezményességi megítéléséről

Szabó Tímea három ügyének összevetése azt mutatja, hogy az EJEB a parlamenti fegyelmi intézkedéseket nem egységesen, a politikai tiltakozás elfogadhatóságáról alkotott általános állásfoglalásként értékeli. A döntések az egyes magatartások körülményeit, a szankció célját és mértékét, valamint a döntéshozatal során biztosított eljárási garanciákat együttesen veszik figyelembe.

A 2017-es marionettbábus ügyben a Bíróság a parlamenti autonómia keretei között igazolhatónak találta a szankciót, tekintettel az ünnepélyes esemény jellegére, a magatartás tartósságára, a bírság mértékére és a biztosított jogorvoslati lehetőségekre. A 2018. decemberi tiltakozás ügyében ezzel szemben a meghallgatás és a ténymegállapítások vitatásának lehetősége hiányzott, ami az Egyezmény 10. cikkének sérelméhez vezetett. A 2021-es transzparensügy pedig azt szemlélteti, hogy még a parlamenti rend fenntartására irányuló legitim cél sem igazolhat a kifogásolt magatartás súlyához képest kirívó pénzügyi szankciót.

A strasbourgi gyakorlat alapján a parlamenti fegyelmi jog gyakorlásának ezért három alapvető követelménynek kell megfelelnie. A szankció alkalmazása legitim célt szolgáljon, annak mértéke álljon arányban a fegyelmi vétség súlyával, az eljárás pedig biztosítsa az érintett képviselő érdemi részvételét és a döntés megfelelő indokolását. E követelmények nem szüntetik meg a parlament önálló rendfenntartási jogosultságát, hanem annak alapjogi kereteit határozzák meg.

A képviselői véleménynyilvánítás szabadsága ugyanis nem csupán a parlamenti felszólalások tartalmának védelmét jelenti. Kiterjedhet a politikai álláspont szokatlan, szimbolikus vagy demonstratív kifejezésére is. Ez a védelem ugyanakkor nem zárja ki az olyan korlátozásokat, amelyek a parlament működőképességének biztosításához szükségesek. Az egyezményességi vizsgálat döntő eleme annak megállapítása, hogy a konkrét intézkedés az adott körülmények között indokolt és arányos választ jelentett-e a kifogásolt magatartásra. Az EJEB a parlamenti autonómia és a

véleménynyilvánítás szabadsága közötti egyensúlyt nem absztrakt elsőbbségi szabályként, hanem az egyedi ügy körülményeire tekintettel, a szankció anyagi és eljárási feltételeinek együttes értékelésével határozza meg.